



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2015-10-06

Ärendenr:

NV-04623-15

Skyddsjakt varg

Översyn av regler och tillämpning

(N2015/5058/FJK)

BESÖK: STOCKHOLM - VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
KIRUNA – KASERNGATAN 14
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

1	INLEDNING	7
2	SAMMANFATTNING	8
3	ARBETET MED UPPDRAGET	12
3.1	Hur uppdraget har utförts – öppen process	12
3.2	Dialog med Viltskadecenter och länsstyrelserna	12
3.3	Arbetet på Naturvårdsverket	13
4	RÄTTSLIGA MÖJLIGHETER TILL UTVECKLAD SKYDDSJAKT	14
4.1	Utgångspunkt	14
4.2	EU-rätt	14
4.2.1	Bakgrund	14
4.2.2	Regler	14
4.2.3	Praxis - Den finska vargen	18
4.2.4	Hur ska EU-rätten genomföras?	19
4.3	Svensk rätt	22
4.3.1	Bakgrund och förutsättningar	22
4.4	Analys	24
4.5	Slutsatser	27
4.6	Avgöranden om skyddsjakt efter varg från svenska domstolar	29
4.6.1	Inledning	29
4.6.2	Sammanställning av bedömda kriterier	29
4.6.3	Analys	33
4.6.4	Slutsatser	34
5	VARGFÖREKOMST OCH RISK FÖR ANGREPP PÅ FÅR	35
5.1	Bakgrund och förutsättningar	35
5.1.1	Vargförekomst	35
5.1.2	Antal får och geografisk fördelning av får i landet	36
5.1.3	Angrepp på får	37
5.2	Analys	38
5.3	Slutsatser	42
6	BESLUT OM SKYDDSJAKT	43
6.1	Fällda vargar och kunskapsbehov	43
6.1.1	Vargar fällda vid skyddsjakt	43

6.1.2	Kunskapsbehov om effekter av skyddsjakt och andra skadeförebyggande åtgärder	45
6.2	Riktlinjer för allvarlig skada	46
6.2.1	Bakgrund och förutsättningar	46
6.2.2	Analys	49
6.2.3	Slutsatser	62
6.3	Bedömning av skyddsjakt av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet	62
6.3.1	Bakgrund och förutsättningar	62
6.3.2	Analys	63
6.3.3	Slutsatser	64
6.4	Säkerställa att genetiskt viktig varg inte fälls vid skyddsjakt	65
6.4.1	Bakgrund och förutsättningar	65
6.4.2	Analys	66
6.4.3	Slutsats	67
6.5	Metoder vid skyddsjakt	67
6.5.1	Bakgrund och förutsättningar	67
6.5.2	Analys	71
6.5.3	Slutsatser	73
6.6	Skyddsjakt inom ett förutbestämt avstånd	73
6.6.1	Bakgrund och förutsättningar	73
6.6.2	Analys	75
6.6.3	Slutsats	77
6.7	Skyddsjakt efter andra individer än den som orsakat skada	77
6.7.1	Bakgrund och förutsättningar	77
6.7.2	Analys	78
6.7.3	Slutsatser	79
7	ORGANISATION, ÄRENDEHANTERING OCH GENOMFÖRANDE	81
7.1	Nuvarande organisation, ärendehantering och regional samordning	81
7.1.1	Bakgrund och förutsättningar	81
7.1.2	Analys	82
7.1.3	Slutsats	84
7.2	Jämförelse med Finland	84
7.2.1	Bakgrund och förutsättningar	84
7.2.2	Analys	89
7.2.3	Slutsatser	91

7.3	Länsstyrelsernas delaktighet vid genomförande av skyddsjakt	92
7.3.1	Bakgrund och förutsättningar	92
7.3.2	Analys	93
7.3.3	Slutsatser	94
7.4	Hantering av närgångna vargar	95
7.4.1	Bakgrund och förutsättningar	95
7.4.2	Analys	102
7.4.3	Slutsatser	105
7.5	Behov av sekretess	106
7.5.1	Bakgrund och förutsättningar	106
7.5.2	Gällande rätt	106
7.5.3	Analys	108
7.5.4	Slutsatser	108
7.6	Hantering av ersättning vid skyddsjakt	110
7.6.1	Bakgrund och förutsättningar	110
7.6.2	Analys	111
7.6.3	Slutsatser	113
8	KONSEKVENSER	115
8.1	Sammanfattning av konsekvenserna av redovisade slutsatser	115
8.2	Konsekvenser för berörda aktörer	120
8.2.1	Inledning	120
8.2.2	Viltförvaltningsdelegationerna	121
8.2.3	Vargrevir och fårgårdar	121
8.2.4	Områden med "hög vargtäthet" samt särskilt sårbara områden	122
8.2.5	Fårgårdar och rovdjursavvisande stängsel	123
8.2.6	Människors rädsla och oro	123
8.2.7	Vargens genetiska status	124
8.2.8	Jägare och jaktens genomförande	124
8.2.9	Finansiering av skyddsjakt	124
8.2.10	Förtroende och ansvar	124
8.2.11	Närgångna vargar	125
8.2.12	Sekretess och vem som har rätt att ansöka om skyddsjakt	125
8.2.13	Konsekvenser för skyddsjaktens omfattning	126

BILAGOR

1. Rapport från Scandulv, "DENSITY-DEPENDENT DISPERSAL DISTANCES OF SCANDINAVIAN WOLVES"
2. Rapport från Viltskadecenter, "Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar"
3. Länsstyrelsernas svar på frågor från Naturvårdsverket
4. Regeringens uppdrag till Naturvårdsverket (N2015/5058/FJR)

1 Inledning

Denna redovisningens fokus är att analysera skyddsjaktens regler och tillämpning för att identifiera möjliga åtgärder som på ett bättre sätt skyddar tamdjur samtidigt som varg i Sverige bibehåller gynnsam bevarandestatus enligt EU:s art- och habitatdirektiv (AHD). Redovisning utgör ett av flera underlag för regeringens fortsatta arbete med vargfrågan. (Se bilaga 4.)

De slutsatser som presenteras i denna redovisning är till stor del sådana som pekar ut en möjlig ny inriktning för bl.a. vägledning. Vilka slutsatser och åtgärder Naturvårdsverket väljer att gå vidare med får avgöras i det fortsatta arbetet. Denna redovisning ska därför inte tolkas som ny eller reviderad vägledning. Redovisningen innehåller också slutsatser som pekar ut behov att se över vissa författningar.

I den nationella förvaltningsplanen för varg finns fyra delmål som syftar till att uppnå det övergripande och långsiktiga målet med rovdjurspolitiken om att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt AHD. Samtidigt ska tamdjurshållning inte påtagligt försvåras samt socioekonomisk hänsyn tas. Detta uppdrag berör främst planens delmål 2 om minskade skador och delmål 3 om ett ökat förtroende för förvaltningen. De fyra delmålen är dock avhängiga varandra och är alla lika nödvändiga för att uppnå de övergripande rovdjurspolitiska målen. Därmed berör detta uppdrag även delmål 1 om att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt AHD och delmål 4 om ingen illegal jakt.

De analyser och slutsatser som framförs i denna redovisning kan, enligt Naturvårdsverkets bedömning, bidra till att uppnå dessa delmål.

I den nyligen framtagna strategin för svensk viltförvaltning poängteras bland annat vikten av skadeförebyggande arbete liksom att viltförvaltningen ska vara långsiktig och förutsägbar samt vara tydlig i ansvar, roller och mandat. Naturvårdsverket bedömer att dessa delar av strategin på ett centralt sätt återspeglas i denna redovisning.

Skyddsjakt är ett verktyg inom viltförvaltningen. För att förhindra t.ex. allvarlig skada på egendom är det dock viktigt att arbetet med andra förebyggande åtgärder fortsätter och vidareutvecklas. Skyddsjakt är inte en långsiktig lösning utan den är ofta mer temporär för att åtgärda en akut situation. En förutsättning för att skyddsjakt ska kunna medges är, enligt AHD, att det inte finns någon annan lämplig lösning för att komma tillrätta med de problem som uppstått och att det inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus (GYBS).

2 Sammanfattning

Analys och slutsatser i denna redovisning, t.ex. om en möjlig ny inriktning för vägledningen, syftar till att utveckla skyddsjakten så att den bättre bidrar till vargpolitikens övergripande syfte och fortsatt är i överensstämmelse med EU-rätten. Här presenteras en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna i denna redovisning.

Några av redovisningens slutsatser

Vargangrepp och får

- Tätheten av fårgårdar, oavsett tätheten av vargrevir, är den variabel som har den starkaste korrelationen med antalet vargangrepp. Detta indikerar att vargangrepp på får mer är resultatet av slumpmässiga angrepp än ett riktat sökande efter bytesdjur. Ju fler fårbesättningar inom ett område desto oftare kommer vargar och får vara i varandras närhet och desto större blir sannolikheten för att ett angrepp ska inträffa. Revirtätheten i sig påverkar således inte antalet förväntade angrepp. Det finns inget skäl till varför vargangrepp på får i ett revir skulle påverkas av om det ligger fler eller färre revir i den landsändan.
- Var i landet nya vargrevir etableras får stor betydelse för antalet förväntade vargangrepp eftersom antalet fårbesättningar i reviren har betydelse för antalet vargangrepp. Revir som etableras utanför de 2014/2015 befintliga vargreviren kan i genomsnitt förväntas ha 30 procent fler vargangrepp på får jämfört med de revir som existerar idag. Ju längre söderut vargrevir etableras desto fler vargangrepp på får kan förväntas eftersom tätheten av fårbesättningar är större i de mer sydliga områdena.
- Om vargstammen nationellt fortsätter att öka kommer sannolikt antalet angrepp av varg på får också att öka i landet.
- Ovan dras slutsatsen att tätheten av fårgårdar, oavsett tätheten av vargrevir, är den variabel som har den starkaste korrelationen med antalet vargangrepp på får. Revirtätheten i sig påverkar således inte antalet förväntade angrepp på får. Detta leder till att de rovdjurspolitiska målen att vargstammens koncentration ska minska där den är som tätast och att spridning av vargstammen ska fortsätta kan motverka arbetet med att nå det rovdjurspolitiska målet att inte påtagligt försvåra tamdjurshållningen. Samtidigt finns det socioekonomiska skäl för att minska tätheten av varg.

Vägledning

- En konkret vägledning om differentierade kriterier för bedömning av kriteriet ”förhindra allvarlig skada” kan utveckla förvaltningen och bland annat minska angreppen av varg på tamdjur.
- Hanteringen av närgångna vargar behöver en större förutsägbarhet och samsyn för att tydliggöra skydds jakt som åtgärd i sammanhanget. Detta kan uppnås genom gemensamma utgångspunkter kring hanteringen, en definition av centrala begrepp och genom riktlinjer som inkluderar rekommendationer om åt-

gärdsrioriteringar. För detta krävs underlag i form av bland annat utvärderingar av tidigare erfarenheter och av skrämseinsatsers effekt.

- Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör 23 a § 1 jaktförordningen kunna användas redan nu vid skydds jakt efter varg i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Enligt denna bestämmelse kan skydds jakt meddelas av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Vägledningen kan också ses över och utvecklas med inriktningen att detta skäl i större utsträckning än hittills kan användas vid skydds jakt.
- Ny vägledning om användning av hund vid jakt på varg kan bidra till ökad tydlighet och effektivitet i förvaltningen.
- Vägledning för användning av medel ur viltskadeanslaget kan tydliggöra ramar för hur länsstyrelserna får använda medlen för att t.ex. ersätta kostnader vid genomförande av skydds jakt.
- Det bör i respektive län finnas riktlinjer för ersättning för kostnader i samband med utövande av skydds jakt. Dessa riktlinjer bör hålla sig inom de ramar som anger hur dessa medel får användas. Riktlinjerna bör samordnas i rovdjursförvaltningsområdena. Det arbete med samordning av riktlinjer som vissa länsstyrelser påbörjat bör fortsätta och slutföras.

Författningsregler

- När det gäller frågan om skydds jakt efter andra individer än den som orsakat skada bedömer Naturvårdsverket att det inte finns behov av en ändring i jaktlagstiftningen och av ändrad vägledning. Det är redan idag möjligt att tillämpa bestämmelserna om skydds jakt på detta sätt.
- Naturvårdsverket bedömer att det inte är lämpligt med en utökad möjlighet till skydds jakt på enskilda initiativ genom att i 28 § jaktförordningen införa en skrivning om rätt till skydds jakt inom ett förutbestämt avstånd. Den skydds jakt som kan genomföras idag med stöd av bestämmelsen är tillräcklig. Det är inte heller lämpligt att göra 28 § jaktförordningen tillämplig i nationalparker.
- Behovet av en översyn av jakt- och artskyddsregleringen har tidigare påtalats och kvarstår. Det är bland annat viktigt att det inte finns några legala hinder mot att använda störningsåtgärder där sådana bedöms kunna vara effektiva eftersom sådana åtgärder kan utgöra ”annan lämplig lösning” enligt artikel 16.1 art- och habitatdirektivet. Även tillsynsfrågan bör ses över.
- Det kan ifrågasättas om det enligt EU-rätten krävs att ”sannolikheten för allvarlig skada” behöver vara ”stor” för att dispens i preventivt syfte ska kunna ges från det strikta skyddet. Om det skulle bedömas tillräckligt att det är sannolikt att sådan skada skulle uppstå bör andra meningarna i 23 b § första stycket jaktförordningen utgå.
- En djupare analys bör göras av om det alljämt finns ett behov av att begränsa kretsen av sökande vid skydds jakt efter varg (stora rovdjur) i 23 b § jaktförordningen, och vilka konsekvenser en eventuell ändring av bestämmelsen kan innebära innan en bedömning görs av om en sådan ändring är motiverad. Ett alternativ är att vägledningen kring tillämpningen av 23 b § jaktförordningen

utvecklas så att möjligheten att besluta om skyddsjakt på eget initiativ används i större omfattning. Avsikten är dock inte att länsstyrelserna genom det ska ta över kostnaden för skyddsjakten.

- Förekomsten av hot och trakasserier kan möjligen, i kombination med avsaknaden av möjligheter att kunna skydda uppgifter om enskilda, försvåra eller t.o.m. förhindra genomförande av berättigad skyddsjakt efter varg. Om en sådan ny bestämmelse vid ärenden om jakt efter varg behövs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan därför övervägas. En sådan bestämmelse kan omfatta all jakt efter stora rovdjur såsom varg, järv, lodjur och kungsörn, eftersom jakt efter dessa arter kan vara särskilt kontroversiell. Bestämmelsen bör i så fall omfatta namn och personnummer, utöver de uppgifter som kan skyddas enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.
- En fråga som gäller ”annan lämplig lösning” är om det ska införas ett krav på en skadelidande eller potentiellt skadelidande om att stängsla där så är möjligt för att denne i ett senare skede ska kunna komma i fråga för ersättning om tamdjur dödas eller skadas, eller om bristen av stängsling ska kunna påverka möjligheten att meddela beslut om skyddsjakt. Det kan analyseras om gällande föreskrifter kan eller ska tillämpas så att underlåtenhet att stängsla där det bedöms vara en relevant åtgärd, leder till att ersättning inte medges för skadade djur.
- Det kan övervägas om polismyndighetens möjlighet att avliva skyddade arter enligt 9 § jaktlagen bör begränsas till nödsituationer som är farliga för människors säkerhet. Detta gäller varg men har bäring även på andra strikt skyddade arter. Även beträffande 28 § jaktförordningen kan en översyn vara motiverad.

Analys och forskning

- Det finns behov av en fördjupad analys av effekterna av tillämpning av differentierade kriterier för bedömning av kriteriet ”förhindra allvarlig skada”, framför allt med avseende på hur en ändrad tillämpning skulle bidra till att maximera uppfyllandet av de vargpolitiska målen.
- Det behövs en fördjupad analys av hur förutsättningarna för tamdjurshållare att sätta upp rovdjursavvisande stängsel bör hanteras i fråga om bedömningen av annan lämplig lösning i ärenden om skyddsjakt.
- Ytterligare forskning behövs vad gäller de biologiska och ekologiska effekterna på vargpopulationen av skyddsjakt och andra skadeförebyggande åtgärder och om och hur acceptansen för varg och vargförvaltning förändras till följd av dessa förvaltningsåtgärder.
- Möjligheten att besluta om skyddsjakt med stöd av 23 a § 1 jaktförordningen är inte använd i någon större utsträckning. Det finns därför relativt lite kunskap när det gäller de mer socialt präglade situationerna. Det behövs mer forskning om hur rädsla och oro för varg påverkar hälsan hos människor.

Övrigt

- I flera län har acceptansen för myndigheternas arbete ökat genom att låta lokala jägare utföra skyddsjakten samt att detta ofta resulterat i en god dialog med lokalbefolkningen. Det kan finnas fördelar att öka den lokala medverkan ytterligare och därför bör det främjas när det är lämpligt.
- Kommissionen har i sitt kompletterande motiverade yttrande¹ lyft fram viltförvaltningsdelegationer som en annan lämplig lösning. Det är oklart vad kommissionen avser. Frågan om utveckling av viltförvaltningsdelegationernas roll i vargförvaltningen kan behandlas i den utvärdering om viltförvaltningsdelegationerna som aviserades av regeringen i februari 2015.
- Något som kan bidra till ökad tydlighet och effektivitet i förvaltningen är ett förtydligande i Svenska jägareförbundets allmänna uppdrag om i vilken utsträckning som länsstyrelserna vid behov kan påräkna förbundets hjälp vid genomförande av skyddsjakt.

Konsekvenser för skyddsjakten omfattning

Differentierade riktlinjer för kriteriet ”förhindra allvarlig skada” kan leda till en ökad skyddsjakt efter varg. Det kan också en ökad användning av kriteriet ”tvingande skäl av allt överskuggande allmänintresse” leda till. Hur stor ökningen blir beror dels på tillämpningen, dels på andra faktorer. Behovet av skyddsjakt styrs också av vargstammens utveckling och spridning, förutsättningar i specifika områden och situationer, samt hur väl andra skadeförebyggande åtgärder kan användas.

¹ Europeiska Kommissionen, Kompletterande motiverat yttrande – Överträdelse nummer 2010/4200, SG-Greffe (2015) D/6901, Bryssel 2015-06-19

3 Arbetet med uppdraget

3.1 Hur uppdraget har utförts – öppen process

Enligt uppdraget ska arbetet bedrivas i en öppen process gentemot berörda intresseorganisationer. Detta har gjorts genom kommunikation med nationella Rovdjursrådet. I rådet finns representanter för Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF, Samernas Riksförbund, Föreningen Sveriges Fäbodbrukare, Skogsindustrierna, Naturskyddsföreningen, Viltskadecenter och länsstyrelserna. Den 13 juli 2015 fick rådets ledamöter skriftlig information om uppdraget och Naturvårdsverket efterfrågade då förslag från ledamöterna på vilka förändringar av skyddsjakten som kan bidra till de rovdjurspolitiska målen. Rådet fick den 10 augusti 2015 ytterligare information om uppdraget och förnyad förfrågan om förslag.

En stor del av rådets sammanträde den 1 september 2015 ägnades åt information och diskussion om uppdraget och tänkbara åtgärder för att utveckla skyddsjakten. Den 15 september fick rådet ta del av ett utkast och möjlighet att skriftligen inkomma med synpunkter. Skriftliga synpunkter inkom från LRF, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund och Världsnaturfonden. Dessa synpunkter har beaktats i det slutliga arbetet med redovisningen.

3.2 Dialog med Viltskadecenter och länsstyrelserna

Uppdraget ska genomföras i dialog med Viltskadecenter på Sveriges lantbruksuniversitet samt med länsstyrelserna. Dialogen med Viltskadecenter inleddes i juni 2015. Den har pågått fortlöpande hela uppdragstiden. Viltskadecenter har dessutom levererat underlag till redovisningen.

Länsstyrelserna har blivit involverade genom en dialog med en referensgrupp bestående av representanter från sju olika länsstyrelser. Möten med referensgruppen har ägt rum den 21 augusti och den 2 september (workshop). Den 15 september fick referensgruppen ta del av ett utkast och möjlighet att inkomma med synpunkter. Totalt 10 svar inkom. Inkomna synpunkter har beaktats i det slutliga arbetet med redovisningen.

Som ett led i att identifiera och beskriva metoder för skydds jakt på varg i detta regeringsuppdrag har Naturvårdsverket skickat en skrivelse med frågor till samtliga länsstyrelser utom Gotland. Länsstyrelserna har ombetts att bland annat beskriva de jaktformer och jaktmedel som använts vid skydds jakt och deras erfarenheter från de genomförda skydds jaktarna (se bilaga 3). Arton av de 20 tillfrågade länen har svarat.

3.3 Arbetet på Naturvårdsverket

Arbetet med uppdraget har letts av en styrgrupp. Den arbetsgrupp på Naturvårdsverket som har arbetat med uppdraget har bestått av handläggare från enheten för viltanalys, sektionen för art- och områdesskydd, sektionen för vilthälsa, sektionen för vägledning om naturskydd, vilt och kretslopp, kanslienheten på avdelningen för verksamhetsstöd, samt enheten för regeringsuppdrag och remisser.

I avsnitt 4, Rättsliga möjligheter till utveckling, har en advokatbyrå bistått Naturvårdsverket med beskrivning, analys och utarbetande av slutsatser.

4 Rättsliga möjligheter till utvecklad skydds jakt

4.1 Utgångspunkt

I Sverige tillämpas skydds jakt under vissa förutsättningar för att förhindra skador. Tamdjursägare har också rätt att skydda sina djur på vissa villkor utan att ett särskilt beslut om skydds jakt krävs. Regeringsuppdraget innehåller en fråga om skydds jakt kan användas i förebyggande syfte i större utsträckning än i dag. Saken behandlas först ur ett EU-rättsligt perspektiv eftersom det är EU-regler som ligger till grund för den svenska regleringen. Därefter görs en genomgång av de svenska bestämmelserna och de domstolsavgöranden som finns. Avsnittet om EU-rätt bygger till stor del på det tilläggsuppdrag (M2011/2803/Nm) om den svenska rovdjurspolitiken som Naturvårdsverket redovisade till regeringen 2011.

Kommissionen har i motiverat yttrande (överträdelse nummer 2010/4200)² framfört uppfattningen att Sverige har överträtt artiklarna 12 och 16 i art- och habitatdirektivet. Kommissionens invändningar avser den svenska vargpolitiken (avseende lämpliga alternativ samt att åtgärder inte ska försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten) och tillämpningen av artikel 16.1 e). Inga särskilda synpunkter har lämnats på de svenska bestämmelserna om skydds jakt, dock att kriterierna annan lämplig lösning samt gynnsam bevarandestatus (GYBS) gäller generellt för alla undantag från artikel 16.1 och således har bäring även på skydds jakt.

4.2 EU-rätt

4.2.1 Bakgrund

Art- och habitatdirektivet (AHD) överensstämmer i viktiga delar med fågeldirektivet 2009/147/EU (som har ersatt direktiv 79/409/EEG), bland annat vad gäller undantaget från det strikta skyddet (av fåglar). EU-rättslig praxis avseende fågeldirektivet kan därför vara betydelsefull även för tolkningen av art- och habitatdirektivet. AHD bygger på Bernkonventionen, som har ratificerats av Sverige och EU. Artikel 16.1 överensstämmer i stort sett helt med konventionens 9. Det är därför även relevant hur konventionen har tolkats när det gäller undantagsmöjligheterna.

4.2.2 Regler

Enligt artikel 12.1 a) i AHD ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4a, med förbud mot att avsiktligt fånga

² Europeiska Kommissionen, Kompletterande motiverat yttrande – Överträdelse nummer 2010/4200, SG-Greffe (2015) D/6901, Bryssel 2015-06-19

eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs. Vargen finns listad i bilaga 4a.

I artikel 16 i samma direktiv listas en rad undantagsbestämmelser från det strikta skyddet i artikel 12. Av artikel 16.1 b) följer 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 artiklarna 12-14 samt 15 a) och b) för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom. Enligt 16.1 c) får undantag även göras 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.

Bestämmelserna ska även ses i ljuset av direktivets syfte. I ett avgörande avseende fågeldirektivet konstaterade EU-domstolen att ett undantag från det strikta skyddet inte kan åberopas redan på den grunden att det av inledande artiklar i direktivet följer att det grundläggande skyddsintresset ska vägas mot andra behov. Samtidigt konstaterade EU-domstolen att även om artikel 2 inte innebär ett självständigt undantag från systemet med skydd, visar artikeln ändå att direktivet beaktar å ena sidan behovet av effektivt skydd av fåglar och å andra sidan krav avseende allmän hälsa och säkerhet, ekonomi, ekologi, forskning, jordbruk och fritidssysselsättning.

EU-domstolen konstaterade i ett mål (C-118/94) rörande artikel 9 i fågeldirektivet att den artikeln innebär stora möjligheter att medge undantag från den allmänna skyddsregleringen, men enbart i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade behov och situationer. Artikel 9 i fågeldirektivet motsvarar artikel 16.1 i AHD. Kommissionen konstaterar i sin vägledning att de nationella genomförandeåtgärderna ska garantera full tillämpning av direktivet, utan att förändra villkoren, selektivt tillämpa direktivets bestämmelser eller lägga till ytterligare villkor eller undantag som går utöver vad direktivet anger.

Punkten b)

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

Kommissionen betonar i sin vägledning om strikt skydd att undantaget avser *ekonomiska intressen* och att *skadan som ska undvikas måste vara allvarlig*. Kommissionen hänvisar till EU-domstolens uttalande i ett mål avseende tillämpning av fågeldirektivet (C-247/85) som stöd för att mindre skada inte omfattas. Av det följer att *ren olägenhet och normal affärsrisk inte omfattas*. Uppräkningen i punkten b) är inte fullständig utan andra skadesituationer kan omfattas. Eftersom denna bestämmelse är avsedd att förhindra allvarlig skada är det inte nödvändigt att den allvarliga skadan redan har inträffat. Det är tillräckligt att sådan allvarlig skada sannolikt kommer att inträffa ("is likely to occur") (se nedan om skillnader i den engelska och svenska versionen). Kommissionen betonar även i sin vägledning om fågeldi-

rektivet (Vägledning för jakt enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar, februari 2008) det tydliga ekonomiska intresset bakom undantaget och att det syftar till att förhindra skada och därför inte är en åtgärd mot skador som redan har inträffat utan mot skador som med stor sannolikhet (high probability) kommer att inträffa. Det måste också finnas grunder att konstatera att skadorna kommer att bli allvarliga om inget görs. Skador kan exempelvis bero på artens födointag, skadegörelse och föroreningar.

LCIE står för Large Carnivore Initiative for Europe. Det är en arbetsgrupp inom IUCN (International Union for Conservation of Nature), ett globalt miljönätverk med stater, myndigheter, NGO:s, akademiker m.fl., som medlemmar. LCIE har gett ut en rapport, som kommissionen har ställt sig bakom och sagt att den visar den bästa tillämpningen ("best practice"), vilket bidrar till att den är betydelsefull som vägledningsdokument. Av LCIE:s vägledning (LCIE Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores in Europe 2008) följer att punkten (b) sannolikt kommer att vara den som åberopas mest på grund av att stora rovdjur kan angripa djurbesättningar (särskilt får och renar) och sällskapsdjur. En avgörande faktor här är uttalandet att motivet är att undvika allvarlig skada, inte att endast reagera på skada som har inträffat. Arbetsgruppen har bekräftat denna tolkning. Därför kan denna grund enligt LCIE användas för att både försöka att selektivt flytta specifika individer som antas vara ansvariga för ett oproportionerligt antal angrepp på djurbesättningar (så kallade problemindivider), och att antingen hålla rovdjur utanför vissa områden med många djurbesättningar eller att begränsa rovdjurspopulationen på en nivå som håller angreppen på acceptabla nivåer. Frågan hur mycket skada som är allvarlig skada är svårt att definiera eftersom det beror på lokala acceptansnivåer, men det måste vara av allvarlig natur.

I ett avgörande avseende fågeldirektivet, som gällde jakt med limstickor i en spansk region (Mål C-79/03) i syfte att förhindra allvarliga skador på grödor, hävdade Spanien att sådan jakt var lämplig eftersom annat sätt (skrämselfkanoner) var alltför dyrt i förhållande till kostnaderna för skadan och även kunde orsaka bränder. Man menade vidare att användning av gevär skulle innebära en ökning av antalet jakttillstånd och en förlängning av jaktsäsongen. Domstolen, som kom fram till att undantaget inte var tillämpligt, menade att limsticksmetoden inte användes i någon utsträckning i andra regioner med samma problem och att kopplingen till den påstådda skadan var svag eftersom de flesta limstickorna fanns i områden där aktuella odlingar inte fanns. I ett annat avgörande som gäller fågeldirektivet (C-247/85) har EU-domstolen funnit att allvarlig skada på gröda och fruktträdgårdar eller förorening och oljud i städer eller på andra platser i princip gör att undantag från skyddet skulle kunna medges.

Punkten 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

I kommissionens vägledning om strikt skydd behandlas det tredje skälet för undantag, som omfattar ”tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse”. Detta begrepp är inte definierat i direktivet men punkten nämner skäl som folkhälsa, människors säkerhet, sociala eller ekonomiska faktorer och orsaker med betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. Men uppräknningen inte är uttömmande. På andra områden inom EU-rätten där det finns liknande begrepp, exempelvis varors fria rörlighet, har EU-domstolen ansett att allt överskuggande krav eller skäl av allmänintresse kan motivera nationella åtgärder som begränsar principen om den fria rörligheten. EU-domstolen har erkänt allmän hälsa, miljöskydd och strävan efter legitima mål avseende ekonomi och samhällspolicy som sådana tvingande krav. Samma koncept återfinns i direktivets artikel 6.4 och kommissionens vägledning av denna artikel anger att projekt som enbart är av intresse för företag eller enskilda individer generellt sett inte skulle omfattas. Vidare betonar kommissionen att det måste understrykas att det allmänna intresset måste vara väsentligt/allt överskuggande. Ett väsentligt allmänintresse bör sannolikt också vara långsiktigt.

LCIE skriver i sin vägledning att ”motivering (c) potentiellt skulle kunna användas för att begränsa angrepp mot vilt om detta någonsin skulle kunna påvisas vara aktiviteter av allt överskuggande allmänintresse. Den kommer dock mer sannolikt att användas för att avlägsna rabiessmittade, aggressiva, oskygga eller andra specifika enskilda djur som uppvisar oönskat beteende... Motivering (c) [och (e)] skulle kunna omfatta fall där ett jaktuttag (”de facto hunter harvest”) behövs för att uppnå lokal acceptans för stora rovdjur bland befolkningen på landsbygden. Denna situation är helt klart för handen i många nordiska och östeuropeiska länder och är väldokumenterad i samhällsvetenskaplig forskning... Det förefaller dock osannolikt att enbart ”önskan” att fortsatt jaga skulle kunna vara ett motiv i enlighet med de ursprungliga syftena med direktivet. Sammantaget kommer det sannolikt att finnas många situationer där en eller flera av motiveringarna föreligger.”

EU-domstolen har i ett avgörande (C-441/03) uttalat att när det gäller den prövning som ska ske enligt artikel 6.4 i AHD bör det beaktas att de komplexa faktorer som den hänvisar till, såsom avsaknad av alternativa lösningar och förekomsten av tvingande skäl av allt överskuggande allmänintresse, avser att ge medlemsländerna möjlighet att vidta alla kompensationsåtgärder för att garantera att Natura 2000 i stort bevaras. Vidare anger domstolen att där en aktuell plats hyser en prioriterad livsmiljö eller en prioriterad art (såsom varg) är det endast ett begränsat antal sådana tvingande skäl som man kan luta sig emot för att försvara att en plan eller ett projekt ändå genomförs.

4.2.3 Praxis - Den finska vargen

EU-avgörandet som kallas för Den finska vargen³, behandlar flera frågor som är intressanta ur svenskt perspektiv avseende artikel 16.1 b). Naturvårdsverket förutsätter att kommissionens grunder för talan och Finlands invändningar är kända och redovisar därför endast domstolens bedömning.

EU-domstolen konstaterar att kommissionen varken rest invändningar mot de finländska bestämmelserna eller mot konkreta fall av vargjakt, utan att den har kritiserat den finländska förvaltningspraxisen. Därefter konstaterar domstolen att även om de nationella bestämmelserna i sig är förenliga med gemenskapsrätten så kan ett fördragsbrott bero på att en förvaltningspraxis strider mot gemenskapsrätten. Bevisbördan ligger enligt fast EU-praxis på kommissionen att visa att Finlands praxis påverkar det strikta skyddssystemet för varg. Samtidigt innehåller artikel 16.1 undantagsbestämmelser vilka ska tolkas restriktivt och det är den myndighet som fattat beslutet som har bevisbördan för att de nödvändiga förutsättningarna föreligger för undantag. Domstolen fastslår att kommissionen inte företett tillräckliga bevis för att det finns en finsk förvaltningspraxis att utfärda licenser för jakt på varg utan att först bedöma artens bevarandestatus eller utan att noggrant och tillräckligt motivera avsaknaden av andra lämpliga lösningar. Den huvudsakliga grunden för domstolen var att den av kommissionen åberopade perioden var för kort för att utgöra förvaltningspraxis.

Domstolen framhåller att bevarandestatusen för vargen i Finland inte var gynnsam. Härefter uttalar domstolen att det likväl är möjligt att bevilja sådana undantag i särskilda fall. Nämligen när det ”vederbörligen har konstaterats” att det inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos populationer eller förhindra återställandet av gynnsam bevarandestatus. Domstolen finner, i likhet med kommissionens riktlinjer, att det inte kan uteslutas att dödandet av ett begränsat antal individer inte påverkar det eftersträvade syftet i artikel 16.1, dvs. att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus avseende vargpopulationerna i deras naturliga utbredningsområde.

Domstolen går vidare till att beröra två beslut om jaktlicens som finländska myndigheter utfärdat för vargjakt. I två fall hade vargjakt godkänts på ett bestämt antal vargar inom ett väl avgränsat geografiskt område, men utan att artens bevarandestatus först hade bedömts, utan att avsaknaden av andra lämpliga lösningar noggrant och tillräckligt hade motiverats, och utan att de vargar som orsakade de allvarliga skadorna och som fick fällas exakt hade identifierats. Domstolen kom fram till att beslut, som dels inte fattas på grundval av en bedömning av hur vargjakten påverkar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa populationer i deras naturliga utbredningsområde, dels inte innehåller en noggrann och tillräcklig

³ Mål C-342/05 mot Finland med anledning av påstått fördragsbrott mot habitatdirektivet pga. skydds jakt på varg

motivering beträffande avsaknaden av andra lämpliga lösningar, strider mot artikel 16.1 i habitatdirektivet. I sammanhanget erinras dock om att det inte förs talan mot några konkreta fall, utan att det är en förvaltningspraxis som kritiseras.

Avseende kommissionens kritik att jaktlicenser utfärdas i preventivt syfte, eller i vart fall utan att något samband med den individ som orsakat den allvarliga skadan vederbörligen har upprättats, så konstaterar domstolen att det enligt artikel 16.1 i habitatdirektivet inte krävs att en skada ska ha uppstått innan undantagsåtgärder kan vidtas. Men den finländska regeringen har medgett att jaktlicensen, mot bakgrund av att vargen är ett flockdjur, inte alltid kan avse just den eller de individer som orsakar den allvarliga skadan. Även om det från det förra inte kan uteslutas att utfärdandet av en jaktlicens för att fälla en eller flera individer i en vargflock, i vilken vissa orsakar eller skulle kunna orsaka allvarlig skada, kan medföra att denna skada undviks, undanröjs eller minskas, konstaterar domstolen att uppgifterna i målet inte ger något stöd för att detta skulle bli resultatet i förevarande fall. I sammanhanget framhålls att det av förvaltningsplanen anges att vissa anser att jakten håller vargen skygg och därigenom förebygger vargrelaterade skador, när andra anser att jakt på flockdjur leder till ökade skador. Vidare anförs att rönen från den biologiska forskningen är knappa. Under dessa förutsättningar godtas kommissionens invändningar mot att jaktlicenser utfärdas i preventivt syfte.

Omständigheten att jaktlicenser också begränsas genom en regional kvot anser domstolen inte vara oförenlig med artikel 16.1. Kvoten, som fastställs mot bakgrund av antalet individer som kan undvaras utan risk för den aktuella arten, utgör nämligen endast en ram inom vilken jaktlicenser kan utfärdas när villkoren i artikel 16.1 även är uppfyllda.

4.2.4 Hur ska EU-rätten genomföras?

Kommissionen har gett ut vägledning om tillämpningen av artiklarna 12 och 16 i AHD. Vägledningen är inte bindande utan EU-domstolen avgör slutligt hur ett direktiv ska tolkas. Men vägledningen visar kommissionens syn på hur direktivet ska genomföras och tillämpas och det är rimligt att anta att så länge som ett medlemsland håller sig inom de ramar som vägledningen ger så kommer kommissionen inte att vidta åtgärder mot landet. Mot bakgrund av att kommissionen har ställt sig bakom LCIE:s vägledning och sagt att den visar bästa tillämpning ("best practise") får även denna anses ha betydelse vid tolkningen av direktivet.

Kommissionen konstaterar i sin vägledning om strikt skydd (Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, februari 2007) att AHD inte i detalj definierar vilka konkreta åtgärder som krävs för att uppfylla direktivets krav utan ger medlemsstaterna ett visst manöverutrymme och flexibilitet. Direktivet möjliggör för medlemsstaterna att genomföra bestämmelserna på *ett proportionerligt och lämpligt sätt* förutsatt att vissa grundläggande krav respekteras, ett förhållningssätt som gäller alla direktivets bestämmelser, även artiklarna 12 och 16.

Vidare menar kommissionen att flexibilitet och proportionalitet inte minskar medlemsländernas skyldigheter att handla effektivt för att uppnå direktivets syfte men medger utrymme för myndigheterna att anpassa genomförandet till de specifika (*landspecifika*) förutsättningarna vad gäller såväl bevarandestatus som sociala, ekonomiska och kulturella villkor. Genomförande med ett flexibelt och proportionerligt förhållningssätt förutsätter att medlemsstaterna agerar inom ett tydligt ramverk av samordnade och effektiva åtgärder som tillämpas sammanhängande och med tillräckliga skyddsåtgärder. Vikten av att ha ett ramverk, en plan, framhålls.

Proportionalitetsfrågan kommer in vid tillämpningen av undantag. I vägledningen avseende artikel 16 skriver kommissionen att om proportionalitet tillämpas innebär inte detta att något av villkoren för undantagen åsidosätts eller marginaliseras men deras tillämpning kan anpassas i ljuset av direktivets övergripande syfte. Generellt gäller att skärpan hos något av villkoren eller ”prövningarna” ökar i förhållande till hur allvarlig inverkan ett undantag kan få på arten/populationen.

En annan sak som har betydelse vid ett nationellt genomförande med beaktande av proportionalitet är kommissionens uttalande att den myndighet som har den bästa överblicken över landet (och kanske även gränsöverskridande) måste vägleda vad gäller en tillämpning av proportionalitet, även om den faktiska tillämpningen sker på regional eller lokal nivå.

Eftersom AHD innehåller ett strikt skydd för vissa arter, bland annat varg, behövs möjlighet till undantag från bestämmelserna. När det föreligger ett omedelbart hot mot verkligt betydande intressen, som människors liv och hälsa, måste det, enligt generaladvokatens förslag (punkt 52) till avgörande i Den finska vargen (se nedan), vara möjligt att frångå de förbud som ska säkerställa ett artskydd, oberoende av artens bevarandestatus, om det utgör enda möjligheten att avvärja hotet. Detta torde nog närmast motsvara rätt till nödvärn.

Vad som krävs för att det ska anses vara tillräckligt säkert att ett undantag inte förvärrar eller förhindrar GYBS anges inte i Den finska vargen. Kommissionen anger i sina riktlinjer att man bör väga in hur långt ifrån GYBS den berörda populationen är. Av samma riktlinjer följer att om populationen inom en region är väl-mående så är det möjligt att medge undantag även om situationen inte är lika bra på en mer övergripande (biogeografisk) nivå. Om bevarandestatusen är olika på olika analyserade nivåer bör man börja med att analysera situationen på populationsnivå, och effekter av undantaget på populationen bör därefter bedömas i relation till situationen på biogeografisk nivå. Därigenom kan man väga in olika situationer och bevarandebestånd. Kommissionen framhåller också att proportionalitetsprincipen gör att det är lättare att bevilja ett undantag om medlemsstaten har ett strukturerat arbete (exempelvis en åtgärdsplan) för att säkerställa artens skydd och undantaget inte motverkar eller förstör detta. Av generaladvokatens yttrande i Den finska vargen framgår det att bedömningen av GYBS görs med beaktande av den fin-

ländska vårdplanen där man utgår ifrån att den finländska vargstammen inte utgör ett långsiktigt livskraftigt inslag i sin naturliga livsmiljö i Finland förrän den omfattar minst 20 par som fortplantar sig. Då räknar man även med invandringen av vargar från den rysk-karelska vargstammen.

I förslaget till avgörande i Den finska vargen uttalade generaladvokaten följande:

*”Med stöd av tillgänglig information kan emellertid inte heller detta påstå-
ende [att jakt på en flock som lever i närheten av människor och orsakar
stora skador möjligen skulle få flocken att ändra sina vanor och hålla sig på
större avstånd] motivera ett odifferentierat tillstånd för avskjutning av ett
visst antal vargar. Här krävs det snarare ännu flera vetenskapliga belägg
innan ett sådant påstående kan godtas. Forskningen skulle inte bara upplysa
om i vilken utsträckning som jakt över huvud taget är en lämplig metod för
att bibehålla vargarnas skygghet, utan också om i vilken form jakten ger ef-
fekt och skulle påverka vargstammen i minsta möjliga utsträckning, till ex-
empel om flockens alfadjur bör fällas - och i så fall under vilka omständig-
heter -, eller endast ungdjuren eller, kanske till och med, hela flocken. Något
annat som skulle behöva prövas är om man i stället för att fälla vargarna
kunde nöja sig med andra åtgärder, t.ex. dem som har föreslagits av kom-
missionen: att nyttodjuren får övernatta i stall eller placeras bakom effektiva
stängsel, att man använder sig av luktämnen eller andra medel i vargav-
skräckande syfte och ger ersättning för de skador som har orsakats.”*

När det gäller den språkliga innebörden av ”allt överskuggande allmänintresse” i artikel 16.1 c) AHD kan det vara intressant att se nyanserna i begreppen hos andra språkversioner. Det engelska ”overriding” används såväl i artikel 6.4 som i 16.1 c) och översätts normalt med ”allt överskuggande” eller ”dominerande”. Det franska begreppet ”d’intérêt public majeur” översätts närmast med ”av större allmänintresse”. Det danska ”væsentlige” överensstämmer med det svenska ”väsentligt”. Det kan därför ligga närmast till hands att betydelsen är ”väsentligt” genomgående i det svenska direktivet. Detta begrepp förekommer i den svenska versionen (artikel 6.4), överensstämmer helt med den danska versionen och förefaller inte strida mot de övriga. ”Väsentligt” bör nog språkligt anses vara något mindre strikt än ”allt överskuggande”.

Av de vägledningar som finns om AHD och Bernkonventionen följer att ”allvarlig skada” (16.1 b) AHD) inte omfattar mindre skada, inte heller ren olägenhet och normal affärsrisk. Det är svårt att definiera allvarlig skada eftersom det beror på lokala acceptansnivåer, men det måste vara av allvarlig natur. Allvarlig skada måste utvärderas bland annat utifrån intensiteten och varaktigheten hos de skadebringande åtgärderna och resultatet och graden av förstörelse eller försämring. ”Allvarlig” behöver inte innebära att skadan är allmänt förekommande. I vissa fall kan den egendom som är berörd endast omfatta en begränsad yta (exempelvis en region) eller t.o.m. en viss gård eller grupp av gårdar. I det senare fallet måste dock

undantagen vara proportionerliga. Det förhållandet att en isolerad gård drabbas av skada skulle inte motivera att en art fångas eller dödas över ett mycket stort område, om det inte kan göras troligt att skadan skulle kunna sträcka sig till andra områden.

4.3 Svensk rätt

4.3.1 Bakgrund och förutsättningar

Inga större förändringar har skett av jaktlagen, som trädde i kraft den 1 januari 1988 men som till stor del bygger på en lagstiftning från 1930-talet, när det gäller skyddade arter sedan lagens tillkomst. Jaktlagens bemyndiganden om reglering av handel med samt montering eller annan preparering av vilt togs emellertid i stället in i miljöbalken när denna trädde ikraft.

Förordningar under jaktlagen är jaktförordningen och förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Naturvårdsverket har ett flertal föreskrifter som reglerar jakt och vilt, bland andra Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Enligt 3 § jaktlagen är viltet fredat och får jagas endast om detta följer av lagen eller av föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av denna. 5 § jaktlagen stadgar bland annat att vilt inte får ofredas eller förföljas annat än vid jakt. Dock får markinnehavaren vidta lämpliga åtgärder för att motverka skador av vilt om sådana skador inte kan motverkas på annat tillfredsställande sätt. 9 § jaktlagen ger polismyndigheten rätt att låta avliva ett djur om det orsakar avsevärd skada eller om det kan antas fara farligt för människors säkerhet förutsatt att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning. Av 23 a § 3 jaktförordningen följer att om det inte finns någon annan lämplig lösning, och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, får beslut om jakt som avses i 23 b, 24, 25 och 29 §§ meddelas för att förhindra allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom. Enligt 23 a § 1 får ett sådant beslut om jakt även meddelas av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

Enligt 23 b § samma förordning får Naturvårdsverket efter ansökan av den som riskerar att drabbas av skada eller på eget initiativ, om det finns förutsättningar enligt 23 a §, besluta om skydds jakt efter bland annat varg. Om det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå, får beslut om skydds jakt fattas även om någon skada inte har inträffat.

Av jaktförordningen följer att Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelsen att besluta om skydds jakt med stöd av 23 b §. Rätten att fatta beslut om skydds jakt

efter varg är överlämnad till alla länsstyrelser i Sverige, utom till Länsstyrelsen i Gotlands län, genom Naturvårdsverkets beslut den 25 juni 2015.

Enligt 28 § jaktförordningen ges tamdjursägare rätt att skydda sina djur på vissa villkor om exempelvis varg angriper tamdjur eller om det finns skäligen anledning att befara ett sådant angrepp utan att ett särskilt beslut om skydds jakt krävs. Rovdjuret får endast dödas om det inte går att skrämja bort det eller på något annat lämpligt sätt avbryta eller avvärja angreppet. Har man använt rätten att skydda sina tamdjur ska detta anmälas till länsstyrelsen. Naturvårdsverket ska fortlöpande bedöma om skydds jakt enligt bland annat 28 § jaktförordningen försvårar upprätthållandet av en GYBS.

Regeringen har med stöd av bemyndigandet i miljöbalken utfärdat artskyddsförordningen med bestämmelser om fridlysning, införsel, import och export, förvaring, handel och transport, preparering, djurparker m.m. Förordningen har två bilagor med fridlysta arter. Bilaga 1 omfattar arter som har fridlysts för att uppfylla kraven i AHD och fågeldirektivet. Det finns i 4 § artskyddsförordningen förbud mot att, beträffande bland annat varg, avsiktligt fånga eller döda djur, avsiktligt störa djur, avsiktligt förstöra eller samla in ägg eller att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatsar. Vid legal jakt gäller inte detta förbud utan i stället hänvisas till bestämmelser i jaktlagen och jaktförordningen. Länsstyrelsen får enligt 14 § artskyddsförordningen ge dispens från förbudet i det enskilda fallet om vissa förutsättningar som motsvarar de i artikel 16.1 i AHD föreligger.

Förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn reglerar hur miniminivåerna sätts. Länsstyrelserna föreslår till samverkansrådet det minsta antal föryngringar per år av varg som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla (miniminivå) för det egna länet. Det finns ett samverkansråd för vart och ett av de tre rovdjursförvaltningsområdena. Samverkansrådet ska sedan till Naturvårdsverket lämna förslag till miniminivåer i rovdjursförvaltningsområdet och i respektive län inom området. Naturvårdsverket fastställer miniminivåerna inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Samverkansrådet ska med beaktande av rovdjursförvaltningsplanerna och de fastställda miniminivåerna utforma långsiktiga övergripande riktlinjer för rovdjursförvaltningen i rovdjursförvaltningsområdet. I förordningen återfinns också kravet på en årlig rovdjursinventering i länen. Inom renskötselområdet ska länsstyrelsen även efter samråd med berörda samebyar undersöka antalet föryngringar av bland annat varg inom samebyns svenska betesområde och om den förekommer regelbundet eller tillfälligt inom samebyn. Resultaten lämnas till Naturvårdsverket som årligen granskar och fastställer inventeringsresultat.

Det finns en särskild viltförvaltningsdelegation i varje län som fattar övergripande beslut om riktlinjer för viltförvaltningen i länet. I delegationen sitter representanter för olika samhällsintressen samt flera politiskt valda ledamöter. Delegationen är en del av respektive länsstyrelse och fattar beslut om övergripande riktlinjer för bland

annat viltförvaltningen i länet, licensjakt och skydds jakt inom länet samt bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen (2001:724). Viltförvaltningsdelegationerna ska också pröva frågor om godkännande av förvaltningsplaner för länet och förslag till miniminivåer för länets rovdjursstammar.

Enligt förarbeten till jaktlagen utformades lagens tillsynsbestämmelse delvis efter motsvarande bestämmelse i lagen (1950:596) om rätt till fiske. Tillsyn enligt jaktlagen sker genom av länsstyrelsen förordnade jakttillsyningsmän. Förordnande får ske efter ansökan av uppdragsgivare som är jakträttsinnehavare. Länsstyrelsen kan också utse egen personal. Enligt jaktförordningen är det Rikspolisstyrelsen som meddelar föreskrifter om förordnande och utbildning av jakttillsyningsmän samt om deras utrustning. Länsstyrelsen är däremot tillsynsmyndighet för artskyddsbestämmelserna. Naturvårdsverket har i sin redovisning av tidigare regeringsuppdrag (dnr 411-7029-08 En modell för ett utökat regionalt ansvar för rovdjuren m.m. s 43) påpekat att frågan om tillsyn är viktig och komplex och att den kunde antas få ökad betydelse med de då nya reglerna om förvaltning av de stora rovdjuren.

4.4 Analys

Reglerna om skydds jakt i 23 a och b §§ överensstämmer med AHD och möjliggör beslut om skydds jakt utan att skada har uppstått (s.k. preventiv skydds jakt). 28 § jaktförordningen kan tillämpas direkt utan föregående beslut och har vissa brister i förhållande till AHD. Det saknas en tillräcklig koppling i det enskilda fallet till bedömningen av gynnsam bevarandestatus, uppräkningsen av andra lämpliga lösningar i tredje stycket är begränsad till att skrämja rovdjuret eller att avbryta eller avvärja angreppet. Dessutom kan ägare eller vårdare döda ett rovdjur redan vid angrepp av ett tamdjur, vilket gör att rekvisitet ”allvarlig skada” alltid anses föreligga redan när ett enda tamdjur är hotat på sätt som omfattas av bestämmelsen. 9 § jaktlagen bedöms inte vara helt i enlighet med direktivets krav eftersom det saknas koppling till gynnsam bevarandestatus. Dessutom är det språkliga skillnader i förhållande till 23 a och b §§ jaktförordningen. Behovet av en ”nödparagraf”, som gäller alla arter, är inte utrett men kan nog antas vara stort. Även inom EU-rätten erkänns nödrätt.

Preventiv skydds jakt i den meningen att skada inte behöver ha inträffat är möjligt men ett samband mellan skydds jakten och förhindrande av skada måste finnas (se Den finska vargen), vilket lämpligen sker genom att de vargar som bedöms kunna orsaka skada kopplas till beslutet om skydds jakt. Det är inte nödvändigt att dessa redan orsakat skada, eller att de blir specifikt identifierade på individnivå, men för att dispens ska vara möjlig måste skadan vara sannolik, vilket i praktiken bör behöva kopplas till en eller flera vargindivider eller möjligen en flock och argument om varför skadan är sannolik.

Enligt 23 b § första stycket sista meningen jaktförordningen får beslut om skydds jakt fattas även om någon skada inte har inträffat (preventiv skydds jakt) om det

finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå. Enligt AHD artikel 16.1 b) får undantag göras ”för att undvika allvarlig skada”. Om svenska lagbestämmelser är strängare än AHDs gäller de svenska reglerna. AHD är ett minimidirektiv och det står medlemsländerna fritt att införa nationella regler som innebär ett striktare miljöskydd. Frågan är om kvalificeringen ”stor” krävs enligt direktivet. Den vägledning vi har kunnat finna är kommissionens vägledning om strikt skydd där det i den svenska versionen står att eftersom bestämmelsen (artikel 16.1 b) syftar till att förebygga allvarlig skada, så krävs inte att den allvarliga skadan redan har skett; det räcker att sannolikheten är stor för att sådan allvarlig skada kommer att ske. I den engelska versionen av vägledningen är formuleringen däremot att ”such serious damage is likely to occur”. Den svenska versionen av vägledningen tycks ha en högre tröskel för när undantag får beviljas än den engelska. Den svenska nivån överensstämmer dock med vägledningen om fågeldirektivet artikel 9.1 där det anges att risken att skada ska uppstå inte räcker. Om skadan ännu inte är uppenbar bör tidigare erfarenhet påvisa stor sannolikhet för att skada kommer att uppstå. Det finns således en oklarhet i om sannolikheten för allvarlig skada behöver vara stor eller inte. Detta skulle kunna påverka möjligheten att medge undantag.

Artikel 16.1 c) AHD motsvaras av 23 a § punkten 1 i jaktförordningen. Den är inte särskilt tydlig i formuleringen och hur den ska tillämpas är inte givet. Punkten i direktivet har främst använts som grund för att bevilja undantag för genomförande av infrastrukturprojekt och liknande där det sällan är någon diskussion om orsaken har ett väsentligt eller allt överskuggande allmänintresse eller inte. Uppräkningen av intressen i punkten är inte uttömmande och även andra kan komma i fråga. Enligt kommissionens vägledning faller inte verksamheter eller aktiviteter som bara gynnar företag eller enskilda inom ramen för undantaget utan intresset måste vara allmänt och därutöver väsentligt och långsiktigt. Det är fullt möjligt att man med framgång skulle kunna argumentera för att förekomst av rovdjur inom vissa angivna områden skadar renskötseln som näring och att detta intresse, som är starkt kopplat till den samiska kulturen, skulle vara av allmänintresse och att undantaget därför skulle kunna vara tillämpligt. AHD syftar enligt artikel 2 till att bibehålla eller återställa en GYBS hos arter av gemenskapsintresse. Allmänt gäller enligt artikeln att åtgärder som vidtas enligt direktivet ska ta hänsyn bland annat till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Artikel 2 kan inte åberopas som en egen grund för undantag men vägs in om förutsättningarna enligt undantagsbestämmelserna i artikel 16 föreligger. Undantagen i artikel 16 ska tillämpas restriktivt men proportionalitetsavvägningen får generellt anses innebära att ju bättre bevarandestatus en art har, desto större är förutsättningarna att ta hänsyn till exempelvis kulturella värden.

I takt med att den svenska vargstammen växer och etablerar sig över ett större område uppkommer vissa konflikter mellan det strikta skyddet av arten och människornas önskan att fritt röra sig i naturen. Det händer att människor upplever en oro och rädsla för att exempelvis låta barn leka utomhus i områden där det finns varg-

förekomst eller att fritt röra sig i skog och mark. Frågan är om en sådan rädsla skulle kunna vara en grund för beslut om skyddsjakt. Undantagspunkten 16.1 b) i direktivet är knappast tillämplig eftersom den uteslutande rör ekonomisk skada. Däremot skulle möjligen 16.1 c) kunna åberopas. Det har ifrågasatts om rädsla skulle kunna omfattas eftersom punkten i direktivet talar om hälsa och säkerhet. Hälsa är ett begrepp som kan definieras på många olika sätt. Enligt världshälsoorganisationens (WHO) definition är hälsa ”ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande, inte endast frånvaro av sjukdom och funktionsnedsättning”. Enligt Nationella Folkhälsokommittén är stress och belastning, socialt stöd och nätverk, arbetssituation, självförtroende, förmåga att ha kontroll över sin tillvaro, hopp samt framtidstro faktorer som kan påverka hälsan. Hälsa har alltså en bred innebörd och stress och oro bör kunna omfattas. I Sverige har det i modern tid inte skett några vargattacker mot människor i det fria. Det förekommer dock på andra håll i världen och även om det då handlar om särskilda omständigheter såsom rabies, avsaknad av bytesdjur eller att vargar blivit habituerade, kan det vara svårt att generellt hävda att en rädsla eller oro är helt obefogad. LCIE skriver i sin vägledning att 16.1.c) sannolikt kommer att användas för att avlägsna rabieessmittade, aggressiva, oskygga eller andra specifika enskilda djur som uppvisar oönskat beteende. Undantagspunkten 23 a § punkt 1 jaktförordningen borde därför kunna åberopas vid påtaglig risk för ohälsa på grund av oro eller rädsla för oskygga eller närgångna djur. I ärendet avseende den s.k. Ockelbovargen (se avsnitt 7.4.1.2) har denna punkt åberopats (16.1.c) men i det fallet ansåg beslutsmyndigheten att den legala grunden var orsak av social karaktär.

Mot bakgrund av uttalandena från LCIE skulle Sverige kunna ha stöd i 16.1 c) AHD, som motsvaras av 23 a § punkt 1 jaktförordningen, för att ha ett visst jaktuttag på varg där ett sådant behövs för att uppnå lokal acceptans för stora rovdjur bland befolkningen på landsbygden. Det kan dock finnas betänkligheter med detta eftersom en sådan jakt – som definieras som skyddsjakt – skulle vara snarlik den svenska licensjakten, som ju har kritiserats av kommissionen. De övergripande invändningar som kommissionen har haft mot licensjakten (GYBS och annan lämplig lösning) skulle ha bäring även på sådan skyddsjakt. Däremot finns inte enligt artikel 16.1 c) samma krav på selektivitet som enligt 16.1 e). Artikel 16.1.c) innehåller heller ingen uttrycklig begränsning till antal. I punkten e) stadgas att den omfattar ”vissa exemplar” och i ”begränsad mängd”, detta saknas i c)-punkten men en generell förutsättning är att ett undantag ska uppfylla klart definierade behov och inte vara alltför ingripande i förhållande till det problem som ska hanteras. Det är inte känt i vilken utsträckning undantag enligt 16.1.c) tillämpas i andra EU-länder.

Det finns även vissa nationella regleringar på jaktområdet som kan lyftas fram i detta sammanhang. Idag finns i stort sett likalydande men inte identiska bestämmelser i AHD under miljöbalken och i jaktlagstiftningen. Vissa ord skiljer sig åt och vissa delar är utelämnade. Regelverken har samma legala grund i art- och habitatdirektivet men gäller parallellt. Det föreligger en risk för att beslut enligt

jaktlagen hanteras på ett annat sätt än om miljöbalken hade tillämpats. Ett exempel på svårigheter när man ska bedöma vilket regelverk som är tillämpligt gäller störning av djur. Sådan störning kan behöva ske avsiktligt exempelvis för att undvika skyddsjakt ("annan lämplig lösning"). Artskyddsreglerna gäller alla djur och åtgärder med undantag för om det är fråga om jakt eller fiske. Enligt 4 § artskyddsförordningen gäller förbud mot att, såvitt dispens inte har erhållits, avsiktligt störa djur, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Enligt samma paragraf gäller för jakt i stället bestämmelser i jaktlagen och jaktförordningen. Definitionen av jakt omfattar emellertid endast åtgärd för att fånga eller döda vilt eller att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt, vilket gör att störning inte omfattas av begreppet. Detta gör att artskyddsförordningen är tillämplig på störning av djur, i förekommande fall parallellt med 5 § jaktlagen, som ger markägare viss rätt att vidta åtgärder och 28 § jaktförordningen som ger var och en en möjlighet att skrämja varg som angriper tamdjur eller där det finns skäligen anledning att befara ett sådant angrepp. Bestämmelserna i 5 § jaktlagen och 28 § jaktförordningen tar inte över det grundläggande förbudet i artskyddsförordningen, då lagstiftningarna ju är parallellt tillämpliga. En dispens enligt den senare förordningen krävs därför egentligen alltid.

Att tillsyn över jakt efter strikt skyddade arter kan bedrivas av personer som inte är tjänstemän och som har fått en begränsad utbildning i de frågor som de ska bedriva tillsyn över kan vara otillräckligt för ett effektivt genomförande av reglerna. Det kan också ifrågasättas om det är effektivt att tillsyn över jakt- respektive artskyddsreglerna inte ligger hos samma tillsynsmyndighet.

4.5 Slutsatser

- Det är viktigt att fortsätta arbetet med planer för förvaltningen av varg, såväl på central som regional nivå, och att i sådana planer behandla frågor om proportionalitet. Det är säkrare och enklare att bedöma förutsättningarna för ett undantag föreligger om det finns ett strukturerat arbete (exempelvis en åtgärdsplan) för att säkerställa artens skydd och undantaget inte motverkar eller förstör detta.
- Förtydliganden i vägledning av vad "allvarlig skada" innebär skulle underlätta för beslutande myndigheter men också för svenska domstolar (se avsnitt 4.6.3 och 4.6.4). Uttalandet från LCIE (arbetsgruppen Large Carnivore Initiative for Europe) att begreppet är avhängigt lokala acceptansnivåer borde kunna ligga till grund för ett fortsatt arbete vad gäller skador som får accepteras, oftast mot ersättning, och om det finns särskilda förhållanden i vissa områden som gör att den lokala acceptansnivån får anses vara högre eller lägre. Här bör det finnas ett utrymme för särskilda hänsynstaganden med anledning av svenska förhållanden. Kunskapen och erfarenheten om exempelvis de allvarliga följderna på renkötseln inom vissa områden och tider borde kunna motivera mer generella skrivningar i vägledning om grunderna för varför förekomst av varg inom ett

visst område/tid är att betrakta som allvarlig. Se även avsnitt 6.2 om riktlinjer för allvarlig skada.

- För att undvika komplicerade bedömningar kring gynnsam bevarandestatus och frågan om en skydds jakt försämrar en ogynnsam bevarandestatus eller förhindrar återställandet av en gynnsam bevarandestatus kan vägledning inriktas på att underlätta för besluts- respektive prövningsinstanserna. Det bör vara möjligt att göra en mer övergripande bedömning med fokus på om syftet att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus påverkas negativt (se Den finska vargen). En sådan prövning skulle kunna innebära att tyngdpunkten läggs vid om skydds jakt skulle göra någon skillnad. Förekomsten av genetiskt viktiga vargar är dock alltid en faktor som gör att övriga krav skärps för att det ska vara möjligt att bevilja skydds jakt. Det föreligger genom inventeringar och övervakning ofta kunskap om var genetiskt värdefulla vargar finns, eller i vart fall har funnits vid den senaste inventeringen. Då framförallt unga vargar kan sprida sig mycket långt (se bilaga 1) bör man så långt det är möjligt analysera DNA för att säkerställa att inte en genetiskt viktig varg finns i området. Se även här avsnitt 6.2 om riktlinjer för allvarlig skada.
- Behovet av en översyn av jakt- och artskyddsregleringen har tidigare påtalats och kvarstår. Det är bland annat viktigt att det inte finns några legala hinder mot att använda störningsåtgärder där sådana bedöms kunna vara effektiva eftersom sådana åtgärder kan utgöra annan lämplig lösning enligt artikel 16.1 AHD. Även tillsynsfrågan bör ses över. Ytterligare en fråga som gäller ”annan lämplig lösning” är om det ska införas ett krav på en skadelidande eller potentiellt skadelidande om att stängsla där så är möjligt för att denne i ett senare skede ska kunna komma i fråga för ersättning om tamdjur dödas eller skadas eller om bristen av stängsling ska kunna påverka möjligheten att meddela beslut om skydds jakt. Det förekommer att erbjudande om stängsling avböjs eftersom det kan vara praktiskt svårt och kanske även kostsamt att hålla efter ett stängsel under den femårsperiod som gäller vid ersättning. Detta även på sådana ställen där en stängsling skulle kunna förväntas ge ett bra skydd mot rovdjursangrepp. Det är inte tydligt om gällande föreskrifter kan eller ska tillämpas så att underlåtenhet att stängsla där det bedöms vara en relevant åtgärd, leder till att ersättning inte medges för skadade djur.
- Det kan ifrågasättas om det enligt EU-rätten krävs att ”sannolikheten för allvarlig skada” behöver vara ”stor” för att dispens i preventivt syfte ska kunna ges från det strikta skyddet. Om det skulle bedömas tillräckligt att det är sannolikt att sådan skada skulle uppstå bör andra meningarna i 23 b § första stycket jaktförordningen utgå. Redan av formuleringen i 23 a § punkt 3 följer att beslut om skydds jakt får tas preventivt (”förhindra”). Att sannolikhet för allvarlig skada föreligger i ett enskilt fall bör kunna grundas på dokumenterad erfarenhet från liknande situationer. Sådan erfarenhet som är mer generell tillämplig och som kan underbyggas med statistik, beskrivningar m.m. kan redovisas i vägledning.
- Det kan övervägas om polismyndighetens möjlighet att avliva skyddade arter enligt 9 § jaktlagen bör begränsas till nödsituationer som är farliga för männi-

skors säkerhet. Detta gäller varg men har bäring även på andra strikt skyddade arter. Även beträffande 28 § jaktförordningen kan en översyn vara motiverad.

- Kommissionen har i sitt kompletterande motiverade yttrande lyft fram viltförvaltningsdelegationer som en annan lämplig lösning. Det är oklart vad kommissionen avser men frågan om utveckling av viltförvaltningsdelegationernas roll i vargförvaltningen kan behandlas i den utvärdering om viltförvaltningsdelegationerna som regeringen aviserades i februari 2015.

4.6 Avgöranden om skydds jakt efter varg från svenska domstolar

4.6.1 Inledning

Innan rätten att fatta beslut om skydds jakt efter varg överlämnades till länsstyrelsen var det Naturvårdsverket som fattade dessa beslut. Besluten kunde då överklagas till förvaltningsdomstol i enlighet med 22 a § förvaltningslagen. Talerätten var dock begränsad, fram till år 2013 då Kammarrätten i Stockholm bedömde att även miljöorganisationer under vissa förutsättningar kan överklaga beslut om skydds jakt efter varg⁴. Därefter ökade antalet sakprövningar. Det finns några domstolsavgöranden som är av särskild betydelse. De rör främst den så kallade Junselevargen respektive Skånevargen. Nedan återges de centrala delarna av domstolarnas bedömning i tabellform, se tabell 1.

4.6.2 Sammanställning av bedömda kriterier

Tabell 1. Tabellen syftar till att ge en översikt avseende svenska domstolars bedömningar över olika omständigheter i mål om skydds jakt efter varg vad gäller kriterierna annan lämplig lösning, allvarlig skada och gynnsam bevarandestatus.

Mål nr och aktuell varg	Försök till annan lösning	Skada som skett	Gynnsam bevarandestatus (GYBS)	Rättens bedömning
1. Mål nr 1128-13 och 1321-13 (Junselevargens första process i FR) NV beviljade skydds jakt.	Delvis flytt av renar; en del till hägn. Tre försök att flytta vargen.	23 rivna renar under en kort period. Påverkan på renars dräktighet m.m.	Problematiske GYBS och genetiskt viktig varg med särskilt skyddsintresse efter beslut av regeringen.	<u>Alternativa lösningar:</u> Bevaka eller skrämja bort vargen eller flytta renarna till hägn och ge ekonomisk kompensation. <u>Allvarlig skada:</u> Inte visat att det är vargen som orsakat skadan, liten skada i relation till renhjorden, begränsad i tid och föremål för ekonomisk kompensation. <u>Gynnsam bevarandestatus:</u> Inte visat att jakten inte skulle förvärra eller förhindra GYBS. Skydds jakt medgavs ej.

⁴ Mål nr 4390-12 m.fl.

Mål nr och aktuell varg	Försök till annan lösning	Skada som skett	Gynnsam bevarandestatus (GYBS)	Rättens bedömning
<p>2. Mål nr 4655-13, 4691-13 och 4700-13 (Junselevargens andra process i FR) NV beviljade skydds jakt.</p>	<p>Delvis flytt av renar; en del till hägn. Fyra försök att flytta vargen.</p>	<p>26 rivna renar under en kort period. Påverkan på renars dräktighet m.m.</p>	<p>Problematisk GYBS och genetiskt viktig varg med särskilt skyddsintresse efter beslut av regeringen.</p>	<p><u>Alternativa lösningar:</u> Hade kunnat flytta vargen med sin hane, undvika renar i vargrevir, hitta nya renbetesområden och ekonomisk kompensation. <u>Allvarlig skada:</u> Inte visat att det är vargen som orsakat skadan och vag uppfattning kring dynamiska effekter, liten skada i relation till renhjorden, begränsad i tid och föremål för ekonomisk kompensation. <u>Gynnsam bevarandestatus:</u> Inte visat att jakten inte skulle förvärra eller förhindra GYBS. Skydds jakt medgavs ej.</p>
<p>3. Mål nr 3854-13, 3855-13 och 3856-13 (Junselevargens första process i KR)</p>	<p>Delvis flytt av renar; en del till hägn. Fyra försök att flytta vargen. Försök att skrämja vargen.</p>	<p>26 rivna renar under en kort period. Påverkan på renars dräktighet m.m.</p>	<p>Vargpopulationen har ökat, alltså hög inavelgrad, men har minskat, och finns åtgärder för att förstärka genetisk status.</p>	<p><u>Alternativa lösningar:</u> Tiden för beslutet är utgångspunkt. Inte lämpligt att söva och flytta vargen igen och inte lämpligt att flytta/inhägna renarna med hänsyn till att det var stora djurbesättningar. Fanns därför inte annan lämplig lösning. <u>Allvarlig skada:</u> Ekonomisk ersättning kan innebära att det inte finns skada, men så är inte omständigheterna i fallet. 26 döda renar, även i relation till renhjordens storlek, under kort period där inget pekar på att det ska minska eller upphöra, är allvarlig skada. Även olägenheter och merarbete beaktas. Visat att jakten kan antas förhindra skadan. <u>Gynnsam bevarandestatus:</u> På basis av förbättrad GYBS och vargens på kort sikt inte skulle reproducera sig anses inte GYBS påverkas negativt, trots vargens genetiska vikt. Skydds jakt medgavs.</p>

Mål nr och aktuell varg	Försök till annan lösning	Skada som skett	Gynnsam bevarandestatus (GYBS)	Rättens bedömning
<p>4. Mål nr 3315-14 och 3428-14 (Junselevargens sista process i FR)</p> <p>NV beviljade skydds jakt.</p>	<p>Fyra flyttförsök av Junselevargen som alltid kommit tillbaka.</p> <p>Även flytt och styrning av renar.</p>	<p>Sju till åtta döda renar inom sju veckor.</p> <p>Även skingring av renar med risk för dålig hälsa och en ökad arbetsinsats.</p>	<p>Genetiskt viktig varg som har förutsättningar att reproducera sig.</p>	<p><u>Annan lämplig lösning:</u> Ej djuretiskt med en femte flytt av Junselevargen och en flytt av varghannen ger ingen ökad genetisk variation. Flytt således ej annan lämplig lösning. Ej lämpligt med stödutfodring av renarna och ej tillgängligt reservbete. Hägn för renarna ej lämpligt pga. kostnader, ineffektivitet och att det rör sig om renar som strövar fritt. Ej heller stöd för att stödutfodring av varg med älg är lämpligt. Ekonomisk ersättning ej heller lämplig till följd av att vargförekomsten lett till omfattande skador och att det inte kan bedrivas ren-skötsel i området.</p> <p><u>Allvarlig skada:</u> Antalet döda renar i förhållande till det totala antalet renar i reviret är liten och dessutom utgår det ekonomisk ersättning, men skada som uppkommit och riskerar att uppkomma pga. skingringen av renarna är en allvarlig skada.</p> <p><u>Gynnsam bevarandestatus:</u> Oavsett GYBS överlag så blir den inte förvärrad av beslutet om skydds jakt med hänsyn till vargpopulationens storlek, invandring av finsk-ryska vargar, flytt av vargpar, det kontinuerliga arbetet med att förstärka vargstammen m.m. Ej oproportionerligt med ett beslut om skydds jakt.</p> <p>Skydds jakt medgavs.</p>

Mål nr och aktuell varg	Försök till annan lösning	Skada som skett	Gynnsam bevarandestatus (GYBS)	Rättens bedömning
<p>5. Mål nr 19968-13 (Skånevargens första process i FR) NV beviljade skyddsjakt.</p>	<p>Extra stängsling med eltråd och besök i hage nattetid.</p>	<p>Sju angrepp, tre inom en vecka och inom begränsat område.</p>	<p>Även om den svenska vargstammen fortsatt växa och blivit bättre är den genetiska statusen alltjämt problematisk. Aktuell varg ej genetiskt viktig.</p>	<p><u>Alternativa lösningar:</u> Saknas konkreta uppgifter om vilka förebyggande åtgärder som utförts, och redogörelse för vilka som finns tillgängliga men inte prövats, och då mer specifikt varför de inte prövats. Höga kostnader kan vara av betydelse, men inte enskilt. Således inte visat att det inte fanns annan lämplig lösning.</p> <p><u>Allvarlig skada:</u> Omfattningen av skadan, sannolikt orsakad av samma varg, kombinerat med den korta tidsperioden, visar att jakt var motiverat för att hindra allvarlig skada.</p> <p><u>Gynnsam bevarandestatus:</u> Utifrån att det var en genetiskt oviktig varg ansågs inte jakt påverka GYBS negativt.</p> <p>Skyddsjakt medgavs ej.</p>
<p>6. Mål nr 22539-13 (Skånevargens andra process i FR) NV beviljade skyddsjakt.</p>	<p>-----</p>	<p>Tre nya angrepp där tio får dödats och fyra skadats. Inom kort period och inom begränsat område.</p>	<p>-----</p>	<p><u>Processuellt:</u> Beaktade till synes endast de tre nya angreppen och inte tidigare. Uppehåller sig endast vid kriteriet allvarlig skada.</p> <p><u>Allvarlig skada:</u> Inte visat att det vid tidpunkten för beslutet om skyddsjakt förelåg risk för allvarlig skada och syftet att förhindra allvarlig skada var inte uppfyllt vid tidpunkten.</p> <p>Skyddsjakt medgavs ej.</p>

Mål nr och aktuell varg	Försök till annan lösning	Skada som skett	Gynnsam bevarandestatus (GYBS)	Rättens bedömning
7. Mål nr 7851-13 (Skånevargens andra process hamnar i KR)	-----	Åtta angrepp med över 30 döda får inom begränsat område under en dryg månads tid.	-----	<p><u>Processuellt:</u> Angrepp som ligger bakåt i tiden och som har prövats i tidigare beslut ska prövas materiellt, dvs. hela skadebilden är relevant. Underlag för beslutet vid tidpunkten för detsamma av relevans.</p> <p>Uppehåller sig endast vid kriteriet allvarlig skada av processuella skäl.</p> <p><u>Allvarlig skada:</u> Inget talade för att angreppen skulle minska och inte ifrågasatt att jakten skulle ta sikte på den aktuella vargen, och kriteriet allvarlig skada var uppfyllt.</p> <p>Målet avskrevs då tiden för jakten hade passerats.</p>
8. Mål nr 16213-13 (Jönköpingsvargen i FR) NV beviljade inte skydds jakt.	Stängsel, men som är öppet mot en damm. Lapptyg har satts upp och ökad tillsyn under natten. Radio har stått på och flytt av vissa djur mot gården.	Angrepp på får där 21 av 25 dog.	Problematiske GYBS. Kan ha funnits mer än en varg i området och misstänkt varg är släkt med ett vargpar i Galven.	<p><u>Alternativa lösningar:</u> Anses finnas annan lämplig lösning som inte prövats i tillräcklig utsträckning, bland annat stängsling.</p> <p><u>Gynnsam bevarandestatus:</u> Den skadegörande vargen ej identifierad, oklart om den är kvar i området, varför en betydande risk att det vid jakt dödas en genetiskt viktig varg. Således inte visat att GYBS inte påverkas negativt.</p> <p><u>Allvarlig skada:</u> Visserligen kvalificerad skada, men den skadegörande vargen är inte identifierad och då är det inte visat att det finns samband mellan en vargindivid och skadan. Oklart om vargen finns kvar och risken för skadan kan inte anses vara varaktig över tid. Kriteriet allvarlig skada är således inte uppfyllt.</p> <p>Skydds jakt medgavs ej.</p>

4.6.3 Analys

Det finns som framgår ovan ganska få svenska domstolsavgöranden avseende skydds jakt, vilket innebär att det inte finns en väl utvecklad praxis. Detta innebär

inte några större problem när det kommer till domstolarnas tillämpning av rättsreglerna, där upplägg och rättsfrågor oftast bedöms på samma sätt, men det innebär skiftande bedömningar av sakomständigheterna. Det finns ett behov av att förtydliga hur vissa frågor regelmässigt bör bedömas och då främst andra lämpliga lösningar och allvarlig skada. Speciellt vad gäller allvarlig skada öppnas annars upp för vitt skilda bedömningar, t.ex. vad gäller frågan om den ska vara varaktig över tid. Bedömningen i målen om ”Junselevargen” ger stöd för att det kan finnas skäl för skydds jakt även efter genetiskt viktiga vargar. Kriteriet om gynnsam bevarandestatus måste i ett sådant fall sättas i relation till den riskerade skadan. Domstolarna betonade vikten av en proportionalitetsbedömning mellan skälet för undantaget och undantagets påverkan på arten.

När det gäller skydds jakt efter varg 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, så saknas vägledande avgöranden från svenska förvaltningsdomstolar. Det har i vart fall hittills varit relativt få beslut om skydds jakt som motiverats med stöd av denna punkt. I april 2015 överprövade Naturvårdsverket ett beslut fattat av Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Beslutet avsåg skydds jakt efter varg med stöd av denna punkt. Se mer om detta ärende i avsnitt 7.4.1.2

4.6.4 Slutsatser

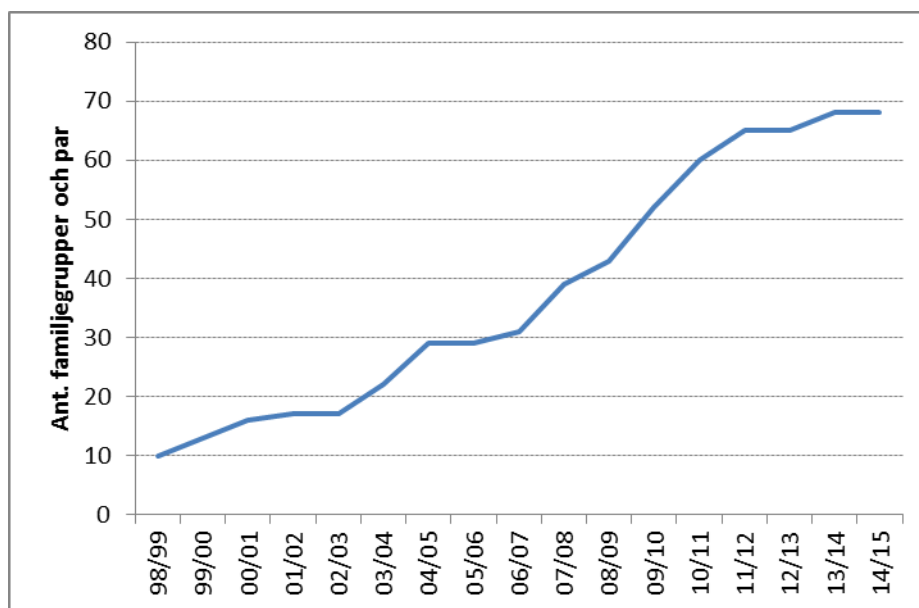
- Det finns ingen väl utvecklad domstolspraxis i Sverige avseende skydds jakt. I de svenska avgörandena finns dock stöd för att det är möjligt att bevilja skydds jakt även efter genetiskt viktiga vargar, om den riskerade skadan är tillräckligt stor.
- Även om omständigheterna i de enskilda fallen ofta varierar noterar Naturvårdsverket att förvaltningsdomstolar ofta gjort skiftande bedömningar av sakomständigheter. Det finns därför ett behov av att förtydliga hur vissa frågor regelmässigt bör bedömas och då främst andra lämpliga lösningar och allvarlig skada. När rätten att fatta beslut om skydds jakt, som nu, är överlämnad till länsstyrelsen är det Naturvårdsverket som är överprövande instans. Naturvårdsverket har inom ramen för sådana överprövningar gjort ett flertal principiella ställningstaganden gällande skydds jakt efter varg. Naturvårdsverket har för avsikt att tillgängliggöra dessa överprövningar i en databas och genom vägledning.

5 Vargförekomst och risk för angrepp på får

5.1 Bakgrund och förutsättningar

5.1.1 Vargförekomst

Sedan återetableringen av varg i Sverige i början av 1980-talet har vargpopulationen i Skandinavien vuxit till drygt 400 djur.⁵ Vargstammen är idag i huvudsak koncentrerad till fem län i landet; Värmland, Dalarna, Örebro, Västmanland och Gävleborg. Enstaka revir förekommer i några angränsande län. Inom vargens kärnområde har Värmland, Örebro och Dalarna flest revir och dessa tre län hyser 42 av landets 57 vargrevir.⁶ I Skandinavien 2014/2015 var motsvarande antal 68, se figur 1. Vandringsvargar, dvs. unga vargar som är på vandring i syfte att leta efter ett lämpligt område för att bilda ett nytt revir, eller slå sig ihop med en partner som redan hävdar ett revir, kan förekomma i hela landet utom på Gotland. Vargar kan vandra mycket långt och det har förekommit vid upprepade tillfällen att vargar födda i vargens kärnområde vandrat till andra delar av landet.



Figur 1. Antal familjegrupper och revirmarkerande par i Skandinavien.

5.1.1.1 VARG I RENSKÖTSELOMRÅDET

I samband med att vargpopulationen har ökat i Mellansverige så visar inventeringsstatistik att antalet vargar i framförallt södra renskötselområdet också har ökat.

⁵ Svensson, L., Wabakken, P., Kojola I., Maartmann, E., Strømseth T, H., Åkesson, M och Flagstad, Ö., (2014). Varg i Skandinavien och Finland. Slutrapport från inventeringen av varg vintern 2013-2014. Högskolan i Hedmark uppdragsrapport nr 12- 2014

⁶ Inventering av varg vintern 2014-15, Rovdata, Viltskadecenter, Högskolan i Hedmark

Mellan åren 2009 och 2014 har i storleksordningen 20 - 30 olika vargindivider årligen befunnit sig i renskötselområdet, se figur 2.



Figur 2. Visar antalet vargindivider bekräftade via DNA som befunnit sig i renskötsel-området mellan åren 2006 och 2014.⁷

Vargen anses av många renägare vara den värsta skadegöraren då den befinner sig inom renskötselområdet. Delvis för att den har potential att döda många renar på en gång men även för att den ofta skingrar renhjorden över stora områden och skapar mycket merarbete⁸.

5.1.2 Antal får och geografisk fördelning av får i landet

Det totala antalet får i Sverige ökade med 184 400 eller 43 procent mellan åren 1985 – 2012 och uppgick år 2012 till drygt 610 000 får. Fördelat på län återfinns den största andelen tackor och baggar, 14 procent, i Västra Götalands län följt av drygt 11 procent i Gotlands län och 10 procent i Skåne län, se figur 1, kartan till höger. Tillsammans återfinns knappt 36 procent av landets tackor och baggar i dessa tre län. Minst antal tackor och baggar finns i Norrbottens län där andelen får av landets totala antal får uppgår till drygt 1 procent. Siffrorna i figur 4, kartan till höger (sid. 40), avser enbart tackor och baggar år 2012.⁹

⁷ Figuren över antalet vargar i renskötselområdet är hämtad ur en rapport som är "in press", Erfarenheter av varg i renskötselområdet- Intervjuer med renskötare, handläggare och naturbevakare.

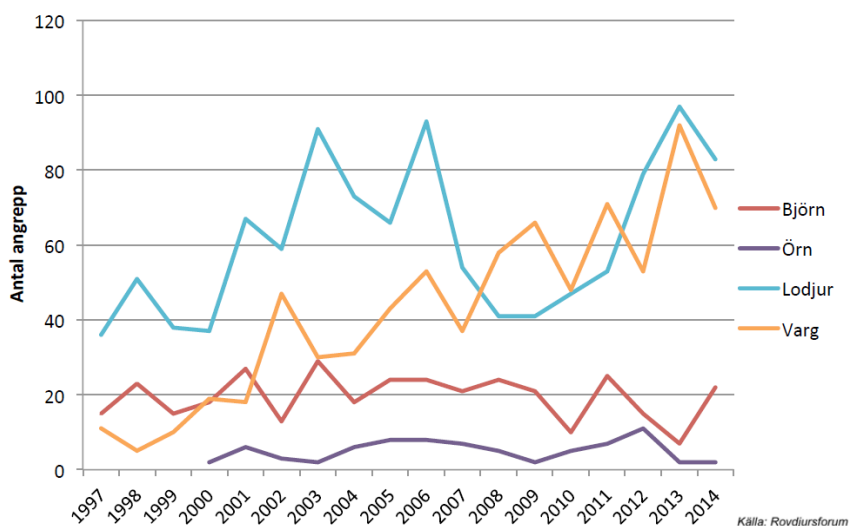
⁸ Andren, H., Karlsson, J., Persson, J. & Mattisson, J. (2007). Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren. PM till rovdjursutredningen 2007. Viltskadecenter

⁹ Svensk fårnäring, en lägesrapport, Jordbruksverket. Statistikrapport 2012:07

5.1.3 Angrepp på får

De vanligaste tamdjursangreppen som vargen står för är angrepp på får. Viltskadecenter fick i samband med ett regeringsuppdrag 2011 i uppdrag av Naturvårdsverkets att ta fram en vägledning för prioritering av förebyggande åtgärder vid rovdjursangrepp i särskilt tamdjurstäta områden.¹⁰ Underlaget bygger på tio års dokumentation av rovdjursangrepp på får och beräkningarna är gjorda för rovdjursområden, dvs. de områden i Sverige som haft dokumenterade angrepp av respektive rovdjursart. Om två eller flera angrepp inträffade på samma gård inom ett år betraktades det som upprepade angrepp. Angrepp som ligger mer än 1 km ifrån varandra har uteslutits för att inte av misstag behandla två gårdar med samma namn som en och samma gård.

Underlaget visade att lodjur stått för lite drygt hälften av alla angrepp (2001 – 2011). Antalet får per angrepp av varg är dock högre än vid angrepp av lo. I takt med att vargstammen ökat har också andelen vargangrepp ökat. Totalt sett har antalet vargangrepp på får ökat när populationen av varg ökat på nationell nivå (jämför figur 1 och 3).



Figur 3. Skador på tamdjur (ej ren), ur Viltskadecenters rapport om viltskadestatistik 2014.¹¹

I genomsnitt utsätts 0,3 procent av fårbesättningarna i rovdjursområden för ett rovdjursangrepp varje år. En gård som haft ett angrepp löper många gånger högre risk att angripas igen jämfört med en gård i samma område som inte haft något angrepp.

¹⁰ Vägledning, Prioritering av förebyggande åtgärder vid rovdjursangrepp, Naturvårdsverket 2014-03-17

¹¹ Viltskadestatistik 2014, Viltskadecenter

På uppdrag av Naturvårdsverket, inom ramen för detta regeringsuppdrag, har Viltskadecenter vid Grimsö forskningsstation (Sveriges lantbruksuniversitet) gjort en analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar¹² (se bilaga 2). Det som Viltskadecenter undersökt och analyserat i denna studie är:

- 1) Sambandet mellan antal vargangrepp på får och variabler som täthet av vargrevir med olika status (familjegrupp, par eller ensam stationär), täthet av fårbesättningar och andel besättningar som erhållit bidrag till rovdjursavvisande stängsel i Sverige utanför renskötselområdet, och
- 2) hur skador på tamdjur påverkas av ökad vargtäthet.

Analysen har avgränsats till får eftersom antalet angrepp på andra tamdjur är för få och provstorleken därmed för liten för att det ska vara möjligt att göra motsvarande analys.

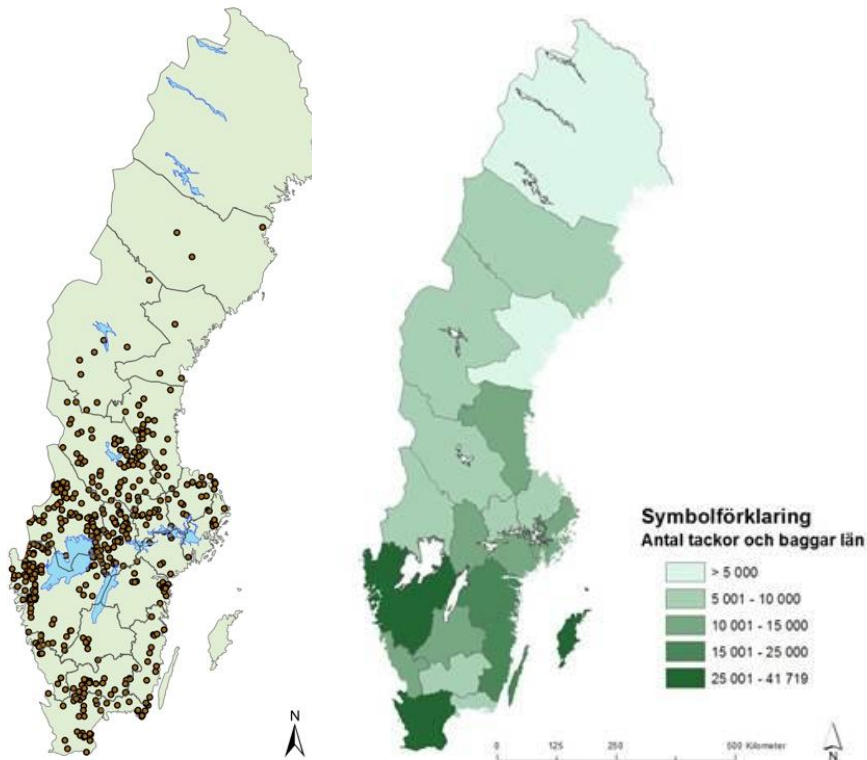
Viltskadecenter har i rapporten använt data från Rovdjursforum, Jordbruksverket samt länsstyrelsernas och Viltskadecenters resultat från inventering av varg. Vargangrepp har definierats som angrepp där får har skadats eller dödats och besiktningssmannen har bedömt sannolikheten till minst 50 procent för att rovdjur är orsaken och att varg är den art som mest sannolikt (>50 procent) orsakat angreppet. Med vargtäthet avses tätheten av vargrevir. Data för fårbesättning som mottagit bidrag till rovdjursavvisande stängsel under perioden 2000 - 2014 är hämtat från Rovdjursforum och Jordbruksverket 2015. Antalet fårgårdar är data från Jordbruksverket 2015. Vargangrepp som ingår i analyserna är dokumenterade vargangrepp på får under perioden 2000 - 2014.

5.2 Analys

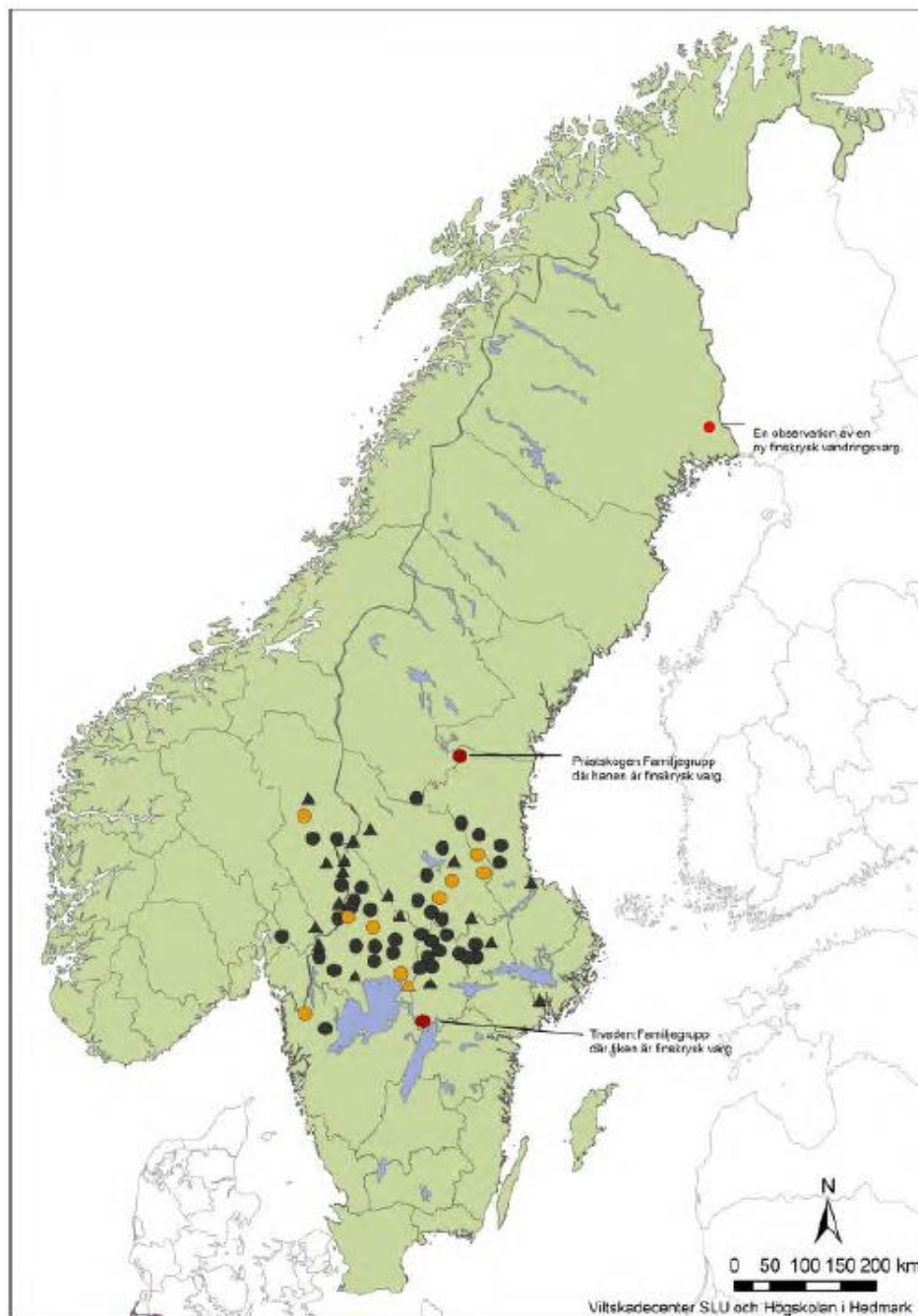
Det enda som förklarar antalet vargangrepp på får är tätheten av fårgårdar. Att det finns varg i ett område är en förutsättning för att det ska kunna ske angrepp. Hur många angrepp som sedan faktiskt sker beror av hur många fårbesättningar som finns i området. Den bakomliggande orsaken till detta samband är att vargar i Sverige inte har får som en betydande födoresurs. I det område där det finns flest vargrevir inträffar 0 till 2 vargangrepp på får per år och revir. Det högst begränsade energiintaget från dessa angrepp indikerar att vargangreppen på får mer är resultatet av slumpmässiga angrepp än ett riktat sökande efter bytesdjur. Ju fler fårbesättningar inom ett område desto oftare kommer vargar och får att vara i varandras närhet och desto större blir sannolikheten för att ett angrepp ska inträffa. Fördelningen av vargangrepp i figur 4 (kartan till vänster) åskådliggör på ett tydligt sätt detta samband, eftersom en relativt stor andel av vargangreppen finns i Götaland

¹² Frank, J., Svensson, L., Lopez Bao, J. & Zetterberg, A. 2015. Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar - Rapport från Viltskadecenter, SLU, 2015-4

trots att antalet vargar där är relativt litet, vilket framgår av figur 5. De angrepp som sker i Götaland beror sannolikt på vandringsvargar. Antalet fårbesättningar är dock relativt stort i Götaland, vilket åskådliggörs i figur 4, kartan till höger. Tätheten av vargrevir påverkar således inte antalet förväntade angrepp på får. Det finns inget skäl till varför vargangrepp på får i ett revir skulle påverkas av om det ligger fler eller färre revir i den landsänden.



Figur 4. I kartan till vänster representerar varje punkt ett dokumenterat vargangrepp på får under perioden 2000-2014 (framtagen av Viltskadecenter, 2015), och kartan till höger visar antal tackor och baggar per län år 2012 (ur Jordbruksverkets statistikrapport 2012:07).



Figur 5. Karta över förekomst av stationära vargar i Skandinavien under inventeringssäsongen 2014/15.¹³

¹³ Inventering av varg vintern 2014-2015. Inventeringsresultat för stora rovdjur i Skandinavien 1-2015. 52 s.

På en lägre skalnivå (revirnivå) har antalet fårgårdar i vargreviret fortfarande betydelse för antalet vargangrepp. Däremot har antalet fårgårdar som fått bidrag till rovdjursavvisande stängsel en liten eller ingen påverkan på antalet angrepp i vargreviren. Detta är inte detsamma som att rovdjursavvisande stängsel saknar effekt.

Även om 100 procent av fårgårdarna i ett revir hade fått bidrag så innebär inte det att alla fårhagar har rovdjursavvisande stängsel. Detta beror på att de flesta fårgårdar har avsevärt fler hagar än en och bidraget till rovdjursavvisande stängsel sällan används till alla hagar. I vargreviren har 21,5 procent av fårgårdarna mottagit bidrag till rovdjursavvisande stängsel, jämfört med 4,5 procent av fårgårdarna i övriga delar av Sverige utanför renskötselområdet, men det innebär inte att 21,5 procent respektive 4,5 procent av besättningarna har rovdjursavvisande stängsel runt alla sina fållor.

I ett framtida tänkt scenario där vargrevir t.ex. etableras närmast söder om de befintliga vargreviren, kan det förväntas i genomsnitt 30 procent fler vargangrepp på får där jämfört med de revir som existerar idag eftersom tätheten av fårbesättningar är större i dessa områden. Om de nya reviren etableras ännu längre söderut i Sverige kommer angreppen att bli fler. Kostnaden för rovdjursavvisande stängsel kommer också att bli ännu högre eftersom tätheten av fårbesättningar ökar ytterligare. Kostnaderna för att reducera antalet angrepp med hjälp av bidrag till rovdjursavvisande stängsel kommer att öka mest där tätheten av fårbesättningar ökar mest. Att reducera antalet angrepp kostar i genomsnitt dubbelt så mycket i de ”nya” reviren jämfört med de befintliga reviren, eftersom de i genomsnitt innehåller det dubbla antalet fårbesättningar.

Exakt hur många angrepp som kan förväntas och kostnaden för att med bidrag till rovdjursavvisande stängsel reducera angreppen till en given nivå beror till största delen på tätheten av fårbesättningar i området.

Hur vanligt det kommer att vara i framtiden med vargetableringar i fårtäta områden avgörs bland annat av hur kriterierna för skydds jakt på varg kommer att tillämpas. Resonemangen om detta utvecklas i avsnitt 6.2.2.9. En annan faktor som spelar in i fråga om framtida spridning av vargstammen söderut är i vilken utsträckning man arbetar med förebyggande åtgärder, främst rovdjursavvisande stängsel. Det är viktigt att förstå betydelsen av sambandet mellan hur kriterierna tillämpas för skydds jakt och användandet av bidrag till rovdjursavvisande stängsel. Nu används samma kriterier för skydds jakt oavsett fårtäthet i den aktuella regionen och samtidigt ges fårbesättningar i områden med hög fårtäthet bidrag till rovdjursavvisande stängsel. Detta kommer att reducera effekten av bidragen eftersom de vargar som försöker etablera sig i fårtäta områden i de flesta fall ändå kommer att bli föremål för skydds jakt.

5.3 Slutsatser

- Om vargstammen nationellt fortsätter att öka kommer sannolikt antalet angrepp av varg på får också att öka i landet.
- Om antalet vargrevir i vargens kärnområde fortsätter att öka kommer problemen med varg i södra delen av renskötselområdet sannolikt också att fortsätta öka.
- Tätheten av fårgårdar, oavsett tätheten av vargrevir, är den variabel som har den starkaste korrelationen med antalet vargangrepp. Detta indikerar att vargangrepp på får mer är resultatet av slumpmässiga angrepp än ett riktat sökande efter bytesdjur. Ju fler fårbesättningar inom ett område desto oftare kommer vargar och får vara i varandras närhet och desto större blir sannolikheten för att ett angrepp ska inträffa. Revirtätheten i sig påverkar således inte antalet förväntade angrepp. Det finns inget skäl till varför vargangrepp på får i ett revir skulle påverkas av om det ligger fler eller färre revir i den landsändan.
- Var i landet nya vargrevir etableras får stor betydelse för antalet förväntade vargangrepp eftersom antalet fårbesättningar i reviren har betydelse för antalet vargangrepp. Revir som etableras utanför de 2014/2015 befintliga vargreviren kan i genomsnitt förväntas ha 30 procent fler vargangrepp på får jämfört med de revir som existerar idag. Ju längre söderut vargrevir etableras desto fler vargangrepp på får kan förväntas eftersom tätheten av fårbesättningar är större i de mer sydliga områdena.
- Även om analysen bara avser får så är en slutsats dock att de flesta samband som är relevanta för får emellertid också borde vara relevanta för andra tamdjurslag i hägnade besättningar.
- Ovan dras slutsatsen att tätheten av fårgårdar, oavsett tätheten av vargrevir, är den variabel som har den starkaste korrelationen med antalet vargangrepp på får. Revirtätheten i sig påverkar således inte antalet förväntade angrepp på får. Detta leder till att de rovdjurspolitiska målen att vargstammens koncentration ska minska där den är som tätast och att spridning av vargstammen ska fortsätta kan motverka arbetet med att nå det rovdjurspolitiska målet att inte påtagligt försvåra tamdjurshållningen. Samtidigt finns det socioekonomiska skäl för att minska tätheten av varg.
- Kunskapen om omfattningen av vargens påverkan på renskötseln är begränsad vilket leder till svårigheter att bedöma risken för skador.

6 Beslut om skydds jakt

6.1 Fällda vargar och kunskapsbehov

6.1.1 Vargar fällda vid skydds jakt

Mellan 2002 och 2015 (fram till och med 2015-09-18) har totalt 145 vargar fällts vid skydds jakt i Sverige. Av dessa fälldes 50 vargar enligt 28 § jaktförordningen (JF) och 95 vargar efter beslut om skydds jakt (se tabell 2). Ökningen av antalet fällda vargar från 2008 till 2015 sammanfaller med att vargpopulationens har ökat i storlek.

En länsvis fördelning över antal fällda vargar vid skydds jakt redovisas i tabell 3. Dalarna och Värmland står för den största andelen skydds jakter enligt 28 § JF. Vargar fällda vid beslut om skydds jakt återfinns framförallt i Jämtland och Dalarna men även i Gävleborg, Värmland och Norrbotten. Ungefär lika många honor som hanar fälldes enligt 28 § JF. Vid beslutade skydds jakter fälldes däremot dubbelt så många hanar som honor (se tabell 4).

Totalt 89 vargar som fällts vid skydds jakt har åldersbestämt via tandanalys. Analyserna visar att det i stor utsträckning handlar om unga individer. 70 procent av de vargar som fällts enligt 28 § JF utgörs av årsungar och ettåringar (tabell 5) och det är sannolikt vargar som vandrat ut från de revir de föddes i.

För beslutade skydds jakter är det nästan hälften (46 procent) som fälls som årsungar eller ettåringar. Dessa beslut omfattar skydds jakt i befintliga revir, i nybildade revir och på vargar som inte hunnit skaffa egna revir utan är ute på vandring.

60 procent av samtliga beslutade skydds jakter på varg är utförda i Jämtland och Dalarna. I och med att vargpopulationen har ökat i Mellansverige så har fler vargar spridit sig norrut till södra delen av renkötselområdet. Det visar sig genom både antalet vargobservationer och genom DNA-analyser från genetiskt material.

För att minimera risken att genetiskt viktiga vargar fälls vid skydds jakt är det lika viktigt att så långt möjligt samla in genetiskt material för DNA-analys från vargar som är ute på vandring och inte etablerat revir, som från vargar som har revir. Se även avsnitt 6.4, Säkerställa att genetiskt viktig varg inte fälls vid skydds jakt.

Tabell 2. Antalet vargar fällda med stöd av 28 § jaktförordningen (JF) samt 23 b § JF, 27 § JF (upphörde 2009) och 9 § Jaktlagen (JL). 9 § JL innefattar 1 fall från Dalarna.

År	28 § JF	23 b och 27 §§ JF, 9 § JL	Total
2015*	3	6	9
2014	8	15	23
2013	13	8	21
2012	4	17	21
2011	3	10	13
2010	3	13	16
2009	1	8	9
2008	2	10	12
2007	5	2	7
2006	3	2	5
2005	2	3	5
2004	1	1	2
2003	1	0	1
2002	1	0	1
Totalt	50	95	145

*2015 är uppdaterad t.o.m. 2015-09-18.

Tabell 3. Antalet skyddsjagade vargar per län 2002-2015 i relation till § 28 samt 23 b § JF, 27 § JF (upphörde 2009) och 9 § jaktlagen (JL).

Län	28 § JF	23 b och 27 §§ JF, 9 § JL	Total
Dalarna	15	22	37
Gävleborg	5	7	12
Jämtland	1	35	36
Kalmar	1	0	1
Kronoberg	0	1	1
Norrbottn	0	6	6
Skåne	0	1	1
Stockholm	1	2	3
Södermanland	1	1	2
Uppsala	1	0	1
Värmland	14	7	21
Västerbotten	0	2	2
Västernorrland	2	0	2
Västmanland	0	2	2
Västra Götaland	1	4	5
Örebro	8	3	11
Östergötland	1	1	2
Total	51	94	145

Tabell 4. Könsfördelning hos skyddsjagade vargar i relation till 28 § JF samt 23 b § JF, 27 § JF (upphörde 2009) och 9 § Jaktlagen (JL).

§	Honor	Hanar	Totalt
JF § 28	27	24	
JF § 23b, 27	34	60	
Total	61	84	145

Tabell 5. Åldersfördelning hos skyddsjagade vargar i relation till 28 § JF samt 23 b § JF, 27 § JF (upphörde 2009) och 9 § Jaktlagen (JL).

Ålder	23 b och 27 §§ JF, 9 § JL	28 § JF	Alla
0	6 %	20 %	10 %
1	40 %	50 %	43 %
2	22 %	13 %	20 %
3	22 %	4 %	17 %
4	8 %	0 %	6 %
>5	3 %	12 %	5 %
	n = 65	n =24	

6.1.2 Kunskapsbehov om effekter av skyddsjakt och andra skadeförebyggande åtgärder

Jordbruksverket har för närvarande ett regeringsuppdrag¹⁴ att sammanfatta och utvärdera befintlig kunskap om hur angrepp orsakade av stora rovdjur på tamdjur och husdjur kan förebyggas. Uppdraget ska genomföras i samråd med Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). I uppdraget ingår att undersöka och utvärdera i Sverige mindre beprövade metoder, samt föreslå nya metoder som skulle kunna användas i större utsträckning för att förebygga angrepp och skador på tamdjur och husdjur orsakade av stora rovdjur. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 december 2015.

Kunskapen om skyddsjakt och andra skadeförebyggande åtgärders direkta och sekundära effekter är begränsad. Naturvårdsverket bedömer därför att det också finns behov av att ta reda på de biologiska och ekologiska effekterna på vargpopulationen av skyddsjakt och andra skadeförebyggande åtgärder. Detta skulle kunna handla om hur den sociala strukturen i vargstammen påverkas, om och hur åtgärderna påverkar skadebilden över tid och om och hur acceptansen för varg och vargförvaltning förändras till följd av dessa förvaltningsåtgärder. Forskning behövs också om de frågor som generaladvokaten framförde i sitt uttalande i Den finska vargen (se avsnitt 4.2.4, sid. 21). Naturvårdsverket ska verka för att forskning initieras inom detta område och har bland annat som ett led i detta gett SLU i uppdrag

¹⁴ Näringsdepartementets dnr N2015/3037/FJR

att utvärdera om acceptansen för varg och vargförvaltning förändras efter licensjakt på varg. Denna utvärdering förväntas bli klar under 2016.

6.1.2.1 SLUTSATS

- Ytterligare forskning behövs vad gäller de biologiska och ekologiska effekterna på vargpopulationen av skydds jakt och andra skadeförebyggande åtgärder och om och hur acceptansen för varg och vargförvaltning förändras till följd av dessa förvaltningsåtgärder.

6.2 Riktlinjer för allvarlig skada

6.2.1 Bakgrund och förutsättningar

Vargpolitiken syftar övergripande till att arten ska ha gynnsam bevarandestatus samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Koncentrationen ska minskas där den är som tätast och vargens förekomst i renkötselområdet ska i huvudsak begränsas till de områden där den gör minst skada. Detsamma gäller i län med fäbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar.¹⁵

Vargpopulationen är ojämnt spridd över landet med höga koncentrationer i vissa län i Mellansverige samtidigt som fast förekomst saknas i andra delar av landet¹⁶. Samtidigt är även berörda näringar, främst rennäring och fårskötsel, också ojämnt fördelade i landet.

De frågor som tas upp i följande avsnitt ska ses mot bakgrund av de vargpolitiska målen samt speglar i övrigt vad Naturvårdsverket uppfattar som angeläget. Det som framkommit i kontakterna med referensgruppen till detta uppdrag finns också återgivet och kommenterat nedan, liksom de synpunkter på uppdraget som förts fram av ledamöterna i Nationella rovdjursrådet.

Naturvårdsverket har under 2012 tagit fram riktlinjer för beslut om skydds jakt¹⁷, men det saknas konkreta fastlagda kriterier för bedömningen av när till exempel risken för att allvarlig skada uppstår är så betydande att skydds jakt kan motiveras. Vid mötet med Nationella rovdjursrådet den 1 september 2015 framfördes bland annat att tydlighet skapar trygghet i förvaltningen och att tydliga kriterier kan bidra till att öka acceptansen. Det har också framförts att de riktlinjer som finns är bra men att de behöver differentieras och att det finns en diskrepans mellan nu gällande riktlinjer och tillämpningen av dessa, vilket upplevs som ett problem. Samtidigt lyftes också fram att en tydlig nackdel med konkreta riktlinjer är att de tillämpas som ”lag” och leder till försämrade flexibilitet. Många länsstyrelser har i enlighet

¹⁵ Prop. 2012/13:191

¹⁶ Inventering av varg vintern 2014-15, Rovdata och Viltskadecenter

¹⁷ Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt, Rapport 6568, maj 2012

med 3 § förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer tagit fram egna riktlinjer för skydds jakt som följer Viltskadecenters rekommendationer och yttranden i enskilda ärenden samt Naturvårdsverkets riktlinjer.

En bedömning av om den aktuella skadebilden är allvarlig och om det finns risk för att ytterligare allvarlig skada uppstår, görs alltid från fall till fall. Det finns dock en mer eller mindre väl utvecklad tillämpningspraxis som innebär att man bedömer att risken för att allvarlig skada uppstår inträder efter att ett visst antal angrepp på tamdjur skett under en viss tid inom ett visst område, vanligtvis ett vargrevir. Denna bedömning bygger på kunskapen om att risken för angrepp i en fårbesättning är som störst direkt efter att ett angrepp skett samt på antagandet att enskilda vargar lägger sig till med betendet att angripa tamdjur i en omfattning som är oacceptabel för människor. Bedömningen bygger också på Viltskadecenters rekommendationer och yttranden i olika ärenden om skydds jakt samt i viss omfattning vad som föreslås i rapporten ”Rovdjur, tamdjur, hundar och människor”¹⁸. Länsstyrelserna följer i stor utsträckning Viltskadecenters rekommendationer i sina beslut om skydds jakt och Naturvårdsverket har i ett antal överprövningar av länsstyrelsernas beslut gjort samma bedömning.

I nyss nämnda rapport finns förslag på hur en så kallad problemindivid, som man bör rikta en eventuell skydds jakt emot, skulle kunna definieras med utgångspunkt från vilka skador på tamdjur som skett i det aktuella området eller fallet. Vidare anges att angrepp på tamdjur ofta beror på situationen i området som rovdjuret befinner sig i. Detta talar för att vissa geografiska områden kan innebära ökad risk för skador på tamdjur snarare än att vissa specifika vargar är mer benägna att angripa tamdjur än vad andra vargar i samma område skulle vara. I praktiken har de förslag på problemdjursdefinition som föreslås i rapporten, kommit att användas som riktlinjer vid bedömning av om skadebilden i ett område är så allvarlig att skydds jakt kan motiveras. I rapporten anges att individriktad skydds jakt efter varg bör medges

- om ett angrepp sker innanför ett fungerande rovdjursavvisande stängsel som uppförts i enlighet med Viltskadecenters rekommendationer,
- om en varg vid fyra olika tillfällen under samma betessäsong angripit tamdjur (betesdjur),
- om en varg i ett revirmarkerande par vid tre olika tillfällen under samma jakt-säsong angripit hund,
- om en varg i en familjegrupp vid fyra olika tillfällen under samma jaktsäsong angripit hund, eller
- om ett angrepp sker på hund som rastas i koppel av människa.

Utöver skadornas omfattning ges också förslag på begränsningar i skydds jakten så som avstånd till angreppsplatsen. Vidare anges att skydds jakt bör genomföras efter

¹⁸ Viltskadecenter, PM till rovdjursutredningen 2006

en individ i taget. Om angreppen fortsätter efter att första vargen fällts, bör nytt tillstånd till skydds jakt ges efter en individ i taget till dess att skadorna upphör eller samtliga vargar i reviret avlivats.

De skador på tamdjur som varg orsakar i Sverige har ökat i takt med att antalet vargar ökar, se figur 3 i avsnitt 5.1.3. Det i särklass vanligaste tamdjuret som drabbas av varg angrepp är får. I renkötselområdet angrips även renar av varg. Ett antal hundar angrips också varje år men där är den ökande trenden inte lika tydlig. Under perioden 1997 – 2014 har antalet angripna hundar varierat mellan 0 och 70 per år. Mellanårsvariationerna kan bero på flera faktorer som påverkar antalet jaktdagar med hund, bland annat väder och snödjup under jaktsäsongen¹⁹. Ett fåtal angrepp på nöt förekommer varje år och enstaka angrepp på häst har inträffat.

Skadorna är framför allt koncentrerade till två typer av områden, dels områden med hög koncentration av varg, dels områden som saknar fast förekomst av varg och har intensiv fårskötsel. I det senare fallet rör det sig vanligen om unga vargindivider som är på vandring eller helt nyligen bildat revir som står för skadorna. Skadorna på får kan i sådana områden bli omfattande, eftersom långsiktiga förebyggande åtgärder inte genomförts på grund av avsaknaden av varg.

Vargen är det rovdjur som kan orsaka mest skada för rennäringen. Utöver att vargen tar renar skapar den betydande merarbete eftersom renhjordar många gånger splittras vid vargens jakt. Vargens närvaro gör att renarna stressas och renhjordarna blir svåra att hantera²⁰.

Naturvårdsverket fick den 8 november 2012 ett regeringsuppdrag rörande bevarande av genetiskt viktig varg.²¹ Av slutredovisningen av detta uppdrag framgår bland annat att vargar som på vintern uppehåller sig i renarnas vinterbetesmarker eller åretruntmarker riskerar att orsaka stor skada för renkötseln, inte bara genom predation på ren utan också genom att skingra samlade renhjordar och störa renarnas betesro under den känsliga vinterperioden då renhjordarna huvudsakligen består av dräktiga vajor som blev i allt svagare kondition vartefter dräktigheten framskred.

Under de samlingar som Vilhelmina södra sameby genomförde innan den stora vårflytten konstaterades att vintergrupperna var splittrade till att bestå av endast 5 - 10 renar per grupp. Samlingsarbetet blev därmed mycket försvårat och försenat och flera renar än vanligt har blivit kvar i vinterbetesområdet denna säsong. Vidare konstaterades att vajor spontanaborterat sina foster. Detta kan ske vid dåliga eller

¹⁹ Viltskadestatistik 2014, Viltskadecenter

²⁰ SOU 2007:89, sid 161

²¹ Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om bevarande av genetiskt viktig varg, dnr NV-09600-12

störda betesförhållanden. Enligt samebyn har betestillgången under denna vintersäsong varit mycket gynnsam. Samebyn härrör spontanaborteringen till den störning som vinterns vargförekomst inneburit för renarna.

Sammanfattningsvis visar erfarenheterna från Junsele-fallet, som beskrivs i avsnitt 4.6.2, och andra erfarenheter av varg i renskötseområdet, att närvaron av varg i de allra flesta fall borde innebära en stor risk för allvarlig skada, både i form av rivna renar men kanske framför allt i form av sekundära skador och mycket merarbete.

Varje år vandrar ett antal vargindivider in i renskötseområdet. En helt övervägande del av dessa individer kommer från vargpopulationens kärnområde söder om renskötseområdet. Varje år genomförs skydds jakt efter ett tiotal vargar i Jämtlands län. Enstaka vargar fälls även i Dalarnas län och de nordligare länen under skydds jakt.

Den skydds jakt som bedrivs på varg i renskötseområdet genomförs genom jakt från helikopter. Av erfarenhet från olika forskningsprojekt rörande större rovdjur, vet man att rätt genomförd är denna metod jaktetiskt godtagbar och minskar stressen hos det jagade djuret jämfört förföljelsejakt från marken. Jakten går till så att djuret eller djuren som ska fällas spåras och ringas på marken varvid även spillningsprover kan samlas in för bedömning av genetisk status i det fall detta inte är känt sedan tidigare. Då det är känt inom vilket område vargen befinner sig används helikopter för att driva ut djuret på en öppen yta så att man från helikoptern kan fälla djuret. Den sista delen av jakten bör vanligtvis endast ta någon eller ett fåtal minuter, förutsatt att helikopterpilot och skydd har rätt erfarenhet och kompetens.

Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal. Renantalet baseras på fastställda renlängder som lämnats in till länsstyrelsen och utgörs av årliga renräkningar av vinterrenhorden (efter slakt)²². Sametinget och Naturvårdsverket har tillsammans i tidigare regeringsuppdrag utrett frågor om toleransnivåer och förvaltningsverktyg. För mer information om dessa frågor hänvisas i första hand till detta uppdrag.²³

6.2.2 Analys

Det bör finnas vissa möjligheter att utveckla tillämpningen av skydds jaktbestämmelserna beträffande skydds jakt efter varg för att förhindra allvarlig skada. Jakten kan utformas med olika utgångspunkter beroende på vad man vill uppnå. En ökad skydds jakt inom vargtäta områden får viss effekt medan ökad skydds jakt inom tamdjurstäta områden får en annan effekt. En minimerad skydds jakt efter genetiskt

²² Prop. 2012/13:191

²³ Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen, Rapport 6555, Naturvårdsverket, april 2013

värdefulla individer medför att inaveln inom vargpopulationen kan minska snabbare än om man tar mindre hänsyn till genetisk status hos de vargar som kan bli föremål för skydds jakt. Skydds jakt efter genetiskt värdefulla vargar kan dock aldrig helt uteslutas²⁴.

En utveckling av skydds jakten bör utgå från de vargpolitiska målen. En möjlig väg är att differentiera bedömningen av risken för allvarlig skada så att detta bedöms olika beroende på om skadan sker inom ett område med hög vargtäthet, inom särskilt sårbara områden (skärgårdar, områden med fäbodbruk eller inom särskilt tamdjurstäta områden) eller inom renskötseområdet. Målsättningen bör vara att på sikt föreslå konkreta men differentierade kriterier för bedömningen av när risken för att allvarlig skada uppstår är så betydande att skydds jakt bör kunna motiveras. Innan sådana riktlinjer kan läggas fast måste dock effekterna av en tillämpning av differentierade kriterier utredas vidare, så att skydds jakten harmonierar med de vargpolitiska målen. Oavsett om kriterierna för bedömning av risken för allvarlig skada är uppfyllda, måste dessutom i varje enskilt fall en bedömning göras om det finns en annan lämplig lösning för att komma tillrätta med det som uppfattas som problemet, samt att skydds jakten inte får hota artens bevarandestatus, se vidare i Naturvårdsverkets riktlinjer för skydds jakt²⁵.

6.2.2.1 ANNAN LÄMPLIG LÖSNING

En förutsättning för att skydds jakt ska kunna medges är att det inte finns någon annan lämplig lösning för att komma tillrätta med de problem som uppstått. Olika problemsituationer har olika förutsättningar att lösas på annat sätt än genom skydds jakt. Skydds jakt löser inte heller alla problem som kan uppstå, men kan vara en verkningsfull åtgärd i vissa fall. Se vidare avsnitt 6.7, Skydds jakt efter andra individer än den som orsakat skada.

Naturvårdsverket har inte som ambition att inom ramen för detta uppdrag göra en fullständig genomgång av vad som kan vara annan lämplig lösning i olika situationer, men vill ändå påtala en fråga som aktualiserats under arbetet med detta uppdrag. Flera länsstyrelser har genom referensgruppen lyft fram frågan om vilka krav som myndigheterna kan ställa på tamdjursägare att skydda sina tamdjur från angrepp av varg. För något eller några år sedan tog Jordbruksverket initiativ till ett arbete som syftade till att definiera tamdjursägares respektive statens ansvar att skydda tamdjur mot rovdjursangrepp. Arbetet har så vitt Naturvårdsverket känner till inte slutförts.

När det gäller skydd av får som är det mest skadeutsatta tamdjuret, vet vi idag tämligen väl vad som fungerar och det är framför allt rovdjursavvisande stängsel som har en mycket god effekt som förebyggande åtgärd. Självfallet finns alltid besvär-

²⁴ Jämför Junselefallet och Kammarrättens avgörande i mål nr 4655-13 m.fl.

²⁵ Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt, Rapport 6568, maj 2012

liga lokala situationer så som stängsling mot vattendrag och liknande där metoden behöver anpassas, men de besättningar som inte alls kan använda denna metod är sannolikt liten. Metoden är väl etablerad och det finns bidragssystem för att finansiera investeringen. I dagsläget bedömer såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket att det inte finns någon möjlighet att kräva av fårägare att sätta upp rovdjursavvisande stängsel. Följden av detta är att det i delar av landet som sedan lång tid tillbaka haft varg, fortfarande finns t.ex. får som går bakom mycket enkla stängsel och därmed är utsatta för risk att angripas av varg.

I områden med fårskötsel där varg kommit in i sen tid, kan det finnas en motvilja mot att ansöka om bidrag för att sätta upp rovdjursavvisande stängsel eftersom detta kan uppfattas som att man därmed accepterar att varg etablerar sig i området. Brukaren tar också på sig ett långsiktigt underhållsansvar för stängslet, vilket ibland kan uppfattas besvärande.

Sammantaget innebär det en utmaning att i ärenden om skydds jakt bedöma frågan om man i tillräcklig omfattning prövat annan lämplig lösning i form av rovdjursavvisande stängsel, så länge åtgärden är frivillig att genomföra.

6.2.2.2 ANGREPP PÅ HUND

Förebyggande åtgärder för att skydda hundar från angrepp av varg är begränsade. Man kan till exempel söka av området efter vargspår innan jakt eller använda skyddsvästar och pinglor på hundarna. Ingen av åtgärderna innebär något hundra procentigt skydd. Alla förebyggande åtgärder är dessutom svåra att utvärdera eftersom antalet angrepp på hund trots allt är relativt begränsat. Ett effektivt skydd mot varg angrepp på hund är en närvarande människa. Under den så kallade hundförbudstiden 1 mars – 20 augusti ska hundar hållas under sådan tillsyn att de hindras från att springa lösa i marker där det finns vilt. Naturvårdsverket tolkar det som att man måste vara i direkt närhet av sin hund under denna tid så att man med säkerhet kan kalla in den. Om en varg intresserar sig för en hund och det finns en människa i direkt närhet av hunden, bör människan ha goda chanser att skrämma iväg vargen. Om vargen ändå angriper en hund som befinner sig i direkt närhet av en människa, bör skydds jakt tillgripas.

Den tid som en hund tillbringar i områden med varg, exponeringstiden, har också betydelse för risken för att ett angrepp sker. Jakthundar som arbetar under lång tid och långt från sin förare är därför mer utsatta för angrepp än andra raser. Det har också betydelse hur många vargar det finns i ett revir. Om det endast finns ett revirmarkerande vargpar i ett revir kommer en hund i det reviret löpa mindre risk att möta varg jämfört med ett revir av samma storlek där det finns till exempel fem eller sex vargar.

6.2.2.3 NORMALFALLET

Med utgångspunkt från Viltskadecenters rekommendationer och i övrigt vad som sagts ovan bör det vara rimligt att i normalfallet medge skydds jakt efter varg i föl-

jande fall, givet att det inte finns någon annan lämplig lösning, att jakten inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus och att det fortfarande finns risk för allvarlig skada:

- Om ett angrepp sker innanför ett fungerande rovdjursavvisande stängsel.
- Efter fyra angrepp på får- eller getbesättningar som saknar fungerande rovdjursavvisande stängsel under en och samma betessäsong inom ett vargrevir.
- Om ett angrepp sker på nötboskap eller häst eftersom de indirekta kostnaderna och kostnader vid upprepade angrepp kan bli mycket omfattande.
- Efter tre angrepp på hundar under perioden 21 augusti – 28 februari inom ett vargrevir med revirmarkerande par.
- Efter fyra angrepp på hundar under perioden 21 augusti – 28 februari inom ett vargrevir med familjegrupp.
- Om ett angrepp på hund sker i direkt anslutning till en människa eller om hunden rastas i koppel av en människa.

6.2.2.4 OMRÅDEN MED HÖGA VARGKONCENTRATIONER

Bedömningen av risken för allvarlig skada bör kunna relateras till artens geografiska förekomst. Om en art är mycket talrik inom en del av landet bör toleransen för skador inom detta område kunna sättas lägre. Ett sådant synsätt skulle innebära att skydds jakt skulle kunna medges i fler fall än idag inom områden med höga koncentrationer av varg.

Naturvårdsverket anser att det politiska målet att vargstammens koncentration ska minska där den är som tätast bör tolkas regionalt snarare än lokalt. I ”*En hållbar rovdjurspolitik*”²⁶ anges att ett mål för vargstammen är att koncentrationen av varg ska minskas där stammen är som tätast. Vidare anges följande i nyss nämnda proposition:

Vargstammen har på naturlig väg successivt spridit sig över Sverige. Den är dock fortsatt koncentrerad till i första hand Värmlands och Dalarnas län. I syfte att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna att hålla tamdjur bör vargstammens koncentration minskas där den är som tätast.

En definition av när en region anses ha en sådan koncentration som avses i propositionen bör tas fram. Vargstammens koncentration så som det uttrycks i ”*En hållbar rovdjurspolitik*”, bör också sättas i relation till artens biologi och bytestäthet. I områden där vargrevir varit etablerade under flera år, har brukare och myndigheter normalt sett haft god tid på sig att arbeta med förebyggande åtgärder under lång tid. Merparten av befintliga fårbesättningar borde därmed ha väl fungerande stängsel i dessa områden. Långsiktiga permanenta förebyggande åtgärder i form av rovdjurs-

²⁶ Prop. 2012/13:191.

avvisande stängsel kan sällan sättas upp i stor omfattning på kort tid, men i områden där vargförekomst inte är något nytt, bör de fårbesättningar som finns anses ha haft god tid på sig att skydda sina får mot angrepp.

I områden med etablerade vargrevir finns en ökad risk för angrepp på hundar. Viltskadestatistik och inventeringsrapporter över vargstammen visar ett tydligt samband mellan var i landet angrepp på hundar sker och var det finns varg. De allra flesta angrepp på hund av varg sker i områden där det finns vargrevir. Naturvårdsverket anser att det är rimligt att i områden som under lång tid haft varg klargöra att även jakt med löshund bör kunna bedrivas på ett meningsfullt sätt. Dessvärre är de förebyggande åtgärderna för att minska risken för att hundar angrips av varg relativt begränsade som angetts i avsnitt 6.2.2.2, men en sänkt tröskel för när skydds jakt komma ifråga kan i dessa områden vara ett sätt att ta socioekonomisk hänsyn, vilket är ett politiskt mål med vargförvaltningen.

Man kan överväga att utforma riktlinjer för skydds jakt efter varg inom särskilt vargtäta områden så att skydds jakt bör medges i följande fall, givet att det inte finns någon annan lämplig lösning, att jakten inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus och att det fortfarande finns risk för allvarlig skada:

- Om ett angrepp sker innanför ett fungerande rovdjursavvisande stängsel.
- Efter fyra angrepp på får- eller getbesättningar som saknar fungerande rovdjursavvisande stängsel under en och samma betessäsong inom ett vargrevir. Detta kriterium bör inte ändras jämfört normalfallet eftersom man haft god tid på sig att skydda sina får- eller getbesättningar inom områden med höga koncentrationer av varg.
- Om ett angrepp sker på nötboskap eller häst eftersom de indirekta kostnaderna och kostnader vid upprepade angrepp kan bli mycket omfattande.
- Efter två angrepp på hundar under perioden 21 augusti – 28 februari inom samma vargrevir.
- Om ett angrepp på hund sker i direkt anslutning till en människa eller om hunden rastas i koppel av människa.

Om kriterierna ovan tillämpas blir följden sannolikt att något fler vargar fälls under skydds jakt inom vargtäta områden. Dessa kommer sannolikt att inom en relativt kort tid ersättas av nya vargindivider från omkringliggande vargrevir, dvs. nya vargar vandrar in i det område där skydds jakten genomfördes. Detta innebär i förlängningen möjligen att färre vargar vandrar ut utanför områden med höga vargkoncentrationer och på så sätt att färre vargar bidrar till att vargpopulationen sprider sig.

En annan effekt av att kriterierna ovan tillämpas, kan vara att acceptansen hos framför allt hundägare ökar på grund av ökad förutsägbarhet och tydlighet i tillämpningen.

6.2.2.5 SÄRSKILT SÅRBARA OMRÅDEN

Inom geografiska områden med särskilt hänsynskrävande näringar där förebyggande åtgärder är särskilt svåra att åstadkomma eller får begränsad effekt i förhållande till investerade resurser, bör toleransen för skador kunna sättas lägre än i normalfallet. Detta har tidigare påpekats av bland annat Vargkommittén²⁷. Ett sådant synsätt skulle innebära att skydds jakt skulle kunna medges mer generöst inom områden med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar, genom en differentierad bedömning av rekvisitet ”allvarlig skada”.

En förutsättning för att kunna tillämpa en differentierad bedömning bör vara att områden med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar definieras, så att det blir tydligt vilka kriterier för allvarlig skada som gäller i olika områden. Skärgårdsområden med bete bör avgränsas i berörda länsstyrelsernas förvaltningsplaner. Områden med intensiv fårskötsel bör definieras som områden med mer än 50 fårbesättningar per 10 kvadratmil och även dessa bör avgränsas på karta i länsstyrelsernas förvaltningsplaner.

Genom att åstadkomma ett överskådligt kartmaterial över de särskilt sårbara områdena, kan man bättre bilda sig en uppfattning om vilken effekt en differentierad skydds jakt skulle få beträffande exempelvis spridning av vargpopulationen. Det är av stor vikt att definitioner och avgränsningar görs på genomtänkt ett enhetligt sätt så att materialet blir jämförbart över landet.

Man kan överväga att utforma riktlinjer för skydds jakt efter varg inom områden med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar så att skydds jakt bör medges i följande fall, givet att det inte finns någon annan lämplig lösning, att jakten inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus och att det fortfarande finns risk för allvarlig skada:

- Om ett angrepp sker innanför ett fungerande rovdjursavvisande stängsel.
- Efter ett angrepp på får- eller getbesättningar inom fåboddrift. Detta kriterium bör sättas lägre än normalfallet eftersom driftformen i sig är svår att skydda mot angrepp.
- Efter ett angrepp på får- eller getbesättningar inom områden med intensiv fårskötsel eller i skärgårdsområden. Detta kriterium bör sättas lägre än normalfallet eftersom kostnaden för att förebygga skador med rovdjursavvisande stängsel i dessa områden sannolikt blir mycket höga samt att det kan ta lång tid att stängsla mycket stora besättningar.
- Om ett angrepp sker på nötboskap eller häst eftersom de indirekta kostnaderna och kostnader vid upprepade angrepp kan bli mycket omfattande.
- Efter tre angrepp på hundar under perioden 21 augusti – 28 februari inom samma vargrevir.

²⁷ SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg

- Om ett angrepp på hund sker i direkt anslutning till en människa eller om hunden rastas i koppel av människa.

Om kriterierna ovan tillämpas blir följden sannolikt att fler vargar fälls under skydds jakt inom områden med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar. Det innebär i förlängningen att spridningen av vargpopulationen till södra och östra delarna av landet söder om renskötseområdet bromsas upp, eftersom de vargar som vandrar ut från vargens kärnområde riskerar att passera eller etablera sig inom områden med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar och där bli föremål för skydds jakt i väsentligt högre grad än idag. Det bör också innebära att något färre vargar vandrar in i renskötseområdet från detta håll än vad som annars hade varit fallet, eftersom områden med fåbodbruk företrädesvis är lokaliserade i de södra delarna av renskötseområdet och söder därom. En annan effekt av att kriterierna ovan tillämpas, borde vara att acceptansen hos fåbodbrukare och fårägare inom de berörda områdena torde öka på grund av ökad förutsägbarhet och tydlighet i tillämpningen.

6.2.2.6 RENSKÖTSELOMRÅDET

Naturvårdsverket bedömer att det inte är meningsfullt att på motsvarande sätt som ovan lista olika kriterier för när skydds jakt kan komma att bli aktuellt inom renskötseområdet. Omständigheterna varierar så mycket från fall till fall att det blir fråga om enskilda bedömningar. Vi vill dock peka på vissa möjligheter och svårigheter.

Renskötsel får enligt 3 § punkt 1 rennäringslagen (1971:437) bedrivas under hela året inom året-runt-markerna. Enligt punkt 2 samma bestämmelse får renskötsel bedrivas under tiden 1 oktober till 30 april inom övriga delar av de så kallade lappmarkerna nedanför odlingsgränsen, de så kallade vinterbetesmarkerna.

Om varg kommer in i renskötseomens vinterbetesområden under vintertid då renarna är samlade på vinterbetesmarken, kan redan närvaro av varg i sådana områden riskera att orsaka allvarlig skada genom skingring av renhjorden och det därpå följande arbetet med att samla ihop hjorden. Erfarenheterna från bland annat arbetet med den så kallade Junselevargen visar detta mycket tydligt (se avsnitt 4.6.1). Naturvårdsverket framhöll i beslut den 13 februari 2014 vikten av att inte endast de direkta skador som uppstått, såsom skingring och döda renar, beaktas vid bedömningen av allvarlig skada. Därutöver bör även de riskerade indirekta skadorna tillmätas betydelse. Härmed avses bland annat möjligheten att utnyttja samebyns betesmark samt kostnader för stödutfodring. Denna uppfattning stöds även av avgörandet från Kammarrätten i Stockholm²⁸.

²⁸ Mål nr 3854-13 m.fl.

Under den tid som renarna vistas i året-runt-markerna, dvs. sommartid, är det där-
emot svårare att konstatera att redan närvaro av varg i vinterbetesområdena under
sommartid innebär risk för allvarlig skada där och då. Inför renarnas flytt till vin-
terbetesmarkerna kan det dock vara aktuellt att överväga skydds jakt efter varg för
att förhindra att allvarlig skada sker, innan skadan ens har skett.

En särskild viktig fråga inom renskötselområdet är att det är i denna del av landet
som man kan förvänta sig att nya, invandrade vargar kan dyka upp. Varje skydds-
jakt inom renskötselområdet bör därför som huvudregel föregås av DNA-analys på
spillning från de aktuella vargarna. Under tider med snötäcke bör detta inte vara
något större problem, men under barmarkstid är det inte alltid möjligt att finna
spillningar. En värdering av risken för att den varg som blir föremål för jakten har
betydelse för populationens bevarandestatus måste ändå göras i varje enskilt fall.

Till stöd för en sådan värdering kan utfallet av genomförda skydds jakter i rensköt-
selområdet vara till viss ledning. Under tiden 4 februari 2008 till och med den 15
februari 2015 fälldes sammanlagt 54 vargar i renskötselområdet under skydds jakt.
Av dessa var 2 helt obesläktade med de skandinaviska vargarna (en immigrant
samt en avkomma ur det så kallade Tivedenreviret) och 11 var avkomma i första
eller andra generation till individer som är obesläktade med de skandinaviska var-
garna (så kallade F1or eller F2or). 41 av de 54 fällda vargarna, det vill säga 76
procent var av helskandinaviskt ursprung²⁹. Om man genomför insamling och
DNA-analys av spillning inför skydds jakt i renskötselområdet med samma ambit-
ion som under tiden februari 2008 till februari 2015, riskerar ungefär var fjärde
varg som fälls att vara en immigrant, en F1a eller en F2a.

Om det finns anledning att misstänka att en genetiskt viktig individ finns i samma
område som en skydds jakts ansökan på varg berör, bör beslut om skydds jakt kunna
fattas ändå, med villkor om att jakten inte får påbörjas förrän DNA-analys som
styrker att individen inte är genetiskt värdefull genomförts. Om det finns starka
misstankar att det handlar om en genetiskt viktig individ kan jakten genomföras
genom infångande, så att vidare analys kan utföras utan att fler skador uppstår.

Det bör påpekas att möjligheterna till att finna andra lämpliga lösningar på de pro-
blem som vargen kan orsaka rennäringen är begränsade. Det bör också påpekas att
renskötselns markanvändning är betydligt mer småskalig än utbredningen av ett
vargrevir. Ytan av ett genomsnittligt vargrevir skulle kunna omfatta flera sameby-
ars olika marktyper så som kalvningsområden, sommarbeten och vinterbeten.

6.2.2.7 GENETISKT VÄRDEFULLA INDIVIDER

Om en ansökan om skydds jakt rör ett vargrevir där det finns kända genetiskt värde-
fulla individer, bör kriterier som liknar normalfallet användas (se avsnitt 6.2.2.3).

²⁹ Pers kom Mikael Åkesson, SLU

Bedömningen behöver även göras strängare, så att kraven höjs på andra lämpliga lösningar. Konsekvenserna av ett sådant synsätt är att genetiskt särskilt värdefulla individer sparas så långt möjligt, vilket på lång sikt bidrar till minskad inavel i den skandinaviska vargpopulationen. Se även under avsnitt 6.4 Säkerställa att genetiskt viktig varg inte fälls vid skydds jakt.

6.2.2.8 SAMMANFATTNING OCH FORTSATT ARBETE

För att lättare kunna jämföra de differentierade kriterierna som skisseras ovan har dessa sammanfattats i tabell 6. Observera dock att tabellen inte är beslutade riktlinjer, utan ett underlag för vidare diskussion om konsekvenser av en sådan tillämpning, se avsnitt 6.2.2.9.

Tabell 6.

Antal angrepp	Möjlighet att bevilja skydds jakt				
	Angrepp på	Normal-fallet	Vargtäta områden	Hänsyns-områden	Genetiskt värdefulla
1	Nöt/häst	Ja	Ja	Ja	Nej
1	Får/get med fungerande rovdjursavvisande stängsel	Ja	Ja	Ja	Särskild tonvikt bör läggas på bedömning av annan lämplig lösning.
1	Får/get utan fungerande rovdjursavvisande stängsel	Nej	Nej	Ja	Nej
4	Får/get utan rovdjursavvisande stängsel	Ja	Ja	Ja	Särskild tonvikt bör läggas på bedömning av annan lämplig lösning.
2	Hund 21/8 – 28/2	Nej	Ja	Nej	Nej
3	Hund 21/8 – 28/2	Ja*	Ja	Ja*	Nej
4	Hund 21/8 – 28/2	Ja**	Ja	Ja**	Särskild tonvikt bör läggas på bedömning av annan lämplig lösning.
1	Hund i direkt närhet till människa	Ja	Ja	Ja	Ja

*om det sker i revir med revirmarkerande par

**om det sker i revir med familjegrupp

Om ett område t.ex. både har hög koncentration av varg och är ett särskilt hänsyns-område med fäbodbruk, bör de kriterier som talar för att skyddsjakt ska kunna medges användas. Om det finns en genetiskt värdefull individ i det aktuella reviret, bör kriterierna för genetiskt värdefulla individer normalt ha företräde framför övriga kriterier.

6.2.2.9 KONSEKVENSER AV DIFFERENTIERADE KRITERIER

I samband med att flera länsstyrelser 2007 stod inför en översyn av sina regionala förvaltningsplaner tog Viltskadecenter fram ett underlag till länsstyrelserna om effekterna på vargstammens tillväxt vid tillämpning av olika kriterier för skydds-jakt efter varg.³⁰ Naturvårdverket har tagit del av detta underlag. Underlaget baseras på besiktigade vargangripna hundar och tamdjur (ej ren) i Sverige inom tidsintervall 1998 – 2006 samt fastställda inventeringsresultat rörande kända vargrevir. Man konstaterar i underlaget att varg angriper hundar av andra skäl än de angriper tamdjur, varför antalet angrepp på hund inte bör adderas till antalet angrepp på t.ex. får om man ska bedöma om skyddsjakt kan tillgripas som lösning på problemet.

Viltskadecenters utredning visar på flera intressanta möjliga konsekvenser av tillämpningen av olika kriterier för skyddsjakt efter varg. Man konstaterar i korthet att om man tillämpar ett kriterium för att tillåta skyddsjakt efter fyra angrepp på hundar inom ett vargrevir blir ca 5 procent av vargreviren som haft föryngring föregående vår föremål för skyddsjakt. Om kriteriet sänks till tre, två respektive ett hundangrepp blir ca 10 procent, 20 procent respektive 40 procent av vargreviren med föryngring föremål för skyddsjakt.

Om man tillämpar differentierade kriterier för att tillåta skyddsjakt efter tre eller fyra angrepp på tamdjur (ej hundar eller renar) inom ett vargrevir blir ca 5 procent av vargreviren som haft föryngring föregående vår föremål för skyddsjakt. Om kriteriet sänks till två respektive ett angrepp på tamdjur blir ca 20 procent respektive 30 procent av vargreviren med föryngring föremål för skyddsjakt.

Viltskadecenter resonerar vidare om vilken effekt en tillämpning av differentierade kriterier för skyddsjakt kan komma att få på vargstammens tillväxt och konstaterar sammanfattningsvis att vid skyddsjakt efter ett eller två angrepp skulle sannolikt antalet vargföryngringar minska. Man konstaterar vidare att om man utgår från samma kriterier vid bedömningen, utan att ta hänsyn till täthet av tamdjur eller hundar, kommer effekten att bli en form av zonerad jakt, eftersom vargar i områden med höga tätheter av tamdjur eller hundar oftare kommer att bli föremål för skyddsjakt.

³⁰ Effekter på vargstammens tillväxt av olika kriterier för skyddsjakt på varg, Viltskadecenter 2008, opubl.

Det finns för- och nackdelar med detaljerade riktlinjer eller regler, vilket både nationella rovdjursrådet och referensgruppen till detta uppdrag har framfört. Det kan både skapa förväntningar och minska flexibiliteten. En fördel kan vara att det skapar tydlighet och förutsägbarhet. En nackdel kan vara att det kan skapa låsningar i den bedömning som ska göras i varje enskilt fall.

En viktig bakgrund till resonemanget om konsekvenser av ett eventuellt införande av differentierade kriterier är att förstå konsekvenserna av dagens tillämpning med statistiska kriterier för bedömning av allvarlig skada, dvs. att man utgår från att samma antal angrepp på t.ex. får kan utgöra grund för att medge skyddsjakt oavsett i vilken del av landet som de upprepade angreppen sker. Så som visats i Viltskadecenters rapport ”Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar”, se bilaga 2, finns det starkaste sambandet mellan antal vargangrepp och angrepp på får att finna i tätheten av fårgårdar i ett område. Om det i ett vargrevir finns ett fåtal fårgårdar kommer de vargar som finns i reviret att träffa på får vid färre tillfällen än i ett motsvarande vargrevir med många fårgårdar. Antalet angreppstillfällen på får kommer därför att vara fler i ett fårtätt vargrevir jämfört ett vargrevir med få fårgårdar.

Konsekvensen av att som idag tillämpa statistiska kriterier vid bedömningen av allvarlig skada är att det redan idag kommer att fällas fler vargar vid skyddsjakt i områden med hög täthet av fårgårdar, eftersom de vargar som väljer att uppehålla sig i områden med många får oftare kommer i kontakt med fåren varpå fler angrepp kommer att ske. Resultatet av dagens tillämpning av statistiska kriterier blir en zonerad skyddsjakt med fler skyddsjakter i Götaland i proportion till antalet vargar som faktiskt finns i dessa delar av landet, och färre skyddsjakter i västra Svealand i proportion till antalet vargar i västra Svealand. En tillämpning av statistiska kriterier vid bedömning av allvarlig skada kommer alltså att ge de effekter vi redan ser idag i form av liten spridning av varg till det mer ”fårtäta” Götaland och en högre koncentration av varg i det mer ”fårglesa” västra delarna av Svealand där varg mer sällan stöter på får och därmed riskerar att angripa dessa.

Om man istället för att tillämpa statistiska kriterier vid bedömningen av allvarlig skada, tillämpar differentierade kriterier så som skisserats ovan, kommer ett kriterium som anger att skyddsjakt bör kunna tillgripas redan efter ett angrepp på får i fårtäta områden, skulle konsekvensen i den regionen sannolikt bli likartad som inom renskötselområdet idag i fråga om vargetablering. Det bör i sammanhanget påpekas att alla delar av Götaland inte faller inom definitionen för fårtäta områden (> 50 fårgårdar/10 kvadratmil), men de vargar som kommer att försöka etablera sig söder om vargens kärnområden, kommer att löpa hög risk att passera eller tangera områden med hög täthet av fårgårdar och då snabbare än idag kommer att bli föremål för skyddsjakt om man tillämpar differentierade kriterier så som skisserats ovan. Det finns alltså en risk för att en sådan tillämpning kan motverka den politiska målsättningen att vargen ska finnas inom hela sitt utbredningsområde.

Om man tillämpar differentierade kriterier för skydds jakt i områden med höga vargtätheter med syftet att där försöka minska tätheterna av varg, dvs. att man sätter kriterierna mycket lågt så att skydds jakt redan kan tillgripas efter endast ett eller två angrepp, kommer tillväxten i vargpopulationen där att avstanna eller minska. Då måste man samtidigt sannolik tolerera, innan skydds jakt tillgrips, fler angrepp på får i områden där det idag inte finns varg. Detta för att sammantaget inte riskera vargens bevarandestatus. Det betyder att en sänkt ”ribba” för skydds jakt i områden med höga koncentrationer av varg bör åtföljas av en höjd ”ribba” för skydds jakt i områden som idag saknar vargetableringar. En sådan zonerings skulle innebära att nya vargetableringar lättare skulle uppstå söder om vargens kärnområde, men skulle samtidigt ställa väsentligt högre krav på det förebyggande arbetet i form av rovdjursavvisande stängsel. Betydligt fler gårdar än idag skulle behöva stängslas, eftersom nya vargetableringar i högre utsträckning än idag skulle komma till i områden med fler fårbesättningar än vad som finns i västra Svealand idag. Kostnaderna för samhället i form av ökade bidrag till rovdjursavvisande stängsel skulle därmed också öka. I Viltkadecenters rapport ”Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar”, se bilaga 2, diskuteras denna möjlighet och dess konsekvenser.

”Om kriterier för skydds jakt är dynamiska, dvs. korrigeras för tätheten av fårbesättningar och baseras på risken för respektive fårbesättning att drabbas av ett angrepp, leder det till att sannolikheten för skydds jakt är lika stor i alla delar av landet. I praktiken innebär det att kriteriet för skydds jakt skulle börja på ett eller två angrepp i revir med låg täthet av fårgårdar och gradvis högre för revir med stigande färtätheter.

Slutmålet kan vara detsamma oavsett vilken av modellerna för skydds jakt skriterier som används, det är dock viktigt att inse att hur modellen för skydds jakt skriterier används kommer att påverka utfallet av bidrag till rovdjursavvisande stängsel och vice versa. Att t.ex. använda statiska kriterier för skydds jakt och samtidigt ge fårbesättningar i områden med hög täthet av fårbesättningar bidrag till rovdjursavvisande stängsel kommer att reducera effekten av bidragen eftersom de vargar som etablerar sig där i de flesta fall ändå kommer att bli föremål för skydds jakt.”

Frågan om prioritering av förebyggande åtgärder har utretts inom ramen för ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket 2011 och resulterat i en vägledning i dessa frågor³¹.

Det bör påpekas att vargar inte angriper får vid varje potentiellt angreppstillfälle. Vargar kan röra sig förbi eller till och med genom beteshagar med får utan att an-

³¹ Vägledning, Prioritering av förebyggande åtgärder vid rovdjursangrepp, Naturvårdsverket, 2014-03-17

grepp sker. Det bör också nämnas i sammanhanget att antalet får som årligen angrips av varg i Sverige pekar mycket tydligt på att får inte är någon huvudsaklig föda för varg. Vargens absoluta huvudföda utgörs av klövvilt, framförallt älg. Detta förtar givetvis inte att de enskilda som drabbas av angrepp kan lida ekonomisk skada vid rovdjursangrepp, men där finns systemet med ekonomisk ersättning vid rovdjursangrepp som bör kunna motverka dessa effekter.

I genomsnitt utsätts 0,3 procent av fårbesättningarna i rovdjursområden för ett rovdjursangrepp varje år.³² Varg är det rovdjur som är överrepresenterat vad gäller angrepp på får och står för merparten av angreppen. Cirka 0,03 procent av alla får och lamm angrips av något av de stora rovdjuren under ett år. Dessa siffror kan utgöra en grund för en eventuell vidare diskussion om acceptansnivåer för rovdjursangrepp inom fårnäringen, liknande det system med toleransnivåer som finns inom renskötselområdet. Toleransnivåer innebär förenklat att man anger en högsta nivå som rennäringen ska behöva tolerera i form av angrepp av rovdjur. I Naturvårdsverkets viltstrategi anges att ett delmål är att till 2018 utarbeta förslag till acceptansnivå för skador av vilt på de areella näringarna förutom rennäringen. Förslaget ska leda till ökad socioekonomisk hänsyn och genomföras i samverkan med berörda aktörer.³³

6.2.2.10 FÖRFATTNINGSÄNDRING BEHÖVS EJ

Naturvårdsverket anser att en eventuell framtida tillämpning av differentierade kriterier för bedömning av allvarlig skada inte kräver någon författningsändring. Det handlar snarare om vägledning av tillämpningen av gällande regelverk vilket är Naturvårdsverkets ansvar. Innan ny vägledning tas fram på området bör effekterna av en tillämpning med differentierade kriterier vägas mot de vargpolitiska målen så att maximal måluppfyllelse nås. Vägledning med differentierade kriterier är heller inte något som generellt sett går utöver de EU-rättsliga bestämmelserna och den vägledning som finns om AHD. Som framgår ovan har kommissionen framhållit att direktivet inte i detalj definierar vilka åtgärder som krävs för att uppfylla dess krav utan att medlemsländerna har ett visst manövreringsutrymme eller flexibilitet. Medlemsländerna får genomföra bestämmelserna på ett proportionerligt och lämpligt sätt med iakttagande av vissa grundläggande krav. Genomförandet får anpassas till specifika (landspecifika) förutsättningarna vad gäller såväl bevarandestatus som sociala, ekonomiska och kulturella villkor. Vid utformningen av specifika differentierade riktlinjer behöver arbetet inkludera bedömningar av förenligheten med EU-rätten. Ett system med differentierade riktlinjer för allvarlig skada handlar om vägledning av tillämpningen av gällande regelverk, vilket är Naturvårdsverkets ansvar. I ett sådant arbetet blir även såväl den nationella som de regionala förvaltningsplanerna centrala i beskrivningen av de olika ”typfallen”. Innan ny vägledning tas

³² Vägledning, Prioritering av förebyggande åtgärder vid rovdjursangrepp, Naturvårdsverket, 2014-03-17.

³³ Strategi för svensk viltförvaltning, Naturvårdsverket 2015.

fram på området bör också effekterna av en tillämpning med differentierade kriterier noga analyseras, så att inte en sådan tillämpning strider mot de vargpolitiska målen om att arten ska finnas inom hela sitt utbredningsområde. Det är vidare viktigt att framhålla att även om det tas fram reviderade riktlinjer enligt ovan för vad som typiskt sett kan anses leda till risk för en allvarlig skada, måste ändå samtliga kriterier för skydds jakt bedömas i det enskilda fallet.

6.2.3 Slutsatser

- År 2016 behöver det påbörjas ett arbete med att utreda förutsättningarna för att ta fram förslag till acceptansnivå för skador av vilt på areella näringar förutom rennäringen.
- En konkret vägledning om differentierade kriterier för bedömning av kriteriet ”förhindra allvarlig skada” kan utveckla förvaltningen och bland annat minska angreppen av varg på tamdjur.
- Det finns behov av en fördjupad analys av effekterna av tillämpning av differentierade kriterier för bedömning av kriteriet ”förhindra allvarlig skada”, framför allt med avseende på hur en ändrad tillämpning skulle bidra till att maximera uppfyllandet av de vargpolitiska målen.
- Det behöver klargöras vilka eventuella skyldigheter en tamdjurshållare har att skydda sina djur mot rovdjursangrepp.
- Det behövs en fördjupad analys av hur förutsättningarna för tamdjurshållare att sätta upp rovdjursavvisande stängsel bör hanteras i fråga om bedömningen av annan lämplig lösning i ärenden om skydds jakt.
- I vägledningen bör det definieras vad som avses med hög koncentration av varg så som det anges i propositionen ”En hållbar rovdjurspolitik”³⁴. Vargstammens koncentration så som det uttrycks i propositionen bör sättas i relation till artens biologi och bytestäthet.
- Särskilt sårbara områden bör avgränsa på kartor i förvaltningsplaner. Det är av stor vikt att definitioner och avgränsningar görs på ett enhetligt sätt så att materialet blir jämförbart över landet.

6.3 Bedömning av skydds jakt av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet

6.3.1 Bakgrund och förutsättningar

Skydds jakt efter varg kan enligt 23 a § 1 jaktförordningen beviljas av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. Denna bestämmelse bygger på artikel 16.1 c i AHD, för vilken det redogörs i avsnitt 4.2.2. och 4.4.

³⁴ Prop. 2012/13:191

I Naturvårdsverkets nu gällande riktlinjer för beslut om skyddsjakt³⁵ anges bland annat följande om denna grund för skyddsjakt (s. 14. f.):

”För att skälet ska kunna åberopas bör det krävas att det tvingande allt överskuggande allmänintresset faktiskt kräver att skyddsjakt medges. Det vill säga att intresset i annat fall riskerar att inte kunna tillgodoses. Exempel på intressen som bör kunna omfattas av skälet är att hålla antalet trafikolyckor nere eller att på annat sätt skydda människors hälsa, exempelvis om djur har ett beteende eller bär på någon sjukdom som kan innebära en fara för människors hälsa. Om ett vilt djur antas vara farligt för människors säkerhet får även polismyndigheten låta avliva djuret i enlighet med 9 § jaktlagen. Renskötseln som näring, det vill säga inte enskilda samebyar eller renskötselföretag, bör vara ett sådant intresse som omfattas av skälet. Detta eftersom renskötseln är starkt kopplad till den samiska kulturen. För att skälet ska kunna åberopas för människors oro, rädsla och stress bör det finnas påtagliga risker för allmänhetens hälsa och säkerhet. Det kan i fråga om stora rovdjur vara aktuellt om enskilda rovdjur, i synnerhet björn, har ett särskilt närgånget, eller annat oönskat beteende och kan antas vara farliga för allmänheten. Fall där ett rovdjur bedöms vara farligt för människors säkerhet bör i första hand hanteras av polismyndigheten i enlighet med 9 § jaktlagen. Skyddsjakt på grund av att rovdjuren orsakar ett högt produktionsbortfall för rennäringen bör kunna motiveras med stöd av detta skäl. I det fall skälet åberopas bör det främst ske inom områden som pekats ut som riksintressen för rennäringen.”

6.3.2 Analys

Angrepp av varg på människor runt om i världen är mycket ovanligt, inte minst med tanke på att det finns hundratusentals vargar i världen. Vid de sällsynta tillfällena då skador på människor inträffat har orsaken nästan alltid varit

- 1) rabiessmittade vargar,
- 2) total avsaknad av andra bytesdjur, dvs. predationsangrepp, eller
- 3) vargar som vants vid och ofta matats av människor, så kallade habituerade vargar.³⁶

De två förstnämnda situationerna är inte aktuella under svenska förhållanden, vilket däremot den tredje skulle kunna vara under vissa omständigheter. Skulle en sådan situation uppstå, är det rimligt att sådana individer i första hand hanteras av Polismyndigheten och inte i enskilda beslut om skyddsjakt.

Även om de aktuella vargarna inte kan antas vara farliga för människors säkerhet, eller fysiska hälsa, kan det uppstå situationer där de ändå påverkar människor i

³⁵ Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skyddsjakt, Rapport 6568, maj 2012

³⁶ Linnell, J.D.C. och Bjerke, T. (2002) Frykten for ulven. En tverfagelig utredning. - Oppdragsmelding 722, NINA.

sådan omfattning att frågan om skyddsjakt aktualiseras. Som framgår ovan kan det finnas stöd för att detta skäl kan användas för skyddsjakt efter varg vid påtaglig risk för ohälsa på grund av oro eller rädsla för oskygga eller närgångna djur. Med påtaglig menas här att risken måste ha en viss kvalificeringsgrad, det kan alltså inte vara tillräckligt med en allmän, odefinierad känsla av rädsla eller att enstaka individer upplever rädsla. Även om en sådan risksituation skulle uppstå är det viktigt att i ett beslut om skyddsjakt även redogöra för de andra två kriterierna för skydds- jakt; inte försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus och annan lämplig lösning. Kriteriet ”annan lämplig lösning” kan vara särskilt svårt att motivera i en sådan situation. Till skillnad från ett ärende om skyddsjakt för att förhindra allvar- lig skada på t.ex. får är situationen mer abstrakt och bygger på upplevda känslor och tillstånd. Här blir det av stor vikt att syftet med skyddsjakten formuleras tyd- ligt. Ju tydligare syftet med skyddsjakten anges, desto lättare bör det vara att vär- dera effekten av jakten och därmed även möjliga alternativa lösningar på situation- en. Inom detta område bedömer Naturvårdsverket att mer forskning behövs kring hur människors hälsa påverkas av oro och rädsla för varg. Det behövs även mer forskning kring hur man bäst förebygger och hanterar dessa känslor. När sådan forskning finns kan Naturvårdsverkets vägledning kring denna punkt komma att behöva ses över och justeras.

En närliggande situation är när vargens närvaro påverkar människors välbefin- nande negativt. I begreppet välbefinnande inryms då enligt Naturvårdsverket inte bara rädsla och oro utan även de, upplevt ofrivilliga, anpassningar som människor gör i vardagslivet. Det kan t.ex. handla om att man på grund av vargens närvaro avstår från utomhusaktiviteter kvällstid, avstår från hundpromenader i skogen eller inte låter barn och husdjur vistas i trädgården. Det handlar då i regel om vargar som uppvisar ett närgånget eller i övrigt oönskat beteende. Även i sådana situationer kan enligt Naturvårdsverket detta skäl för skyddsjakt komma i fråga, men då främst med hänvisning till orsaker av social karaktär. Ett sådant ärende har överprövats av Naturvårdsverket. Se mer om detta ärende nedan, i avsnitt 7.4.1.2.

6.3.3 Slutsatser

- Möjligheten att besluta om skyddsjakt med stöd av 23 a § 1 jaktförordningen är inte använd i någon större utsträckning. Det finns därför relativt lite kun- skap när det gäller de mer socialt präglade situationerna. Det behövs mer forskning om hur rädsla och oro för varg påverkar hälsan hos människor.
- Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör 23 a § 1 jaktförordningen kunna an- vändas redan nu vid skyddsjakt efter varg i större utsträckning än vad som hit- tills varit fallet. Vägledningen kan också ses över och utvecklas med inrikt- ningen att detta skäl i större utsträckning än hittills kan användas vid skydds- jakt.
- Det är enligt 23 b § jaktförordningen möjligt för den beslutande myndigheten att besluta om skyddsjakt antingen efter ansökan eller på eget initiativ. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning fattas ofta beslut om skyddsjakt efter varg för att förhindra allvarlig skada efter ansökan. När det gäller skyddsjakt enligt 23

a § 1 kan det vara lämpligt att i större utsträckning utnyttja möjligheten att fatta beslut på eget initiativ då det typiskt sett ofta är ett allmänintresse som berörs av situationen.

6.4 Säkerställa att genetiskt viktig varg inte fälls vid skydds jakt

6.4.1 Bakgrund och förutsättningar

Beslut om skydds jakt efter varg får enligt 23 a § jaktförordningen endast meddelas om det inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus för vargen i dess naturliga utbredningsområde.

Selektion vid jakt kan ske på olika grunder så som t.ex. ålder eller kön. När syftet med jakten, som i fallet med skydds jakt efter varg, är att förebygga eller förhindra allvarlig skada m.m., bör skadebenägenhet hos enskilda vargindivider eller revir vara av avgörande betydelse och utgöra grunden för selektion.

En viktig aspekt vid bedömningen av vargens bevarandestatus är vargpopulationens genetiska status. Den skandinaviska vargstammen är starkt påverkad av inavel. Därför är det av stor betydelse att jakten sker selektivt så att genetiskt värdefulla individer i möjligaste mån undantas från jakt. Det finns en överenskommen mellan Sverige och Norge om gemensamma riktlinjer för att i möjligaste mån undvika att genetiskt viktiga vargar fälls.³⁷

Vid skydds jakt som föregås av ansökan och beslut av myndigheten finns viss möjlighet att ta hänsyn till genetiskt värdefulla individer. Framför allt sker detta genom att kraven höjs på vad som anses rimligt för att förhindra allvarlig skada och vad som kan anses vara andra lämpliga lösningar. Detta prövas i samband med att länsstyrelserna prövar ansökningar om skydds jakt efter varg, men även vid Naturvårdsverkets vägledning och överprövning av beslut om skydds jakt.

I de fall myndigheten (länsstyrelsen) på eget initiativ fattar beslut med stöd av 23 b § jaktförordningen om skydds jakt för att förhindra att allvarlig skada uppstår, finns stort utrymme att ta hänsyn till genetiskt värdefulla individer genom att revir med genetiskt värdefulla individer, eller ensamma genetiskt viktiga individer, så långt möjligt undantas från denna form av skydds jakt. Även detta säkerställs genom länsstyrelsernas beslut i frågor om skydds jakt efter varg.

Naturvårdsverket har påbörjat ett arbete med att se över riktlinjer för skydds jakt med avseende på att så långt möjligt undvika att genetiskt värdefulla vargar fälls vid skydds jakt. Detta arbete är prioriterat.

³⁷ Felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen, Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket, 1. april 2012.

6.4.2 Analys

Det är av stor betydelse för artens gynnsamma bevarandestatus att man så långt möjligt kan undanta genetiskt värdefulla individer från skydds jakt. Grundprincipen bör vara att skyddsjakten så långt möjligt bedrivs selektivt så att genetiskt värdefulla individer sparas. Man bör dock beakta att graden av eller möjligheten till selektivitet varierar beroende på vilken form av skydds jakt som bedrivs. Olika former av skydds jakt selekterar på olika sätt.

Skydds jakt på enskilds initiativ i samband med pågående angrepp (28 § jaktförordningen) är inte selektiv med avseende på genetisk status hos den vargindivid som är föremål för skyddsjakten, men däremot starkt selektiv när det gäller att ta bort den vargindivid som vid tillfället angriper tamdjuret.

Skydds jakt som sker efter ansökan och med stöd av beslut från myndigheter, har bättre möjligheter att vara selektiv när det gäller den genetiska statusen hos den eller de vargar som är föremål för jakten jämfört jakt som sker på enskilds initiativ, i vart fall inom etablerade vargrevir där vargarnas genetik är känd. Det bör dock påpekas att inom ett revir där en individ är genetiskt värdefull och dess partner inte är det, kan det vara mycket svårt att i en realistisk jaktsituation undanta det genetiskt värdefulla djuret. Föräldradjuret i ett revir byts också ut. Under åren 1999 – 2001 byttes i genomsnitt 30 procent av föräldradjuret i skandinaviska vargrevir ut, men dessa ersätts förhållandevis snabbt av nya parbildningar.³⁸

Skydds jakt på myndighetens initiativ har goda förutsättningar att ha en hög grad av selektivitet med avseende på genetiskt värdefulla individer, förutsatt att myndigheten inte tillåter skydds jakt inom vargrevir med kända genetiskt värdefulla vargindivider.

I samband med inventeringsarbetet tas regelmässigt spillningsprover som DNA-analyseras. I vissa fall tas även spillningsprover i andra sammanhang, t.ex. om man vid besiktning av skadade tamdjur finner spillning i anslutning till angreppsplatsen. Det finns vissa problem med att dra slutsatser av spillningar. En aspekt är att DNA i spillningar som samlas under kalla förhållanden har bättre chans att bevaras. Omvänt förstörs DNA i högre utsträckning i spillningar som samlas in under den varma tiden på året.

Att vargar dras till kadaver är välkänt. En spillning som samlas i anslutning till en angreppsplats eller ett kadaver inom ett vargrevir med flera vargar, säger bara att just den varg som lämnat spillningen varit på platsen. Den säger inget om att det verkligen är den vargen som angripit de aktuella tamdjuren.

³⁸ Den skandinaviska vargen, Rapport till Miljödirektoratet i Norge, Skandulv 2014

Det bör också framhållas att det kan finnas fall där det saknas andra lämpliga lösningar och där skadebilden är så allvarlig att skydds jakt kan behöva medges även om jakten riktas mot en genetiskt värdefull individ så som t.ex. var fallet med den så kallade Junselevargen³⁹. Det skulle också i parbildningar kunna finnas kombinationer av mer avlägsna avkommor till vargar som vandrat in i sen tid som sammantaget bedöms som genetiskt värdefulla.

Vid nationella rovdjursrådets sammanträde den 1 september 2015 framfördes att det är av stor vikt att förebyggande åtgärder prioriteras inom områden med genetiskt värdefulla vargindivider för att minska risken för att dessa avlivas under skydds jakt.

6.4.3 Slutsats

- Grunden för bedömningen av om ett vargrevir innehåller genetiskt värdefulla individer bör i första hand vara de DNA-analyser som gjorts i samband med den senaste inventeringen. Varg kan vandra mycket långt, revir kan nybildas eller föräldradjuret i ett befintligt revir kan bytas ut. Om det finns misstanke om att föräldradjuret inte är kända sedan senaste inventeringen, bör man så långt det är möjligt sträva efter att DNA-material för analys samlas in och analyseras före en skydds jakt genomförs. Detta säkerställs i första hand genom länsstyrelsernas fältarbete och beslut om skydds jakt men även genom Naturvårdsverkets vägledning.

6.5 Metoder vid skydds jakt

6.5.1 Bakgrund och förutsättningar

Hur jakt efter varg får bedrivas regleras bland annat i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2002:18) om jakt och statens vilt, men mest i jaktförordningen. Naturvårdsverket beskriver i rapporten *Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt*⁴⁰ bakomliggande EU-lagstiftning och tillämpning av 23 a § jaktförordningen. Rapporten innehåller inga specifika riktlinjer som beskriver jaktmetoder eller jaktformer för skydds jakt efter varg.

I beslut om skydds jakt, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan man vid behov tillåta att vapen får medföras vid färd med motordrivna forskaffningsmedel och att avlivning av varg får ske från stillastående fordon. Vid behov behövs även undantag för skydds jakt på varg på annans mark, för jakt under dygnets alla timmar samt för användande av fast och rörlig belysning.

I södra rovdjursförvaltningsområdet (SRFO) pågår en diskussion genom samverkansrådet, om gemensamma riktlinjer för genomförandet av skydds jakt. Riktlinjer-

³⁹ Se bland annat mål nr 3854-13 i dom från Kammarätten i Stockholm den 14 februari 2014

⁴⁰ Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt, Rapport 6568, maj 2012

na är framförallt tänkta att underlätta genomförandet över länsgränser. I norra rovdjursförvaltningsområdet (NRFO) finns gemensamma riktlinjer och en kort beskrivning av vilka jaktmetoder som kan användas. I det mellersta rovdjursförvaltningsområdet (MRFO) finns inga gemensamma riktlinjer för genomförandet av skyddsjakt även om det är i dessa län de flesta vargarna finns. MRFO deltar i diskussionerna med SRFO om gemensamma riktlinjer för skyddsjakt.

Som ett led i att identifiera och beskriva metoder för skyddsjakt på varg i detta regeringsuppdrag har Naturvårdsverket skickat en skrivelse med frågor till samtliga länsstyrelser utom Gotland. Länsstyrelserna har ombetts att bland annat beskriva de jaktformer och jaktmedel som använts vid skyddsjakt och deras erfarenheter från de genomförda skyddsjakterna (se bilaga 3). Arton av de 20 tillfrågade länen har svarat på Naturvårdsverkets frågor och svaren sammanfattas nedan. Av de länsstyrelser som svarat hade sex inte någon erfarenhet av varg (Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Stockholm och Östergötland), fem län hade liten erfarenhet av skyddsjakt på varg (Kronoberg, Skåne, Södermanland, Uppsala och Västerbotten) och sju länsstyrelser hade erfarenhet av flera skyddsjakter på varg (Gävleborg, Jämtland, Dalarna, Norrbotten, Värmland, Västra Götaland och Örebro län). De länsstyrelser som inte har svarat på Naturvårdsverkets skrivelse är Västmanland och Västernorrland. Både Västernorrland och Västmanlands länsstyrelser har relativt stor erfarenhet av skyddsjakt på varg. Då Naturvårdsverket inte fått svar från dessa två länsstyrelser ingår inte någon information från dessa i sammanställningen av svaren nedan.

Naturvårdsverket frågar i skrivelsen till länsstyrelserna var:

1. Hur har skyddsjakt efter varg organiserats i ert län?
2. Under vilka jaktformer har skyddsjakten bedrivits?
3. Vilka jaktmedel har använts vid genomförandet?
4. Vilka undantag från gällande lagstiftning har länsstyrelsen eller andra myndigheter tillåtit för att jakten ska kunna genomföras?
5. Jakternas omfattning?
6. Erfarenheter som Länsstyrelsen har dragit utifrån dessa jaktens genomförande?
7. Vilka kostnader Länsstyrelsen haft och vari dessa består?
8. Andras kostnader i samband med dessa skyddsjakter?
9. Om genomförande av skyddsjakt på varg skiljer sig från genomförande av skyddsjakter på björn, lo och järv samt motiverade skäl till att olika arter hantearas olika?

Hur har skyddsjakt efter varg organiserats i ert län?

Det är stor skillnad mellan rovdjursförvaltningsområdena där man i NRFO nästan uteslutande genomför skyddsjakt på varg i samarbete med berörd sameby. Berörd sameby ansvarar för spårning och ringning av aktuell varg och när denne är lokaliserad övertas spårningen av länsstyrelsen med hjälp av helikopter där en skytt medföljer vilken avlivar vargen.

I de län i SRFO och MRFO som har erfarenhet av skydds jakt på mer än en varg har länsstyrelsen utsett jaktledare som i sin tur utsett ett antal lokala jägare vilka varit beredda att delta i skyddsjakten. Jaktledaren har stått i regelbunden kontakt med länsstyrelsen. Flera länsstyrelser har utsett jaktledare tillsammans med Svenska Jägareförbundet. I enstaka fall har länsstyrelsens egen personal varit ansvarig jaktledare och/eller deltagit i skyddsjakten som jägare. I Dalarna organiseras skydds jakter i och utanför renskötselområdet på lite olika sätt.

Under vilka jaktformer har skyddsjakten bedrivits, samt vilka jaktmedel har använts vid genomförandet?

Jaktformerna är årstidsberoende och ofta är skyddsjakten enklare att utföra under snöförhållanden än under barmarkssäsong. I NRFO spåras vargen på snön med hjälp av skoter varefter länsstyrelsen går upp med helikopter och avlivar den lokaliserade vargen. I MRFO och SRFO spåras på vintern från skoter i de fall det är möjligt, efter vägar med bil eller med hund.

Under barmarkssäsong är jägarna i samtliga områden hänvisade till färsk rapportering om synobservationer invid hagar och bebyggelse.

Förutom avlivning från helikopter används de jaktmetoder som har använts sedan lång tid tillbaka för jakt på andra viltarter i Sverige vid allmän jakt, licensjakt och skydds jakt, till exempel vakjakt och smygjakt. Jaktmetoderna är beprövade och finns beskrivna i litteraturen (för översikt, se Jägarexamen⁴¹).

Vilka undantag från gällande lagstiftning har länsstyrelsen eller andra myndigheter tillåtit för att jakten ska kunna genomföras?

De jaktmetoder och jaktformer som har använts och som kräver särskilt tillstånd innefattar följande: jakt med hjälp av motordrivet fordon som exempelvis helikopter eller bil, jakt dygnet runt med fast eller rörlig belysning, att vapen får medföras vid färd med motordrivna fordon, skytte från stillastående bil, jakt på annans mark, avlivning med hagelvapen och dispens för att avlossa skott inom detaljplanerat område.

Jakternas omfattning

Omfattningen av jakten varierar från fall till fall och har vanligtvis sträckt sig från någon dag till en månad. Utanför renskötselområdet ritas jaktområdet oftast ut på en karta efter skadornas geografiska spridning, spårningar, samt kännedom om hur vargarna i området rör sig. Som avgränsning används i största möjliga utsträckning naturliga barriärer.

⁴¹ Dan Törnström, 2013. Din väg till jägareexamen, 384 s. Bilda Förlag & Idé, ISBN: 9789157481535, 2013.

Erfarenheter som länsstyrelsen har dragit utifrån dessa jaktars genomförande

I svaren från länsstyrelserna framgår inte att själva jaktmetoderna har medfört några större problem. Erfarenheten ökar med antalet genomförda skyddsjakter.

Vilka kostnader länsstyrelsen haft och vari dessa består

Länsstyrelsernas kostnader i samband med skydds jakt innefattar handläggning, ofta inkluderande jurister, mediakontakt, fältpersonal som besiktar och transport av fällda djur till SVA.

I de områden där helikopter används blir kostnaden för skydds jakt stor både för länsstyrelsen och för den skadedrabbade (ofta berörd sameby). En beräkning som länsstyrelsen i Jämtland tagit fram omfattar ca 40 timmar för handläggare och 200 timmar för fältpersonal samt delad helikopterkostnad med berörd sameby med genomsnittlig tidsåtgång för helikoptern på tre timmar. I Norrbotten står länsstyrelsen för hela kostnaden av helikopter i samband med avlivning (30 - 60 minuter). I alla fall där en sameby har varit den skadedrabbade, står denna för sina egna kostnader vid spårning och ringning av vargen.

De flesta länsstyrelser som genomfört skydds jakt på varg svarar att det stora trycket från media, tamdjursägare, jägare och övriga intresserade innebär hög arbetsbelastning för länsstyrelsens personal. Detta innebär ett merarbete då andra arbetsuppgifter läggs åt sidan.

Andras kostnader i samband med dessa skydds jakter

De flesta länsstyrelser som svarat på Naturvårdsverkets frågor redovisar att ingen ersättning betalas ut till jaktledare eller de jägare som deltar i skydds jakten. I de fall jaktledare sökt om ersättning efter genomförd skydds jakt har beloppen hamnat omkring 50 000 kr för alla jakttagares insatser. I framförallt SRFO har vid vissa tillfällen ersättning betalats till utsedd jaktledare och beloppen har varierat mellan 30 000 och 80 000 kr.

Om genomförande av skydds jakt på varg skiljer sig från genomförande av skydds jakter på björn, lo och järv samt länsstyrelsernas skäl till att olika arter hanteras olika

Länsstyrelserna som har erfarenhet av skydds jakt på andra arter beskriver att skydds jakten på varg oftare innefattar större områden och berör fler personer. Länsstyrelserna deltar ofta mer aktivt i skydds jakt efter varg än vid jakt efter andra arter.

Tidsåtgången för att identifiera vilka individer som finns i området tar längre tid än för andra arter då man ofta måste undersöka om det finns genetiskt viktiga vargar i samma område. I de län i NRFO där skydds jakt på varg är mer frekvent deltar även samebyarna i större omfattning vid sådan jakt än vid skydds jakt på andra arter.

6.5.1.1 JAKT MED HUND

Av 16 § jaktförordningen framgår att jakthund som förföljer vilt får användas vid tillåten jakt efter varg under perioden den 21 augusti – 28 (29) februari eller den tidigare tidpunkt då jakten ska vara avslutad. Enligt 17 § samma förordning ska en hund som är särskilt tränad i att spåra upp skadat vilt kunna finnas på skottplatsen inom högst två timmar från påskjutningen vid jakt efter varg. Av 18 § andra stycket jaktförordningen följer att jakt med hund ska bedrivas på ett sådant sätt att viltet, med hänsyn till hundens egenskaper eller snö-, is- och temperaturförhållanden, inte utsätts för onödiga påfrestningar. Enligt tredje stycket i bestämmelsen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om ytterligare undantag från 16 § första stycket lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter. Naturvårdsverket får även besluta om sådana undantag i beslut om delegering enligt 24 a § jaktförordningen. Länsstyrelsen får också i det enskilda fallet besluta om undantag om detta inte strider mot Naturvårdsverkets föreskrifter eller beslut. Det finns således visst rättsligt utrymme för att vid olika typer av jakt efter varg använda hund. Att använda hund vid jakt efter varg är dock en relativt ny företeelse i Sverige, varför erfarenheten av sådan jakt inte är så stor.

Under licensjakten på varg 2015 använde man för första gången i större omfattning hundar då ungefär hälften av vargarna fälldes med hjälp av hund. Man gick med hund i band till dess att en av vargarna blev separerade från de övriga vargarna. Först då släpptes hunden eller hundarna efter vargen. Hundarna användes aldrig på mer än en varg i taget. I länsstyrelsernas beskrivning av licensjakt på varg framkom att det finns ett behov av att ta reda på konsekvenser av hundanvändning i samband med vargjakt, samt att det finns ett behov av vägledning från Naturvårdsverket. Detta gäller även skydds jakt efter varg. Ett exempel är att det behövs riktlinjer för hur många hundar man får använda vid vargjakt då det exempelvis är reglerat att man använder endast två hundar vid licensjakt efter björn (NFS 2014:3).

6.5.2 Analys

Under perioden 2009 - 2015 har 72 vargar fällts vid skydds jakt. De flesta länsstyrelser har svarat att de har relativt begränsad erfarenhet av skydds jakt på varg inom det egna länet och att det är svårt att utvärdera eller att dra några långtgående slutsatser utifrån de få jakter som har genomförts. Flera län har aldrig genomfört någon skydds jakt på varg.

I svaren från länsstyrelserna på Naturvårdsverkets frågor (se avsnitt 6.5.1 och bilaga 3) framkommer inte några större problem rörande jaktmetoderna som används vid skydds jakt. Det är stor skillnad mellan länen med avseende på vilka skydds jaktmetoder som används, vilket förklaras av att jaktmetoderna måste anpassas till rådande lokala eller regionala förhållanden såsom t.ex. årstid, spårförhållanden och förutsättningar i landskapet. Det finns även flera olika sätt att organisera själva utförandet av skydds jakten. I de sju län som svarade på Naturvårdsverkets frågor där man genomfört fler än enstaka skydds jakter på varg finns den största skillnaden mellan NRFO och de övriga två förvaltningsområdena. Dalarna innehar en sär-

ställning och vargjakter organiseras på olika sätt inom och utanför renskötselområdet. I de nordliga länen finns gemensamma riktlinjer för skydds jakt. Här är det oftast en sameby som är den skadedrabbade och som står för spårning och ringning medan det är länsstyrelsen som avlivar vargen från helikopter. I MRFO och SRFO har i de flesta fall länsstyrelsen utsett jaktledare som i sin tur utsett ett antal lokala jägare som deltagit i skydds jakten.

Mellan länen i NRFO har funnits ett utbyte av erfarenheter kring användandet av helikopter vilket tillsammans med de gemensamma riktlinjerna gjort att skydds jakt på varg fungerar bra. I MRFO och SRFO har ett arbete påbörjats med att ta fram gemensamma riktlinjer för skydds jakt. I dessa två rovdjursförvaltningsområden finns olika lösningar för både hur skydds jakten ska organiseras och hur den utförs. Gemensamt för dessa områden är att det råder missnöje bland jägare med flera kring att det inte utgår någon ersättning för de som jagar. De anser att det är angeläget med en gemensam nationell policy.

I de län där länsstyrelsen utsett jaktledare har denne stått i regelbunden kontakt med länsstyrelsen. Erfarenheten av att låta lokala jägare utföra skydds jakten anses bidra till att förtroendet ökar för myndigheterna och förvaltningen. I län där man anlitar lokala jägare har detta oftast resulterat i en god fortsatt dialog med lokalbefolkningen. Vid skydds jakt på myndighetens initiativ utses ofta jaktledare i dialog med skadedrabbade och jägare i det aktuella området. Man framhåller i svaren att det är viktigt att den som genomför skydds jakten har lokalbefolkningens förtroende. Många län ser positivt på att jaktledaren har ett uppdrag från länsstyrelsen att organisera och samordna skydds jakten eftersom förutsättningarna för snabb och effektiv hantering då blir goda, samtidigt som länsstyrelsen har bra insyn i verksamheten.

I några län har länsstyrelsens egen personal deltagit i skydds jakten och i något fall även fungerat som jaktledare. Länsstyrelsen deltar som regel med personal under förarbetet inför skydds jakten. I NRFO deltar alltid länsstyrelsens personal som utförare av skydds jakten när det gäller varg. Då avlivning av varg från helikopter ställer stora krav på kompetens och erfarenhet hos skytten kan länsstyrelsens praktiska involvering i jakten anses vara befogat, medan det i övriga län skulle vara enklare att skilja länsstyrelsens uppgifter från själva utförandet av skydds jakten. De flesta län utanför NRFO utser en extern jaktledare som i sin tur utser lokala erfarna jägare som utför skydds jakten. Utanför renskötselområdet är detta att föredra.

Någon länsstyrelse har svarat att det finns en stor tro på skydds jakt som lösning på problem med varg angrepp på tamdjur, och det kan många gånger vara svårt att förmedla att det måste finnas långsiktiga förebyggande åtgärder för att lösa problemen, även i de fall där skydds jakt beviljas. Trots detta anser man att förutsättningarna ökar för en fortsatt dialog även kring denna fråga när myndigheten har gett tillstånd till skydds jakt.

I referensgruppen till detta regeringsuppdrag har det diskuterats om man bör se på skydds jakt som en möjlighet eller en skyldighet, dvs. om målet med jakten är att de skadedrabbade ska ges en möjlighet att kunna påverka sin situation och att ansvaret för att genomföra jakten därmed helt vilar på den som drabbats av skada, eller om ett myndighetsbeslut om skydds jakt i sig innebär att såväl staten som enskilda har ansvar för att verkställa det beslut som myndigheten har fattat. Det första alternativet talar för en mycket begränsad involvering av myndigheterna i genomförandet av jakten och det senare talar för att staten tar ett större ansvar vad gäller genomförandet. Ansvaret kan bestå av olika saker som t.ex. att tillåta icke godkända jaktmetoder eller jaktmedel, att stå för hela eller delar av kostnaderna för jakten eller att myndighetsanställda i praktiken genomför jakten.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att användandet av etablerade jaktmetoder och jägarkårens medverkan vid genomförande av skydds jakter har många fördelar. Den allmänna jakten med dess metoder och stor lokal delaktighet har i undersökningar funnits vara väl accepterade. Utvärderingar av licensjakt på varg har visat att jakten har utförts väl.

6.5.3 Slutsatser

- En föreskriftsändring behöver övervägas för att eventuellt möjliggöra användning av hagelvapen vid avlivning av varg från helikopter utan särskild dispens från Naturvårdsverket.
- Det finns särskild utbildning för eftersöksekipage på björn. Det kan utredas om det behövs motsvarande utbildning för varg då detta helt saknas, samt om det i så fall kräver ändring av lagstiftningen.
- Ny vägledning om användning av hund vid jakt på varg kan bidra till ökad tydlighet och effektivitet i förvaltningen.

6.6 Skydds jakt inom ett förutbestämt avstånd

6.6.1 Bakgrund och förutsättningar

I 28 § jaktförordningen finns idag en bestämmelse som gör det möjligt att i vissa situationer skydda tamdjur från rovdjursangrepp. Denna bestämmelse saknar tydlig koppling till art- och habitatdirektivets undantagsbestämmelser och har sitt ursprung i 1938 års jaktstadga där det år 1943 (SFS 1943:517) infördes en bestämmelse om rätt för ägare till eller vårdare av tamdjur som dödats eller skadats genom angrepp av björn eller lo, att förfölja och döda det angripande djuret under förutsättning att han ägde rätt till jakt på området och det fanns skälig anledning att anta att angreppet skulle upprepas. Genom åren har bestämmelsen utvidgats till att även omfatta varg och järv och till att även kunna tillämpas i situationer där något angrepp ännu inte skett.

Det finns viss praxis och vägledande avgöranden gällande tillämpningen av denna bestämmelse.

I NJA 2004 s. 786 uttalade Högsta domstolen bland annat följande angående en situation där en person skjutit en varg innan något angrepp på personens tamdjur skett:

”Den nu gällande bestämmelsen om skydds jakt i 28 § jaktförordningen bygger på de tidigare föreskrifterna och utgör alltså en i förhållande till den allmänna nödrätten kompletterande reglering som ger rätt att i vissa fall döda ett angripande rovdjur i omedelbar anslutning till ett fullbordat angrepp. I förevarande fall hade vargen, strax innan den tog sig in i hagen till H.M: s djur, angripit och dödat ett av grannens tamdjur och det fanns skälig anledning att befara att vargen skulle gå till nytt angrepp. När H.M. dödade vargen hade emellertid cirka 10 minuter förflutit från angreppet på grannens tamdjur och vargen hade förflyttat sig cirka 500 meter från platsen för detta. Dödandet av vargen kan under sådana förhållanden inte anses ha skett ”i omedelbar anslutning till angreppet.”

Personen dömdes för grovt jaktbrott.

I RH 2009:48 uttalade Hovrätten för Nedre Norrland bland annat följande i sin dom:

”P.S. har uppgett att han innan skottet avlossades försökte skrämman vargen genom att ta ett steg framåt på skogsvägen och hojta till. Hovrätten finner inte anledning att ifrågasätta P.S: s uppgifter i detta hänseende. Det står klart att P.S. måste ha blivit mycket överrumplad av att helt plötsligt och på kort avstånd ha en angripande varg springande i full fart mot sig. Han har endast haft några sekunder på sig att reagera och bedömningen av vad som kan krävas i fråga om skrämmeåtgärder måste ske mot den bakgrunden. Det förhållandet att P.S. har befunnit sig på skogsvägen och lyft geväret för att skjuta vargen har uppenbarligen inte varit tillräckligt för att vargen skulle avbryta angreppet. Det framstår inte heller som troligt att P.S. i den situation som förelåg skulle ha hunnit med att dels skjuta ett skrämmeåtgärds skott med geväret och dels också - om vargen inte hade avbrutit angreppet - ladda om geväret och försvara hunden genom att skjuta vargen. Vid nu angivna förhållanden finner hovrätten att P.S. får anses ha vidtagit de åtgärder som kunnat krävas för att skrämman vargen. Sammantaget finner hovrätten alltså att P.S. med stöd av förordningen (2007:127) med särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid rovdjursangrepp haft rätt att skjuta vargen, eftersom ett angrepp på P.S: s jakthund var omedelbart förestående och då P.S. trots vidtagna åtgärder inte lyckats skrämman bort vargen eller få vargen att avbryta anfallet.”

Personen dömdes i detta fall inte för jaktbrott.

I ett annat fall dömdes en person för jaktbrott efter att ha skjutit en varg utan föregående angrepp på personens får. I domen den 12 maj 2005 (mål nr B 2961-14) uttalade Hovrätten för Västra Sverige bland annat följande:

”I detta fall hade mer än en timme förflutit sedan vargen angripit får i M.C:s hägn, som ligger cirka en och en halv kilometer från skottplatsen, vilken i sin tur är belägen ca 130 m från S.E:s fårhägn. Mot bakgrund av Högsta domstolens slutsats om innebörden av uttrycket omedelbar anslutning till angreppet i 28 § jaktförordningen kan hovrätten inte komma till annan slutsats att förhållandena inte var sådana att S.E. kan gå fri från ansvar med stöd av bestämmelsen.”

6.6.2 Analys

Utifrån nuvarande utformning av 28 § jaktförordningen finns enligt Naturvårdsverket goda möjligheter att freda tamdjur (inklusive hundar) från rovdjursangrepp. Bedömningen som ska göras är situationsanpassad och utgår ifrån risken för angrepp. Att införa en skrivning med syftet att möjliggöra jakt redan om rovdjuret befinner sig inom ett visst avstånd från det hotade tamdjuret kan medföra ett flertal svårigheter. En sådan bedömning skulle främst fokusera på det fysiska avståndet mellan vargen och tamdjuret, snarare än risken för angrepp. Det skulle visserligen kunna uppfattas som en trygghet för tamdjursägare att redan på förhand veta att en varg som befinner sig inom ett visst avstånd från tamdjuret får fällas. Det kan dock vara svårt för skytten att i en stressad situation med säkerhet bedöma ett sådant avstånd. I vart fall är det i efterhand mycket svårt att bevisa på vilket avstånd rovdjuret befunnit sig om angreppet förhindrats genom skottet, dvs. om något angrepp på tamdjur inte inträffat, och vargen inte faller på den plats där den träffas av skottet. Vidare kan det finnas situationer där ett rovdjur befinner sig i närheten av ett tamdjur utan att det för den skull finns risk för angrepp⁴². Den föreslagna skrivningen skulle därmed innebära utökade möjligheter till skydds jakt.

I områden där fårskötsel förekommer kan vargar röra sig i direkt anslutning till hagar med får utan att intressera sig för dessa över huvud taget. En ökad jakt på dessa vargar skulle sannolikt inte bidra till minskade skador på tamdjur⁴³. Det skulle tvärtom kunna ha motsatt effekt om en varg som inte intresserar sig för får, men som råkar röra sig i närheten av en fårhage, tas bort under skydds jakt och senare ersätts av en annan varg som är mer intresserad av får än den som avlivats.

⁴² Se SOU 1999:00 s. 252 om 28 §. ”En situation där ett rovdjur påbörjar ett angrepp som är utsiktslöst kan inte betraktas som ett direkt angrepp. Snarare bör det ses som att rovdjuret provar möjligheterna till ett framgångsrikt angrepp. Det förekommer t.ex. att järvar springer efter renar när förhållandena är sådana att renarna utan svårighet kan springa undan.”

⁴³ Pers kom Jens Frank Viltskadecenter

En annan aspekt att beakta i detta sammanhang är möjligheten till selektivitet. Vid en tillämpning av 28 § jaktförordningen föregås inte jakten av någon myndighetsbedömning. Det finns således ingen kunskap om vilken varg som skjuts. Detta behandlas mer utförligt i avsnitt 6.4. Såsom bestämmelsen är uppbyggd idag finns dock ändå ett visst inslag av selektivitet genom att det endast är vargar som riskerar att angripa tamdjur som får fällas. Därmed fokuseras jakten på skadegörande respektive presumtivist skadegörande individer. Om jakt även skulle tillåtas på vargar som befinner sig inom ett visst förutbestämt avstånd från tamdjuret, utan koppling till risk för angrepp, försvinner detta inslag av selektivitet.

En skrivning i 28 § om rätt till skydds jakt på enskilda initiativ när en varg befinner sig inom ett förutbestämt avstånd från tamdjuret kan medföra en ökad tillämpning av bestämmelsen. Då besiktningsmännen ska bedöma om skydds jakt som skett med stöd av 28 § har gått till på rätt sätt kan en utvidgning av jaktområdet medföra att bedömningarna avsevärt försvåras. Det har också lyfts fram i referensgruppen till detta uppdrag att i områden med höga tätheter av får kan beteshagarna ligga så nära varandra att man genom att tillåta skydds jakt med stöd av 28 § inom ett förutbestämt avstånd om något eller några hundratal meter, i princip skulle tillåta fri jakt på varg över stora områden. Vid möte med nationella rovdjursrådet den 1 september 2015 påpekades både att känslan av att kunna påverka sin situation talar för att man bör utveckla ett avståndskriterium till 28 § jaktförordningen och att riskerna för genetiskt värdefulla vargar talar emot.

Av de rättsfall som nämnts ovan kan enligt Naturvårdsverket slutsatsen dras att det främst är risken för angrepp som är det centrala, inte vilket avstånd rovdjuret befinner sig på. Denna utgångspunkt för bedömningen bör kvarstå. Bestämmelsen täcker redan idag in situationer där vargen befinner sig på olika avstånd. Så länge som det finns en tillräcklig risk för angrepp på tamdjuret så är det av mindre betydelse om vargen befinner sig på 25 eller 200 meters avstånd. Det finns enligt Naturvårdsverket ändå en möjlighet att fälla vargen med stöd av 28 § utan ytterligare bestämmelser.

Det finns även en möjlighet för länsstyrelserna att fatta beslut med stöd av 23 b § jaktförordningen och tillåta skydds jakt för att förhindra att allvarlig skada sker. Om det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå, får beslut om skydds jakt fattas med stöd av bestämmelsen även om någon skada inte har inträffat. Ett sådant beslut skulle kunna utformas så att skydds jakten endast är tillåten inom ett visst avstånd från särskilt skadedrabbade verksamheter, t.ex. betesmarker med får eller get. En fördel med att utöka möjligheten till skydds jakt på detta sätt är att skydds jakt som bedrivs med stöd av myndighetsbeslut har bättre möjlighet att vara selektiv med avseende på genetiskt värdefulla vargindivider jämfört skydds jakt som sker med stöd av 28 §. Revir som hyser genetiskt värdefulla individer kan undantas i beslut att tillåta skydds jakt för att förhindra att allvarlig skada sker.

Det har framförts från referensgruppen till detta uppdrag ett önskemål om översyn av 28 b § jaktförordningen i den delen som rör att skydds jakt som sker med stöd av 28 § samma förordning inte får ske inom nationalparker. Detta upplevs som ett problem inom renskötselområdet. Naturvårdsverket anser att det beträffande skydds jakt efter varg som detta uppdrag rör, redan finns väl etablerade, snabba och effektiva metoder för att verkställa skydds jakt efter varg, vilket även skulle kunna bli fallet inom en nationalpark. Det är också önskvärt att stora ansträngningar görs för att åstadkomma en selektiv jakt med avseende på genetik i de norra delarna av landet, där sannolikheten är större att nya invandrade vargar uppträder.

6.6.3 Slutsats

- Naturvårdsverket bedömer att det inte är lämpligt med en utökad möjlighet till skydds jakt på enskilda initiativ genom att i 28 § jaktförordningen införa en skrivning om rätt till skydds jakt inom ett förutbestämt avstånd. Den skydds jakt som kan genomföras idag med stöd av bestämmelsen är tillräcklig. Det är inte heller lämpligt att göra 28 § jaktförordningen tillämplig i nationalparker.

6.7 Skydds jakt efter andra individer än den som orsakat skada

6.7.1 Bakgrund och förutsättningar

Med stöd av 23 a och 23 b §§ jaktförordningen är det möjligt för Naturvårdsverket, eller länsstyrelsen om beslutanderätten har delegerats, att besluta om skydds jakt efter varg för att förhindra allvarlig skada. Om det finns stor sannolikhet för allvarlig skada får beslut om skydds jakt fattas även om någon skada inte har inträffat. Skydds jakt för att förhindra allvarlig skada är inte nödvändigtvis begränsad till en individ. I Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt anges bland annat följande (s. 18):

”Det bör i möjligaste mån utredas om redan inträffade angrepp gjorts av samma individ eller individer. I de fall angreppen har skett utanför ett känt revir för den aktuella arten bör angreppen ha skett inom en kort tidsperiod. Detta eftersom rovdjur utan revir snabbt kan förflytta sig till nya områden. Att det inte är exakt klarlagt vilken individ i exempelvis en familjegrupp av varg som orsakat allvarliga skador på tamdjur bör inte innebära något hinder för att medge skydds jakt. Det är dock lämpligt att jakten medges efter en individ i taget. Jakten bör om möjligt riktas mot den individ som mest sannolikt bedöms som skadegörande. Ett förfarande där beslut om skydds jakt fattas efter en individ i taget förutsätter att beslut om skydds jakt efter ytterligare en individ snabbt kan fattas om inte skadorna upphör. I de fall myndigheter bedömer att mer än en individ orsakar eller riskerar orsaka allvarlig skada bör beslut om skydds jakt efter mer än en individ kunna fattas.”

I uppdraget ingår att beskriva om och i så fall i vilken utsträckning skydds jakt kan användas för jakt efter andra individer i en flock än den individ som orsakat skada.

Så som Naturvårdsverket tolkar det utgår uppdragets frågeställning från antagandet att det är en specifik individ i en flock som orsakar skador i större utsträckning än andra individer skulle göra i samma område, samt att det går att urskilja den skadegörande individen. Detta antagande är omdiskuterat. I rapporten ”Rovdjur, tamdjur, hundar och människor”⁴⁴ anges att angrepp på tamdjur ofta beror på situationen i området som rovdjuret befinner sig i.

Jämfört annat vilt är det inte enkelt att skilja på olika vargindivider inom en flock i en realistisk jaktsituation. Oftast ser man inte alla djur samtidigt och skillnaden mellan tikar och hanar är relativt liten jämfört andra arter som jagas.

Den tillämpningspraxis som finns idag innebär att i de fall skydds jakt medges inom ett vargrevir, medges detta efter en eller ett mycket begränsat antal vargar inom det aktuella reviret eller området. Efter att skyddsjakten genomförts, utvärderas effekten av jakten. Om skadorna fortsätter kan ytterligare beslut om skydds jakt fattas gällande en varg i taget till dess att skadorna upphör eller reviret tömts.

Det innebär att det redan idag vid skydds jakt i ett revir med flera vargar inte är säkert att den individ som orsakat skadorna (om en sådan går att urskilja) är den som fälls. Jakten kan alltså redan idag ske mot individer som kanske inte varit direkt inblandade i ett angrepp.

6.7.2 Analys

Som framgått ovan finns det enligt Naturvårdsverkets bedömning redan idag utrymme för att i de situationer det bedöms nödvändigt, låta ett beslut om skydds jakt omfatta flera individer för att förhindra allvarlig skada på egendom. Det gäller såväl situationer som avses i 23 a § som 23 b § jaktförordningen. Så har skett ett flertal gånger, se t.ex. Naturvårdsverkets beslut om skydds jakt efter de så kallade Junselevargarna⁴⁵. Där bedömdes båda individerna bidra till skadebilden. Vidare är det som framgått ovan, redan idag möjligt att vid behov fatta flera på varandra följande beslut om skydds jakt efter en varg, tills den skadegörande individen fällts. Detta kan vara fallet om det råder osäkerhet kring vilken eller vilka individer i en flock som orsakar eller riskerar att orsaka skador. Då kan effekten av genomförd skydds jakt påvisa behov av ett eventuellt ytterligare beslut, om skadorna fortsätter. Det måste dock alltid finnas en koppling till risken för allvarlig skada⁴⁶. Om det finns kunskap om vilken individ i en flock som är den skadegörande så finns det enligt Naturvårdsverket inget utrymme för att besluta om skydds jakt efter fler vargar än just denna i syfte att förhindra allvarlig skada.

⁴⁴ Viltskadecenter, PM till rovdjursutredningen 2006

⁴⁵ Se ärende nr NV-01032-14.

⁴⁶ Jfr EU-domstolens resonemang i den finska vargdomen (särskilt p. 47) där det konstateras att Finland åsidosatt sina skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet genom att tillåta skydds jakt på varg utan att det visats att skyddsjakten förhindrar allvarlig skada på egendom (se vidare avsnitt 4.2.2).

En förutsättning för att skyddsjakt ska kunna medges är att det inte finns någon annan lämplig lösning för att komma tillrätta med de problem som uppstått. Olika problemsituationer har olika förutsättningar att lösas på annat sätt än genom skyddsjakt. Skyddsjakt löser inte heller alla problem som kan uppstå, men kan vara en verkningsfull åtgärd i vissa fall. Eftersom begreppet problemindivid är omdiskuterat, utgår Naturvårdsverket fortsättningsvis från att oavsett om det rör sig om en verklig problemindivid eller ett problemområde, bör bedömningen av om skadan är allvarlig eller inte bli densamma. De faktiska problemen för människorna i området är ju desamma. I de fall det verkligen rör sig om en problemindivid, som lärt sig ett beteende som är oacceptabelt för människor, kan individriktad jakt vara en lösning. Det finns dock som redan nämnts, svårigheter att inom ett vargrevir med flera vargar identifiera den skadegörande individen och rikta en eventuell skyddsjakt mot denne och ingen annan.

Det har ibland framförts tankar på att rikta skyddsjakten så att man ”tömmer” ett helt revir där problemen med varg sammantaget anses som särskilt svårbemästrade. Möjligheten till framgång med en sådan åtgärd beror på vad det är man önskar uppnå. Erfarenheten visar också att i områden där det en gång funnits vargrevir kommer nya vargar snabbt tillbaka om de vargar som funnits där tidigare försvunnit. Om syftet med jakten är att långsiktigt undvika att ha varg i området är möjligheten till framgång sannolikt begränsad. Det finns troligen skäl för att vargar väljer att etablera sig i ett område så som tillgång på bytesdjur eller landskapsfaktorer som ur vargens perspektiv är gynnsamma. Om man lyckas med att ta bort alla vargar i ett befintligt vargrevir, vilket för övrigt kan vara svårt rent praktiskt, är sannolikheten hög att det inom kort kommer att etablera sig nya vargar inom samma område.

Om man objektivt kan konstatera att vargarna inom ett specifikt revir beter sig på ett sätt som avviker från andra vargar i andra revir och är mer besvärande för människorna i området än vad man kan acceptera, skulle en sådan jakt möjligen kunna ha viss framgång genom att de ”besvärliga” vargarna, efter att man tömt reviret, ersätts av vargar med ett mer acceptabelt vargbeteende. Detta resonemang är dock hypotetiskt och har inte prövats i praktiken. Det ställer också höga krav på hur man objektivt ska kunna bedöma vad som kan vara ett oönskat beteende respektive ett acceptabelt beteende hos varg *och* att man kan knyta ett eventuellt oacceptabelt beteende till revir snarare än till individ. Detta borde kunna utvärderas med tiden eftersom licensjakten 2015 bedrevs i hela revir. Om eller när dessa återbesätts kan en jämförelse av skadebilden göras mellan situationen före jakten och efter återbesättning.

6.7.3 Slutsatser

- Den tillämpning av bestämmelserna som sker i dessa fall bör fortsatt gälla, dvs. att skyddsjakt medges efter en eller ett fåtal individer inom reviret. Då dessa fällt utvärderas effekterna av jakten. Om skadorna inte upphör trots ge-

nomförd jakt, bör nytt beslut om skydds jakt kunna fattas efter en individ i taget till dess skadorna upphör eller reviret tömts.

- När det gäller frågan om skydds jakt efter andra individer än den som orsakat skada bedömer Naturvårdsverket att det inte finns behov av en ändring i jaktlagstiftningen och av ändrad vägledning. Det är redan idag möjligt att tillämpa bestämmelserna om skydds jakt på detta sätt.

7 Organisation, ärendehantering och genomförande

7.1 Nuvarande organisation, ärendehantering och regional samordning

7.1.1 Bakgrund och förutsättningar

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för att genomföra politiskt fattade beslut som rör viltförvaltningen, däribland rovdjurspolitiken. Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för viltförvaltningen inom länet. Inom varje länsstyrelse finns en viltförvaltningsdelegation som bland annat fattar beslut i övergripande frågor som rör viltförvaltningen. Sverige är indelat i tre rovdjursförvaltningsområden. Det norra förvaltningsområdet omfattar Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Mellersta rovdjursförvaltningsområdet omfattar Värmlands, Dalarnas, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Uppsala, Västra Götalands och Stockholms län. Södra rovdjursförvaltningsområdet omfattar övriga län. Viltförvaltningsdelegationernas ordförande, dvs. landshövdingarna inom ett rovdjursförvaltningsområde, bildar ett samverkansråd.

Rätten att fatta beslut om skydds jakt efter varg regleras i 23 b § jaktförordningen som anger att Naturvårdsverket efter ansökan eller på eget initiativ kan besluta om skydds jakt efter bland annat varg. Enligt 24 a § första stycket jaktförordningen får Naturvårdsverket överlämna till länsstyrelsen att besluta om skydds jakt efter bland annat varg med stöd av 23 b §.

Möjligheten att delegera beslut om jakt från Naturvårdsverket till en länsstyrelse infördes efter propositionen *En ny rovdjursförvaltning*⁴⁷. Delegering medgavs då under vissa förutsättningar. Riksdagen beslutade den 10 december 2013 om *En hållbar rovdjurspolitik*⁴⁸. I propositionen (s. 48) uttalas att delegering till länsstyrelsen av beslutanderätten avseende skydds jakt på stora rovdjur bör ske utan begränsning, även till län som saknar reproducerande stam av den aktuella arten.

Naturvårdsverket har den 25 juni 2015 överlämnat rätten att fatta beslut om skydds jakt efter bland annat varg till samtliga länsstyrelser utom Gotland⁴⁹. Länsstyrelserna har enligt beslutet denna rätt fram till och med den 31 december 2016. Naturvårdsverket har även tidigare i beslut den 2 juni 2014 överlämnat rätten att besluta om skydds jakt efter bland annat varg till vissa länsstyrelser⁵⁰. Det beslutet

⁴⁷ Prop. 2008/09:210

⁴⁸ Prop. 2012/13:191, 2013/14:MJU7

⁴⁹ Naturvårdsverkets dnr NV-04080-15

⁵⁰ Naturvårdsverkets dnr NV-03681-14

var tidsbegränsat till den 30 juni 2015. Inget av besluten innehåller någon begränsning i antal djur som får fällas med stöd av länsstyrelsernas beslut. Besluten innehåller villkor om löpande rapportering av beslut om skyddsjakt, utfall av beslutade skyddsjakter m.m. Villkoren syftar till att möjliggöra uppföljning av jakten.

Beslutet innebär inte någon dispens för användning av andra jaktmedel än de som normalt är tillåtna jaktmedel vid skyddsjakt. Naturvårdsverket har antagit föreskrifter och allmänna råd (NFS 2002:18) om jakt och statens vilt där det framgår vilka vapen som är godkända för jakt efter bland annat rovdjur.

Naturvårdsverket ska enligt 24 c § jaktförordningen löpande bedöma om överlämnandet av rätten att fatta beslut om bland annat skyddsjakt till länsstyrelserna försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos arterna eller om möjligheten utnyttjas i för stor omfattning. Om Naturvårdsverket bedömer att så är fallet, får Naturvårdsverket ändra eller återkalla ett sådant beslut.

7.1.2 Analys

För att uppfylla kravet i 24 c § jaktförordningen att löpande bedöma om överlämnandet av rätten att fatta beslut om bland annat skyddsjakt till länsstyrelserna försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos arterna eller om möjligheten utnyttjas i för stor omfattning, har Naturvårdsverket sammanställt länsstyrelsernas rapporterade beslut om skyddsjakt och utfallet av skyddsjakten. Sammanställningen omfattar tidsperioden 2 juni 2014 till den 18 juni 2015, vilket i huvudsak motsvarar den tid som länsstyrelserna haft möjlighet att fatta beslut om skyddsjakt med stöd av det första delegeringsbeslutet.

För att bedöma om möjligheten att jaga rovdjur efter Naturvårdsverkets delegering försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten, bör Naturvårdsverkets sammanställning av beslutade skyddsjakter under det senaste året ställas i relation till populationernas storlek, rapporterade referensvärden för arten, förväntad tillväxttakt hos arten samt annat jaktligt uttag under samma period. I tabell 7 nedan redovisas dessa uppgifter för varg.

Tabell 7. Perioden 2 juni 2014 – 18 juni 2015.

Antal djur i beslut om skyddsjakt	34
Antal fällda djur under beslutad skyddsjakt	15
Antal fällda djur under beslutad licensjakt	44
Skyddsjakt med stöd av 28 § jaktförordningen ⁵¹	7
Populationsstorlek	415 ⁵²
Referensvärde ⁵³	270

⁵¹ 2014-06-02 – 2015-06-18, uppgifter hämtade ur Rovbase

⁵² Inventering 2014/15, varians 328-539

⁵³ Rapporterat 2013

Inventeringen av varg under vintern 2014/15 visade att det fanns omkring 415 djur i Sverige. Stammen är stabil och referensvärdet för varg är 270 djur. Under perioden 2 juni 2014 till 18 juni 2015 beslutades om skydds jakt efter totalt 34 vargar. 15 vargar fälldes med stöd av dessa beslut. Naturvårdsverket bedömde i juni 2015 att den delegerade beslutanderätten inte försvårade upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos varg eller att möjligheten utnyttjats i för stor omfattning. Det sammanlagda jakttrycket på varg motsvarade under den granskade perioden den tidigare tillväxttakten hos arten.

I det fall länsstyrelsernas beslut om skydds jakt överklagas är det Naturvårdsverket som prövar överklagandet i enlighet med 58 § 3 jaktförordningen. Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende får sedan enligt 58 § 1 samma förordning inte överklagas. Hittills under år 2015 har fem länsstyrelsebeslut om skydds jakt efter varg överklagats till Naturvårdsverket. Detta kan jämföras med totalt nio överklagade länsstyrelsebeslut gällande skydds jakt efter varg år 2014. Det kan i detta sammanhang nämnas att det för närvarande pågår en översyn av överklagandeprocessen beträffande beslut om jakt efter bland annat varg⁵⁴. Det uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2015.

Det är en styrka om beslut om skydds jakt efter bland annat varg fattas regionalt, nära de som berörs av besluten. Naturvårdsverket anser att den regionaliserade förvaltningen som infördes 2010, har medfört en ökad samverkan mellan länsstyrelserna inom respektive förvaltningsområden, vilket är positivt. Genom samverkansrådets sammanträden skapas fler samverkansarenor än tidigare genom beredningsgrupper till samverkansråden och liknande. Det gäller även på tjänstemannanivå. Naturvårdsverket upplever att dialogen mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket är konstruktiv och öppen. Det finns dock en efterfrågan inom framför allt vägledningsområdet som är större än vad Naturvårdsverket kunnat möta, något som bland annat framkommit i arbetet med att ta fram en viltstrategi som pågått inom Naturvårdsverket under våren 2015⁵⁵.

Vid möte med nationella rovdjursrådet den 1 september 2015 påpekades att den långa tiden från ansökan om skydds jakt till ett eventuellt beslut om att medge skydds jakt och verkställandet av jakten upplevs som problematisk. Denna fråga är inte ny och såväl Naturvårdsverket som länsstyrelserna arbetar löpande med att säkerställa en snabb och rättsäker handläggning av ansökningar om skydds jakt och eventuella överprövningar av dessa beslut. Vid mötet föreslogs även att man kan överväga att koncentrera besluten till vissa myndigheter och att mallar för beslut kan tas fram för att påskynda handläggningen. Naturvårdsverket anser att en kon-

⁵⁴ Uppdrag om översyn av överklagandeprocessen beträffande beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn (N 2015:B), Näringsdepartementet, 2015.

⁵⁵ Strategi för svensk viltförvaltning, ISBN 978-91-620-8736-4, Naturvårdsverket, 2015.

centration av handläggningen skulle kunna motverka inriktningen mot en alltmer regionaliserad viltförvaltning, där avsikten är att beslut bör fattas så nära de som berörs som möjligt. Naturvårdsverket bedömer att behovet av beslutsmallar torde vara relativt begränsat, eftersom alla myndigheter har tillgång till alla beslut om skydds jakt genom en gemensam databas, databas för jaktbeslut, och där kan gå in och läsa eller kopiera relevanta delar av redan fattade beslut om man så önskar. Vid rådets möte framfördes också att bra exempel på redan fattade beslut kan vara ett viktigt komplement till riktlinjer, något som också är tillgängligt för myndigheterna genom databasen för jaktbeslut.

Naturvårdsverket har för avsikt att intensifiera arbetet med vägledning inom hela viltområdet i enlighet med handlingsplanen i viltstrategin.

7.1.3 Slutsats

- Förvaltningen av bland annat varg har mycket att vinna på att vara förutsägbar och stabil, inte minst i sin organisation. Naturvårdsverket anser att det är mycket viktigt att bibehålla och vidareutveckla den regionaliserade förvaltningen hellre än att skapa nya organisatoriska strukturer.

7.2 Jämförelse med Finland

7.2.1 Bakgrund och förutsättningar

Den finländska vargpopulationen anses vara en del av en vargstam om sammanlagt 25 000 – 30 000 individer i Ryssland. Den första förvaltningsplanen för varg fastställdes i Finland 2005 efter att vargpopulation ökat från fyra gränsöverskridande kullar år 1996 till mellan 185 och 200 individer år 2004. I samband med att Finland anslöt sig till EU blev vargen klassificerad som en art på vilken jakten är kraftigt reglerad på grund av kravet om skydd. Utanför renskötselområdet omfattas vargen av bilaga IV till art- och habitatdirektivet som är bindande för Finland. Enligt bilagan betraktas vargen som en strikt skyddad art. Undantag från skyddet kan endast accepteras enligt vissa noggrant preciserade villkor. Inom renskötselområdet omfattas vargen av bilaga V till art- och habitatdirektivet, vilket ger de finska myndigheterna friare händer⁵⁶.

Vargstammen i Finland minskade från 270 - 300 individer år 2007 till 120 - 135 individer år 2012, när populationen var som minst. Olovlig jakt ansågs vara den största orsaken till minskningen.

Den 22 januari 2015 godkändes nya upplagan av Finlands förvaltningsplan för varg. Denna förvaltningsplan hade beretts av Finlands viltcentral och Naturrensursinstitutet (tidigare Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet) under ledning av jord- och

⁵⁶ Källa: Jord- och skogsbrukministeriet 2006. Förvaltningsplan för vargstammen i Finland Jord- och skogsbruksministeriet 11a/2005.

skogsbruksministeriet. Arbetet med att ta fram den nya förvaltningsplanen byggde på samarbete och dialog mellan viltförvaltningen, forskningen och berörda aktörer. Planens syfte är att jämka ihop skyddet av varg och behoven hos människor som bor i vargområden och att skapa nya tanke- och handlingsätt som kan leda till att människa och varg bättre kan leva i samma områden⁵⁷.

Utgångspunkten för förvaltningen enligt den nya finska förvaltningsplanen för varg är ett revirspecifikt angreppssätt, där mål och åtgärder fastställs per vargflock och revirområde. Målen är:

- Att nå och upprätthålla stammens gynnsamma bevarandestatus.
- Att inkludera uppföljning av vargstammen i nätverket av rovdjurskontaktpersoner.
- Att ta fram sätt att förbättra samexistensen mellan varg och människa.
- Att skapa tillit mellan aktörer.
- Att snabbt reagera på vargproblem och förebygga skador.
- Att på ett effektivt sätt ingripa och stoppa olagligt dödande av varg.
- Att stärka betydelsen av vargen som en värdefull naturresurs.

7.2.1.1 ORGANISATION OCH ANSVAR FÖR SKYDDSJAKT I FINLAND

Finlands viltcentral sköter de offentliga förvaltningsuppgifterna vilka beskrivs i viltförvaltningslagen⁵⁸ med hela Finland som verksamhetsområde, med undantag för landskapet Åland. Arbetet som Finlands viltcentral bedriver motsvarar Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas uppgifter rörande jakt och viltförvaltningsfrågor och delar av jägareförbundets allmänna uppdrag.

Finlands viltcentrals verksamhet fördelar sig på 15 regioner av vilka var och en har ett regionalt kontor, ett regionalt viltråd och ett regionmöte, där de i regionen ingående jaktvårdsföreningarna samlas en gång per år. Regionernas arbete struktureras genom Finlands viltcentrals arbetsordning. Finlands viltcentral styrs och övervakas av jord- och skogsbruksministeriet.

De regionala viltrådens uppgifter anges i viltförvaltningslagen och i förordningen om viltförvaltning. De regionala viltråden tillsätts av jord- och skogsbruksministeriet och har högst tio ledamöter; sex ledamöter som är jägare, en representant för landskapsförbundet, en representant för närings-, trafik- och miljöcentralen, en representant för skogscentralen, samt en representant för en regionalt betydelsefull markägarorganisation. Jord- och skogsbruksministeriet utser en ordförande och en vice ordförande bland de ledamöter som regionmötet föreslagit. Bestämmelser om de regionala viltrådens beslutförhet, mandatperiod och tillsättande, utfärdas genom

⁵⁷ Källa: Jord- och skogsbruksministeriet 2015. Förvaltningsplan för vargstammen i Finland. Jord- och skogsbruksministeriet 4/2015.

⁵⁸ Viltförvaltningslag 18.2.2011/158

förordning av statsrådet. De ärenden som ska behandlas vid mötena i regionala viltrådet bereds och föredras av en anställd vid Finlands viltcentral. De regionala viltråden kan jämföras med de svenska viltförvaltningsdelegationerna vad gäller arbetsuppgifter. De svenska viltförvaltningsdelegationerna har dock en bredare sammansättning som även inkluderar politiker och representanter från olika intresseorganisationer.

I Finland finns 295 jaktvårdsföreningar vilka är viltförvaltningens enhet på lokalnivå. Dessa har vissa offentliga förvaltningsuppgifter. Uppgifterna innefattar bland annat att bistå de myndigheter som ansvarar för jakttillsyn och delta i fältarbetet vid viltskadeärenden. Arbetet i jaktvårdsföreningarna leds av Viltcentralen. På departementsnivå har det finska Jord- och skogsbruksministeriet ensamt ansvar för arter som definieras som vilt i jaktlagen och som därmed är jaktbara. För övriga arter ansvarar miljöministeriet. Jord- och skogsbruksministeriet har hjälp med att styra verksamheten genom dels en styrelse, men även genom Riksviltvårdsrådet som är lagstadgat och som beaktar alla viltarter i sitt arbete.

I beredningen av förvaltningsplanen för varg i Finland belystes behovet av åtgärder mot varg som orsakar olägenheter eller problem. Om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning och beslutet inte inverkar menligt på möjligheterna att uppnå en gynnsam bevarandestatus inom artens naturliga utbredningsområde, kan dispens enligt 41 § Jaktlag 28.6.1993/615 beviljas för att fånga eller döda bland annat varg av följande skäl:

- Att bevara vilda djur eller växter.
- Att förebygga allvarlig skada på odlingar, boskapsuppfödning, skogsbruk, fiskerinäring, rennäring, vattendrag eller annan egendom.
- Tvingande skäl med hänsyn till folkhälsan, den allmänna säkerheten eller något annat mycket viktigt allmänt intresse, inbegripet ekonomiska och sociala skäl, och om ett tillstånd till undantag medför synnerligen betydande nytta för miljön.
- Forsknings-, utbildnings-, omplacerings- och utplanterings syfte eller för att förebygga djursjukdomar när det gäller arterna i fråga.

Ansökan om dispens från fredning av vilt i Finland kan sökas av fysisk person eller juridisk person. Ansökan inlämnas till Finlands viltcentral som beviljar dispens från fredning av vilt under de förutsättningar som anges ovan. I de flesta fall söks dispens för att förebygga allvarlig skada. För en vargindivid som orsakar olägenhet i Finland kan även beslut om ingripande ske på polisens order. I polislagen föreskrivs om polismans rättighet att ta fast och i sista hand avliva ett djur som orsakar fara för människors liv eller hälsa eller ansevärd skador på egendom (2 kap. 16 § Polislagen (872/2011)). Denna åtgärd är dock svår att använda och tänkt att tillämpas främst i snabbt eskalerande hot mot människors liv eller hälsa eller risk för

betydande skador på egendom då det inte finns tid att utreda förutsättningarna för tillämpningen av jaktlagen eller jaktförordningen⁵⁹.

I de fall då Viltcentralen har beviljat en dispens för fångst av varg organiseras och genomförs jakten av sökanden själv. Sökanden måste ha jakträtt i området där skyddsjakten genomförs. I de fall området ligger på statens mark (norra Finland) beviljas rätt till jakt av Skogsstyrelsen för de som är invånare i aktuell kommun. Anmälning om vilka jägare som deltar vid aktuell skyddsjakt lämnas till polis och i gränsområden även till Gränsbevakningsväsendet. Efter avlivandet av aktuell varg lämnas en bytesanmälning till Viltcentralen och till polisen. Vargar som skjuts med stöd av dispens från fredning av vilt levereras till Naturresursinstitutet för forskning.

Den som får dispens från fredning av vilt utser jaktledare och beslutar om vem som får delta vid jakten. Dispensen beviljas för ett begränsat område, på vilket skadorna har skett och under en begränsad period. I dispensen anges särskilda villkor där jakten först kan inledas då vargen rör sig på mindre än 100 meters avstånd från en bebodd byggnad, eller när man genom oavbruten spårning kan försäkra sig om att jakten inriktar sig på rätt individ. Ingen ersättning utgår utan kostnader i samband med dispens från fredning av vilt belastar den som har fått dispensen.

7.2.1.2 STAMVÅRDANDE JAKT PÅ VARG I FINLAND

Det finns även en möjlighet för Viltcentralen att med stöd av 41 § och 41 a § 3 mom. jaktlagen bevilja dispens i fråga om varg för att under strängt övervakade förhållanden, selektivt och begränsat fånga eller döda vissa djur. I statsrådets förordning om dispens enligt jaktlagen (169/2011) finns närmare bestämmelser om hur dispensererna hanteras. I den finska förvaltningsplanen används begreppet stamvårdande dispenser för denna typ av jakt. Där uttalas bland annat följande:

”Förvaltningen av vargstammen lyckas inte om behoven hos människorna som bor och verkar i reviren inte beaktas. Syftet med stamvårdande dispenser är att svara på de synpunkter som framkommit i revirområdena och skapa en laglig stamvårdande verksamhetsmodell för att ingripa mot varg-individer som orsakar skada och således förebygga olagligt dödande av vargar.[--] Stamvårdande dispenser ska beviljas begränsat endast för etablerade vargrevir med reproduktion. Finlands viltcentral ska från fall till fall utvärdera om kravet på livskraft uppfylls per vargrevir. För att trygga vargflockens livskraft ska man vid användningen av dispens bedriva selektiv jakt. Jakten ska inriktas på en ung individ i flocken, då blir inverkan på flockens livskraft sannolikt minst. Dessutom kan en stamvårdande dispens i särskilda

⁵⁹ Källa: Jord- och skogsbruksministeriet 2015. Förvaltningsplan för vargstammen i Finland 4/2015. ISBN 978-952-453-878-7.

fall beviljas för revir med vargar som orsakar skada eller olägenhet i artens starka förekomstområden.”⁶⁰

Efter år 2007 har man inte beviljat stamvårdande dispenser för varg i Finland. Vintern 2015 fattades återigen beslut om sådan jakt i Finland, som en del av ett tvåårigt pilotprojekt under åren 2015 – 2016. Efter ansökningar⁶¹ beviljade Finlands viltcentral i januari 2015, 24 dispenser för fångst av varg i stamvårdande syfte. Jakten fick inledas den 23 februari och dispensererna gällde i 21 dygn. På grund av besvär till förvaltningsdomstolarna, vilka delvis ledde till verkställighetsförbud, kunde endast 19 av de beviljade dispensererna användas. Slutligen fälldes under jakten totalt 17 vargar. Den beviljade stamvårdande jakten utvärderas nu, bland annat gällande det praktiska genomförandet.

När det gäller kopplingen till art- och habitatdirektivet så uttalas i den finska förvaltningsplanen följande om stamvårdande dispenser:

”I tolkningsanvisningarna för habitatdirektivet finns grunderna för genomförande av stamvårdande jakt. I tolkningsanvisningarna rekommenderas användning av undantagsgrunden 1 e i artikel 16 i habitatdirektivet då medlemstaten har en förvaltningsplan för en viss art. Som exempel nämner EU:s kommission förvaltningsplanen för lodjur i Lettland. Kommissionen konstaterar att begränsad och strikt kontrollerad jakt kan anses ha en positiv inverkan på populationen och den allmänna opinionen.”⁶²

7.2.1.3 SKILLNAD MELLAN FINLAND OCH SVERIGE

I Sverige har Naturvårdsverket delegerat rätten att fatta beslut om skydds jakt till samtliga länsstyrelser utom Gotland. I Finland fattas beslut om skydds jakt på varg av Finlands viltcentral. Enligt de svenska bestämmelserna är det den som riskerar att drabbas av skada som enligt 23 b § jaktförordningen kan ansöka om skydds jakt efter varg. Som framgår ovan är det i Finland inte närmare angivet vem som söker, därmed bör det även vara möjligt för juridiska personer att ansöka om dispens.

I Sverige genomförs skydds jakten av den som beviljats tillstånd till skydds jakt. Oftast utses en jaktledare i samråd med länsstyrelsen. Länsstyrelsen deltar som regel i jakten men variation finns mellan länen. I Finland organiseras och genomförs skydds jakten av sökanden vilken ska ha jakträtt på aktuell mark. I norra Finland där staten är den dominerande markägaren, utförs skydds jakten av i kommunen bosatta jägare.

⁶⁰ Förvaltningsplan för vargstammen i Finland, Jord- och skogsbruksministeriet 2015, s. 14 f.

⁶¹ Totalt inkom 18 ansökningar om dispens för fångst av totalt 48 vargar på 27 vargrevir. Enligt jord- och skogsbruksministeriets förordning var det möjligt att bevilja högst 29 dispenser, <http://riista.fi/sv/fangst-av-varg-i-stamvardande-syfte-har-avslutats-for-jaktaret/>

⁶² Förvaltningsplan för vargstammen i Finland, Jord- och skogsbruksministeriet 2015, s. 14.

I Sverige är det stor variation mellan länsstyrelserna gällande ersättning och kostnader för skyddsjakt. I norra förvaltningsområdet där skyddsjakt på varg oftast sker med hjälp av helikopter, står länsstyrelsen för delar eller hela kostnaden. I mellersta och södra rovdjursförvaltningsområdena är det vanligast att ingen ersättning utgår för skyddsjakt. I vissa fall har jaktledaren fått ersättning för arbetsinsats. I Finland utgår ingen ersättning utan kostnader i samband med dispens från fredning av vilt får dispenshavaren stå för.

I Sverige ansvarar de av länsstyrelsen utsedda jakttillsyningsmännen för tillsyn i samband med skyddsjakt. I Finland finns tillsyn på fler nivåer - enligt jaktlagen ska polisen, gränsbevakningsväsendet och tullmyndigheterna samt de jaktövervakare som avses i viltförvaltningslagen, inom sina verksamhetsområden, övervaka att bestämmelserna och föreskrifterna om jakt följs.

När det gäller möjligheten till stamvårdande dispenser för varg i Finland så liknar den jakten närmast vår svenska licensjakt efter varg. Den tillämpade bestämmelsen i den finska jaktlagen grundar sig på undantaget i artikel 16.1 e i AHD. Däremot så föregås den till skillnad från det svenska systemet med licensjakt, av ansökningar och den tycks även vara mer inriktad mot vissa individer (utifrån hur det påverkar flocken såväl som omgivningen), samt vara avsedd att minska den illegala jakten.

Ansvarsfördelning och organisation av jaktfrågorna ser olika ut i de båda länderna där Finland nyligen genomfört en stor omorganisation. År 2011 slogs Jägarnas centralorganisation och jaktvårdsdistrikten ihop till en ny organisation som kallas Finlands viltcentral med 15 regionala viltvårdsråd för att leda och utveckla Viltcentralens arbete på konsultativ basis. De 15 viltvårdsråden kan liknas vid de svenska viltförvaltningsdelegationerna när det gäller uppgifter och representation. Ansvarsområdet för Finlands viltcentral motsvaras av Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas, samt till vissa delar det som i Sverige ligger i Svenska Jägarförbundets allmänna uppdrag.

Det nuvarande systemet i Sverige där beslut om skydds- och licensjakt på bland annat varg har delegerats till länsstyrelserna, har inte någon motsvarighet i Finland. I Finland har man i den nya förvaltningsplanen strävat efter en ökad lokal delaktighet i framförallt vargförvaltningen och lagt stort ansvar vid lokala markägare och jägare att organisera och genomföra både beståndsreglerande jakt och skyddsjakt på varg.

7.2.2 Analys

När det gäller frågan om vem som kan ansöka om jakt efter varg för att förebygga eller förhindra allvarlig skada på egendom så är det inte närmare angivet i AHD. I artikel 16.1 i direktivet anges endast att medlemsstaterna får göra undantag från det strikta skyddet under vissa förutsättningar. Den finska lösningen, att inte precisera vem som får söka om dispens, ligger därmed i linje med direktivets bestämmelser.

I den svenska jaktförordningen begränsas kretsen av möjliga sökande vad gäller skyddsjakt efter stora rovdjur. Bestämmelsen i 23 b § jaktförordningen infördes år 2009. I de bakomliggande förarbetena anges bland annat följande:

”Jakt enligt 27 § jaktförordningen beviljas av Naturvårdsverket eller länsstyrelsen efter ansökan. Bestämmelsen anger inte närmare vem som är behörig att ansöka. Regeringen anser att ett klagörande behövs och att bara den som riskerar att utsättas för skada ska kunna ansöka om skyddsjakt.”⁶³

Parallellt med detta har dock länsstyrelsen möjlighet att besluta om skyddsjakt efter varg på eget initiativ. Det innebär att skyddsjakt kan bli aktuellt i fler situationer än i de fall den skadelidande ansökt. På så sätt liknar systemet den finska lösningen. Naturvårdsverket upplever dock att de flesta beslut om skyddsjakt efter varg idag föregås av en ansökan. Särskilt i de fall som det finns en oro hos skadelidande kring att förekomma med namn i beslut om skyddsjakt (se avsnitt 7.5) kan det vara lämpligt med beslut på länsstyrelsens initiativ. Därigenom undviks att beslutet ställs till en enskild person, med dennes personuppgifter. Även i fall där skyddsjakt med stöd av någon annan punkt i 23 a § jaktförordningen är aktuell kan det vara lämpligt att länsstyrelsen använder möjligheten till beslut på eget initiativ då det oftast handlar om mer allmänna intressen där fler är berörda.

Skyddsjakt efter andra arter kan beviljas med stöd av 29 § jaktförordningen. I den bestämmelsen finns inte någon precisering av vem som kan ansöka om skyddsjakt. Det kan övervägas om det alljämt finns ett behov av att begränsa kretsen av sökande när det gäller skyddsjakt efter just de stora rovdjuret. Det finns enligt Naturvårdsverkets bedömning inget hinder i de EU-rättsliga bestämmelserna mot att ta bort begränsningen i 23 b § jaktförordningen. På så sätt skulle hanteringen av skyddsjaksärenden efter samtliga arter regleras lika i detta avseende. Med en större krets av möjliga sökande kan antalet ansökningar av skyddsjakt efter varg komma att öka något. Det skulle därmed även vara möjligt för organisationer att själva söka om skyddsjakt istället för att som idag agera ombud. En sådan möjlighet har efterfrågats t.ex. i situationer där djurägare känt sig utsatta och inte velat offentliggöra namn och andra kontaktuppgifter. Även om en sådan ändring skulle genomföras i jaktförordningen krävs det dock alljämt att risken för allvarlig skada i det enskilda ärendet beskrivs, vilket innebär att information om den aktuella fastigheten m.m. är nödvändig. Ett ökat antal ansökningar kan även leda till ökad press och arbetsbörda på länsstyrelserna. Det är därför viktigt att utreda möjliga konsekvenser av en ändring innan en sådan ordning genomförs.

Den stora skillnaden mellan Finland och Sverige vid genomförandet av skyddsjakt på varg, är att i Finland ligger ansvaret på den skadelidande och/eller jakträttsinnehavaren att både organisera och genomföra skyddsjakten. I Sverige har länsstyrel-

⁶³ Prop. 2008/09:210, s. 53.

sen som myndighet ofta ett delansvar som inte har någon motsvarighet i Finland. I Sverige utfaller även i vissa fall ersättning för skydds jakt på varg medan detta aldrig är fallet i Finland. I arbetet med framtagandet av den finska förvaltningsplanen för varg har myndigheten lagt stort fokus på att ge lokalbefolkningen och jägarkåren möjlighet att delta i både processen med att ta fram riktlinjer för förvaltningen och vid genomförandet av både beståndsreglerande jakt och skydds jakt. Detta beror främst på den stora omfattningen av illegal jakt man haft i Finland där den nya förvaltningsplanen ses som ett försök att öka acceptansen för varg genom att i första hand öka delaktigheten i förvaltningen. I Sverige förekommer illegal jakt⁶⁴, men inte i närheten av den omfattning man haft i Finland.

Vad gäller metoder som används vid skydds jakt på varg är det inte någon större skillnad mellan länderna. Helikopter används i stor utsträckning även i Finland i renkötselområdet. I övriga områden används samma metoder som i Sverige. Enda skillnaden i metod är att användandet av hund vid jakt på varg har en längre tradition i Finland än i Sverige. Därför används denna metod troligen oftare vid skydds jakt i Finland än i Sverige.

Den stamvårdande jakt som bedrivs i Finland påminner, som anges ovan, mest om den svenska licensjakten efter varg. Den syftar inte till att undvika allvarlig skada på egendom utan grundar sig på artikel 16.1 e i AHD. Det handlar alltså om en beståndsreglerande jakt, dock med vissa individinriktade (selektiva) inslag vad gäller t.ex. inriktningen på vilka djur som får fällas. Om en sådan jakt efter varg skulle bedrivas i Sverige så skulle den med dagens system bedrivas i form av licensjakt då dess huvudsakliga syfte är just beståndsreglering. För en sådan licensjakt krävs sannolikt ändringar av Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2014:24) för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter varg.

Jaktmetoderna som används i Finland och Sverige skiljer sig inte mycket åt då både viltbestånd och jakttraditioner är likartade i de båda länderna. I de fall särskilda metoder används vid skydds jakt (helikopter) finns inga skillnader mellan länderna.

7.2.3 Slutsatser

- I Sverige finns i dag i nästan alla län en lokal delaktighet av lokalbefolkningen då länsstyrelsen framförallt i MRFO och SRFO utser lokal jaktledare vid skydds jakt på varg. I svaren på Naturvårdsverkets frågor till länsstyrelserna inför detta regeringsuppdrag, redogjorde många länsstyrelser för att acceptansen för myndigheternas arbete ökade genom att låta lokala jägare utföra skyddsjakten samt att detta ofta resulterat i en god försatt dialog med lokalbe-

⁶⁴ Källa: Liberg, O., Chapron, G., Wabakken, P., Pedersen, H-C., Hobbs, N. & Sand, H. 2012. Shoot, shovel and shut up: cryptic poaching slows restoration of a large carnivore in Europe. *Proceedings Of The Royal Society B-Biological Sciences*. 279(1730): 910-915.

folkningen. Det kan finnas fördelar med att öka den lokala medverkan ytterligare och därför bör det främjas när det är lämpligt. I ett sådant arbete är det möjligt att använda samma metoder som man använde i Finland inför revideringen av förvaltningsplanen för varg (dialog både på internet och faktiska träffar, enkäter och remissförfaranden). En viktig åtgärd för att stärka delaktighet kan vara att stärka viltförvaltningsdelegationernas roll som kommunikationsyta mellan myndighet och intressegrupper.

- En djupare analys bör göras av om det alltfjämt finns ett behov av att begränsa kretsen av sökande vid skydds jakt efter varg (stora rovdjur) i 23 b § jaktförordningen, och vilka konsekvenser en eventuell ändring av bestämmelsen kan innebära innan en bedömning görs av om en regelförändring är motiverad. Ett alternativ är att vägledningen kring tillämpningen av 23 b § jaktförordningen utvecklas så att möjligheten att besluta om skydds jakt på eget initiativ används i större omfattning. Avsikten är dock inte att länsstyrelserna genom det ska ta över kostnaden för skydds jakten.

7.3 Länsstyrelsernas delaktighet vid genomförande av skydds jakt

7.3.1 Bakgrund och förutsättningar

Länsstyrelsernas delaktighet vid genomförande av skydds jakt på varg ser mycket olika ut. Det finns länsstyrelser som själva, med egen personal, genomför hela skydds jakten utifrån de beslut de själva fattat. Andra länsstyrelser håller fast vid huvudregeln genom att överlåta hela genomförandet till lokala jägare och jakträttsinnehavare. I vissa län är skydds jakter ett samarbete mellan länsstyrelsen och andra aktörer.

I norra rovdjursförvaltningsområdet genomför länsstyrelserna i normalfallet alla skydds jakter. I de gemensamma riktlinjerna i NRFO anges följande:

”Licens jakt efter varg och järv bedrivs i dagsläget inte inom det norra rovdjursförvaltningsområdet, varvid det är svårare att kräva att den skadelidande ska behärska denna jakt. Det innebär att Länsstyrelsen i större utsträckning deltar i verkställandet av skydds jakt efter dessa arter. Dessa arter är också längre ifrån en gynnsam bevarandestatus vilket gör att tillsynen av jakten bör vara striktare.”

Jakträttsinnehavares och samebyarnas delaktighet är reducerad till att hjälpa till att lokalisera vargen innan länsstyrelsens personal avlivar djuret från helikopter.

I södra och mellersta rovdjursförvaltningsområdet diskuterar man i vilka undantagsfall det kan vara lämpligt att länsstyrelsen deltar eller utför skydds jakt.

Mer om länsstyrelsernas delaktighet i skydds jakt, se avsnitt 6.5.1 och 6.5.2.

7.3.2 Analys

Länsstyrelsernas genomförande av skydds jakt och egen delaktighet ser olika ut i landet. Det finns till exempel mycket stor spridning i vilken omfattning länsstyrelserna med egen personal deltar i den av länsstyrelsen beslutade jakten. I mellersta och södra rovdjursförvaltningsområdet gör de flesta länsstyrelser bedömningen att skydds jakt i första hand ska genomföras och bekostas av den som har fått tillstånd till en sådan jakt, vilket också är i linje med regeringens ställningstagande i frågan (jämför prop. 2012/13:191, sid 53). I regeringens ställningstagande finns samtidigt utrymme för undantag och det har medfört att genomförandet varierar. Vissa länsstyrelser genomför hela skydds jakterna med egen personal utifrån de beslut de själva fattat, medan andra länsstyrelser håller fast vid huvudregeln genom att överlåta hela genomförandet till lokala jägare och jakträttsinnehavare.

Skillnaderna mellan länen kan ha sitt ursprung i de utredningar och propositioner där länsstyrelsernas roll och ansvar har utretts. I propositionen *En hållbar rovdjurspolitik* (prop. 2012/13:191) skrivs följande:

”Huvudregeln bör även fortsättningsvis vara att sökanden genomför och bekostar beviljad skydds jakt. Länsstyrelsen bör på samma sätt som i dag få göra avsteg från detta.”

Rovdjursutredningen gör i sitt betänkande *Mål för rovdjuren* (SOU 2012:22) en annan bedömning:

”Länsstyrelsen bör på lämpligt sätt verkställa och utföra beslutad skydds jakt efter björn, järv, lodjur och varg. Länsstyrelserna bör kunna begära extra medel från en nationell pott för skydds jakt för att täcka sina kostnader i samband med skydds jakt.”

Regeringens ställningstagande finner stöd bland flertalet remissinstanser. Endast två av femton länsstyrelser anser att de bör ha ansvaret för genomförandet av skydds jakten. Dessa två stöds av bland annat Svenska samernas riksförbund och Statens veterinärmedicinska anstalt. Jägarnas riksförbund och Svenska rovdjursförbundet är av motsatt uppfattning.

Regeringen motiverar sitt ställningstagande i propositionen med att *”en ordning där länsstyrelsens personal ska ombesörja skydds jakt på annans mark strider mot den jaktliga tradition som råder i landet, där jakträtten är kopplad till en nyttjanderätt av marken”*. Regeringen tydliggör att *”det inte är statens ansvar att utföra skydds jakt annat än när sådan jakt har initieras av en myndighet”*. I nästa mening framgår dock att *”Däremot kan staten vara sökanden behjälplig i viss mån”*. Därmed skapas utrymme för den stora regionala variation i genomförande av skydds jakt på varg som vi har idag.

Propositionen tydliggör även att Svenska jägareförbundet, genom det så kallade Allmänna uppdraget, har ett ansvar kopplat till genomförande av skydds jakt:

”Svenska jägareförbundet har ett statligt uppdrag att bistå myndigheterna med råd och förslag till åtgärder i det praktiska genomförandet av skydds jakt och andra förebyggande åtgärder. Förbundets kunskaper bör kunna användas vid utformning av skydds jakt, men det är de lokala jägarna som även fortsättningsvis bör vara ansvariga för jaktens bedrivande.”

Svenska Jägareförbundet har en hög kunskap om det jaktbara viltet och om praktisk jakt. Erfarenheten har visat att behovet av sakkunskap i frågor om praktisk skydds jakt är stor. En lämplig uppgift för Svenska Jägareförbundet är att inom ramen för det allmänna uppdraget biträda med sin kompetens och ge råd i det praktiska genomförandet vid skydds jakt. Detta gör att Jägareförbundets sakkunskap inom den praktiska jakten och viltvården tas till vara och kommer samhället till del. Men det behövs ett tydliggörande i det Allmänna uppdraget i vilken uträkning som länsstyrelserna vid behov kan påräkna förbundets hjälp.

7.3.3 Slutsatser

- I södra och mellersta rovdjursförvaltningsområdet ser Naturvårdsverket fördelar med att länsstyrelsen ansvarar för att utse jaktledare bland lokala jägare med god lokalkännedom och förankring i området, och att dessa ansvarar för det praktiska genomförandet. Länsstyrelsen bör delta med personal under förarbetet inför skydds jakten samt besiktning av fällt djur och transport till SVA. Länsstyrelsens personal bör om möjligt inte delta i genomförandet av jakten utanför renskötselområdet. Den av länsstyrelsen utsedda jaktledaren bör ha täta kontakter med länsstyrelsen under genomförandet av skydds jakten.
- Skydds jakt efter varg med hjälp av helikopter är i de norra delarna av landet med säker snötillgång den metod som verkar fungera bäst och är väl inarbetad och leder till snabb och etisk avlivning av djuret. Alternativa metoder är svåra att genomföra i renskötselområdet och förordas inte.
- Efter sammanställningen av länsstyrelsernas svar på Naturvårdsverkets skrivelse (se avsnitt 6.5.1) ser Naturvårdsverket positivt på ett erfarenhetsutbyte mellan länen. Detta är särskilt angeläget mellan län som har stor erfarenhet att organisera och genomföra skydds jakt på varg och de som ännu inte har någon praktisk erfarenhet.
- Något som kan bidra till ökad tydlighet och effektivitet i förvaltningen är ett förtydligande i Svenska jägareförbundets allmänna uppdrag om i vilken utsträckning som länsstyrelserna vid behov kan påräkna förbundets hjälp vid genomförande av skydds jakt.

7.4 Hantering av närgångna vargar

7.4.1 Bakgrund och förutsättningar

Vargar nära bebyggelse kan skapa oro och rädsla hos människor. Framför allt uppstår dessa situationer då vargar uppträder på ett sätt som är oönskat för oss människor, t.ex. genom att ofta vara synliga eller inte låta sig skrämmas iväg inom ett kort avstånd från en människa. Det är inte alltid vargens beteende i sig som är avgörande utan andra faktorer, såsom människors olika uppfattning om vad som är ”normalt”, ”oönskat beteende” och ”närgånget”.

Det som kan locka vargar att ibland röra sig i närheten av eller mitt i bebyggelse är dock inte människorna i sig utan annat, exempelvis hundar eller föda i form av slaktrester eller att vargens bytesdjur såsom rådjur av något skäl rör sig nära bebyggelse. I de flesta fall där en varg uppträder på ett sätt som av människor upplevs som närgånget handlar det om unga vargar. Det kan också handla om säsongsrelaterade förutsättningar, landskapsstruktur, graden av bebyggelse inom ett revir eller andra omständigheter som gör att vargar ibland är synliga för människor oftare eller rör sig närmare bebyggelse än de annars skulle ha gjort. Även i samband med angrepp på tamdjur kan vargen upplevas som närgången.

Angrepp av varg på människor runt om i världen är mycket ovanligt, inte minst med tanke på att det finns hundratusentals vargar i världen. Vid de sällsynta tillfällena då skador på människor inträffat har orsaken nästan alltid varit

- 1) rabiessmittade vargar,
- 2) total avsaknad av andra bytesdjur, dvs. predationsangrepp, eller
- 3) vargar som vants vid och ofta matats av människor, så kallade habituerade vargar.⁶⁵

De två förstnämnda situationerna är inte aktuella under svenska förhållanden, vilket däremot den tredje skulle kunna vara under vissa omständigheter.

Om en varg under en längre tid får röra sig nära människor med fortsatt tillgång till partners eller föda och utan några negativa konsekvenser, kan man förvänta sig en gradvis tillvänjning hos vargen som skulle kunna göra den mindre benägen att vika undan för människor. Detta skulle på sikt kunna leda till att vargen i en trängd situation till och med kan uppvisa ett aggressivt beteende. För att undvika sådana framtida situationer bör tillvänjning av varg undvikas och förebyggas tidigt.

Det är svårt att uppskatta hur vanligt det är att vargar beter sig närgånget, oskyggt eller i övrigt uppträder på ett oönskat sätt. Länsstyrelserna har inför detta uppdrag angett att de under de senaste åren haft allt från inga alls upp till flera fall per år av närgångna vargar. Det faktiska antalet är svårt att värdera då det saknas definitioner

⁶⁵ Linnell, J.D.C. och Bjerke, T. (2002) Frykten for ulven. En tverfagelig utredning. - Oppdragsmelding 722, NINA.

av vad en närgången varg är och för att sättet att bedöma och dokumentera sådana fall skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Alla länsstyrelser har heller inte inkommit med information om detta. Många länsstyrelser har i sammanhanget kommenterat att bedömningen beror på hur man definierar en närgången varg och hur enskilda personer upplever sådana händelser. Ett närgånget beteende och människors oro anförs ibland som skäl vid ansökan om skydds jakt. Andra fall kan handla om flera rapporter från samma område om en varg som upplevs närgången, ibland med aktiva insatser av länsstyrelsen som följd. Insatserna kan vara information till de boende och ibland försök att skrämja bort vargen. Ibland har problemet löst sig självt genom att vargen upphört med sitt beteende.

7.4.1.1 NÄRGÅNGNA ROVDJUR I NATURVÅRDSVERKETS RIKTLINJER FÖR BESLUT OM SKYDDSJAKT

I Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt⁶⁶ beskrivs av vilka skäl och under vilka förutsättningar det kan vara aktuellt med skydds jakt efter närgångna rovdjur.

23 a § 1 jaktförordningen lyder: 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.

Naturvårdsverkets riktlinjer till denna bestämmelse

”Exempel på intressen som bör kunna omfattas av skälet är att hålla antalet trafikolyckor nere eller att på annat sätt skydda människors hälsa, exempelvis om djur har ett beteende eller bär på någon sjukdom som kan innebära en fara för människors hälsa.” (s.12)

”För att skälet ska kunna åberopas för människors oro, rädsla och stress bör det finnas påtagliga risker för allmänhetens hälsa och säkerhet. Det kan i fråga om stora rovdjur vara aktuellt om enskilda rovdjur, i synnerhet björn, har ett särskilt närgånget, eller annat oönskat beteende och kan antas vara farliga för allmänheten. Fall där ett rovdjur bedöms vara farligt för människors säkerhet bör i första hand hanteras av polismyndigheten i enlighet med 9 § jaktlagen.”(s.12-13)

23 a § 3 jaktförordningen lyder: för att förhindra allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom.

Naturvårdsverkets riktlinjer till denna bestämmelse

”Skälet bör kunna åberopas om rovdjur regelbundet uppehåller sig vid bebyggelse, och inte viker undan i närvaro av människor, eller snart återvän-

⁶⁶ Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt, Rapport 6568, maj 2012

der. Det kan till exempel handla om att samma individ uppehåller sig runt bebyggelse flera gånger under en kort tidsperiod. Förutsättningen bör också vara att det finns en stor sannolikhet att närvaron resulterar i allvarlig skada på tamdjur. Om djuret har lockats av avfall bör avfallet avlägsnas. Möjligheten att aktivt skrämma bort djuret med stöd av 28 § jaktförordningen bör användas.

Om rovdjuret bedöms som farligt för människor bör det hanteras av polisen[---]. Det är lämpligt att samråd sker mellan länsstyrelse och polismyndigheten såvida det inte är frågan om ett akut läge.”

7.4.1.2 EXEMPLET OCKELBO

Under våren 2015 fattade Länsstyrelsen i Gävleborgs län beslut⁶⁷ om skydds jakt på två vargar i ett vargrevir i Ockelbo kommun med anledning av vargarnas sätt att röra sig nära bebyggelse under lång tid. Länsstyrelsen fattade sitt beslut om skydds jakt efter de två vargarna i första hand med hänvisning till tvingande skäl av social karaktär som har ett allt överskuggande allmänintresse. I länsstyrelsens beslut framhölls att vargarna i reviret under drygt ett års tid uppehållit sig invid bebyggelse och genererat obehag och oro för många människor, med störst intensitet under vintersäsongerna. Situationen medförde, enligt länsstyrelsen, försämrade livsbetingelser för boende i området. Även om de aktuella vargarna inte var närgångna enligt Viltskadecenters definition, var de oskygga och uppvisade ett beteende som klart avviker från vad som är känt i andra områden och revir. Länsstyrelsen hade i ärendet även inhämtat underlag från den aktuella kommunen om hur vargarna påverkade människors vardag.

Beslutet överklagades och överprövades av Naturvårdsverket⁶⁸. I bedömningen konstaterade Naturvårdsverket att det inte framkommit något i ärendet som visade att de aktuella vargarna skulle vara farliga för människors säkerhet. Det var istället fråga om ett oönskat beteende hos vargarna och detta beteendes påverkan på allmänheten i området. Naturvårdsverket bedömde att det är möjligt att besluta om skydds jakt efter varg med hänvisning till tvingande skäl av social karaktär. För att skydds jakt ska kunna beviljas måste det dock vara fråga om ett allmänt, långsiktigt, intresse av tvingande och allt överskuggande karaktär som kräver att skydds jakt medges. Det ställs således mycket höga krav på den beslutande myndighetens bedömning och motivering av beslutet.

I ärendet fanns en mängd kvalitetssäkrade vargobservationer avseende reviret. Av utredningen i ärendet framgick att vargarnas beteende i området, under en längre tid påtagligt har påverkat människors sätt att leva. Sedan drygt ett år tillbaka hade vargarna uppehållit sig i och invid bebyggelse, även om detta inte pågått kontinuer-

⁶⁷ Länsstyrelsens beslut den 16 mars 2015, dnr 218- 106115 och 218-1305-15.

⁶⁸ Naturvårdsverkets beslut den 17 april 2015 i ärende NV-02333-15 och NV-02415-15.

ligt. Av utredningen framgick att detta beteende hade medfört rädsla, oro och ändrade levnadsvanor för de boende genom att folk bland annat avstått från att vistas i naturen och undvikit aktiviteter utomhus kvällstid. Enligt yttrande från Ockelbo kommun kunde mer än 50 procent av befolkningen i samhället vara berörd av en försämrad livssituation. För att få mer ledning kring vad som kan anses som ett allt överskuggande allmänintresse drog Naturvårdsverket i beslutet en parallell till prövningar av Natura 2000-områden.

I likhet med situationen i ett ärende om översvämningsmygg vid Nedre Dalälven, bedömde Naturvårdsverket att vargarnas beteende påverkar människors välbefinnande. Av beslutet framgår bland annat följande:

”Under en kortare tid kan människor behöva anpassa sina sociala aktiviteter på grund av vargars närvaro. Det är t.ex. inte ovanligt att ungvargar tillfälligt dras till bebyggelse av nyfikenhet. I detta fall framgår det dock av utredningen i ärendet att de aktuella vargarna haft detta beteende sedan mer än ett år tillbaka, då reviret bildades. Även om de aktuella vargarna enligt Naturvårdsverket inte anses farliga för människors säkerhet så har deras oönskade beteende påverkat en stor mängd människors levnadssituation. Denna påverkan har pågått under en längre tid och det finns inget som tyder på att vargarnas beteende kommer att ändras. Länsstyrelsen har därför i detta fall haft fog för sin bedömning att tvingande skäl av social karaktär som har ett allt överskuggande allmänintresse föreligger.”

Det Naturvårdsverket ansåg vara av avgörande betydelse för bedömningen i ärendet var främst den långa tid som situationen pågått, att det fanns ett intyg från kommunen om påverkan på allmänheten i området, att vargarnas beteende var väldokumenterat samt att den aktuella orten var belägen i ett etablerat revir och att ett relativt stort område var berört, vilket försvårade möjligheten till alternativa åtgärder såsom skrämsel.

Naturvårdsverkets beslut har överklagats av en förening. Målet handläggs av Förvaltningsrätten i Falun och är ännu inte avgjort⁶⁹.

7.4.1.3 VILTSKADECENTERS REKOMMENDATIONER

På Naturvårdsverkets uppdrag arbetade Viltskadecenter år 2005 fram rekommendationer för hantering av närgångna rovdjur. Rekommendationerna utgörs av ett antal tänkbara problemsituationer samt en prioriteringsordning för åtgärder, däribland skyddsjakt. Rekommendationerna är inte fastställda av Naturvårdsverket.

⁶⁹ Mål nr 1825-15.

Tabell 8. Viltskadecenters rekommendationer för hantering av närgångna rovdjur.

Problemsituation	Rekommenderad åtgärd
Rovdjur har rört sig i närheten av bebyggelse men ej inom 100m	- Ta emot rapporter
Rovdjur rör sig inom 100m från bebyggelse eller annan mänsklig aktivitet.	- Dokumentera i fält då det inkommit minst 3 rapporter med 21 dagar mellan den första och den sista i samma område. - Ev. gör det som lockar rovdjuret otillgängligt.
Rovdjur befinner sig på mindre än 100 m från en människa, men går undan på 30m håll eller mer då en väl synlig människa närmar sig	- Dokumentera i fält då det inkommit minst 3 rapporter med 21 dagar mellan den första och den sista i samma område. - Ev. gör det som lockar rovdjuret otillgängligt.
Problemsituation	Rekommenderad åtgärd
Rovdjur äter avfall eller djurfoder inom 100m från bebodda hus.	- Dokumentera alltid. - Gör det som lockar rovdjuret otillgängligt. - Efter tre dokumenterade återbesök av rovdjuret på platsen bör skrämself/skydds jakt övervägas.
Rovdjur går inte undan på 30m håll eller kortare avstånd då en väl synlig människa närmar sig.	- Dokumentera alltid rapporter. - Ev. gör det som lockar rovdjuret otillgängligt. - Om rapporter spänner över fler än 3 olika dagar bör skrämself/skydds jakt övervägas.
Rovdjuret har skadat eller dödat en eller flera människor.	- Dokumentera alltid rapporter. - Avliva rovdjuret omgående.

7.4.1.4 RUTINER FÖR HANTERING

Den nationella förvaltningsplanen för varg⁷⁰ betonar att hanteringen av vargar med oönskat beteende är en regional fråga och att det behövs en konkret handlingsplan med god dokumentation och fungerande samverkan för hanteringen av sådana vargar:

⁷⁰ Nationell förvaltningsplan för varg, Förvaltningsperioden 2014 – 2019, Naturvårdsverket, december 2014

”De regionala förvaltningsplanerna bör konkretisera länsstyrelsernas hantering av närgångna vargar och samverkan med polis om vargar blir alltför närgångna och en fara för allmänheten. Viltskadecenter utarbetar för närvarande en vägledning för bedömning av åtgärder vid olika typer av närgånget beteende från stora rovdjur och kan framöver bidra till länsstyrelsernas utarbetande av regionala strategier.

Länsstyrelserna och intresseorganisationer så som Fäbodbrukarnas Riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Jägareförbundet och Jägarernas Riksförbund bör samverka för rutiner och information som gör att slaktrester, kadaver, trafikdödade djur och annat avfall omhändertas på ett sätt som inte lockar rovdjur till tamdjur eller bebyggelse.

Då rapporter från allmänheten inkommer till länsstyrelsen gällande närgångna rovdjur är dokumentation av händelserna viktig, liksom en tydlig plan och arbetsordning för hanteringen av sådana situationer.”

Rutiner och erfarenheter av att hantera vargar med oönskat beteende skiljer sig åt mellan länsstyrelserna, bland annat beroende på vargförekomst, grad av bebyggelse och befolkningstäthet och hur enskilda människor upplever vargars beteende. Det saknas en gemensam definition inom förvaltningen av vad en närgående varg egentligen är, liksom gemensamma och uppföljningsbara rutiner för dokumentation och hantering av sådana fall.

Flera länsstyrelser utgår i sin hantering av närgångna vargar från de rekommendationer som Viltskadecenter tagit fram för hantering av olika problemsituationer med stora rovdjur, men det finns ingen överenskommelse inom den regionala förvaltningen att göra det. Viltskadecenter konsulteras ofta av länsstyrelserna i enskilda fall med närgångna vargar, inte minst inför ett eventuellt beslut om skydds jakt, men även för bedömning i ett tidigare skede av andra lämpliga lösningar, såsom skrämselfinsatser.

7.4.1.5 DOKUMENTATION, SKRÄMSEL OCH ANDRA ÅTGÄRDER

En god dokumentation är helt avgörande för att kunna bedöma en situation med en närgående varg och för att rätt åtgärd ska kunna sättas in. Dokumentationen gör det möjligt att avgöra om det finns andra förklaringar till en vargs beteende än att den är mer orädd för människor än vad vargar brukar vara. Det finns flera exempel där dokumentation och kvalitetssäkring av rapporter har visat att aktuella individer av varg inte uppträder mer närgånget än andra vargar, men det är viktigt att komma ihåg att det som är ett normalt beteende för en varg likväl kan vara oönskat av oss människor.

Om dokumentationen visar att något i närheten av bebyggelse lockar dit vargen, t.ex. olämplig hantering av avfall, bör detta upphöra eller göras otillgängligt om det är möjligt. Det är viktigt med tydlig information i ett tidigt skede till de människor som är berörda om vad dokumentationen visar.

I Sverige görs årligen flera aktiva insatser av eller på uppdrag av berörda länsstyrelser för att försöka skrämman bort vargar som rapporterats som närgångna. Många av dessa skrämnelåtgärder har utförts i samarbete med Viltskadecenter. Skrämnelåtgärder (avsiktligt störa djur) kan göras baserat på 5 § jaktlagen om en markägares rätt att skrämman viltet för att förebygga skador. Några länsstyrelser har använt 28 § för att skrämman närgångna rovdjur och i något län har polisen skrämmt närgångna rovdjur med utgångspunkt i 9 § jaktlagen. Tidigare har aktiva skrämnelåtgärder dokumenterats på en särskild blankett för att sedan lagras i Viltskadecenters databas. Numera är det upp till varje länsstyrelse själv att dokumentera insatsen, men det saknas gemensamma rutiner för detta, liksom en nationell sammanställning och uppföljning av skrämnelåtgärder.

Till viss del är det redan känt att skrämman inte alltid är en lämplig eller fungerande åtgärd. Om en varg rör sig något hundratal meter från bebyggelse och är synlig för människor, kommer det beteendet med största sannolikhet inte att ändras med hjälp av skrämman även om människor upplever djuret som närgånget. Det är inte heller säkert att skydds jakt skulle lösa en sådan situation på längre sikt eftersom andra eller nya vargar i samma område kan förväntas röra sig på motsvarande sätt. I fall som dessa är den mest effektiva åtgärden att länsstyrelsens fältpersonal noga följer upp alla rapporter om vargobservationer och informerar boende i området om hur vargar uppträder på andra håll och under vilka omständigheter som skrämnelåtgärder eller skydds jakt kan vara lösningar på problemet.

I fall där varg rör sig nära bebyggelse över större områden under en längre tid och där många olika slags mänskliga aktiviteter påverkas, kan det också vara svårt att skrämman vargen eller vidta andra lämpliga åtgärder. Situationen som föranledde skydds jakt i Ockelbo (se avsnitt 7.4.1.2) kan betraktas som ett sådant fall. Det är dock viktigt att beakta att ett oskyggt beteende hos en varg inte automatiskt motiverar skydds jakt.

7.4.1.6 HANTERING AV NÄRGÅNGNA VARGAR I FINLAND

I Finlands förvaltningsplan för varg (se avsnitt 7.2) redogörs för hanteringen av närgångna vargar. Skrämman eller avlivning av vargar som upprepade gånger rört sig nära bebyggelse bedöms som viktiga åtgärder inom den finska förvaltningen eftersom antalet olägenheter och skador, och enskildas möjlighet att ha inflytande, förutsätts påverka den lokala acceptansen för varg.

Vargar som orsakar olägenheter hanteras efter dispens från Finlands viltcentral eller på polisens order. Det har funnits kritik mot för hårda krav och komplicerat förfarande kring denna dispens. I förvaltningsplanen uppges detta ha skapat en situation då berörda upplever att de inte har möjlighet att ingripa i fall med närgångna vargar och att myndigheter inte tar de boendes problem på allvar.

Förvaltningsplanen beskriver att det tidigare också varit otydligt för berörda hur ofta en varg ska ha rört sig nära bebyggelse för att myndigheterna kan förväntas

ingripa i situationen. Av det skälet har tröskelvärden nu föreslagits för olika situationer med närgångna vargar. Dessa har likheter med Viltskadecenters rekommendationer (se avsnitt 7.4.1.3). Hur dessa tröskelvärden kan utvecklas tillsammans med lokala representanter utreds i ett projekt som pågår 2015 - 2017.

När tröskelvärdena överskrids söker man lösningar på problemet enligt en situationsspecifik bedömning. Detta sker under ledning av polisen eller Finlands viltcentral, tillsammans med de lokala funktionärerna för storviltsassistans. Både enligt polislagen och enligt jaktlagen är det främsta målet att hitta en tillfredställande lösning som inte innebär att vargen behöver avlivas.

Vargar som utvecklat ett beteende som gör att de helt eller nästan helt har förlorat sin människoskygghet bedöms som mycket sällsynta i Finland. Då det har konstaterats ett särskilt behov av en gemensam definition för detta har följande definition fastställts i förvaltningsplanen:

”En individ som inte är rädd för människan och som människan kan närma sig upprepade gånger utan att vargen visar tecken på rädsla har förlorat sin människoskygghet i den mån att man rekommenderar att vargen elimineras genom dödande.”

Såväl polismyndighet som Finlands Viltcentral ska informera boende som är berörda av ett revir om skrämseleinsatser utförts eller om en närgående varg avlivats. Myndigheterna ska också årligen sammanställa och publicera uppgifter om de genomförda åtgärderna.

Under perioden 2015 - 2017 pågår en utvärdering av fördrivning (skrämsele/störning) av närgångna vargar samt test av ytterligare metoder för detta, såsom hundanvändning.

7.4.2 Analys

Naturvårdsverket ser goda möjligheter att utveckla arbetssättet vid hantering av närgångna vargar. Naturvårdsverket bedömer att en ökad förutsägbarhet, samsynen och effektiviteten i hanteringen av närgångna vargar kan minska människors oro och öka förtroendet för förvaltningen. En ökad samsyn kan också stärka uppfattningen om att regionala myndigheter hanterar likartade fall på ett konsekvent sätt vilket i sin tur kan öka förtroendet för förvaltningssystemet. Forskning visar också att det finns ett samband mellan människors rädsla för varg och graden av förtroende för förvaltande myndigheter.⁷¹

⁷¹ Johansson, M. och Karlsson, J. (2011) Subjective Experience of fear and the Cognitive Interpretation of Large Carnivores. - Human Dimensions of Wildlife 16:15-29.

En större förutsägbarhet i förvaltningen av närgångna vargar kan också göra att det blir tydligare för berörda när det kan vara aktuellt att ansöka om skyddsjakt och även skapa en större förståelse för den tid dokumentation och hantering av situationen kräver, samtidigt som tidsåtgången minimeras genom en förutbestämd arbetsordning. För att uppnå detta är det särskilt viktigt med tydlig information till boende i området och att denna ges mycket tidigt.

I Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skyddsjakt saknas kriterier för bedömningen av när den oro som varg kan orsaka är så betydande att åtgärder, däribland skyddsjakt, kan vara aktuella. Viltskadecenters rekommendationer kring hantering av närgångna rovdjur används i stor utsträckning av länsstyrelserna, men kan behöva revideras och belysas av Naturvårdsverket. Inom förvaltningen saknas också en definition av centrala begrepp och stöd för gemensamma rutiner för dokumentation och hantering (inklusive skrämsel/störning) av närgångna vargar.

Naturvårdsverket har i den nationella förvaltningsplanen för varg pekat på behovet av samordning och gemensamma utgångspunkter för att underlätta hanteringen av närgångna vargar, något som också efterlyses av länsstyrelserna. Naturvårdsverket kan genom vägledning underlätta och stödja arbetet för en ökad samsyn mellan länsstyrelserna. Genom en tydligare, gemensam och mer förutsägbar hantering av närgångna vargar kan skydds jaktens roll som åtgärd förtydligas.

7.4.2.1 UTVÄRDERING AV HANTERING AV NÄRGÅNGNA VARGAR OCH REVIDERING AV REKOMMENDATIONER

Naturvårdsverket bedömer att en sammanställning och utvärdering av hanteringen av närgångna vargar, och vilka erfarenheter som vunnits, är ett nödvändigt underlag för att kunna utveckla denna del av förvaltningen. Resultatet av en sådan utvärdering kan användas för att se över och revidera Viltskadecenters befintliga rekommendationer om hantering av närgångna rovdjur. Utvärdering och revidering kan ges i uppdrag till Viltskadecenter av Naturvårdsverket och göras i samverkan med Naturvårdsverket. För att kunna utvärdera hanteringen av närgångna vargar är det viktigt att länsstyrelserna dokumenterar sådana situationer på ett jämförbart sätt. Former för detta kan upprättas av Viltskadecenter inom samma uppdrag.

7.4.2.2 DEFINITION AV BEGREPPET ”NÄRGÅNGEN”

För att öka förutsägbarheten och för att få en mer effektiv och konsekvent hantering kan även en definition av begreppet ”närgången” (eller annat lämpligt begrepp) när det gäller varg fylla en funktion. Den finska vargförvaltningen har uppmärksammat motsvarande behov. En sådan begreppsförklaring kan tas fram av Viltskadecenter, på uppdrag av Naturvårdsverket och i dialog med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, som en del av revideringen av rekommendationerna om hantering av närgångna rovdjur. Motsvarande definition kan vara aktuell även för de andra stora rovdjursarterna.

Det finns en risk för att såväl rekommendationer som en definition av begreppet ”närgången” skulle kunna göra förvaltningen mindre anpassningsbar till bedömning och hantering i varje enskilt fall. Med en väl utförd dokumentation av händelserna bör en sådan risk kunna minimeras. Situationer som en länsstyrelse bedömer behöver hanteras på ett sätt som frångår riktlinjerna bör tydligt motiveras med utgångspunkt i vad dokumentationen visar. På så sätt bibehålls förutsägbarheten och den konsekventa hanteringen av vargar med oönskat beteende samtidigt som utrymme kvarstår för anpassning i det enskilda fallet.

7.4.2.3 UTVÄRDERING AV SKRÄMSEL

Kunskapen om effekten av skrämnel för att få vargar att bryta ett oönskat beteende är begränsad. Den finska vargförvaltningen har uppmärksammat motsvarande behov. En utvärdering av effekten av de skrämnelinsatser som gjorts gällande närgångna vargar skulle kunna tydliggöra hur effektiva skrämnelinsatser kan vara samt under vilka förutsättningar åtgärden kan fungera och därmed också när den inte är att betrakta som en annan lämplig lösning. Naturvårdsverket kan ge Viltskadecenter i uppdrag att utvärdera skrämnel av effekten av skrämnelinsatser. Baserat på resultaten av en sådan utvärdering kan skydds jaktens roll i hanteringen av närgångna vargar komma att ändras, t.ex. genom att vara aktuell i ett tidigare skede om andra lämpliga lösningar saknas eller inte har fungerat och där skrämnel inte heller bedöms lösa problemet. För att kunna utvärdera skrämnelinsatser är det viktigt att länsstyrelserna dokumenterar dessa åtgärder på ett jämförbart sätt. Former för detta kan upprättas av Viltskadecenter inom samma uppdrag.

7.4.2.4 GIS-ANALYSER AV SÄNDARFÖRSEDDA VARGARS RÖRELSER

GIS-analys av sändarförsedda vargars rörelser över året i förhållande till bebyggelse kan ge värdefull kunskap till vargförvaltningen. Resultaten kan bidra till en samlad bedömning av vilket beteende man kan förvänta sig av vargar och vad som möjligtvis kan ses som avvikande. Analysen planeras sedan tidigare av Viltskadecenter och Naturvårdsverket kommer att följa resultatet.

7.4.2.5 UTBILDNING

Att på andra sätt aktivt arbeta för en ökad samsyn kring hantering av vargar med oönskat beteende kan bidra till att skydds jakt som verktyg för att hantera sådana djur används på ett mer förutsägbart och effektivt sätt. En myndighetsgemensam och eventuellt återkommande utbildning som bygger på diskussioner, erfarenhetsutbyte och övningar utifrån regelverk och rekommendationer, kan bidra till en sådan ökad samsyn. Utbildningen kan lämpligen erbjudas vid återkommande naturbevaknings träffar där även handläggare från aktuella myndigheter samt Viltskadecenter kan delta.

7.4.2.6 ÖVERSYN AV NATURVÅRDSVERKETS RIKTLINJER

Naturvårdsverket beslutade i samband med den överprövning som gjordes av beslutet om skydds jakt i Ockelbo (se avsnitt 7.4.1.2), att i linje med detta avgörande

se över riktlinjerna för skydds jakt och bland annat förtydliga vägledningen kring kriteriet ”tvingande skäl av social karaktär som har ett allt överskuggande allmänintresse”.

I samband med en sådan översyn kan Naturvårdsverkets riktlinjer också utgå från eller på annat sätt knyta an till Viltskadecenters reviderade rekommendationer, och då som stöd för länsstyrelsernas samsyn i hanteringen av närgångna vargar. I riktlinjerna bör även de juridiska förutsättningarna för skrämselförtydligas.

7.4.2.7 GENETISKT VIKTIGA VARGAR MED OÖNSKAT BETEENDE

Om en varg av högt genetiskt värde uppvisar ett oönskat beteende finns det skäl att i större utsträckning försöka hitta och nyttja andra lämpliga lösningar innan skydds jakt är aktuell. En risk med ett sådant undantag i förvaltningen är att förutsägbarheten i hanteringen av närgångna vargar minskar och att utredningen kring huruvida vargen är genetiskt värdefull kan medföra att ärendehantering tar längre tid. Med en tidig och tydlig kommunikation om genetiskt viktiga vargars betydelse i förvaltningen kan förtroende för en sådan hantering bibehållas.

7.4.2.8 KONSEKVENSER AV FÖRLUST AV FÖRÄLDRADJUR

Det finns inget som tyder på ett samband mellan förlust av föräldradjur inom ett revir (genom skydds jakt eller annat) och att kvarvarande valpar börjar bete sig närgånget eller på annat oönskat sätt mot människor⁷². Olika omständigheter såsom när på året förlusten sker och hur flockens sammansättning såg ut vid förlusten, kan ha en inverkan på valparnas överlevnad liksom hur snart efter förlusten som ny förnyring sker i reviret. Detta kan i sin tur inverka på vargpopulationen på längre sikt. Ju större en vargpopulation är desto kortare tid tar det innan en förlorad individ ersätts och nya valpar föds.⁷³ Det kan också finnas etiska aspekter att ta hänsyn till om skydds jakt sker efter föräldradjur som har valpar.

7.4.3 Slutsatser

- Hanteringen av närgångna vargar behöver en större förutsägbarhet och samsyn för att tydliggöra skydds jakt som åtgärd i sammanhanget. Detta kan uppnås genom gemensamma utgångspunkter kring hantering och dokumentation, en definition av centrala begrepp och genom riktlinjer som inkluderar rekommendationer om åtgärds prioriteringar. För detta krävs underlag i form av bland annat utvärderingar av tidigare erfarenheter och av skrämselförtydligas effekt.
- Viltskadecenters rekommendationer behöver revideras och på lämpligt sätt inarbetas eller kopplas till vägledningen. Begreppet ”närgången” (eller annan lämpligt begrepp) bör definieras i vägledningen.

⁷² Jens Frank, Viltskadecenter, muntlig kommentar 2015-09-14.

⁷³ Vad händer i ett revir vid förlusten av vuxna reproducerande vargar? Viltskadecenters faktablad, 2006.

- Naturvårdsverkets riktlinjer med avseende på vägledning om kriteriet ”tvingande skäl av social karaktär som har ett allt överskuggande intresse”, behöver ses över.
- Det behövs utbildningsinsatser om hantering av närgångna vargar.

7.5 Behov av sekretess

7.5.1 Bakgrund och förutsättningar

Naturvårdsverket har uppmärksammat att olika grupper av personer utsätts för hot och trakasserier inför och i samband med ärenden om skydds jakt efter varg. Dessa är: djurägare som drabbats av skada, den som ansöker om skydds jakt samt jaktledare och jägare som genomför skydds jakten. Därutöver kan markägare som omfattas av eventuella beslut om skydds jakt och företrädare för intresseorganisationer⁷⁴ utsättas för hot och trakasserier. Även personer som arbetar med rovdjursfrågor vid länsstyrelserna utgör en utsatt grupp.

Ett resultat av ovanstående problematik är att den enskilde ibland avstår från att ansöka om skydds jakt och i stället uppmanar myndigheten att på eget initiativ besluta om skydds jakt.⁷⁵ I vissa fall ansöker den enskilde om skydds jakt via ombud (t.ex. Lantbrukarnas Riksförbund).

I ärenden om skydds jakt efter varg framgår vanligtvis den enskildes namn, bostadsadress, telefonnummer och e-postadress. Av ansökan om skydds jakt framgår även det geografiska området där skada har uppkommit. Personer i närområdet kan således lätt identifiera vem som har ansökt om skydds jakt.

Myndigheter kan inte garantera att uppgifterna beläggs med sekretess. En sekretessprövning ska alltid göras i det enskilda fallet.⁷⁶

Tidigare har Vargkommittén framfört en rekommendation i utredningen *Åtgärder för samexistens mellan människa och varg*, SOU 2013:60, att jaktledare och jägare som deltar i skydds jakt ska ges möjlighet till sekretess i samband med ersättning för skydds jakt.⁷⁷ I propositionen *En hållbar rovdjurspolitik*, prop. 2012/13:191, behandlade regeringen dock inte den frågan.

7.5.2 Gällande rätt

I 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns en generell sekretessbestämmelse för uppgifter om enskilds bostadsadress och telefonnummer m.m. Vidare reglerar 18 kap. 16 § OSL uppgifter som hänför sig till jaktkorts- och

⁷⁴ Både på ”bevarandesidan” och jägarorganisationerna samt Lantbrukarnas Riksförbund m.fl.

⁷⁵ Se 23 b § jaktförordningen (1987:905).

⁷⁶ Jfr Trygghetsutredningen, *Ökad trygghet för hotade och förföljda personer*, SOU 2015:69 s. 241.

⁷⁷ SOU 2013:60 s. 78 och s. 90 f.

jägarexamensregistret. Någon specialbestämmelse som reglerar sekretess för uppgifter om enskilda som är involverade i ärenden om skydds jakt efter varg finns inte.

För personal hos länsstyrelserna i verksamhet som rör handläggning av rovdjursfrågor gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om bland annat en enskilds bostadsadress, telefonnummer och personnummer om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne lider men.⁷⁸ I dessa fall gäller sekretess för uppgifterna som huvudregel.

I vissa fall har länsstyrelsen förordnat jaktledare som sin egen personal och då kan vissa uppgifter om dessa skyddas med stöd av 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

7.5.2.1 SEKRETESS FÖR UPPGIFT OM FÖRFÖLJDA PERSONERS ADRESS, TELEFON M.M.

Enligt 21 kap. 3 § OSL gäller sekretess, oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer, för vissa uppgifter om enskilda i syfte att förhindra hot och förföljelse. Enligt första stycket gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Syftet med paragrafen är att en person som är hotad eller förföljd ska kunna lämna avsedda uppgifter till vilken myndighet som helst och kunna känna sig säkra på att det finns möjligheter att sekretessbelägga uppgifterna.⁷⁹

7.5.2.2 UNDANTAG FRÅN SEKRETESSEN I 21 KAP. 3 § OSL

Uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt

Enligt 21 kap. 3 § andra stycket OSL gäller sekretessen bland annat inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Fastighetsbeteckningar är i vissa fall att jämföras med adress och kan, i kombination med identitetsuppgifter, avslöja var en person är bosatt.

Uppgift om namn och personnummer

Det är idag inte möjligt att sekretessbelägga en enskilds namn och personnummer med stöd av 21 kap. 3 § OSL. I förarbetena uttalas bland annat att bestämmelsen

⁷⁸ 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen och 10 § offentlighets- och sekretessförordningen.

⁷⁹ Prop. 2005/06:161 s. 47.

ska gälla hos alla myndigheter och att det då inte är möjligt att i förväg avgöra om det hos en myndighet kan finnas ett så stort insynsintresse beträffande enskildas namn och personnummer att dessa uppgifter bör vara offentliga i myndighetens verksamhet eller i vart fall i myndighetens beslut. Om en person har så stort skyddsbehov att även dennes namn och personnummer regelmässigt behöver hemlighållas finns det möjlighet att låta denne få fingerade personuppgifter. Av dessa skäl ansåg regeringen att bestämmelsen inte bör omfatta uppgift om enskilds personnummer.⁸⁰

7.5.3 Analys

Naturvårdsverket har inte tillräckligt kunskapsunderlag om i vilken utsträckning det förekommer hot och trakasserier mot enskilda. Naturvårdsverket har emellertid vid samtal med flera länsstyrelser fått information om att det finns en allmän uppfattning om att personal vid länsstyrelsen och enskilda utsätts för hot och trakasserier. I vissa län är problemet större än i andra län. Länsstyrelserna för idag inte anteckningar om förekomsten och det är därför svårt att uppskatta hur utbrett problemet är.

Hot uppstår på olika sätt, t.ex. i e-postmeddelanden, telefonsamtal och exponering i sociala medier. Eftersom namn inte omfattas av sekretess, vare sig enligt 21 kap. 3 § OSL eller 10 § OSF, är det därför lätt att ta reda på den enskildes bostadsadress och telefonnummer genom sökmotorer på Internet som har tillgång till Skatteverkets register (Statligt personadressregister, SPAR).

Trygghetsutredningen har i SOU 2015:69, *Ökad trygghet för hotade och förföljda personer*, föreslagit att regeringen särskilt bör utreda en förstärkning av 21 kap. 3 § OSL genom att namn och personnummer också ska omfattas av bestämmelsen.⁸¹ Naturvårdsverket ställer sig positivt till förslaget, dels eftersom kontaktuppgifter är lättillgängliga på Internet, dels för att ”av särskild anledning” är ett högt ställt krav för sekretess.

Naturvårdsverket anser att förekomsten av hot och trakasserier möjligen, i kombination med avsaknaden av att kunna skydda uppgifter om enskilda, kan försvåra eller t.o.m. förhindra genomförande av berättigad skydds jakt efter varg.

7.5.4 Slutsatser

- Omfattningen av hot och trakasserier är idag inte systematiskt kartlagda. Berörda myndigheter kan få i uppdrag att föra anteckningar i vilken utsträckning det förekommer att enskilda⁸² har utsatts för eller kan komma att utsättas för

⁸⁰ Prop. 2005/06:161 s. 53.

⁸¹ SOU 2015:69, 261 ff.

⁸² Med enskilda menas: djurägare som drabbats av skada, den som ansöker om skydds jakt samt jaktledare och jägare som genomför skydds jakten.

hot och trakasserier i samband med skydds jakt efter varg⁸³. Anteckningar kan föras över exempelvis typ av hot/trakasserier, personkategori (t.ex. den som ansökt om skydds jakt, jaktledare), tidsperiod och län. Anteckningarna bör inte innehålla personuppgifter. Kartläggningen kan samordnas av lämplig myndighet, t.ex. Brottsförebyggande rådet. Även jägarorganisationerna och Lantbrukarnas Riksförbund bör på lämpligt sätt involveras i arbetet med kartläggningen.

- För det fallet att kartläggningen visar ett behov av en särskild sekretessbestämmelse (se nedan) kan det utredas huruvida en sådan ny bestämmelse vid ärenden om jakt efter varg kan införas i OSL. En sådan bestämmelse kan omfatta all jakt efter stora rovdjur såsom varg, järv, lodjur och kungsörn, eftersom jakt efter dessa arter kan vara särskilt kontroversiell. Bestämmelsen bör i så fall omfatta namn och personnummer, utöver de uppgifter som kan skyddas enligt 21 kap. 3 § OSL.

21 kap. 3 § OSL, 1 st. och 4 st.	Möjlig ny sekretessbestämmelse
<p>Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.</p> <p>För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.</p>	<p>Sekretess gäller <i>inom Naturvårdsverket och länsstyrelsernas verksamhet vid ärenden om jakt efter varg, järv, lodjur och kungsörn</i> för uppgift om en enskilds <i>namn, personnummer, bostadsadress eller annan jämförbar uppgift</i> som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.</p> <p>För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.</p>

⁸³ Det kan möjligen finnas behov av motsvarande kartläggning för licensjakt.

7.6 Hantering av ersättning vid skydds jakt

7.6.1 Bakgrund och förutsättningar

Frågan om ersättning vid genomförande av skydds jakt togs upp i propositionen *En hållbar rovdjurspolitik 2012/13:191*, där regeringen skriver; ”Huvudregeln bör även fortsättningsvis vara att sökanden genomför och bekostar beviljad skydds jakt. Länsstyrelsen bör på samma sätt som i dag få göra avsteg från detta.” Vidare skriver regeringen; ”Det finns dock omständigheter som talar för att länsstyrelsen – i likhet med vad som redan sker – bör kunna bidra med medel och bistå med verkställighet i vissa fall. Det kan exempelvis handla om skydds jakt efter stora rovdjur i väglöst land, skydds jakt efter sådana arter som järv och varg samt björnhonor med ungar, där det i dag kan saknas beprövade jaktmetoder eller då det finns omständigheter som gör att besluten måste genomföras särskilt skyndsamt.”

7.6.1.1 ANVÄNDNING AV MEDEL UR VILTSKADEANSLAGET

Möjligheterna att använda medel ur Viltskadeanslaget regleras i Viltskadeförordning (2001:724) 1 och 11 §§:

1 § I mån av tillgång på medel lämnas bidrag av statsmedel för åtgärder för att förebygga skada av vilt och för att ersätta skada av vilt i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.

11 § Länsstyrelsen får lämna bidrag till åtgärder för att förebygga skada av vilt på annat än ren.

Länsstyrelsen får lämna ersättning för skada av vilt på annat än ren om det är uppenbart oskäligt att den skadelidande själv skall svara för de kostnader som skadan föranleder.

Vid prövningen enligt första och andra stycket skall det särskilt beaktas om viltet får jagas, skadans omfattning samt möjligheten att genomföra en effektiv skydds jakt eller andra skadeförebyggande åtgärder.

Naturvårdsverket meddelar föreskrifter om hur länsstyrelserna får använda medlen i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om bidrag och ersättningar för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724); NFS 2008:16. Möjligheterna att betala ut bidrag till skydds jakt regleras i 6 §:

6 § Bidrag får endast lämnas för

1. genomförande av åtgärder som har dokumenterad skadeförebyggande effekt.

2. utveckling av åtgärder som på sannolika skäl bedöms kunna ge tillräckliga skadeförebyggande effekter.

Bidrag får endast lämnas för [---] genomförande av åtgärder som har dokumenterad skadeförebyggande effekt.

Länsstyrelserna kan med stöd av denna bestämmelse besluta om bidrag till genomförande av skydds jakt om jakten bedöms kunna ha en förebyggande effekt. Läns-

styrelserna kan även besluta om sådant bidrag på eget initiativ, enligt 5 § samma föreskrifter:

5 § Länsstyrelsen beslutar om bidrag och om bidragets storlek. Sådana beslut får fattas efter ansökan eller på länsstyrelsens eget initiativ.

Länsstyrelserna har i svaren på frågorna som gick ut (se avsnitt 6.5.1) i några fall angivit att de har medgivit ersättning i samband med skydds jakt efter varg. Beloppen varierar, mer beroende på hur jakten utförts (tid och geografisk omfattning) än beroende på vilka olika kostnader som ersatts. Det framgår inte av svaren vilket anslag som de använt vid de tillfällena. Länsstyrelsen i Östergötland genomförde 2011 en skydds jakt efter varg där länsstyrelsen efteråt redovisade en uträkning av den totala kostnaden för externa medverkande, jaktledare, biträdande jaktledare och deltagare. Totalkostnaden beräknades till 364 tkr, varav jaktledaren stod för 70 tkr och biträdande jaktledare för hälften så mycket. Kostnader för två informationsmöten, telefon, m.m. beräknades till drygt 6 tkr. Ersättningen till jaktledare och jägare var i det fallet 220 kr per timme och 26 kr i milersättning. I de riktlinjer som tagits fram av Länsstyrelsen i Skåne anges en schablonersättning på 5000 kronor per vecka, med ett tak på 30 000 kr.

Av regeringsbrevet för viltskadeanslaget framgår att länsstyrelserna får ge bidrag och ersättningar med medel ur viltskadeanslaget för skador som orsakas av vilt på annat än ren. Medel för bidrag till skydds jakt med syfte att förebygga skador på renskötseln kan inte tas från viltskademedel.

När länsstyrelserna ger ersättning för skydds jakt efter rovdjur som gör skada på ren eller genomför jakten är det olika hur länsstyrelserna hanterar frågan om ersättning. Medel tas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag. I varierande grad är också berörda samebyar med och finansierar skydds jakten. Medel för förebyggande åtgärder inom rennäringen beslutas av Sametinget, vilka just nu utarbetar riktlinjer för utbetalning av bland annat ersättning vid skydds jakt på varg. Frågan kompliceras av att det ofta är samebyarna som ansöker om skydds jakt, medan det är ett eller flera enskilda renskötsel företag som lider skadan. Kostnader för spårning och delad kostnad med länsstyrelsen för helikopter kan bli stora för enskilda samebyar. Eftersom medel för skydds jakt för att förebygga skador på ren inte kommer från Naturvårdsverket behandlas dessa inte vidare i detta avsnitt.

7.6.2 Analys

Jaktledaren som länsstyrelsen utser har stort ansvar för säkerhet och en stor organisation i ett stort geografiskt område. Jaktledaren blir ofta offentlig för media och allmänhet vilket innebär extra påfrestning. I många områden måste även kontinuerlig kontakt hållas med polismyndighet (skottlossningstillstånd i detaljplanelagt område). Ofta måste också ansvarig jaktledare vara tillgänglig dygnets alla timmar för tips om var den skadegörande vargen befinner sig, samt för att snabbt kunna

organisera övriga deltagande jägare. Allt detta sammantaget gör att arbetsbelastningen blir stor.

Vid skydds jakt efter rovdjur som gör skada på rennäring har kostnaderna i det fall jakten delvis skett från helikopter delats mellan myndigheterna och den skadelidande. Att dela på kostnader kan fungera om man har en part som är skadedrabbad, men kan bli mer komplicerad vid skydds jakt som sker över områden med flera skadedrabbade brukare.

Länsstyrelserna kan medge medel ur viltskadeanslaget för ersättning för kostnader i samband med skydds jakt. Det finns ett värde av att länsstyrelserna samordnar sig i sådana här frågor för att utförare av skydds jakt kan få liknande behandling, även om man är i olika län. Å andra sidan kan de skiftande förhållandena i landet göra att det krävs en regional anpassning. Det kan också vara viktigt att länsstyrelserna behåller ett visst utrymme för egna prioriteringar av användningen av viltskadeanslaget. Länsstyrelserna bör ta fram riktlinjer för sådan ersättning och det arbetet bör vara en del av arbetet i länens viltförvaltningsdelegationer. Länsstyrelsen i Skåne län har tagit fram riktlinjer vilka sedan antagits i hela Södra rovdjursförvaltningsområdet. Det pågår diskussioner om samordning av ersättningsfrågan mellan länen i Södra och Mellersta Rovdjursförvaltningsområdena. En samordning av länsstyrelsernas hantering av frågan om ersättning är önskvärd, åtminstone inom de olika rovdjursförvaltningsområdena.

Sådana riktlinjer bör klargöra i vilka fall länsstyrelsen avser att betala ut ersättning för kostnader samt vilka kostnader som i så fall skulle kunna ersättas. Här kan det specificeras vilka ersättningar som kan komma ifråga, om länsstyrelsen avser att betala ut schablonersättningar per tid, eller om man anger en timersättning. Här behövs även en vägledning för användning av medel ur viltskadeanslaget som anger ramarna för hur länsstyrelserna får använda medlen.

7.6.2.1 FÖR- OCH NACKDELAR MED ERSÄTTNING VID SKYDDSJAKT

Kostnaden för att genomföra skydds jakter kan bli stor för den enskilde om jakten kräver deltagande av många medhjälpare eller insatser med till exempel helikopter. Att helt lägga kostnaderna på de skadelidande kan medföra att skydds jakter inte genomförs och att skadorna blir större än om skydds jakt genomförs. Ersättning kan göra att skydds jakten effektiviseras och att skadorna begränsas.

Om länsstyrelserna börjar ersätta kostnader i samband med skydds jakter efter rovdjur kan det komma önskemål från andra skadedrabbade som får skydds jakt om att länsstyrelsen ska ersätta kostnader i samband med jakten, t.ex. från brukare som fått skydds jakt på trana eller fiskodlare som har problem med utter.

Tabell 9. För och nackdelar med ersättning vid skyddsjakt

<i>Vad som talar för</i>	<i>Kommentar</i>
Möjliggör i vissa fall skyddsjakten	Det kan vara svårt eller omöjligt för en skadelidande att bedriva en skyddsjakt av rent praktiska skäl (saknar jaktvapen) eller tidsskäl.
Minskar riskerna för onödigt lidande (helikopter)	De effektivaste medlen kan vara för dyra för skadelidande, som då blir hänvisade till andra mindre effektiva metoder.
Snabbar på förloppet	Man blir snabbare av med problemet.
<i>Vad som talar emot</i>	<i>Kommentar</i>
Staten tar på sig ett ansvar för "sina" rovdjur	Om staten avlönar de som har fått skyddsjakt stärker vi bilden av att det är statens djur och att staten tar ett strikt ansvar för dem.
Skapar förväntningar från andra skadedrabbade?	Det finns andra skyddsvärda arter som kan vara svåra eller känsliga att bedriva skyddsjakt på, till exempel utter, trana och sångsvan. Möjligen kan även de börja efterfråga ersättning.

Tabell 10. För och nackdelar med nationella riktlinjer om ersättning

<i>Vad som talar för</i>	<i>Kommentar</i>
Förenklar lärens hantering	Snabbare hantering om det finns färdig vägledning.
Förutsägbart för medborgare	
<i>Vad som talar emot</i>	<i>Kommentar</i>
Går emot principen om regionalisering	Tanken bakom regionalisering är att länen ska få så stor beslutanderätt som möjligt.
Låser upp länen	Ingen regional anpassning.
Minskar möjligheterna att prioritera i viltskadearbetet	Länen kan inte prioritera andra åtgärder om man måste låsa medel för skyddsjakter.

7.6.3 Slutsatser

- Länsstyrelserna kan besluta om ersättning med medel från viltskadeanslaget för kostnader i samband med skyddsjakter som sker för att skydda andra tamdjur än ren.
- Vägledning för användning av medel ur viltskadeanslaget kan tydliggöra ramar för hur länsstyrelserna får använda medlen för att t.ex. ersätta kostnader vid genomförande av skyddsjakt.
- Det bör i respektive län finnas riktlinjer för ersättning för kostnader i samband med utövande av skyddsjakt. Dessa riktlinjer bör hålla sig inom de ramar som anger hur dessa medel får användas. Riktlinjerna bör samordnas i rovdjursför-

valtningsområdena. Det arbete med samordning av riktlinjer som vissa länsstyrelser påbörjat bör fortsätta och slutföras.

8 Konsekvenser

8.1 Sammanfattning av konsekvenserna av redovisade slutsatser

Naturvårdsverkets uppdrag är att utreda om, och i så fall hur, kriterier för, och utformning av, skyddsjakt efter varg kan tillämpas eller utvecklas för att bättre bidra till vargpolitikens övergripande syfte. Denna redovisning är som framgått ovan främst en kartläggning av hur bestämmelserna om skyddsjakt tillämpas idag. Naturvårdsverket redovisar inga förslag på ändring av enskilda bestämmelser eller allmänna råd. Däremot dras slutsatsen att det finns ett behov av en generell översyn av jaktlagstiftningen och artskyddslagstiftningen. Liksom ett behov av en närmare analys av vissa enskilda bestämmelser i dessa lagstiftningar samt sekretesslagstiftningen. De slutsatser som redovisats ovan avser främst hur vägledningen kan utvecklas och kartläggning och utvärdering av dagens system. Detta i syfte att bibehålla varegens gynnsamma bevarandestatus samtidigt som tamdjurshushållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Då det är ett stort antal slutsatser som omnämns i redovisningen har Naturvårdsverket valt att sammanfatta konsekvenserna av dem i tabellform. Se tabell 11 nedan.

Tabell 11. Konsekvenser av redovisade slutsatser.

Konsekvens	Ökad tydlig- lig- het?	Ökad accep- tans?	Ökade kostnader?	Mer omfattande skyddsjakt?	I överens- stämmelse med EU- rätten?
Utveckling av vägledningen om skydds- jaksbestäm- melserna (inkl. förvalt- ningsplaner)	Ja	Ja, ge- nom ökad tydlighet.	Ja, ökade kostnader initialt men sannolikt minskande senare om mindre väg- ledningsbe- hov.	Ja, kan bli utökad an- vändning av 23 a § 1 JF.	Ja

Konsekvens	Ökad tydlighet?	Ökad acceptans?	Ökade kostnader?	Mer omfattande skydds jakt?	I överensstämmelse med EU-rätten?
Översyn av jaktlagstiftning och artskyddslagstiftning (inkl. justeringar gällande t.ex. tillsyn, skrämsel)	Ja	Ja	Ja, sådana översyner innebär initialt avsevärda kostnader.	Svårt att bedöma. Det primära syftet med en sådan översyn är sannolikt inte utökad skydds jakt utan snarare en ökad tydlighet och överensstämmelse med EU-rätten.	Ja
En analys kring begränsningen av vem som kan söka om skydds jakt, alternativt utvecklad vägledning om skydds jakt på myndighets initiativ	Ja	Ja	Ja, det kan leda till en ökad arbetsbörda hos beslutande myndighet.	Ja, det kan leda till fler skydds jakter om fler kan söka.	Ja
Analys av rovdjursavvisande stängsel som annan lämplig lösning samt vid tillämpning av bestämmelser om ersättning för skada i förhållande till tamdjurshållares ansvar för sina djur	Ja	Svårt att bedöma. Ökad tydlighet och förutsebarhet bidrar sannolikt till acceptansen. Kan dock finnas motstånd mot högre krav på stängsel.	Svårt att avgöra. Det kan leda till minskade kostnader för ersättning samtidigt som det kan bli ökade kostnader för bidrag till stängsling.	Sannolikt inte.	Ja

Konsekvens	Ökad tydlighet?	Ökad acceptans?	Ökade kostnader?	Mer omfattande skydds jakt?	I överensstämmelse med EU-rätten?
Framtagande av riktlinjer och vägledning för ersättning vid skydds jakt	Ja	Ja, den ökade tydligheten kan bidra till ökad acceptans	Ja, sannolikt en viss kostnadsökning för myndigheterna under arbetet.	Nej	Ja
Forskning om effekter av skydds jakt, jaktens påverkan på vargen samt forskning om acceptansen för varg och vargförvaltning	Ja	Ja	Ja	Svårt att bedöma, beror på forskningsresultatet. Kan bli det.	Ja
Utredning av förutsättningar för förslag på acceptansnivåer för viltskador (utanför renskötselområdet)	Ja	Ja	Ja	Svårt att bedöma nu. Kan leda till ökad skydds jakt om det visar sig att skadorna överstiger acceptansnivån.	Ja
Fördjupad analys av effekterna av differentierade kriterier för bedömning av kriteriet förhindra allvarlig skada samt framtagande av vägledning kring detta	Ja	Ja, ökad tydlighet bör bidra till ökad acceptans.	Ja, initialt. Men kan på sikt leda till minskade kostnader då systemet blir tydligare för länsstyrelsen.	Ja, om vägledningen utformas på det sättet.	Ja

Konsekvens	Ökad tydlighet?	Ökad acceptans?	Ökade kostnader?	Mer omfattande skydds jakt?	I överensstämmelse med EU-rätten?
Avgränsning av särskilt sårbara områden i länet på kartor i den regionala förvaltningsplanen	Ja	Ja, ökad tydlighet bör bidra till ökad acceptans.	Nej	Svårt att bedöma, kan bli det beroende på områdets storlek.	Ja
Definition av centrala begrepp inom vargförvaltningen såsom hög vargtäthet, närgången	Ja	Ja, ökad tydlighet bör bidra till ökad acceptans.	Nej	Svårt att bedöma nu, kan möjliggöra ökad skydds jakt inom fler områden.	Ja
Bedömning av om Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag, avseende genomförande av skydds jakt, behöver förtydligas	Ja	Svårt att avgöra.	Ja	Nej	Ja
Bedömning av om det behövs en föreskriftsändring avseende användning av hagelvapen vid skydds jakt från helikopter.	Ja	Ja	Eventuellt	Kan leda till ökad effektivitet vid skydds jakt.	Ja

Konsekvens	Ökad tydlighet?	Ökad acceptans?	Ökade kostnader?	Mer omfattande skydds jakt?	I överensstämmelse med EU-rätten?
Utredning av om det finns ett behov av att ta fram utbildning för eftersöksekipage vid jakt efter varg och om det i så fall kräver ändring av lagstiftningen.	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Utredning av om det finns behov av ändrade bestämmelser kring hundanvändning vid skydds jakt efter varg, samt framtagande av vägledning kring detta	Ja	Svårt att bedöma. Ökad tydlighet kan bidra till det.	Ja	Nej, men kan eventuellt leda till ökad effektivitet vid jakten.	Ja
Ökad den lokala medverkan vid skydds jakt och tydliggörande av viltförvaltningsdelegationens roll	Ja	Ja, lokal delaktighet bidrar till ökad acceptans.	Ja, hänger delvis samman med frågan om ersättning vid skydds jakt. Med en ersättning kommer sannolikt fler att delta.	Nej	Ja

Konsekvens	Ökad tydlighet?	Ökad acceptans?	Ökade kostnader?	Mer omfattande skydds jakt?	I överensstämmelse med EU-rätten?
Utvärdering av hanteringen av närgångna vargar och utarbetande av former för dokumentation och skrämseleinsatser revidering av rekommendationer för hantering av dessa vargar	Ja	Ja	Ja	Eventuellt en viss ökning.	Ja
Utbildningsinsatser om hanteringen av närgångna vargar	Ja	Ja	Ja	Svårt att avgöra.	Ja
Kartläggning av förekomsten av hot och trakasserier i samband med skydds jakt och vid behov en ändring i OSL	Ja	Ja	Ja	En ändrad sekretess kan innebära att fler söker om skydds jakt.	Ja

8.2 Konsekvenser för berörda aktörer

8.2.1 Inledning

Uppdragsredovisningens analyser visar på behov av översyn, utvärdering och ett antal förtydliganden gällande skydds jaktens roll i vargförvaltningen för att åtgärden bättre ska bidra till att uppnå de vargpolitiska målen. Det har också framkommit en regional efterfrågan om stöd inom framförallt vägledningsområdet för underlättande av vissa gemensamma rutiner. Att tillgodose de behov som redovisningen belyser kan leda till en ökad förutsägbarhet och samsyn inom förvaltningen och därmed även ett ökat förtroendet för förvaltningen, vilket är ett av delmålen i den nationella förvaltningsplanen för varg. Detta är viktiga och gemensamma kon-

sekvenser för såväl enskilda berörda personer, som näringar, intresseorganisationer och myndigheter inom förvaltningen.

Konsekvenserna av de slutsatser som Naturvårdsverket presenterar i denna redovisning kan i förlängningen bidra till att minska skador orsakade av varg vilket är en viktig positiv konsekvens i första hand för tamdjursägare och berörda näringar, men även för förvaltningen som sådan och synen på varg. Minskade skador är ett av de fyra delmålen i den nationella förvaltningsplanen för varg. Naturvårdsverket bedömer att förebyggande av skador orsakade av varg i ett tidigt skede kan öka förtroendet för förvaltningen.

Arbetet med uppdraget har skett i en öppen process där berörda aktörer under arbets gång tagit del av och lämnat synpunkter på de åtgärdsområden (huvudspår) som Naturvårdsverket har identifierat för redovisningen och resonemang kring tänkbara slutsatser. Naturvårdsverket har särskilt efterlyst synpunkter på vilka konsekvenser slutsatserna kan få för respektive berörd verksamhet. Få kommentarer gällande detta har framkommit. Möjligtvis kan detta till delar förklaras med att Naturvårdsverkets slutsatser mer anger en möjlig inriktning för det framtida arbetet. Det kan också vara så att konsekvenserna av en översyn av skyddsjakten upplevts som gemensamma och övergripande för förvaltningen som sådan.

8.2.2 Viltförvaltningsdelegationerna

EU-kommissionen har i sitt kompletterande motiverade yttrande⁸⁴ lyft fram viltförvaltningsdelegationer som en annan lämplig lösning. Det är oklart vad kommissionen avser, men om detta innebär att viltförvaltningsdelegationernas funktion och roll kommer att förtydligas kan detta få konsekvenser för de intressen som finns representerade i delegationerna liksom för delegationerna som sådana, exempelvis genom graden av möjlighet att påverka förvaltningen och stärka den lokala förankringen.

8.2.3 Vargrevir och fårgårdar

Var i landet nya vargrevir etableras får stor betydelse för antalet förväntade varg-angrepp eftersom antalet fårbesättningar i reviren har betydelse för antalet angrepp. Om nya revir etableras allt längre söderut kan vi förvänta oss fler vargangrepp på fårbesättningar där eftersom tätheten av fårgårdar ökar söderut. Kostnaderna för att reducera antalet angrepp med hjälp av bidrag till rovdjursavvisande stängsel kommer på samma sätt att öka där tätheten av fårbesättningar ökar. Detta kan få konsekvenser för tamdjursägare och potentiella tamdjursägare i södra Sverige, t. ex i form av ökad risk för angrepp och för blivande tamdjursägare därmed en eventuell tvekan att starta sin verksamhet. Det finns en undersökning från Värmland och Örebro län som dock visar att det främst är andra drivkrafter som påverkar etable-

⁸⁴ Europeiska Kommissionen, Kompletterande motiverat yttrande – Överträdelse nummer 2010/4200, SG-Grefte (2015) D/6901, Bryssel 2015-06-19

ringsviljan för nya fårföretag i de delarna av landet.⁸⁵ Den undersökningen visade att antalet fårgårdar ökade trots ökande antal vargrevir i de aktuella områdena. Hur det skulle påverka nyetableringar i andra delar av landet är dock svårt att bedöma. Hur stora dessa konsekvenser skulle kunna bli beror dock på hur vanligt det kommer att vara med vargetableringar i mycket fårtäta områden och hur bidrag till rovdjursavvisande stängsel riktas för att uppnå maximal effekt. Detta bestäms i huvudsak av vilka kriterier för skydds jakt på varg som kommer att användas.

Att tillämpa statistiska kriterier för skydds jakt så som det görs idag, och samtidigt ge fårbesättningar i områden med hög täthet av fårbesättningar bidrag till rovdjursavvisande stängsel, kommer att reducera effekten av bidragen eftersom de vargar som etablerar sig i nya områden i många fall ändå kommer att bli föremål för skydds jakt. Detta sätt att använda medel för förebyggande åtgärder skulle kunna påverka förtroendet för förvaltningssystemet på ett negativt sätt. Samtidigt innebär statistiska kriterier möjligen en upplevd rättvisa, dvs. att oavsett var man bor är kriterierna desamma. Att istället använda differentierade kriterier skulle, beroende på hur de utformas, av berörda aktörer kunna upplevas som både tryggare för till exempel dem som bedriver fårskötsel i särskilt fårtäta områden och orättvist av dem som bedriver fårskötsel i områden där det inte är särskilt fårtätt.

8.2.4 Områden med ”hög vargtäthet” samt särskilt sårbara områden

Ovan dras slutsatsen att det finns ett behov av att definiera flera centrala begrepp inom vargförvaltningen. En utredning om hur ett område med ”hög vargtäthet” definieras skulle kunna bidra till en förvaltning med en sänkt tröskel för när skydds jakt kan komma ifråga i sådana områden. Detta skulle kunna vara ett sätt att ta socioekonomisk hänsyn, vilket är ett politiskt mål med vargförvaltningen. En konsekvens av detta kan vara att acceptansen hos framför allt hundägare och tamdjursägare ökar till följd av ökad förutsägbarhet och tydlighet i tillämpningen. Förtydligandet skulle också underlätta länsstyrelsernas förvaltningsarbete.

På motsvarande sätt skulle Naturvårdsverkets slutsats om en lägre tolerans för skador inom särskilt sårbara områden kunna innebära att skydds jakt medges mer generöst inom områden med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar, genom en differentierad bedömning av rekvisitet ”förhindra allvarlig skada”. En effekt av detta borde bli att acceptansen hos fåbodbrukare och fårägare inom de berörda områdena torde öka på grund av ökad förutsägbarhet och tydlighet i tillämpningen. Förtydliganden i vägledning av vad allvarlig skada innebär skulle underlätta för beslutande myndigheter men också för svenska domstolar.

Differentierade kriterier för allvarlig skada och hänsyn till särskilt sårbara områden eller områden med hög vargtäthet får också konsekvenser för hur många vargar som kan tänkas fällas genom skydds jakt under sådana omständigheter och i sådana

⁸⁵ Hur påverkar närheten till varg antalet fårgårdar i Värmland och Örebro? Anna Karlsson, SLU 2013:7

områden. Detta får i sin tur effekter på vargstammens utveckling och spridning (se även avsnitt 6.2.2.4). Om man tillämpar differentierade kriterier för skydds jakt i områden med höga vargtätheter med syftet att där försöka minska tätheterna av varg, dvs. att man sätter kriterierna mycket lågt så att skydds jakt redan kan tillgripas efter endast ett eller två angrepp, kommer tillväxten i vargpopulationen där att avstanna eller minska. Då måste man samtidigt sannolikt tolerera fler angrepp på får i områden där det idag inte finns varg innan skydds jakt tillgrips där, för att sammantaget inte riskera vargens bevarandestatus. Det betyder att en sänkt ”ribba” för skydds jakt i områden med höga koncentrationer av varg bör åtföljas av en höjd ”ribba” för skydds jakt i områden som idag saknar vargetableringar. En sådan zoner ing skulle innebära att nya vargetableringar lättare skulle uppstå söder om vargens kärnområde, men skulle samtidigt ställa väsentligt högre krav på det förebyggande arbetet i form av rovdjursavvisande stängsel. Betydligt fler gårdar än idag skulle behöva stängslas, eftersom nya vargetableringar i högre utsträckning än idag skulle komma till i områden med fler fårbesättningar än vad som finns i västra Svealand idag. Kostnaderna för samhället i form av ökade bidrag till rovdjursavvisande stängsel skulle därmed också öka.

8.2.5 Fårgårdar och rovdjursavvisande stängsel

I områden med fårskötsel där varg kommit in i sen tid, kan det finnas en motvilja mot att ansöka om bidrag för att sätta upp rovdjursavvisande stängsel eftersom detta kan uppfattas som att man därmed accepterar att varg etablerar sig i området. Brukaren tar också på sig ett långsiktigt underhållsansvar för stängslet, vilket ibland kan uppfattas besvärande. I dagsläget bedömer såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket att det inte finns någon möjlighet att kräva av fårägare att sätta upp rovdjursavvisande stängsel. Följden av detta är att det i delar av landet som sedan lång tid tillbaka haft varg, fortfarande finns t.ex. får som går bakom mycket enkla stängsel och därmed är utsatta för risk att angripas av varg. Det förekommer att erbjudande om stängsling avböjs, även på sådana ställen där stängsling skulle kunna förväntas ge ett bra skydd mot rovdjursangrepp. Ett tydliggörande kring vad annan lämplig lösning är, och vilken skyldighet den skadelidande eller potentiellt skadelidande har att använda sådana, skulle kunna ge möjligheter till ökat skydd för tamdjur i områden där rovdjursavvisande stängsel är att se som en annan lämplig lösning men ännu inte används. Detta skulle kunna bidra till minskade skador.

8.2.6 Människors rädsla och oro

Möjligheten att besluta om skydds jakt till följd av att en vargs närvaro påverkar människors välbefinnande negativt genom rädsla, oro och anpassningar i vardagslivet, är inte använd i någon större utsträckning. Det behövs mer forskning om hur rädsla och oro för varg påverkar hälsan hos människor samt utvecklad vägledning. Ett förtydligande i en sådan vägledning kan bidra till att människor som upplever rädsla och oro i högre utsträckning kan känna att myndigheterna tar detta på allvar. Trots vägledning kan bedömningar om skydds jakt av ovanstående skäl ändå vara svåra att göra för berörda myndigheter, särskilt med avseende på annan lämplig lösning.

8.2.7 Vargens genetiska status

För berörda som upplever problem orsakade av en varg som är genetiskt värdefull, kan konsekvenserna av en annars förutsägbar hantering upplevas som orättvis och negativ om det innebär en särbehandling med anledning av vargens genetiska status. En minimerad skydds jakt efter genetiskt värdefulla vargar får dock också som konsekvens att inaveln inom vargpopulationen kan minska i en snabbare takt.

8.2.8 Jägare och jaktens genomförande

Acceptansen hos berörda för myndigheternas arbete kan öka genom att låta lokala jägare utföra skydds jakt på varg. Detta har också ofta resulterat i en god fortsatt dialog med lokalbefolkningen. Det kan finnas fördelar att öka den lokala medverkan ytterligare och Naturvårdsverket drar slutsatsen att detta bör främjas när det är lämpligt. I detta arbete är det möjligt att använda samma metoder som man i Finland använde inför revideringen av förvaltningsplanen för varg, dvs. dialog både på internet och genom faktiska träffar, enkäter och remissförfaranden. Naturvårdsverket ser positiva konsekvenser av erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna när det gäller att organisera och genomföra skydds jakt på varg, särskilt för länsstyrelser som ännu inte har någon praktisk erfarenhet. Gemensamt för dessa områden är att det råder missnöje bland jägare med flera kring att det inte utgår någon ersättning för de som jagar. De anser att det är angeläget med en gemensam nationell policy.

8.2.9 Finansiering av skydds jakt

Hur finansiering av genomförandet av skydds jakt fördelas får inverkan för den enskilde eller den myndighet som ska stå för kostnaderna. I fall då kostnader för skydds jakt delas mellan myndighet och skadelidande kan problem uppstå om jakten berör områden med flera skadedrabbade brukare. Om beslutande myndighet börjar ersätta kostnader i samband med skydds jakt efter rovdjur är det inte osannolikt att det kan komma önskemål från andra skadedrabbade som beviljats skydds jakt om att myndigheten även ska ersätta dessa kostnader, exempelvis vid skydds jakt på trana eller utter. Det finns ett behov av att Svenska jägareförbundets allmänna uppdrag förtydligas med avseende på genomförande av skydds jakt på stora rovdjur. Hur förbundets uppdrag avgränsas i detta avseende kan inverka på deras arbete i övrigt.

8.2.10 Förtroende och ansvar

Skydds jakt efter varg med hjälp av helikopter är, i de norra delarna av landet med säker snötillgång, den metod som verkar fungera bäst och är väl inarbetad och leder till snabb, etisk avlivning av djuret. Ett sådant arbetssätt kan öka förtroendet för förvaltningen, men riskerar att skapa förväntningar eller en upplevd känsla av orättvisa om det inte tydligt kommuniceras under vilka omständigheter ett sådant jaktsätt kan och bör användas i förvaltningen.

I referensgruppen till detta regeringsuppdrag har det diskuterats om man bör se på skydds jakt som en möjlighet eller en skyldighet, dvs. om målet med jakten är att de skadedrabbade ska ges en möjlighet att kunna påverka sin situation och att ansvaret för att genomföra jakten därmed helt vilar på den som drabbats av skada, eller om ett myndighetsbeslut om skydds jakt i sig innebär att såväl staten som enskilda har ansvar för att verkställa det beslut som myndigheten har fattat. Det första alternativet talar för en mycket begränsad involvering av myndigheterna i genomförandet av jakten och det senare talar för att staten tar ett större ansvar vad gäller genomförandet. Ansvaret kan bestå av olika saker som t.ex. att tillåta icke godkända jaktmetoder eller jaktmedel, att stå för hela eller delar av kostnaderna för jakten eller att myndighetsanställda i praktiken genomför jakten.

Det är en styrka om beslut om skydds jakt efter bland annat varg fattas regionalt, nära de som berörs av besluten. Naturvårdsverket anser att den regionaliserade förvaltningen som infördes 2010, har medfört en ökad samverkan mellan länsstyrelserna inom respektive förvaltningsområden, vilket är positivt. Genom samverkansrådets sammanträden skapas fler samverkansarenor än tidigare, även på tjänstemannanivå, genom beredningsgrupper till samverkansråden och liknande. Naturvårdsverket upplever att dialogen mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket är konstruktiv och öppen. Det finns dock en efterfrågan inom framför allt vägledningsområdet som är större än vad Naturvårdsverket kunnat möta, något som bland annat framkom i Naturvårdsverkets arbete med viltstrategin våren 2015. Förvaltningen av bland annat varg har mycket att vinna på att vara förutsägbar och stabil, inte minst i sin organisation. Naturvårdsverket anser att det är mycket viktigt att bibehålla och vidareutveckla den regionaliserade förvaltningen hellre än att skapa nya organisatoriska strukturer.

8.2.11 Närgångna vargar

Hantering av närgångna vargar behöver en större förutsägbarhet och samsyn för att tydliggöra skydds jaktens roll som åtgärd. Detta kan uppnås genom gemensamma utgångspunkter kring hanteringen, en definition av centrala begrepp och genom riktlinjer som inkluderar rekommendationer om åtgärds prioriteringar. För detta krävs underlag i form av bland annat utvärderingar av tidigare erfarenheter och av skrämmeinsatsers effekt. Detta kan ge en större förutsägbarhet i förvaltningen av närgångna vargar för de som är berörda. Det kan också innebära att det blir tydligare för berörda när det kan vara aktuellt att ansöka om skydds jakt och kanske även skapa en större förståelse för den tidsåtgång som krävs för dokumentation och hantering i det enskilda fallet, samtidigt som tidsåtgången minimeras något genom en förutbestämd arbetsordning vilken underlättar för de regionala myndigheterna.

8.2.12 Sekretess och vem som har rätt att ansöka om skydds jakt

Naturvårdsverket har uppmärksammat att olika grupper av personer utsätts för hot och trakasserier inför och i samband med ärenden om skydds jakt efter varg. Dessa är i första hand djurägare som drabbats av skada, den som ansöker om skydds jakt samt jaktledare och jägare som genomför skydds jakten. Därutöver kan markägare

som omfattas av eventuella beslut om skyddsjakt och företrädare för intresseorganisationer utsätts för hot och trakasserier. Även personer som arbetar med rovdjursfrågor vid länsstyrelserna utgör en utsatt grupp. Naturvårdsverket anser att förekomsten av hot och trakasserier möjligen kan, i kombination med avsaknaden av att kunna skydda uppgifter om enskilda, försvåra eller t.o.m. förhindra genomförande av berättigad skyddsjakt efter varg. Därför dras slutsatsen att det behövs en kartläggning av detta i syfte att utreda om det kan finnas behov även ny sekretessbestämmelse. En sådan kan bidra till att ovan nämnda konsekvenser motverkas inom såväl förvaltningen som för de som idag riskerar att utsättas för hot.

Vidare finns det ett behov av att överväga om det alltjämt finns ett behov av att begränsa kretsen av sökande vid skyddsjakt efter varg (stora rovdjur) i 23 b § jaktförordningen till endast den som riskerar att drabbas av skada, och vilka konsekvenser en eventuell ändring av bestämmelsen kan innebära. Slutsatserna av detta kan påverka arbetsbelastningen och tid för handläggning hos berörda myndigheter. Ett alternativ till detta kan vara att utveckla vägledning med inriktningen att ansvarig myndighet i större utsträckning bör använda möjligheten att fatta beslut på eget initiativ. Avsikten är dock inte att myndigheten genom det ska ta över kostnaden för skyddsjakten. Den frågan hanteras separat i denna redovisning.

8.2.13 Konsekvenser för skydds jaktens omfattning

Ny vägledning med differentierade riktlinjer för kriteriet ”förhindra allvarlig skada” kan leda till en ökad skydds jakt efter varg. Det kan också ny vägledning om kriteriet ”tvingande skäl av allt överskuggande allmänintresse” leda till. Hur stor ökningen blir beror dels på vägledningen, dels på andra faktorer. Vargstammens utveckling och spridning, förutsättningar i specifika områden och situationer, samt hur väl andra skadeförebyggande åtgärder kan användas, inverkar t.ex. stort på möjligheter till och behov av skydds jakt.