



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Marcus Abrahamsson

# Har vargen gynnsam bevarandestatus i Sverige?

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Josefin Gooch

Termin: HT 16

# Innehåll

<b>Innehåll</b>	<b>2</b>
<b>Summary</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>5</b>
1.1 Ämne	5
1.2 Avgränsning och Syfte	6
1.3 Metod	7
1.4 Disposition	7
<b>2 Den rättsliga regleringen</b>	<b>8</b>
2.1 Art- och habitatdirektivet	8
2.2 Den Svenska regleringen	13
2.3 Gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet	14
<b>3 Har vargen gynnsam bevarandestatus i Sverige?</b>	<b>18</b>
3.1 Inledning	18
3.2 Är den svenska populationen av varg stadig eller växande?	19
3.3 Är den svenska vargpopulationens spridning stadig eller växande?	20
3.4 Är kvaliteten och storleken på det svenska habitatet antingen stadig eller växande, samt stortt och bra nog för populationen?	21
3.5 Är den svenska populationsstorleken och spridningen för varg antingen lika stora eller större än när art- och habitatdirektivet trädde i kraft?	22
3.6 Är det svenska referensvärdet för populationsstorlek uppnått?	22
3.7 Är referensvärdet för utbredning uppfyllt för vargpopulationen i Sverige?	23
3.8 Finns det förbindelse inom och mellan populationer av varg i och utom Sverige?	24
3.9 Är den svenska vargpopulationen underkastad ett robust övervakningsprogram i enlighet med artiklarna 11 och 12 i art- och habitatdirektivet?	26
<b>4 Slutsatser</b>	<b>27</b>
<b>Käll- och litteraturförteckning</b>	<b>30</b>
<b>Rättsfallsförteckning</b>	<b>32</b>

# Summary

The hunting of wolves has been very hotly debated in Sweden lately. The local county administrative boards have, to an increasing extent, decided that licensed wolf-hunting should be allowed in the various counties of Sweden. The decisions have almost always been appealed to the courts. The main question in the trials concerning these decisions have been whether the decision to hunt wolves are compatible with EU-law in general, and specifically with The Habitats Directive. Within this judgement lies the question whether the Swedish wolf-population could be regarded as having reached favourable conservation status. This question is not by itself determinant whether the hunting should be allowed, but it is an important parameter in the judgement. This essay is aiming to give an account of whether the population of wolves in Sweden has reached favourable conservation status. This has been done by going through the Habitats-directive and its guidance documents, and applying the criteria from these to the Swedish conditions as they are expressed in the official reports of the Swedish government. The Swedish Riksdag has previously decided that the wolf-population of Sweden should be regarded as having reached favourable conservation status, and this has been a basis for the newly given judgements from the Swedish courts regarding the hunting of wolves. My conclusion is however, that it is very doubtful whether the Swedish wolf-population should be regarded as having reached a favourable conservation status in Sweden. I reach this conclusion mainly based on two reasons. Firstly, there is very much disagreement as to how large the Swedish population of wolves should be to fulfil the criteria for favourable conservation status. Secondly, and more seriously, the genetic variability of the Swedish wolf-population is extremely bad, with very high levels of inbreeding. Both these issues make me doubt that the EU-court would make the same judgement as the Swedish courts and Riksdag have done.

# Sammanfattning

I Sverige har jakten efter varg i allmänhet, och licensjakten i synnerhet, varit en het debattfråga den sista tiden. Länsstyrelserna har i allt större utsträckning beslutat om licensjakt efter varg, och dessa har nästan alltid blivit föremål för domstolsprövningar. Den främsta frågan i dessa prövningar har varit huruvida besluten om licensjakt har varit förenliga med EU-rätten i allmänhet och art- och habitatdirektivet i synnerhet. Inbakat i denna bedömning ligger frågan om huruvida vargen kan anses ha en gynnsam bevarandestatus i Sverige. Denna fråga är inte ensamt avgörande för om en licensjakt kan vara tillåten, men den är en viktig parameter i bedömningen. Den här uppsatsen syftar till att redogöra för just den frågan. Detta har främst gjorts genom att gå igenom art- och habitatdirektivet med tillhörande vägledningsdokument samt svenska förarbeten, för att sedan applicera de bedömningskriterier som kommer till uttryck i de EU-rättsliga dokumenten på de svenska förhållandena så som de kommer till uttryck i de svenska förarbetena. Riksdagen har tidigare beslutat att vargen skall anses ha gynnsam bevarandestatus i Sverige, och detta har legat till grund för de nyligen avkunnade svenska domarna rörande licensjakt efter varg. Jag kommer dock fram till att det är väldigt tveksamt huruvida vargen faktiskt kan anses ha gynnsam bevarandestatus i Sverige, främst baserat på två grunder. För det första råder det väldigt stor oenighet om hur stor den svenska vargpopulationen bör vara för att uppfylla kriteriet om gynnsam bevarandestatus. Det andra och ännu mer allvarliga problemet är att den svenska vargstammen har en väldigt dålig genetisk status, med en inavelsgrad som i genomsnitt motsvarar förhållandet att alla skulle vara avkommor efter syskon. Båda dessa förhållanden gör mig tveksam till att EU-domstolen skulle göra samma bedömning som riksdagen och domstolarna rörande vargens bevarandestatus i Sverige.

# 1 Inledning

## 1.1 Ämne

Vargjakt har varit ett hett ämne i Sverige den sista tiden. Det finns två olika grunder på vilka en länsstyrelse kan godkänna jakt efter varg i Sverige. Den ena är skyddsjakt, som enkelt uttryckt går ut på att individer som antingen är ovanligt aggressiva eller orsakar skada på människor eller egendom får jagas. Den andra grunden är licensjakt, vilken i stället går ut på att länsstyrelsen beslutar om att ett visst antal vargar skall skjutas under en jaktsäsong, oftast med motiveringen att minska vargbeståndets täthet i vissa områden. De senaste åren har flera länsstyrelser i Sverige beslutat om licensjakt efter varg.<sup>1</sup> Detta har lett till mycket debatt, inte bara i juridiska kretsar utan i samhället i stort. Deras beslut har oftast lett till rättsliga överprövningar, där frågan främst har rört beslutens förenlighet med Sveriges EU-rättsliga skyldigheter. Så sent som den 30 december 2016 avkunnade Högsta förvaltningsdomstolen en prejudicerande dom<sup>2</sup> rörande licensjakt efter varg där den godkände Länsstyrelsen i Värmlands beslut om licensjakt efter varg 2016. Några dagar tidigare hade Kammarrätten i Sundsvall avkunnat tre domar där den godkände licensjakten efter varg i Gävleborg, Dalarna, Värmland och Örebro län under vintern 2017.<sup>3</sup> Detta är alltså ett dagsfärskt ämne, och jag tror att dessa domar kommer att debatteras flitigt under året. Sakfrågan i målen har främst gällt huruvida länsstyrelsernas beslut om licensjakt är förenliga med det strikta skyddet av varg så som det kommer till uttryck i art- och habitatdirektivet.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Detta då riksdagen har beslutat om att licensjakten efter varg bör återupptas. Länsstyrelserna genomför helt enkelt riksdagens politik.

<sup>2</sup> Mål nr 2406--2408-16 och 2628--2630-16. Detta var första gången Högsta förvaltningsdomstolen avkunnade en dom rörande sakfrågan licensjakt. Värt att märka är dock att varje beslut om licensjakt måste bedömas in casu, vilket innebär att prejudikatet knappast kan användas för att godkänna all licensjakt efter varg i framtiden.

<sup>3</sup> Domar med målnummer: 2968-16, 2969-16, 2970-16, avkunnade 2016-12-23.

<sup>4</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Det kallas även för livsmiljödirektivet i litteraturen, men jag har valt det något mer utbredda namnet art- och habitatdirektivet.

## 1.2 Syfte och avgränsningar

Det finns många intressanta juridiska frågor inbakade i frågan om licensjakt efter varg, och det har inte varit möjligt att inom ramen för denna uppsats behandla alla dessa på djupet. När jag studerat material kring detta är det främst en fråga som har fångat mitt intresse, detta då den har givits så olika svar beroende på vem du frågar. Det gäller frågan om huruvida vargen kan anses ha gynnsam bevarandestatus i Sverige. En arts bevarandestatus är summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom en medlemsstat, i det här fallet vargpopulationen i Sverige.<sup>5</sup> Eftersom alla beslut om jakt av skyddade arter, inklusive varg, utnyttjar ett undantag i art- och habitatdirektivet åligger det den ansvariga myndigheten (för Sveriges del den berörda länsstyrelsen) att bevisa att förutsättningarna för undantag föreligger vid beslutstillfället. Huruvida vargen har gynnsam bevarandestatus är inte en fråga som ensamt avgör om en licensjakt efter varg kan vara förenlig med EU-rätten, men det är en viktig parameter vid beslut om licensjakt.<sup>6</sup> Det är också en fråga som har debatterats mycket, inte bara i juridiska kretsar utan också i samhället i stort. Enligt min mening är det också tveksamt huruvida vargen kan anses ha gynnsam bevarandestatus i Sverige.

Det huvudsakliga syftet med den här uppsatsen är därför att utreda huruvida den svenska vargpopulationen kan anses ha gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Egentligen är det en fråga som måste besvaras vid varje enskilt beslut om jakt efter varg, men då en bedömning om bevarandestatusen hos en art handlar om väldigt långa tidsperspektiv kommer jag anlägga ett mer vitt perspektiv än tidpunkten för ett visst beslut eller en viss dom. Jag kommer även att gå igenom den rättsliga regleringen,

---

<sup>5</sup> SOU 2011:37 - Rovdjurens Bevarandestatus, s. 18.

<sup>6</sup> Den spelar stor roll både för beslut om huruvida licensjakt alls kan utföras, men också för hur omfattande den i sådana fall kan vara.

främst den EU-rättsliga men också den svenska, på ett övergripande sätt för att belysa varför begreppet spelar en sådan stor roll och sätta in det i sitt sammanhang.

## 1.3 Metod

Jag använder mig av sedvanlig juridisk metod. Jag kommer främst att undersöka direktivtexten i art- och habitatdirektivet, dess vägledning, rättspraxis från EU-domstolen, svenska förarbeten och rättspraxis från svenska domstolar. Dessutom tittar jag på viss litteratur skriven i ämnet.

Jag kommer även kortfattat gå igenom den svenska regleringen kring licensjakt. Även om begreppet ”gynnsam bevarandestatus” också återfinns i den nationella rätten är det ett begrepp som måste tillämpas lojalt i enlighet med EU-rätten. Detta motiverar att jag koncentrerar mig på den EU-rättsliga tolkningen av begreppet, vilken sedan blir avgörande även för innebörden av begreppet enligt svensk rätt.

## 1.4 Disposition

Jag kommer först att övergripande gå igenom vissa relevanta regler i art- och habitatdirektivet, med störst fokus på undantagsregeln i artikel 16 (avsnitt 2.1). Därefter går jag igenom den svenska regleringen kring licensjakt efter varg (avsnitt 2.2). Sedan kommer jag att titta närmare på begreppet gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet (avsnitt 2.3). Efter detta kommer jag att applicera direktivets kriterier för gynnsam bevarandestatus på den svenska vargpopulationen och göra en bedömning av frågan huruvida jag anser att den kan anses ha en gynnsam bevarandestatus enligt direktivet (avsnitt 3). Uppsatsen avslutas med några sammanfattande slutsatser (avsnitt 4).

## 2 Den rättsliga regleringen

### 2.1 Art- och habitatdirektivet

Art- och habitatdirektivet sätter upp ramarna för skydd av arter inom EU, och det har många likheter med det äldre fågeldirektivet.<sup>7</sup> I vägledningen<sup>8</sup> till art- och habitatdirektivet framhålls att framför allt artiklarna 12 (om strikt skydd av vissa arter) och 16 (om undantag från detta strikta skydd) är väldigt lika de motsvarande artiklarna i fågeldirektivet (artiklarna 5 om strikt skydd och 9 om undantag från det strikta skyddet). Domstolen har också flera gånger använt domskäl från tidigare domar rörande fågeldirektivet i domar rörande art- och habitatdirektivet, t.ex. i sitt beslut av den 20 oktober 2005, kommissionen mot Storbritannien, mål C-6/04.<sup>9</sup> Värt att påpeka i sammanhanget är att en vägledning från EU-kommissionen inte är ett rättsligt bindande dokument, utan det avspeglar de uppfattningar som föreligger hos kommissionens avdelningar. Flertalet svenska förarbeten och domar har dock hänvisat till EU:s vägledningsdokument när de har utrett frågan om vargens bevarandestatus i Sverige, samt andra frågor relaterade till förvaltning av skyddade arter i enlighet med art- och habitatdirektivet.

I artikel 2(1) i art- och habitatdirektivet stadgas att direktivets syfte är att säkerställa den biologiska mångfalden genom bl.a. bevarande av livsmiljöer samt vilda djur inom EU:s område. I artikel 2(3) framhålls dock att åtgärder som vidtas enligt direktivet skall ta hänsyn till vissa andra krav. Enligt vägledningen till direktivet innebär detta dock inte i sig ett undantag från direktivets syfte, utan det snarare ett uttryck för den proportionalitet som

---

<sup>7</sup> Fågeldirektivet (79/409/EEG).

<sup>8</sup> Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, slutgiltig version, februari 2007, skriven av Europeiska kommissionens generaldirektorat för miljö.

<sup>9</sup> Vägledningen till art- och habitatdirektivet, s. 6.



skall genomsyra all EU:s lagstiftning. Detta stöds på en tolkning i enlighet med av EU-domstolen avkunnade domar rörande fågeldirektivet.<sup>10</sup>

I artikel 12 stadgas att arter upptagna i bilaga 4a till direktivet, vilket den svenska populationen av varg är, skall åtnjuta ett strikt skydd. Inbegripet i detta finns ett absolut förbud mot att avsiktligt döda eller fånga exemplar av arten i naturen.

Artikel 16 i direktivet reglerar när undantag får göras från det strikta skyddet i artikel 12. Såsom de flesta bestämmelser om undantag i EU-lagstiftningen skall den tolkas snävt. I det här fallet skall undantaget byggas på precisa krav och täcka specifika situationer, och den behöriga myndigheten i medlemsstaten skall tillse att alla undantag som medges inte sammantaget ger effekter som strider mot direktivets syften.<sup>11</sup>

Artikel 16 lyder som följer:

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

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

---

<sup>10</sup> Vägledningen till art- och habitatdirektivet, s. 8. För fågeldirektivet har domstolen tydligt sagt att så inte är fallet (dom av den 8 juli 1987, kommissionen mot Belgien, mål 274/85, ECR s. 3029, punkt 8, samt dom av den 8 juli 1987, kommissionen mot Italien, ECR s. 3073).

<sup>11</sup> Vägledningen till art- och habitatdirektivet, s. 52.

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

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

Det ställs alltså upp tre krav för att bevilja undantag från huvudregeln om strikt skydd i artikel 12:

1. Ett av skälen i artikel 16(1) (a) – (e) är för handen, och
2. det saknas andra tillfredsställande alternativ, och
3. det är säkerställt att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för de skyddade arternas populationer.

Jag skall nu gå igenom dessa krav vart och ett för sig, med fokus på vad de innebär för vargjakt i Sverige, och framför allt för möjligheten att ha licensjakt på varg i Sverige.

Det skäl som har åberopats för licensjakt i Sverige är skälet i punkten 1(e)<sup>12</sup>, att *under strängt kontrollerade former selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling av vissa exemplar*. Den första frågan som då måste ställas är huruvida begreppet ”insamling” över huvud taget inbegriper att jaga och döda ett djur. I den här delen är jag beredd att hålla med Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i den nyligen avkunnade domen om licensjakt efter varg.<sup>13</sup> Argumentationen domstolen lägger fram kring detta handlar i korthet om att begreppet ”insamling” har en vid betydelse i direktivet i stort. Av både artikel 14 och 15 i direktivet framgår t.ex. att insamling av djur kan ske genom jakt, och artikel 15 sätter upp villkor för

---

<sup>12</sup> För skydds jakt används däremot oftast punkterna b och c.

<sup>13</sup> Mål nr 2406--2408-16 och 2628--2630-16.

metoder som skall användas vid fångst eller dödande av djur då insamling företas. Detta torde betyda att jakt ryms inom begreppet insamling även enligt artikel 16. Enligt artikel 16(1)(e) krävs även att jakten endast riktar sig mot ett ”begränsat antal” individer. Enligt riktlinjerna till direktivet handlar inte detta om en absolut siffra, utan om en bedömning kopplad till den totala populationen och en arts bevarandestatus.<sup>14</sup> I ett mål rörande artikel 9 i fågeldirektivet tillämpade domstolen ORNIS-kommitténs kriterier, vilket innebär 1 % av den årliga mortaliteten på populationen.<sup>15</sup> Vidare krävs att jakten sker under strängt kontrollerade former, på selektiv grund och i litet antal, vilket innebär att det krävs tydliga tillstånd som gäller enskilda individer eller grupper, på avgränsade platser och under bestämda tider.<sup>16</sup>

Det andra kriteriet som skall uppfyllas är *avsaknad av andra tillfredsställande alternativ*. Det säger sig självt att en sådan bedömning kräver att det föreligger ett specifikt problem eller en specifik situation som måste lösas. Detta även om kriteriet som används är det nyss nämnda kriterium 1(e) som till skillnad från de andra kriterierna inte väger två intressen mot varandra.<sup>17</sup> Enligt EU-domstolens rättspraxis vid tillämpning av artikel 9 i fågeldirektivet, t.ex. i mål C-10/96<sup>18</sup>, kan bedömningen delas

---

<sup>14</sup> Riktlinjerna till art- och habitatdirektivet, s. 55. Redan här, liksom genomgående genom bedömningen av möjligheterna till jakt efter skyddade arter, spelar alltså bevarandestatusen en stor roll.

<sup>15</sup> Mål C-344/03. ORNIS-kommittén är för fågeldirektivet vad habitatkommittén är för art- och habitatdirektivet.

<sup>16</sup> Riktlinjerna till art- och habitatdirektivet, s. 56. Dessa lyfter vidare fram åtgärdsprogrammet för lodjur i Lettland som ett positivt exempel på hur dessa krav kan fyllas. Detta åtgärdsprogram innefattar även en licensjakt efter lodjur (vilket för övrigt styrker påståendet att begreppet ”insamling” täcker ”jakt” ytterligare), under väldigt reglerade former. En avgörande skillnad mot vargjakten i Sverige är dock att lodjur i Estland är undantagna från det strikta skyddet i bilaga IV till direktivet. De återfinns i stället i bilaga V, som bokstavligen heter ”Djur- och växtarter av gemenskapsintresse för vilka insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för förvaltningsåtgärder”. En parallell mellan vargen i Sverige och lodjuret i Estland är därför svår att göra.

<sup>17</sup> Se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens resonemang i mål nr 2406--2408-16 och 2628--2630-16 under punkten 5.3.6 och riktlinjerna till art- och habitatdirektivet s. 57.

<sup>18</sup> I vilket generaladvokaten även uttalar att undantaget måste vara sista utvägen (p.33 i domen) när hen uttalar att ”...tolkas som en lösning som löser det speciella problem som de nationella myndigheterna står inför, samtidigt som den så långt som möjligt respekterar de förbud som direktivet ställer upp; ett undantag kan bara medges om det inte finns någon annan lösning som inte innebär att förbuden åsidosätts”.

in i tre delar: Vilken situation är det som ska lösas? Finns det alternativa lösningar? I sådana fall, löser de alternativa åtgärderna problemet som är för handen?<sup>19</sup> I riktlinjerna tas det även här upp ett exempel, som enligt min mening är ganska likt exemplet med vargar i Sverige. I Österrike skadade uttrar, som där är en hotad art, lokala fiskdammar. I stället för att döda eller flytta uttrarna infördes då ett system med skadeersättning och bidrag för förebyggande åtgärder.<sup>20</sup> Ett sådant system har vi även i Sverige för skador orsakade av vilt.<sup>21</sup> De senaste besluten om licensjakt i Sverige har dock haft som syfte att minska vargpopulationen där den varit som tätast. Så länge detta syfte ses som godtagbart så är det då svårt att se några andra tillfredsställande lösningar än jakt som skulle kunna uppfylla det syftet.

Det tredje kravet är att *det är säkerställt att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för de skyddade arternas populationer*. Bedömningen av det här kriteriet görs i två steg. För det första fastställs bevarandestatusen för den berörda populationen, vilket för Sveriges vargar innebär den svensk-norska populationen av varg. För det andra bedöms effekten av undantaget på den berörda populationen.<sup>22</sup> Nettoresultatet av undantaget bör vara neutralt eller positivt för populationen. I enlighet med proportionalitetsprincipen är det också lättare att rättfärdiga ett undantag om nödvändiga åtgärder genomförs i en medlemsstat för att säkerställa ett strikt skydd och sträva efter gynnsam bevarandestatus och undantaget varken motverkar eller neutraliserar åtgärderna. Kort sagt: ju gynnsammare bevarandestatusen och dess trend är,

---

<sup>19</sup> Riktlinjerna till art- och habitatdirektivet, s. 57.

<sup>20</sup> Riktlinjerna till art- och habitatdirektivet, s. 58.

<sup>21</sup> Se t.ex. Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige; Skrivelse regeringsuppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm), NV-02945-15, 2015-11-30, s. 36. Här stadgas också att det statliga stödet till ersättning för angrepp på tamdjur de senaste åren har uppgått till ca 1 miljon kronor per år, medan bidrag till att bygga rovdjurssäkra stängsel har uppgått till mellan 10–15 miljoner kronor per år. Detta är dock snarare att se som ett alternativ till skyddsjakt än till licensjakt.

<sup>22</sup> Riktlinjerna till art- och habitatdirektivet, s. 61.

desto mer sannolikt är det att ett undantag kan rättfärdigas. Det är också viktigt att effekterna av undantaget följs upp.<sup>23</sup>

Bara av ordvalet ”**upprätthållandet** av en gynnsam bevarandestatus” skulle det kunna antas att ett undantag inte bör komma i fråga om arten som berörs för närvarande inte har uppnått en gynnsam bevarandestatus. Så är emellertid inte fallet, EU-domstolen uttalade i domen C-342/05 p. 29 (rörande vargjakt i Finland) att artikel 16.1 kan användas även då gynnsam bevarandestatus inte är uppnått, så länge inte åtgärderna *försämrar* bevarandestatusen för arten. Klart är dock att möjligheterna till undantag från huvudregeln i artikel 12 blir begränsade om inte arten, i det här fallet vargen, har uppnått en gynnsam bevarandestatus på lokal populationsnivå.

## 2.2 Den svenska regleringen

I Sverige regleras vargjakten främst i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Enligt 3§ första stycket jaktlagen är allt vilt, inklusive varg, fredat från jakt och får endast jagas om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av jaktlagen.

I 23 c § jaktförordningen regleras licensjakten efter bl.a. varg. Enligt den bestämmelsen får licensjakt endast ske under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste också vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt under strängt kontrollerade förhållanden.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Riktlinjerna till art- och habitatdirektivet, s. 61.

<sup>24</sup> Detta är i stort sett en kodifiering av artikel 16 i art- och habitatdirektivet. Här illustreras även vikten av att utreda huruvida en art har gynnsam bevarandestatus ytterligare. Frågan är

Av 23 d § jaktförordningen framgår att Naturvårdsverket är ansvarig myndighet att besluta om licensjakt efter varg enligt 23 c §. I 24 a § stadgas dock att Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde att enligt 2 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn besluta om licensjakt efter varg med stöd av 23 d §, under förutsättning att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna enligt 5 § samma förordning. Detta har Naturvårdsverket gjort, och det är dessa beslut av länsstyrelserna som har föranlett debatten kring licensjakt efter varg.

## 2.3 Gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet

Innan jag går in på vad art- och habitatdirektivet och dess riktlinjer säger om gynnsam bevarandestatus vill jag reda ut några begrepp. *Gynnsam bevarandestatus* innebär att en population har väldigt goda utsikter att överleva och frodas på lång sikt. *Referensvärde för population* är ett värde som sätts av medlemsstaterna, vilket ska göras på vetenskapliga grunder, vilket anger vilken populationsnivå en art behöver ha i landet för att uppnå gynnsam bevarandestatus. Därför kan detta värde komma att ändras över tid beroende på hur forskningsläget förändras.<sup>25</sup> *Minsta livskraftiga population* är en uppskattning av hur stor en population behöver vara för att ha en utrotningsrisk på mindre än 10 % sett över den närmaste 100-årsperioden.<sup>26</sup>

---

också om inte den svenska regleringen i viss mån går något längre än direktivet, då EU-domstolen har stadgat att viss licensjakt kan vara möjlig trots att en art inte har gynnsam bevarandestatus. Enligt den svenska regleringen torde så inte vara fallet.

<sup>25</sup> Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats directive, Explanatory notes and guidelines for the period 2007-2012, Final version July 2011, s. 15.

<sup>26</sup> Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version July 1 2008, s. 18.

Art- och habitatdirektivet definierar i artikel 1 (i) begreppet gynnsam bevarandestatus enligt följande:

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

De parametrar som används för att bedöma den gynnsamma bevarandestatusen är alltså populationens spridning, populationens storlek, populationens habitat och populationens framtidsutsikter.<sup>27</sup>

Vidare kan följande bakgrundsinformation och parametrar vara användbara vid bestämmandet av referensvärde för en population:

- Historisk utbredning, historiskt antal och orsaken till förändring.
- Potentiellt utbredningsområde.
- Biologiska och ekologiska förhållanden.
- Migrations- och spridningsvägar
- Genflöde eller genetisk variation, inkluderat utvecklingen över tid.
- Populationen bör vara stor nog att kunna hantera naturliga variationer och att kunna tillåta en hälsosam populationsstruktur.<sup>28</sup>

Det stadgas även i riktlinjerna för hantering av populationer av stora rovdjur (”rovdjursriktlinjerna”)<sup>29</sup> att det vid tal om gränsöverskridande populationer kan vara bra att samarbeta med andra medlemsstater, eller icke-medlemsstater<sup>30</sup>, vid avgörandet av referensvärdet för

---

<sup>27</sup> Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version July 1 2008, s. 15.

<sup>28</sup> Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats directive, Explanatory notes and guidelines for the period 2007-2012, Final version July 2011, s. 18.

<sup>29</sup> Min egen översättning av arbetsgruppens namn, och egna förkortning av dokumentet.

<sup>30</sup> Vilket är relevant för Sveriges del då vi delar vår vargpopulation med Norge.

populationsstorleken.<sup>31</sup> Vidare understryks det här att minsta livskraftiga population till sin natur är någonting väldigt annorlunda från gynnsam bevarandestatus. Eftersom begreppet minsta livskraftiga population enbart inriktar sig på en arts överlevnad och risken för utrotning kan det bara ses som ett uttryck för den absolut minsta tolerabla populationsmängden. I stället föreslår riktlinjerna att gynnsam bevarandestatus snarare syftar till att fylla ett habitat till sin maxnivå av arten.<sup>32</sup>

Vad menas då med att arten är och kommer förbli en **livskraftig** del i sin miljö? Rovdjursriktlinjerna anger efter en tolkning i enlighet med konventionen om biologisk mångfald, vilken både EU och Sverige har undertecknat, att denna bedömning måste göras utifrån både kortsiktig demografisk livskraft och långsiktig genetisk livskraft. Denna typ av livskraft kräver en stor populationsnivå, men den kan sättas lägre givet att migrationen mellan olika populationer fungerar bra. Om två populationer av samma storlek är sammankopplade, och därför har genetiskt utbyte mellan varandra, blir deras sammanlagda livskraft betydligt starkare än någon av populationerna kan ha på egen hand.<sup>33</sup>

Rovdjursriktlinjerna har satt upp åtta kriterier, som samtliga skall vara uppfyllda, för att en art enligt dessa skall anses ha gynnsam bevarandestatus:

1. Populationen är stadig eller växande.
2. Populationens spridning är stadig eller växande.
3. Kvaliteten och storleken på artens habitat är antingen stadig eller växande, samt stort och bra nog för populationen.
4. Populationsstorleken och spridningen är antingen lika stora eller större än när art- och habitatdirektivet trädde i kraft.

---

<sup>31</sup> Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats directive, Explanatory notes and guidelines for the period 2007-2012, Final version July 2011, s. 38.

<sup>32</sup> Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats directive, Explanatory notes and guidelines for the period 2007-2012, Final version July 2011, s. 19. Att ställa så höga krav so matt fylla ett habitat till högsta möjliga population av en art känns dock väl långtgående med tanke på direktivtexten. Särskilt då det gäller stora rovdjur såsom varg.

<sup>33</sup> Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version July 1 2008, s. 17 och 21.



5. Referensvärdet för populationsstorlek är uppnått. Referensvärdet skall vara betydligt större än minsta livskraftiga population.
6. Referensvärdet för utbredning är uppfyllt.
7. Utbyte mellan och inom populationer behålls eller förbättras. Detta innebär minst att minst ett genetiskt effektivt exemplar per generation invandrar till populationen.<sup>34</sup>
8. I enlighet med artiklarna 11 och 12 i art- och habitatdirektivet skall populationen vara underkastat ett robust övervakningsprogram.

Av dessa kriterier är kriterierna 1-3 samt 8 hämtade från direktivtexten, 4 och 6 från vägledningarna och 5 och 7 rovdjursriktlinjernas egna rekommendationer.<sup>35</sup> I nästa kapitel skall jag applicera dessa åtta kriterier på den svenska vargstammen för att utröna huruvida den kan anses ha en gynnsam bevarandestatus.

---

<sup>34</sup> För vargens del innebär det att en varg skall invandra till Sverige och fortplanta sig här vart femte år.

<sup>35</sup> Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version July 1 2008, s. 22.

# 3 Har vargen gynnsam bevarandestatus i Sverige?

## 3.1 Inledning

Att fastställa en arts bevarandestatus är viktigt av flera anledningar. Till att börja med är det övergripande målet för art- och habitatdirektivet, och den EU-rättsliga naturförvaltningen i stort, att säkerställa att alla arter skall ha en gynnsam bevarandestatus. Det är även en del av Sveriges sexton miljö kvalitetsmål.<sup>36</sup> Vidare knyter många regleringar, både inom EU-rätten, i internationella konventioner och i svensk rätt an till begreppet.

Det råder dock en viss oenighet kring hur begreppet skall definieras. Vissa menar att det är ett renodlat politiskt begrepp, medan andra menar att det skall bedömas på vetenskapliga grunder. Peter Egardt (särskild utredare och ordförande i Vargkommittén) menar att ”gynnsam bevarandestatus” inte är ett vetenskapligt begrepp. Detta främst eftersom riktlinjerna till art- och habitatdirektivet anger att referensvärdet för gynnsam bevarandestatus bör sättas ”betydligt högre” än gränsen för minsta livskraftiga population, och det är omöjligt att vetenskapligt avgöra vad som är ”betydligt högre” än minsta livskraftiga population. Egardt menar därför att så länge nivån sätts högre än minsta livskraftiga population (vilket enligt honom skulle räcka för att klara art- och habitatdirektivets krav) så är det helt upp till riksdagen att avgöra vad referensvärdet för gynnsam bevarandestatus bör vara för vargen i Sverige.<sup>37</sup> Som kontrast till detta kan sättas en annan utredning från 2011, ”Rovdjurens bevarandestatus”<sup>38</sup> i vilken det också diskuteras huruvida ”gynnsam bevarandestatus” är ett politiskt eller vetenskapligt begrepp. Den

---

<sup>36</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8662-6.pdf?pid=8517> s. 7, besökt 2017-01-02.

<sup>37</sup> SOU 2013:60, Åtgärder för samexistens mellan människa och varg, s. 83.

<sup>38</sup> SOU 2011:37, Rovdjurens Bevarandestatus.

menar att visserligen är art- och habitatdirektivet, liksom alla direktiv, ett resultat av politiska förhandlingar, och eftersom det är människor som definierar alla kriterier finns det ingenting som kan kallas ”helt objektiva kriterier”.<sup>39</sup> Samtidigt menar utredningen att många av de specifika kriterier för bedömandet av en arts bevarandestatus har tagits fram av olika expertgrupper, att bedömningen av bevarandestatusen skall bygga på biologisk kunskap om populationen och arterna samt vara vetenskapligt grundad, och att det finns ovanligt mycket data att bygga en sådan bedömning på för Sveriges vargpopulation. Detta innebär att det trots allt rör sig om en till största delen vetenskaplig bedömning.<sup>40</sup>

År 2009 kom propositionen ”En ny rovdjursförvaltning”<sup>41</sup>, i vilken det slås fast att vargen vid tillfället inte hade en gynnsam bevarandestatus, men att viss licensjakt, under strängt kontrollerade former, ändå skulle vara möjlig så länge den inte försämrade möjligheterna för vargen att uppnå gynnsam bevarandestatus.<sup>42</sup> Denna följdes av den omtalade propositionen ”En hållbar rovdjurspolitik” år 2013,<sup>43</sup> vilken ligger till grund för en stor del av min utredning om huruvida vargen har en gynnsam bevarandestatus i Sverige. Jag skall nu försöka svara på frågan huruvida den svenska populationen av varg kan anses ha gynnsam bevarandestatus genom att applicera rovdjursriktlinjernas åtta kriterier på de svenska förhållandena.<sup>44</sup>

## **3.2 Är den svenska populationen av varg stadig eller växande?**

Det här kriteriet handlar om hur den svenska populationen av varg har utvecklats i ett historiskt perspektiv, och om den har växt under närhistorien.

---

<sup>39</sup> Här går diskussionen närmast in i ett filosofiskt plan.

<sup>40</sup> SOU 2011:37, ss. 15-16.

<sup>41</sup> Prop. 2008/09:210

<sup>42</sup> Prop. 2008/09:210 s. 47.

<sup>43</sup> Prop. 2012/13:191, En hållbar rovdjurspolitik.

<sup>44</sup> Som jag redogör för i det föregående kapitlet, jag vill återigen anmärka att samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att vargen skall kunna anses ha en gynnsam bevarandestatus i Sverige.

Det korta svaret på den frågan är ja. Vargen fridlystes i Sverige 1966 och i Norge 1972, och vid det läget fanns färre än tio djur kvar i den svensk-norska vargpopulationen, och de var i princip utrotade i ett decennium. Efter 1991 började en tillväxt av vargstammen i Sverige och Norge. Stammen ökade med ca 30% per år under 90-talet och vid slutet av årtiondet fanns ungefär 75 vargar i Sverige och Norge. Från dess och fram till 2012 har vargpopulationen ökat med i genomsnitt 17 % per år, och våren 2012 fanns det cirka 350 vargar i Sverige. Mellan 2002 och 2013 har 19 vargar invandrat till Sverige eller Norge, varav sex har fått kontakt med den lokala vargpopulationen. Fyra av dessa har reproducerat sig, vilket ger att 0,33 vargar invandrar till Sverige och reproducerar sig per år.<sup>45</sup> Populationsmängden har alltså visat en tydligt uppåtgående trend i Sverige, vilket är någonting som talar för att vargen kan anses ha en gynnsam bevarandestatus i Sverige.<sup>46</sup> Ett varningens finger bör dock höjas då vargpopulationen har minskat det senaste året, från cirka 415 vargar vintern 2014/15<sup>47</sup> till cirka 360 vargar vintern 2015/16.<sup>48</sup>

### **3.3 Är den svenska vargpopulationens spridning stadig eller växande?**

Vargen har under perioden 1990–2013 spritt sig över Sverige. Dess förekomst är främst koncentrerad till den mellansvenska regionen (Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Örebro, Västmanlands och Västra Götalands län), men enstaka exemplar har setts i stort sett över hela Sverige.<sup>49</sup> Det säger också sig själv att med en sådan stark populationsutveckling vargen har haft så måste den av rent praktiska skäl också ha spridit sig geografiskt. Alltså har den svenska vargpopulationens spridning ökat under de senaste åren.

---

<sup>45</sup> Prop. 2012/13:19, s. 16–18.

<sup>46</sup> Prop. 2012/13:19, s. 35.

<sup>47</sup> Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 2406--2408-16 och 2628--2630-16, s. 2.

<sup>48</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-varg/> besökt 2017-01-02.

<sup>49</sup> SOU 2011:37, Vargens bevarandestatus, ss. 34-36.

### **3.4 Är kvaliteten och storleken på det svenska habitatet antingen stadig eller växande, samt stort och bra nog för populationen?**

Det råder enighet bland de flesta om att referensvärdet för vargens utbredningsområde i Sverige bör vara hela Sverige förutom alpregionen (vargen är inte anpassad till att leva i fjällen) och Gotland. Ett problem i sammanhanget är dock att en vargetablering i renskötseområdet medför problem för renhållningen. Renskötseområdet måste dock vara med i referensvärdet för vargens utbredningsområde, då invandrande vargar från den finsk-ryska stammen måste passera detta för att nå den svenska populationen av varg. Detta är av största vikt för att på lång sikt kunna förbättra den genetiska statusen på vargpopulationen i Sverige, och därför i längden kunna bibehålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus för vargen.<sup>50</sup> Därför är alltså referensvärdet för vargens utbredningsområde i Sverige satt till hela Sverige undantaget Gotland och den alpina regionen.<sup>51</sup> Detta område får anses stort och bra nog att rymma den svenska populationen av varg.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Prop. 2012/13:19, s. 38.

<sup>51</sup> Riksdagens beslut 2013/14: MJU7, vilket beslutats i enlighet med förslaget i prop. 2012/13:19.

<sup>52</sup> Kanske även väldigt många fler om man ska lyssna på remissinstanserna i propositionen ”en hållbar rovdjurspolitik”, där t.ex. *Sveriges Lantbruksuniversitet* och *Artdatabanken* ansåg att den svenska vargpopulationen bör uppnå 1250–2500 vargar (s. 35–36 i propositionen).

### **3.5 Är den svenska populationsstorleken och spridningen för varg antingen lika stora eller större än när art- och habitatdirektivet trädde i kraft?**

För Sveriges del trädde art- och habitatdirektivet i kraft när Sverige gick med i EU 1995. Då bestod vargpopulationen i Sverige av ungefär 40 individer.<sup>53</sup> Enligt Naturvårdsverket bestod den svenska vargpopulationen under vintern 2015/16 av ungefär 360 individer.<sup>54</sup> Detta är visserligen färre än under föregående vinter, men det är definitivt fler än de 40 individer som fanns i Sverige 1995 när direktivet trädde i kraft. Alltså är den svenska populationen och spridningen av varg större än när art- och habitatdirektivet trädde i kraft.

### **3.6 Är det svenska referensvärdet för populationsstorlek uppnått?**

Huruvida vargens referensvärde för populationsstorlek är uppnått i Sverige är ett omtvistat ämne. Det har gjorts flertalet utredningar i Sverige rörande vargens bevarandestatus, och förutom dess genetiska status har den största stöttestenen varit just populationens referensvärde. Resultaten har varit mycket spridda, och som referensvärde för populationsnivån har det nämnts antal mellan 170 och 1700 vargar. Riksdagen beslutade under hösten 2013 att vargen har gynnsam bevarandestatus i Sverige och att dess referensvärde skulle vara 270 individer.<sup>55</sup> Denna siffra har senare bekräftats i en rapport från Naturvårdsverket.<sup>56</sup> Detta rapporterades också till kommissionen i

---

<sup>53</sup> Prop. 2012/13:19 s. 38.

<sup>54</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-varg/> besökt 2017-01-02.

<sup>55</sup> En hållbar rovdjurspolitik, Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2013/14: MJU7

<sup>56</sup> Delredovisning av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm) 2015-10-06, NV-02945-15. Naturvårdsverket ställer dock upp ett krav

enlighet med artikel 17 i art- och habitatdirektivet.<sup>57</sup> Detta baserat på ett resonemang som går ut på att den minsta livskraftiga populationen i Sverige tillsammans med Norge är 100 individer och att det är upp till medlemsstaterna själva, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, att avgöra hur högt över detta antal referensvärdet för population skall vara.<sup>58</sup>

Värt att anmärka i sammanhanget är att utredningen som ledde till regeringens proposition 2013 (en hållbar rovdjurspolitik) kommer fram till att referensvärdet för den svenska populationen av varg bör vara minst 450 individer.<sup>59</sup> Det är anmärkningsvärt att regeringen och utredningen kommer fram till så olika siffror för referensvärdet.

### **3.7 Är referensvärdet för utbredning uppfyllt för vargpopulationen i Sverige?**

Svaret på frågan huruvida vargen har spritt sig inom hela sitt referensvärde för utbredning är enligt min mening ett tveksamt ja. Det område i Sverige med stationär förekomst av varg är i stort sett uteslutande mellansverige.<sup>60</sup> Enstaka observationer av varg har dock gjorts i näst intill hela Sverige.<sup>61</sup> Eftersom att rovdjursriktlinjerna rekommenderar att referensvärdet för utbredning om möjligt skall vara större än vad som strikt menas behövs för populationen<sup>62</sup> anser jag dock att kravet på utbredning bör kunna vara uppfyllt även om den stationära förekomsten är begränsad till en viss del av habitatet. Frågan är dock om inte spridningen av vargen borde förbättras

---

på minst en genetiskt effektiv invandrande varg per varggeneration för att siffran skall räcka till.

<sup>57</sup> Darpö, Jan; Vargen och domstolscirkusen del 2, s. 13–14.

<sup>58</sup> 2013/14:MJU7, i vilket man hänvisar till Egardts resonemang i SOU 2013:60, åtgärder för samexistens mellan människa och varg, s. 83.

<sup>59</sup> Prop. 2012/13:19, s. 35.

<sup>60</sup> SOU 2011:37, s. 35. Se även kapitel 3.3.

<sup>61</sup> SOU 2011:37, s. 36.

<sup>62</sup> Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version July 1 2008, s. 22.

ytterligare. Det skulle också underlätta viltförvaltningen ytterligare om vargpopulationen var något mindre koncentrerad. Det är ett uttalat mål av riksdagen att minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som mest förekommande, vilket generellt också varit anledningen till beslutet om licensjakt efter varg.<sup>63</sup>

### **3.8 Finns det förbindelse inom och mellan populationer av varg i och utom Sverige?**

Som tumregel innebär kriteriet om förbindelse mellan populationer ett krav på ett absolut minimum av en genetiskt effektiv invandrare per generation som invandrar och förökar sig.<sup>64</sup> Detta innebär för vargars räkning att en ny individ skall invandra per femårsperiod och fortplanta sig med den lokala populationen. Under perioden 2002–2013 har i genomsnitt 1,7 vargar tillförts den svenska populationen och förökat sig.<sup>65</sup> Värt att notera är dock att ingen ny varg har införts i populationen under perioden 2010–2015.<sup>66</sup> Inom Sverige råder dock god förbindelse mellan olika vargfamiljer.<sup>67</sup> Jag vill också ta det här tillfället i akt att kommentera den svenska vargens genetiska status ytterligare, då den enligt de flesta är det största problemet för att vargen skall kunna anses ha en gynnsam bevarandestatus i Sverige.

*Skandulvs* vargforskningsprojekt arbetar med att kartlägga de skandinaviska vargarnas genetiska status, och det finns ett släkträd för hela populationen som går tillbaka till när grundarna av den svensk-norska vargstammen reproducerade sig 1983. Den nuvarande skandinaviska populationen härstammar från sju individer, vilket ger vissa inavelseffekter. Det blir färre

---

<sup>63</sup> Se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 2406--2408-16 och 2628--2630-16.

<sup>64</sup> Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version July 1 2008, s. 22.

<sup>65</sup> Prop. 2012/13:19, s. 38.

<sup>66</sup> Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 2406--2408-16 och 2628--2630-16, s. 21, detta enligt Naturskyddsföreningen. Domstolen ifrågasätter dock inte den informationen.

<sup>67</sup> SOU 2011:37, s. 48.



valpar per kull ju närmare släkt föräldrarna är med varandra, och det finns även en del medfödda missbildningar på en mindre del av den skandinaviska vargpopulationen. Dessa missbildningar har inte kunnat kopplas direkt till inavelsgraden, men det kan antas att det finns ett samband. Ett sätt att mäta den genetiska statusen hos en population är genom användandet av ”inavelskoefficient”. Inavelskoefficienten anger graden på inavel mellan 0 och 1. Den ökade stadigt för vargarna i Skandinavien fram till 2007 (då var den på över 0,30),<sup>68</sup> men tack vare två invandrade finsk-ryska vargar år 2006 och 2007 har den minskat, och från 2007 till 2013 har den gått från 0,30 till 0,24 vilket innebär en minskning på 20 %. Vargarna som invandrade år 2006 och 2007 (”Tivedenparet”) har stor betydelse för den positiva utvecklingen av inavelskoefficienten, och en tredjedel av kullarna som föddes under 2011 och 2012 har föräldrar som härstammar från dessa vargar.<sup>69</sup> Värt att notera är att regeringen i sin proposition 2008/09 En ny rovdjurspolitik satte upp målsättningen att 20 nya vargar skulle invandra under perioden 2010–2014. Den verkliga siffran blev två, det vill säga Tivedenparet.<sup>70</sup>

Sammanfattningsvis kan det sägas att den svenska vargstammen på senare år har förbättrat sin genetiska status, men att den fortsatt är för dålig. Invandringsgraden är visserligen något över den minimala gränsen enligt rovdjursriktlinjerna, men den är fortfarande låg, särskilt med tanke på den dåliga genetiska statusen på den svenska vargpopulationen för tillfället. Detta är någonting som talar starkt emot att den svenska vargpopulationen skulle kunna anses ha gynnsam bevarandestatus.

---

<sup>68</sup> Som jämförelse kan nämnas att avkomma efter ett syskonpar har inavelskoefficienten 0,25, vilket innebär att de svenska vargarna i genomsnitt har haft en högre inavelsgrad än avkomman från två syskon. Detta måste anses vara en alldeles för hög inavelsgrad.

<sup>69</sup> Prop. 2012/13:19, s. 17–18.

<sup>70</sup> Darpö, s. 15.

### **3.9 Är den svenska vargpopulationen underkastad ett robust övervakningsprogram i enlighet med artiklarna 11 och 12 i art- och habitatdirektivet?**

Sverige har ett robust övervakningssystem över vilda rovdjur i allmänhet och av vargen i synnerhet. Naturvårdsverket utfärdar föreskrifter för tillsyn av rovdjursinventeringarna, och särskilt vargen är väl övervakad i Sverige.<sup>71</sup> Det finns relativt tillförlitliga data på antal individer, och det får anses imponerande att ett i stort sett komplett släkträd har byggts upp för den svensk-norska vargpopulationen.<sup>72</sup> Alltså får det här kriteriet anses vara uppfyllt för den svenska vargpopulationen.

---

<sup>71</sup> Prop. 2012/13:19, s. 76.

<sup>72</sup> Prop. 2012/13:19, s. 17.

## 4 Slutsatser

Klart är att åsikterna går isär kring huruvida vargen har gynnsam bevarandestatus i Sverige. Riksdagen har dock beslutat att vargen har gynnsam bevarandestatus i Sverige.<sup>73</sup> Detta baseras på en utredning som kommer till motsatt resultat,<sup>74</sup> men också på inlagor på forskningsgruppen Skandulv som ansett att bevarandestatusen för den svenska vargpopulationen är gynnsam.<sup>75</sup> Vidare bedömde Naturvårdsverket i oktober 2015 att vargen hade gynnsam bevarandestatus i Sverige,<sup>76</sup> någonting som Högsta förvaltningsdomstolen i sitt nyligen avkunnade prejudikat inte fann skäl att ifrågasätta, vilket innebär att Högsta förvaltningsdomstolen anser att vargen i alla fall i slutet av 2015 hade gynnsam bevarandestatus i Sverige.<sup>77</sup> Detta torde innebära att så länge inte förhållandena förändras så kommer svenska domstolar och länsstyrelser även fortsättningsvis att utgå från att vargen har gynnsam bevarandestatus vid beslut rörande licensjakt efter varg. Det innebär i sin tur att restriktionen i 23 c § jaktförordningen om att licensjakt inte kan tillåtas om inte vargen har gynnsam bevarandestatus inte bör vara ett hinder för licensjakter i Sverige under den närmaste framtiden.<sup>78</sup>

Det är däremot enligt min mening inte alls säkert att EU-domstolen skulle göra samma bedömning vid en prövning av något av länsstyrelsernas beslut om licensjakt. Det finns flera starka frågetecken kvar kring huruvida den svenska vargen faktiskt kan anses ha en gynnsam bevarandestatus i den mening som framkommer i art- och habitatdirektivet. Det är t.ex. problematiskt att åsikterna skiljer sig åt så drastiskt kring hur stort referensvärdet för populationen skall vara. Jag ställer mig tveksam till

---

<sup>73</sup> 2013/14:MJU7.

<sup>74</sup> Prop. 2012/13:19.

<sup>75</sup> Darpö, s. 13.

<sup>76</sup> Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 2406–2408-16 2628–2630-16 s. 21.

<sup>77</sup> Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 2406–2408-16 2628–2630-16 s. 21.

<sup>78</sup> Självfallet kan dock en framtida licensjakt nekas på någon av de andra grunderna, eller t.ex. på grund av att ett visst beslut gäller en så stor grupp att en jakt skulle försvåra *upprätthållandet* av den gynnsamma bevaringsstatusen.

resonemanget om att referensvärdet för vargpopulationen främst skulle vara ett politiskt beslut. Vidare har både den svenska och ryska populationen av varg minskat det senaste året, troligtvis främst på grund av en relativt omfattande skydds jakt.<sup>79</sup> Alldeles oavsett vilken nivå som bör sättas som referensvärde för populationen råder det dock relativ enighet om att det främsta problemet hos vargpopulationen i Sverige är att dess genetiska status fortsatt är dålig.<sup>80</sup> Ett sätt att förbättra den genetiska statusen på en art är att tillåta en ökning av populationsmängden.<sup>81</sup> Det andra alternativet är att förbättra sammankopplingen mellan det svensk-norska vargbeståndet och det rysk-finska. Problemet med detta är att fler vargar måste passera renskötselområdet, både i Sverige och Finland, för att nå den mellansvenska vargpopulationen. Detta har visat sig i praktiken vara svårt, då det är väldigt stora områden mellan populationerna<sup>82</sup> och de norra delarna av landet inte har visat sig gästvänliga för immigrerande vargar.<sup>83</sup>

Frågan är därför om riksdagens prognos om att vargens genetiska situation kommer förbättras under den överskådliga framtiden är väl positiv. Alldeles oavsett är det problematiskt att som riksdagen i Sverige har gjort uttala att populationsnivån kan vara på en relativt låg nivå då den förväntar sig ett gott utbyte mellan den svenska-norska vargpopulationen och den finsk-ryska, när de mesta data tyder på att det fortsatt går trögt med att förbättra det genetiska utbytet mellan dessa populationer. Särskilt när det genetiska utgångsläget för den svensk-norska vargpopulationen är så pass dåligt som det är i dagsläget.

På grund av detta finner jag det därför tveksamt att länsstyrelserna (och riksdagen, vilkens politik de genomför) kunnat visa med tillräcklig säkerhet att vargen har gynnsam bevarandestatus i Sverige, vilket de haft som

---

<sup>79</sup> Darpö, s. 15.

<sup>80</sup> Darpö, s. 14.

<sup>81</sup> Laikre, Linda et. al. "Hunting Effects on Favourable Conservation Status of Highly Inbred Swedish Wolves", s. 5.

<sup>82</sup> Det rör sig helt enkelt om s.k. "isolation by distance", se SOU 2011:37 s. 34.

<sup>83</sup> Enligt Naturvårdsverkets inventering av varg för 2015/16 har fyra vargar invandrat till Sverige under året, varav tre har avlidit. Se <http://www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/vaxter-och-djur/rovdjur/Inventering-varg-2015-2016-rev.pdf> hämtad 2017-01-02.

utgångspunkt vid sina beslut om licensjakt. Jag är därför inte säker på att EU-domstolen skulle godkänna de svenska myndigheternas och domstolarnas utnyttjande av undantaget i artikel 16 i art- och habitatdirektivet vid en prövning, i vart fall inte vid prövningen i delen gällande huruvida länsstyrelserna har kunnat visa att vargen har en gynnsam bevarandestatus i Sverige.

# Käll- och litteraturförteckning

## Förarbeten:

- Prop. 2008/09:210 – En ny rovdjursförvaltning.
- Prop. 2012/13:191 – En hållbar rovdjurspolitik.
- SOU 2011:37 - Rovdjurens Bevarandestatus.
- SOU 2013:60 - Åtgärder för samexistens mellan människa och varg

## Betänkanden:

- 2013/14:MJU7 – En hållbar rovdjurspolitik.

## Vägledningarna och riktlinjerna från EU:

- Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarandet av livsmiljöer, slutgiltig version, februari 2007.
- Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version, July 1 2008.
- Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive, Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012, Final version, July 2011.

## Övrigt:

- Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige; Skrivelse regeringsuppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm), NV-02945-15, 2015-11-30.

## Elektroniska källor:

- Naturvårdsverket, Genetisk förstärkning av vargstammen, <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8662-6.pdf?pid=8517> besökt 2017-01-02.
- Naturvårdsverket, Fakta om varg, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-varg/> besökt 2017-01-02.
- Naturvårdsverket, Inventering av varg 2015–2016, <http://www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/vaxter-och-djur/rovdjur/Inventering-varg-2015-2016-rev.pdf> besökt 2017-01-02.

## Litteratur:

- Darpo, Jan; Vargen och domstolscirrusen del 1-3, publicerad 2015-01-13. [http://www.jandarpo.se/upload/2014%20Canis%20lupus\\_Final.pdf](http://www.jandarpo.se/upload/2014%20Canis%20lupus_Final.pdf) besökt 2017-01-02.
- Laikre, Linda, Jansson Mija, Allendorf, Fred W., Jakobsson, Sven, Ryman, Nils; *“Hunting Effects on Favourable Conservation Status of Highly Inbred Swedish Wolves”*

[http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/brev-och-underlag/Bilaga\\_1\\_till\\_%20%C3%B6verklagande\\_vargjakt\\_20130131\\_Laikre\\_et\\_al.pdf](http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/brev-och-underlag/Bilaga_1_till_%20%C3%B6verklagande_vargjakt_20130131_Laikre_et_al.pdf) besökt 2017-01-02.

# Rättsfallsförteckning

Sverige:

Högsta förvaltningsdomstolen mål nr 2406--2408-16 och 2628--2630-16, dom 2016-12-30.

Kammarrätten i Sundsvall mål 2968–16, dom 2016-12-23.

Kammarrätten i Sundsvall mål 2969–16, dom 2016-12-23.

Kammarrätten i Sundsvall mål 2970–16, dom 2016-12-23.

EU-domstolen:

- Mål C-10/96, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL and Société d'études ornithologiques AVES ASBL v Région Wallonne, intervenier: Fédération royale ornithologique belge ASBL. Avkunnad den 12 december 1996.
- Mål C-6/04, ECR s. 9017, kommissionen mot Storbritannien. Avkunnad den 20 oktober 2005.
- Mål C-344/03, kommissionen mot Finland. Avkunnad den 15 december 2005.
- Mål C-342/05, kommissionen mot Finland. Avkunnad den 14 juni 2007.