



Bryssel

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

UD/RS Charlotta Meyer-Seitz

Kopia:
M/RS Magnus Blücher
SB/EU Sara Bratberg

BRÅDSKANDE
För vidare åtgärd

**Motiverat yttrande till följd av landets underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
Överträdelse nummer 2010/4200.**

Härmed överlämnas skrivelse från kommissionen med motiverat yttrande kring ovan nämnda ärende.

Observera att skrivelsen skall besvaras senast den 17 augusti 2011.

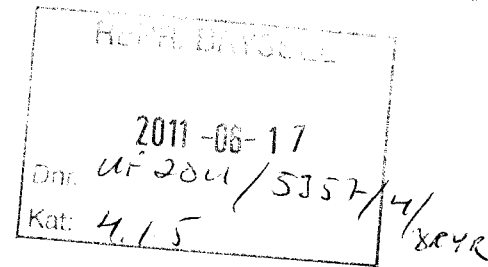
Riktlinjer för beredningen av överträdelseärenden enligt artikel 226 i EG-fördraget finns i EU-cirkulär 7.

HARTELIUS



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

GENERALSEKRETARIATET



Bryssel den 17 VI 2011

SG-Greffe(2011)D/ 9725

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

Ärende: Motiverat yttrande
Överträdelsens nummer: 2010/4200

Generalsekretariatet översänder härmed ett motiverat yttrande som Europeiska kommissionen riktar till Konungariket Sverige i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till följd av landets underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Generalsekreteraren, genom

Germán MERINERO CORTES

Bilaga : K(2011) 4030 slutlig

SE



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.6.2011

2010/4200

K(2011) 4030 slutlig

MOTIVERAT YTTRANDE

riktat till Konungariket SVERIGE i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till följd av landets underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

MOTIVERAT YTTRANDE

riktat till Konungariket SVERIGE i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till följd av landets underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan kallat *habitatdirektivet*)

1. Rättsligt

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

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

Bevarandestatusen anses "gynnsam" när

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

1.2 Artikel 12.1 a i habitatdirektivet har följande lydelse:

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

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

1.3 Artikel 16.1 i habitatdirektivet har följande lydelse:

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

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

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

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

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

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

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

2. I sak

2.1 I januari 2010 mottog kommissionen ett klagomål från fyra svenska icke-statliga organisationer angående den nya vargpolitiken och den licensjakt som nyligen hade ägt rum i Sverige. Enligt klagomålet har den svenska vargstammen inte gynnsam bevarandestatus, främst på grund av att den lider av en hög grad av inavel till följd av geografisk isolering. Att godkänna licensjakt på en skyddad art i en så känslig situation var därför enligt de klagandes åsikt inte förenligt med direktivet.

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

2.3 Den 28 maj 2009 lade den svenska regeringen fram ett förslag till riksdagen kallat ”En ny rovdjursförvaltning” (proposition 2008/09:210), ett förslag som riksdagen antog den 21 oktober 2009. Målen för förvaltningen av de stora rovdjuren i Sverige blev således bindande för de svenska myndigheterna.

2.4 Till följd av riksdagens beslut gav Naturvårdsverket den 17 december 2009 tillstånd för licensjakt på 27 vargar i 5 län under perioden 2 januari–15 februari 2010, eller fram till dess att detta antal djur avlivats eller beskjutits. Jakten avbröts den 1 februari 2010 när 28 vargar hade skjutits.

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

2.6 Genom beslut den 4 mars 2010 inrättade den svenska regeringen en grupp för att undersöka vilka regler som har betydelse för flyttningen av vargar från ett annat land till Sverige; gruppen skulle redovisa sina resultat till regeringen senast den 31 oktober 2010.

2.7 Den 7 december 2010 skickade kommissionens ledamot med ansvar för miljö en skrivelse till ansvarig svensk minister. I skrivelsen framfördes betänkligheter om lagligheten av den svenska jakten och en begäran om att Sverige inte skulle besluta om någon jakt för 2011 utan att först inkomma med uppgifter. Den 17 december gav Sverige tillstånd för jakt på 20 vargar från och med den 15 januari 2011. I en skrivelse av den 22 december 2010 bekräftade minister Carlgren att den svenska vargstammen är känslig och att den enda anledningen till jakten är social acceptans i de lokala jordbruksbygderna.

2.8 Kommissionen ansåg att de undantag som de svenska myndigheterna beviljade inte var förenliga med de relevanta bestämmelserna i direktiv 92/43/EEG, och riktade en formell underrättelse till dem den 28 januari 2011 (SG(2011)D/1532). På sidorna 1–3 i den skrivelsen angav kommissionen bakgrund och fakta till grund för uppfattningen att överträdelser av habitatdirektivet föreligger.

2.9 Dessa överträdelser avser den vargpolitik som riksdagen antog genom beslut av den 21 oktober 2009. Huvuddragen i politiken är att

- åtminstone tillfälligt begränsa vargstammen till 210 djur, samtidigt som målet på 20 årliga föryngringar av vargar upprätthålls,
- införliva högst 20 djur av östligt ursprung under 2010–2014 för att stärka vargstammens genetiska status, i första hand genom att underlätta naturlig invandring och i andra hand genom flyttning,
- reglera populationsstorleken genom att tillåta licensjakt kompletterad med skyddsjakt av skadegörande individer,
- i princip begränsa vargstammens utbredning till områden utanför renskötselns ”åretruntmarker” och endast acceptera enstaka vargar inom renskötselområdet under förutsättning att de inte etablerar sig eller bildar revir där.

2.10 De svenska myndigheterna besvarade den formella underrättelsen genom en skrivelse av den 28 mars 2011 (M2011/647/R). I avsnitt 1 i sitt svar uppgav de svenska myndigheterna att den första åtgärden för att förbättra vargarnas genetiska status hade vidtagits genom att en genetiskt värdefull varg flyttats från renskötselområdet den 21 mars 2011. De svenska myndigheterna tillhandahöll ytterligare information genom en skrivelse av den 15 april 2011 (M2011/647/R) där de anmäler till kommissionen att en annan genetiskt värdefull varg flyttades från renskötselområdet den 8 april 2011.

2.11 Enligt avsnitt 5.2 i det svenska svaret gav Naturvårdsverket genom beslut av den 17 december 2010 tillstånd för licensjakt på 20 vargar i 6 län under perioden 15 januari–15 februari 2011, eller fram till dess att detta antal djur avlivats eller beskjutits. Jakten avbröts den 15 februari 2011 när 19 vargar hade skjutits.

2.12 Enligt avsnitt 9 i Sveriges svar anser den svenska regeringen att dess vargpolitik är förenlig med habitatdirektivet.

2.13 De svenska myndigheterna lämnade ytterligare information i en skrivelse av 6 Maj 2011 (M2011/1906/R), genom vilken de underrättade kommissionen om att Rovdjursutredningen överlämnade sitt delbetänkande om rovdjurens bevarandestatus i Sverige den 20 april 2011.

2.14 Under 2010 och 2011 beviljade Sverige två typer av undantag för vargen – så kallad skyddsjakt på grundval av artikel 16.1 b och licensjakt på grundval av artikel 16.1 e i direktivet. I det följande behandlar kommissionen enbart omständigheterna kring den jakt som godkändes på grundval av artikel 16.1 e i direktivet.

2.15 Allmänt sett har Sverige hittills genomfört sin vargpolitik genom att begränsa vargstammen och vargarnas utbredningsområde och genom att bevilja två licensjakter. Samtidigt har Sverige emellertid försenat införlivandet av vargar med östligt ursprung i den svenska vargstammen. Enligt avsnitt 8 i det svenska svaret pågår arbete med att ta fram en förvaltningsplan för varg som förhoppningsvis kommer att träda i kraft den 1 januari 2012.

3. Analys

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

3.2 Enligt artikel 16.1 i direktivet får undantag göras från tillämpliga skyddande system som fastställts genom direktivet, förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos de skyddade arterna i deras naturliga utbredningsområde.

3.3 Enligt domstolens fasta rättspraxis kan undantag enligt artikel 16 i direktivet medges i särskilda fall, när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärja den ogynnsamma bevarandestatusen hos populationerna av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus. Dessutom ska den myndighet som fattar beslutet bevisa att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag¹.

3.4 Kommissionen anser att dessa krav inte har tillämpats vid beslut om godkännande av licensjakt för svenska vargar.

1) Ingen annan lämplig lösning

3.5 På sidorna 4–5 i den formella underrättelsen uttryckte kommissionen att den förstår att syftet med licensjakten på varg var att öka lokalbefolkningens acceptans för varg i den direkta omgivningen. Kommissionen ansåg emellertid att det fanns tillfredsställande alternativ för att få lokal acceptans för vargen och gav många exempel på dessa. Vidare höll kommissionen inte med om att den rapport² som Sverige hänvisade till utgör belägg för ökad acceptans för varg.

3.6 I avsnitten 4 och 5 i sitt svar på den formella underrättelsen uppgav de svenska myndigheterna att de åtgärder som syftar till att förbättra den genetiska statusen för den svenska vargstammen kräver social acceptans. Vargar införs och flyttas till områden där djuret redan finns, och därför måste den sociala acceptansen ökas i dessa områden. Det fanns således inget tillfredsställande alternativ till licensjakt för att öka acceptansen för regeringens vargpolitik.

3.7 Dessutom betonade de svenska myndigheterna att Sverige under lång tid har arbetat för att genomföra alternativa åtgärder för att öka acceptansen för varg. Åtgärderna omfattar information och utbildningsinsatser, förebyggande åtgärder, kompensation och lokal och regional viltvård. Enligt svaret betraktas mer selektiv jakt inte som något alternativ till licensjakt i Sverige eftersom jägare, enligt en rapport från Sveriges lantbruksuniversitet i december 2009 (2009:1, bilaga 5 i svaret), förmodligen betraktar slumpmässig jakt som det mest rättvisa systemet som med all sannolikhet kommer att leda till utgallring av mindre försiktiga/mer aggressiva vargar.

¹ C-342/05, kommissionen mot Finland, punkterna 25–29.

² Bilaga 8 till Sveriges svar på begäran i EU Pilot "Att jaga varg – En studie av 2010 års licensjakt i Sverige".

3.8 Enligt svaret har de svenska myndigheterna till exempel infört följande åtgärder för att öka acceptansen för varg:

- Under 2011 har Naturvårdsverket sammanlagt ungefär 640 000 euro att fördela mellan olika informationsprojekt som bidrar till att öka kunskapen om förvaltningen av stora rovdjur och minska konflikter som orsakas av deras närvaro.
- Under 2006 påbörjades ett fyraårigt pilotprojekt med rovdjursgrupper i Värmlands och Dalarnas län. Gruppernas uppgift är att snabbt och effektivt behandla frågor kring både angrepp och förekomsten av stora rovdjur.
- Cirka 4,3 miljoner euro har avsatts för perioden 2010–2013 för bidrag till stängsel för att förhindra att stora rovdjur kommer åt betande djur.
- I 2009 års budgetproposition anslog regeringen 11,8 miljoner euro för viltskador till Naturvårdsverket och Sametinget.
- I insatserna för att förbättra viltvården lokalt och regionalt ingår en ny förordning om viltvårdsdelegationer som trädde i kraft den 1 februari 2010. Det ska finnas en delegation bestående av representanter för naturskyddsintressena, skogs- och markägarna, jägarna, rennäringen osv. i varje svenskt län, och dess uppgift är att fatta strategiska beslut om i viltvården länet.
- Dessutom är Sverige uppdelat i tre rovdjursförvaltningsområden, och varje område har ett samverkansråd som forum för samarbete mellan myndigheter. Rådets uppgift är att utveckla riktlinjer och principer för rovdjursförvaltning.

3.9 De svenska myndigheterna angav i sitt svar att stödet för vargförekomsten i rovdjurslänen hade sjunkit mellan 2004 och 2009, trots att olika alternativa åtgärder vidtagits (i Norrbottens län från 68 % till 61 % och i Dalarna från 63 % till 56 %). Samtidigt har vargangrepp på tamdjur ökat. Under 2009 angreps 493 tamdjur, mest får, av vargar och 46 hundar dödades, skadades eller försvann efter angreppen. Enligt svaret har vargen blivit en symbolisk fråga om skillnader mellan stads- och landsbygdsområden, vilket gör det svårt att få acceptans för vargstammen.

3.10 I sitt svar förklarade de svenska myndigheterna att regeringens vargpolitik har accepterats till följd av licensjakten 2010 och 2011. Som ett bevis på ökad social acceptans hänvisade de svenska myndigheterna till en rapport från och ett samråd med Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet (CEFOS, bilagorna 7 och 8 i svaret), ett samråd med länsstyrelsen i Värmlands län (bilaga 9 i svaret) och ett meddelande från Svenska Jägareförbundet (Jägareförbundet, bilaga 10 i svaret).

3.11 Enligt samrådet med CEFOS ansåg de grupper som påverkas av rovdjursrelaterade problem att licensjakten på vargar hade gett dem möjlighet att påverka sin situation och delta i rovdjursförvaltningen. Länsstyrelsen i Värmlands län noterar genom sitt samråd en mer positiv attityd till vargen och vargförvaltningen sedan beslutet att tillåta jakt fattades och genomfördes. Enligt Svenska Jägareförbundet har detta förbund tillsammans med Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Jordägareförbund, Svenska Kennelklubben, Samernas Riksförbund och Jägarnas Riksförbund, som tillsammans har mer än 700 000 medlemmar, enats om att acceptera genetisk förbättring av vargstammen med hjälp av aktiva åtgärder under förutsättning att licensjakt får bedrivas och att vargstammens tillväxt begränsas.

3.12 Kommissionen vill framhålla att social acceptans inte finns med bland de grunder som anges i artikel 16 i direktivet för att göra undantag från det strikta skyddet av de arter som anges i bilaga IV(a). Vidare anser kommissionen inte att det finns några bevis för att det inte fanns några tillfredsställande alternativ till licensjakt för att få lokal acceptans för vargen.

3.13 Kommissionen instämmer i att Sverige har arbetat med olika alternativa åtgärder för att förbättra den sociala acceptansen för vargen. Många av dessa åtgärder är emellertid relativt nya och deras effekter på den sociala acceptansen för varg är inte kända. I ovannämnda samråd med länsstyrelsen i Värmlands län fastställs att vissa nya alternativa åtgärder, utöver licensjakten, såsom införandet av viltvårdsdelegationer och nya sätt att reagera snabbt på rovdjursangrepp, har bidragit till den positiva inställningen till vargen. Kommissionen anser därför att det även finns många andra alternativa åtgärder med stor potential för att öka den sociala acceptansen av vargen, vilka Sverige ännu inte har utrett.

3.14 Kommissionen håller inte med om att ovannämnda rapport från Sveriges Lantbruksuniversitet (2009:1, bilaga 5 i svaret) utgör bevis på att mer selektiv jakt inte är ett alternativ till licensjakten. I rapporten anges bara att jägarna förmodligen betraktar den slumpmässiga jakten som det mest rättvisa systemet, vilket med all sannolikhet kommer att leda till utgallring av mindre försiktiga/mer aggressiva vargar. Rapporten innehåller ingen bedömning av så kallad skyddsjakt på grundval av artikel 16.1 b som ett alternativ till licensjakten.

3.15 Kommissionen anser att ovannämnda dokumentation inte bevisar att licensjakten under 2010 och 2011 har ökat acceptansen för varg. Det framgår av sidan 2 i CEFOS-rapporten att den berör förberedelserna och genomförandet av jakten. Den acceptans som bör förbättras avser inte den del av vargpolitiken som innebär att tillåta licensjakt. Den avser förenandet av å ena sidan skyddet av befolkningens berättigade intressen med å andra sidan artens bevarande. Dessutom bygger inte samrådet med länsstyrelsen i Värmland på någon vetenskaplig bedömning, och det uppges att utöver licensjakten har vissa alternativa åtgärder bidragit till den positiva inställningen till vargen.

3.16 I meddelandet från Svenska Jägareförbundet anges dessutom att jaktorganisationers och andra sammanslutningars acceptans för åtgärder för genetisk förbättring är knuten till begränsningen av vargstammens tillväxt på 210 djur utöver licensjakten, och således till bevarandet av en ogynnsam bevarandestatus för den svenska vargstammen. I detta avseende begärde Svenska Jägareförbundet i januari 2011 att Naturvårdsverket skulle öka antalet jaktlicenser till en nivå som säkerställer att antalet vargar inte överskrider det tak som riksdagen beslutat. I sin begäran angav förbundet också att beslutet att endast tillåta licensjakt på 20 vargar hade medfört en misstro mot vargpolitiken.³ Av meddelandet framgår att jägarna betraktar vargen som sin konkurrent och inte kommer att gå med på en större vargstam. Det verkar således även som att licensjakten under 2010 och 2011 inte har ökat acceptansen för en utveckling av antalet vargar mot en gynnsam bevarandestatus.

3.17 Det har också kommit till kommissionens kännedom att SOM-institutet vid Göteborgs universitet har genomfört en omfattande och nationellt representativ enkätundersökning med 3000 medverkande angående vilka effekter 2010 och 2011 års licensjakt har haft på den sociala acceptansen för varg. Resultaten har ännu inte offentliggjorts, men Kommissionen erfar att denna undersökning har visat att jakten inte har förändrat inställningen till vargstammens storlek i varglänen eller i Sverige i stort.

3.18 Slutligen skulle kommissionen vilja understryka att landsbygdsbefolkningens stöd för förekomsten av varg inte var exceptionellt lågt före genomförandet av nuvarande vargpolitik och att vargangreppen på husdjur har minskat i Sverige från 2009. Statistik

³ Svenska Jägareförbundet, Begäran om omprövning av vargjaktsbeslut. 10 januari 2011.

från Sverige visar att stödet för vargen inte minskade drastiskt under 2004–2009 (i Norrbottens län från 68 till 61 % och i Dalarna från 63 till 56 %), och uppenbarligen att majoriteten i varje län var positiv till förekomsten av varg under 2009. Enligt statistik från Viltskadecenter var det stora antalet får som angreps av varg under 2009 en tillfällig topp; detta antal minskade kraftigt från ungefär 490 under 2009 till omkring 200 under 2010.

3.19 Kommissionen anser därför att det fanns tillfredsställande alternativ till licensjakten för att öka den lokala acceptansen för vargen, såsom viltvårdsdelegationer och nya sätt att reagera snabbt på rovdjursangrepp, och att Sverige i varje fall inte lämnade erforderliga uppgifter som visar motsatsen. Dessutom anser kommissionen att behovet av bättre lokal acceptans inte bevisats av de svenska myndigheterna, och det har inte påvisats att licensjakt var eller är effektiv för att öka den lokala acceptansen.

2) Inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten

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

a) *Den svenska vargstammen har inte gynnsam bevarandestatus*

3.21 På sidan 5 i den formella underrättelsen konstaterade kommissionen att kommissionen och Sverige är överens om att bevarandestatusen för vargstammen inte är gynnsam. Den svenska vargstammen är geografiskt isolerad på grund av att den lever i de södra delarna av Skandinavien och att vargarnas naturliga invandring från Finland är begränsad på grund av renkötselområdena i Finland och Sverige. I det finska renkötselområdet, som sträcker sig längs hela den finsk-svenska gränsen, är vargen upptagen i bilaga V till habitatdirektivet, vilket innebär att förvaltningsåtgärder (t.ex. jakt) är tillåtna, medan den svenska vargpolitiken hindrar vargar från att etablera sig på renköstels åretruntmarker. Denna omständighet begränsar således vargarnas rörlighet i norra delen av Sverige och invandringen av nya djur till södra Sverige. År 2007 bedömde de svenska myndigheterna att den svenska vargstammen inte hade gynnsam bevarandestatus⁴, främst beroende på stammens geografiska isolering. I avsnitt 1 i sitt svar på den formella underrättelsen angav de svenska myndigheterna att vargstammens genetiska status är det största hindret just nu för att gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås. Det har visat sig att den höga inavelskoefficienten har en negativ påverkan på kullstorleken⁵.

3.22 Vidare anges det provisoriska referensvärdet för gynnsam bevarandestatus för det svenska vargbeståndet till 450 vargar i Rovdjursutredningens delbetänkande⁶.

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

⁴ Statens Offentliga Utredningar, "Rovdjuren och deras förvaltning" SOU 2007:89 sid. 309.

⁵ Liberg m.fl. 2005. Undersökningen gjordes på förstagångsfödande tikar.

⁶ SOU 2011:37.

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

3.24 På sidorna 5–7 i den formella underrättelsen konstaterade kommissionen att Sverige har satt upp ett mål om att uppnå 20 årliga föryngringar och begränsa vargstammen till 210 djur, till dess att en undersökning av vargens bevarandestatus i Sverige har gjorts och tagits i beaktande. Detta innebär i praktiken att vargpolitiken ska leda till en populationsstorlek på mellan 200 och 210 vargar i Sverige⁷. Kommissionen underströk att licensjakten, tillsammans med de fastställda målen, utgör en risk för att antalet djur och mängden reproducerande par hamnar under målvärdena⁸. Detta riskerar följaktligen att ytterligare försämra den ogynnsamma bevarandestatusen för de svenska vargarna.

3.25 Kommissionen ansåg att habitatdirektivet inte gör det möjligt att fastställa ett tak, inte heller tillfälligt, för arter som förtecknas i bilaga IV till direktivet, och att detta resonemang är ännu mer relevant för den svenska vargstammen eftersom den har en ogynnsam bevarandestatus. Det faktum att ett tak fastställdes för antalet djur i den svenska vargstammen har faktiskt stoppat dess utveckling mot en gynnsam bevarandestatus. Dessutom är storleken på den relevanta populationen för liten för att en ytterligare försämring av dess genetiska sammansättning ska kunna förhindras och gör att populationen fortsätter att vara drabbad av de faror som är typiska för små populationer.

3.26 Vidare betonade kommissionen att den nuvarande geografiska isoleringen bidrar till den ogynnsamma bevarandestatusen för arten, eftersom den bidrar till att hålla den faktiska populationsstorleken på en låg nivå.

3.27 Kommissionen betonade också att domstolens fasta rättspraxis kräver att undantag enligt artikel 16 i direktivet kan medges i särskilda fall, när det *vederbörligen har konstaterats* att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos populationerna av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus⁹. Information från Sverige tyder inte på någon sådan vederbörlig aktsamhet i utarbetandet av vargpolitiken.

3.28 I avsnitt 5.1 i sitt svar på den formella underrättelsen betonade de svenska myndigheterna att gränsen för ökningen av vargstammen till 210 djur är tillfällig och att populationen håller sig på samma nivå som under 2009. Begränsningen gäller endast till dess Rovdjursutredningen i juli 2012 presenterar sitt förslag till en ny målnivå för varg. Den nya målnivån ska utgå från att en gynnsam bevarandestatus ska föreligga. Utredningen har i uppdrag att överväga hur många vargar som krävs för att uppnå gynnsam bevarandestatus och att lämna förslag till etappmål eller minimimål för vargstammen, inte till ett tak (bilaga 11 i svaret). De svenska myndigheterna uppgav således att kommissionens påstående om att den svenska vargpolitiken kommer att leda till en population på mellan 200 och 210 vargar är felaktigt.

3.29 Behovet av snabba åtgärder mot inavelsproblemet understryks i Rovdjursutredningens delbetänkande¹⁰. Där bekräftas att, även om stammen behöver öka,

⁷ Reglerande beskattning av den svenska vargstammen samt flyttning av varg inom landet för att förstärka vargstammens genetiska situation (bilaga 11 till svaret på begäran i EU Pilot), s. 5.

⁸ Reglerande beskattning av den svenska vargstammen samt flyttning av varg inom landet för att förstärka vargstammens genetiska situation (bilaga 11 till svaret på begäran i EU Pilot), s. 19.

⁹ C-342/05, kommissionen mot Finland, punkterna 28–29.

¹⁰ SOU 2011:37.

så är den största utmaningen att lösa inaveln, vilket kräver ny genetisk variation, antingen genom naturlig invandring eller genom utplantering, för att minska inaveln till ca 10 %.

3.30 Kommissionen håller inte med om att påståendet om utvecklingen av den svenska vargpopulationen är felaktigt. Den nuvarande svenska vargpolitiken begränsar populationen till 210 individer. De svenska myndigheterna har anfört att populationsbegränsningen är tillfällig, men detta framgår inte klart av riksdagens beslut. Dessutom tycks ovannämnda meddelande från Svenska Jägareförbundet innebära att organisationen inte kommer att gå med på att taket höjs, och Sveriges starka tillit till social acceptans gör det osannolikt att den nuvarande begränsningen kommer att ändras.

3.31 Kommissionen vill betona att det svenska beslutet att begränsa vargstammen till 210 individer har en negativ inverkan på populationsdynamiken. En liten population förlorar sin genetiska variation genom inavel snabbare än en stor population. I bilaga 2 till Sveriges svar på den formella underrättelsen dras slutsatsen att det främsta problemet för bevarande av den svenska vargstammen är stammens mycket höga inavelsgrad (inavelskoefficient), vilken måste minskas. Invandring är avgörande för att minska inaveln, och även upprätthållandet av en effektiv stam på 200 vargar utan invandring skulle medföra en inavelskoefficient på ≥ 0.3 om 100 år, vilket inte vore önskvärt ur ett bevarandeperspektiv. Vidare blir små stammar sårbara för demografiska hot som miljövariationer, katastrofer och slumpmässig variation i reproduktion och dödlighet.

3.32 För att kompensera förlusten av genetisk variation anser utvärderingspanelen att mer än två genetiskt värdefulla vargar per generation bör invandra och reproducera sig med framgång. Antalet sådana vargar bör vara i storleksordningen 5-10 individer. Med hänsyn till den mycket höga inavelsgraden och den genetiska belastningen hos skandinaviska vargar anser panelen att styråtgärder för att minska inaveln bör vidtas och att det inte vore berättigat att vänta i ytterligare 5 år.¹¹ Med tanke på nuvarande omlokaliseringsgrad av genetiskt värdefulla vargar samt det faktum att endast vissa av dessa individer har blivit en del av den reproduktiva stammen har fastställandet av tak skapat en förutsättning som innebär att förlusten av genetisk variation ökar och därmed ytterligare försämrar den genetiska status som anses vara det största hindret på vägen mot gynnsam bevarandestatus för populationen.

3.33 Av de motstridiga uppgifter som kommissionen förfogar över kan inga klara slutsatser dras angående effekten av jakten under 2010 för stammens genetik. Kommissionen vill emellertid understryka att effekterna av den valda jaktmetoden är slumpmässiga, vilket medför en risk för förlust av genetiskt värdefulla individer, och därmed leder till en sämre genetisk situation. Utvärderingspanelen rekommenderade också att invandrade vargar, F1, F2, återkorsade vargar samt övriga individer som kan representera en särskilt hög andel av grundarens genetisk variation skulle identifieras och skyddas från jakt.¹² Informationen visar dessutom att genom inriktning av jakten på vissa genetiskt utvalda individer skulle den genomsnittliga inavelskoefficienten för populationen ha kunnat minska avsevärt¹³.

¹¹ Evaluation of the conservation genetic basis of management of grey wolves in Sweden. Bilaga 2 till Sveriges svar på den formella underrättelsen.

¹² Evaluation of the conservation genetic basis of management of grey wolves in Sweden. Bilaga 2 till Sveriges svar på den formella underrättelsen.

¹³ Genetiska effekter av jakt och skydd av F1:or och F2:or (Fråga 5). Komplettering till Delrapport 2 från Leverantör 3. Linda Laikre, Nils Ryman, Mija Jansson och Ingvar Ståhl; Kompletterande uppgifter om den svenska vargstammen och kommentarer med anledning av skrivelsen den 19 oktober 2010 från Svenska Naturskyddsföreningen, Djurskyddet Sverige, Svenska Rovdjursföreningen och

3.34 Det ska vidare understrykas att det finns ett visst mått av osäkerhet i den databas som utgör beslutsunderlag för kvoterna, och att den svenska vargpolitiken varken effektivt strävar mot bättre genetisk status hos den svenska vargstammen eller säkerställer att stammens storlek ökar i framtiden.

3.35 Mot bakgrund av dessa fakta tyder populationsdynamiken inte på att den svenska vargstammen på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin naturliga livsmiljö enligt artikel 1 i habitatdirektivet.

3.36 Därför har taket och licensjakten försämrat den ogynnsamma bevarandestatusen för den svenska vargstammen i dess naturliga utbredningsområde, medfört en fara för att den försämras ytterligare och förhindrat återställandet av en gynnsam bevarandestatus. Sverige har satt ett tak för vargstammen och godkänt licensjakten trots att man inte har utarbetat någon förvaltningsplan eller några långsiktiga mål för vargstammens tillväxt eller vidtagit nödvändiga åtgärder för att stärka artens genetik. Dessutom har de svenska myndigheterna inte lagt fram några bevis för att de skulle lyckas med planen att förbättra vargstammens genetiska situation.

3.37 Kommissionen anser att varken begränsningen av svenska vargstammen till 210 djur eller det sätt på vilket jakten bedrivs, och därmed populationsdynamiken, är förenligt med kravet om gynnsam bevarandestatus.

c) Naturligt utbredningsområde

3.38 Kommissionen ansåg på sidan 7 i den formella underrättelsen att artens naturliga utbredningsområde hade minskat i Sverige eftersom vargar inte förefaller vara tillåtna på renskötselns åretruntmarker i norra delen av Sverige. Vargstammens utbredningsområde har därför de facto begränsats, som beskrivits ovan i punkt a), vilket har förhindrat konnektivitet och därmed försvårat uppnåendet av gynnsam bevarandestatus för en art i bilaga IV som omfattas av strikt skydd. Det förefaller följaktligen som om licensjakten tillsammans med begränsningarna av områdena för förekomsten av varg har gjort bevarandestatusen för varg i Sverige mindre gynnsam, och statusen kan till och med förvärras i framtiden.

3.39 I avsnitt 5.3 i sitt svar på den formella underrättelsen uppgav de svenska myndigheterna att kommissionens påstående att vargarna inte verkar tillåtas på renskötselns åretruntmarker är felaktigt. Det inte finns några specifika bestämmelser som reglerar förekomsten av varg i renskötselområdet i Sverige. Regelbunden föryngring av varg i stora delar av renskötselområdet är emellertid inte förenligt med modern rennärning, och förekomsten av varg är därför de facto i huvudsak begränsad till områden utanför renskötselns åretruntmarker. Åretruntmarkerna är bara en del av renskötselområdet och uppgår till drygt 25 % (120 000 km²) av Sveriges yta, de är geografiskt fastställda i rennäringslagen och gränserna har inte ändrats under lång tid. Att begränsa vargen till områden utanför renskötselns åretruntmarker är nödvändigt med hänsyn till Sveriges internationella rättsliga åtaganden i förhållande till det samiska folket.

3.40 Kommissionen vill betona att vargar i princip de facto är uteslagna från renskötselområdet i Sverige. Befintlig praxis tycks förhindra individer från att

reproducera sig, och till och med uppehålla sig längre tider, inom renskötselområdet.¹⁴ Denna uteslutning minskar artens naturliga utbredningsområde och hindrar i stor utsträckning konnektivitet med och naturlig invandring till Sverige av vargar från öster, och undergräver därför möjligheterna att uppnå gynnsam bevarandestatus. I detta avseende vill kommissionen åter understryka att de pågående tvisterna om avgränsningen av renskötselområde riskerar att ytterligare minska vargarnas utbredning i Sverige. Kommissionen instämmer i att Sverige har internationella rättsliga skyldigheter gentemot det samiska folket. Det finns dock inga belägg för att rennäringen och vargens naturliga vandring inte skulle kunna förlikas på något sätt.

3.41 Begränsningen av vargstammens naturliga utbredningsområde förefaller därför inte vara förenlig med kravet om gynnsam bevarandestatus. Vidare tyder den bristande fokuseringen på konnektivitet i den svenska vargpolitiken å att denna politik inte kommer att lyckas med att uppnå en gynnsam bevarandestatus för vargen.

d) Flyttningar

3.42 På sidorna 7–8 i den formella underrättelsen förklarade kommissionen att flyttningar i princip kan anses vara en möjlig lösning på problemet med inavel bland svenska vargar. Enligt den svenska riksdagens beslut ska högst 20 vargar med östligt ursprung senast 2014 införlivas i den svenska vargstammen, med start 2010. Kommissionen betonade att Sverige hade gjort några inledande studier om flyttningarna men att diskussionerna med de finska myndigheterna i denna fråga föreföll precis ha påbörjats och praktiska problem inte hade lösts. Det är också oklart hur många vargar som faktiskt kommer att flyttas, vilket gör det osäkert om flyttningarna i själva verket kommer att förbättra den genetiska statusen för den svenska vargstammen.

3.43 Kommissionen ansåg vidare att flyttningarna i detta särskilda fall är otillfredsställande och inkonsekventa eftersom de är osäkra och inte har genomförts. Flyttningar kunde därför inte åberopas till stöd för licensjakt på varg i Sverige, och således för undantaget från det strikta skyddet enligt direktivet, eftersom de inte förhindrade försämringen av den ogynnsamma bevarandestatusen för vargstammen i dess naturliga utbredningsområde eller återställandet till en gynnsam bevarandestatus.

3.44 De svenska myndigheterna betonade i avsnitt 5.4 i sitt svar på den formella underrättelsen att åtgärderna för att genetiskt förstärka den svenska vargstammen har pågått kontinuerligt under de två senaste åren. Enligt beslutet av den svenska riksdagen införlivas vargar med östligt ursprung i första hand genom att underlätta naturlig invandring av vargar till Sverige och i andra hand genom aktiv utplantering av vargar. De svenska myndigheterna uppgav att ökad acceptans för varg var en förutsättning för inledningen av dessa åtgärder och att det därför var motiverat att tillåta licensjakt, samtidigt som förberedelserna fortfarande pågick före den första flyttningen och andra åtgärder.

3.45 Dessutom hänvisade de svenska myndigheterna exempelvis till följande avgöranden, planer och uppdrag med syfte att förbättra vargstammen genetiskt:

- I januari 2010 tillsatte den svenska regeringen en utredning för att analysera hur den naturliga invandringen av vargar med östligt ursprung kan underlättas. Förslagen ska redovisas i juli 2012 (bilaga 22 i svaret).

¹⁴ Se t. ex. Länsstyrelsen i Dalarna, beslut om skyddsjakt 3 december 2010.

- I december 2010 lämnade Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt en redovisning av olika tillvägagångssätt för en genetisk förstärkning av den svenska vargstammen (bilaga 25).
- I januari 2011 fattade regeringen beslut om uppdrag för att förbereda flyttning av vargvalpar från djurparker till befintliga revir och för att påbörja en dialog med Finland i syfte att infånga och sätta ut finska vargar (bilaga 26), för att peka ut två revir eller områden för utsättning av varg (bilaga 27), för kompensationsåtgärder i de områden av omfattas av utsättning, och för att bedöma hur beslut om licensjakt ska hanteras i dessa områden (bilaga 28).
- Under våren 2011 kommer svenska djurparker att flytta vargvalpar mellan djurparker, och utifrån erfarenheterna från detta arbete kan sedan en flytt av djurparksvalpar till befintliga vargrevir förberedas.

3.46 I sitt svar meddelade de svenska myndigheterna att Finland har samtyckt till att låta vuxna vargar flyttas från Finland till Sverige. Statens jordbruksverk utreder för närvarande smittskyddsfrågorna tillsammans med Statens veterinärmedicinska anstalt.

3.47 Vidare uppgav de svenska myndigheterna att naturligt invandrade vargar flyttas från renskötselområdet till andra områden, i enlighet med Sveriges vargpolitik. Den 3 mars 2011 beslutade regeringen om ändringar i jaktförordningen som förtydligar förutsättningarna för att fånga in och flytta varg; ändringarna trädde i kraft den 1 april 2011. En genetiskt värdefull varg som orsakat skador i Tåssåsens sameby i Jämtland flyttades den 21 mars 2011 och släpptes ut i Örebro län. Den 15 april 2011 lämnade de svenska myndigheterna ytterligare upplysningar om att en annan genetiskt värdefull varg som hade orsakat skada i Gällivare sameby i Norrbottens län flyttades den 8 april 2011 och släpptes ut i Dalarnas län.

3.48 Kommissionen anser att Sverige främst bör fokusera på att främja den naturliga invandringen av vargar med östligt ursprung. Enligt en utvärdering av den internationella forskarpanelen (bilaga 2 till det svenska svaret) är det lämpligast att fokusera ansträngningarna på att erhålla en gynnsam bevarandestatus för vargen i regionen Skandinavien, Finland och Karelen/Kolahalvön. Sverige har emellertid inte visat upp några genomförbara planer på hur vargar med östligt ursprung ska kunna komma i kontakt med den svenska vargstammen. Det verkar som den faktiska begränsningen av vargens närvaro i renskötselområdet i Sverige hindrar den naturliga konnektiviteten med den östliga vargstammen, och därför undergräver möjligheterna att uppnå gynnsam bevarandestatus.

3.49 Kommissionen instämmer i att Sverige har gjort framsteg med sina planer för flyttning. Dessutom är de två första flyttningarna av genetiskt värdefulla vargar från renskötselområdet positiva steg i riktning mot att förbättra den genetiska statusen. Det går emellertid inte att avgöra om dessa flyttningar kommer att bli framgångsrika och individerna kommer att ingå i den svenska reproduktiva stammen, och konkreta planer saknas fortfarande. Den information som kommissionen har tillgång till tycks visa att flyttade djur har flyttat tillbaka till de områden som de hämtades från. Kommissionen vill vidare understryka att en av de två flyttade djuren var en avkomma av djur som redan hade etablerat sig i Sverige, och därför inte kan anses vara inflyttad. Det ska vidare understrykas att några andra konkreta åtgärder för att förbättra den genetiska statusen för den svenska vargstammen inte har vidtagits och planerna i detta avseende befinner sig i ett spekulativt skede, samtidigt som två licensjakter har genomförts under 2010 och 2011, vilka mynnade ut i ett icke-selektivt dödande av 47 vargar.

3.50 De svenska myndigheterna betonade i sitt svar på den formella underrättelsen att den svenska vargpolitiken måste ses som en helhet. Enligt denna politik skulle dock den genetiska förbättringen ha börjat 2010. Medan Sverige har följt en del av sin politik genom att tillåta två licensjakter har Sverige inte förbättrat vargens genetiska status, förutom med de två ovannämnda flyttningarna av genetiskt värdefulla vargar. Kommissionen anser därför att den svenska vargpolitiken för närvarande inte utgör någon helhet.

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

3) Artikel 16.1 e

3.52 Kommissionen vill påminna om att förutom de allmänna krav för beviljande av undantag, såsom de anges i inledningen till artikel 16.1, finns det för var och en av hypoteserna i samma stycke särskilda krav som bör följas för att ett undantag i enlighet med direktivet ska kunna övervägas.

3.53 Den rättsliga grunden för Naturvårdsverkets beslut att tillåta licensjakt är artikel 16.1 e. Enligt beslutet av den 17 december 2009 (sidan 20) avser denna artikel inte skyddsjakt eftersom den saknar skaderekvisit. Enligt beslutet möjliggör artikeln i stället jakt som en del av en hållbar förvaltning av en art.

3.54 Kommissionen vill betona att villkoren för licensjakt enligt artikel 16.1 e är mycket strikta. Enligt artikeln krävs att insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga IV i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna sker under strängt kontrollerade förhållanden, selektivt och i begränsad omfattning. I detta sammanhang vill kommissionen också påminna om att EU:s miljöpolitik, enligt artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, bygger på försiktighetsprincipen.

a) Kriterier för ”selektivt”

3.55 På sidan 9 i den formella underrättelsen framgår att kommissionen ansåg att licensjakten 2010 inte genomfördes ”selektivt”, så som krävs i direktivet. Sverige hade begränsat jakten till fem län och reviren för genetiskt värdefulla individer och deras avkomma i första generationen var undantagna från jakten. Kommissionen underströk dock att jakt tilläts på alla flockar utom på dem som var uttryckligen undantagna, och att invandrade vargars avkomma i första generationen inte var undantagna från jakten, särskilt de som lämnat den invandrade förälderns revir.

3.56 I avsnitt 6.1 i sitt svar på den formella underrättelsen uppgav de svenska myndigheterna att licensjakterna 2010 och 2011 utfördes selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden på det sätt som avses i habitatdirektivet. Det fanns strikta villkor för jakten med avseende på hur många vargar som fick fällas, hur de antalsmässigt fördelade sig mellan olika län och undantag av de områden där en invandrad varg av östligt ursprung respektive en av dess avkommor etablerat revir. Utvärderingen av 2010 års jakt visade att den var väl organiserad och under god

jaktledning (bilaga 29 till svaret) och att inga genetiskt värdefulla vargar fälldes (bilaga 14).

3.57 Kommissionen anser att licensjakterna inte genomfördes ”selektivt” enligt direktivet och med hänsyn till kravet på en begränsad och strikt tolkning av artikel 16.1 e. Sverige fastställde faktiskt vissa stränga villkor för licensjakterna 2010 och 2011, men jakterna var till exempel inte inriktade på vissa flockar eller grupper av flockar och invandrade vargars avkomma i första generationen var inte undantagen från jakten, trots att det finns uppgifter som visar att även andra generationens individer är genetiskt värdefulla. Det finns vidare uppgifter som visar att stammens genomsnittliga inavelskoefficient kunde ha minskat avsevärt om jakten hade riktats mot vissa djur, och att det fanns vetenskapligt underlag för att skydda avkommorna (F1 och F2) till de genetiskt värdefulla individerna för att uppnå gynnsam bevarandestatus.¹⁵ Jakterna var därför inte inriktade på att uppnå målet en gynnsam bevarandestatus för den svenska vargstammen.

3.58 Kommissionen anser därför att licensjakten varken 2010 eller 2011 utfördes ”selektivt”.

b) Kriterier för ”begränsad omfattning” och ”begränsad mängd”

3.59 På sidorna 9–10 i den formella underrättelsen framgår att kommissionen inte delade Sveriges bedömning att licensjakten 2010 utfördes ”i begränsad omfattning” och i ”begränsad mängd”. Ett jaktuttag på 27 vargar 2010 motsvarade ungefär 12,4–14,8 % av den totala svenska vargstammen, samtidigt som vargar dör av andra orsaker också, t.ex. skyddsjakt och illegal jakt, trafikolyckor och naturlig dödlighet. Att döda upp till 15 % av populationen av en strikt skyddad art i en licensjakt kan enligt kommissionen inte uppfylla kravet på uttag ”i begränsad omfattning”.

3.60 Dessutom betonar kommissionen att undantaget i artikel 16.1 e är avsett att användas för uttag av ett begränsat antal exemplar, och tolkas också så i vägledningen om stora rovdjur. Som jämförelse har domstolen tolkat ”litet antal” i artikel 9 i fågeldirektivet som 1 % av den årliga dödligheten¹⁶. Kommissionen vill också understryka att det i vägledningen om stora rovdjur anges att skälet till undantag i artikel 16.1 e ”kan användas för att motivera ett noga reglerat jaktuttag av vissa djur”. Det är således inte möjligt att kringgå de strikta villkor som anges i artikel 16.1 e.

3.61 De svenska myndigheterna hävdade i avsnitt 6.2 i sitt svar på den formella underrättelsen att licensjakten genomfördes i ”begränsad omfattning” och i ”begränsad mängd” under 2010 och 2011 eftersom antalet vargar att fälla under jakten fastställdes i förväg till 27 respektive 20 vargar och modellen beräknade alla former av vargdödlighet. Dessutom betonade de svenska myndigheterna att jämförelsen av arter med olika adult dödlighet inte är relevant eftersom stora däggdjur generellt sett har en låg adult dödlighet medan små däggdjur och fåglar har en högre adult dödlighet.

¹⁵ Genetiska effekter av jakt och skydd av F1:or och F2:or (Fråga 5). Komplettering till Delrapport 2 från Leverantör 3. Linda Laikre, Nils Ryman, Mija Jansson och Ingvar Ståhl; Kompletterande uppgifter om den svenska vargstammen och kommentarer med anledning av skrivelsen den 19 oktober 2010 från Svenska Naturskyddsföreningen, Djurskyddet Sverige, Svenska Rovdjursföreningen och Världsnaturfonden till Europeiska kommissionen (er referens 928/10/ENVI), skrivelse av den 16 oktober 2010.

¹⁶ Se mål C-344/03, kommissionen mot Finland, punkt 53.

3.62 Att döda en betydande del av populationen av en strikt skyddad och hotad art i en licensjakt kan enligt kommissionen inte uppfylla kravet på uttag ”i begränsad omfattning”. Enligt den statistik som Sverige lämnade i sitt svar på den formella underrättelsen uppgick det totala antalet svenska vargar till ungefär 190–209 djur under säsongen 2009–2010. 2010 års jaktuttag på 27 djur utgjorde således ungefär 12,9–14,2 % av den totala svenska vargstammen, medan 2011 års jaktuttag på 20 djur utgjorde ungefär 9,6–10,5 % av den totala populationen under säsongen 2009–2010. Den statistik som Sverige lämnade i sitt svar på begäran i EU Pilot om det första halvåret 2010 visar att vargdödligheten till följd av licensjakt är den överlägset vanligaste dödsorsaken för vargar i Sverige under den perioden.

3.63 Kommissionen anser vidare att den totala dödligheten för vargar måste beaktas i samband med artikel 16.1 e. Enligt avsnitt 5.2 i det svenska svaret inkom totalt 60 döda vargar till Statens veterinärmedicinska anstalt under 2010 och ytterligare två misstänktes ha fallit offer för tjuvjakt. Dessa 62 vargar utgjorde omkring 29,7–32,6% av den totala svenska vargpopulationen (190–209 djur under säsongen 2009–2010). Mot denna bakgrund är det allt tydligare att licensjakten inte uppfyller kraven på uttag ”i begränsad omfattning” och ”i begränsad mängd”. Vidare understryker kommissionen att det i princip inte finns någon stor skillnad i naturlig dödlighet mellan stora däggdjur och stora fåglar.

3.64 Kommissionen anser därför att licensjakten inte genomfördes i ”begränsad omfattning” och ”begränsad mängd”.

4) Flerårig praxis

3.65 Såsom anges ovan anser kommissionen att licensjakten på varg i Sverige under 2010 och 2011 inte uppfyllde kraven i artikel 16 i habitatdirektivet med avseende på

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

3.66 På sidan 11 i den formella underrättelsen framgår att kommissionen ansåg att man av riksdagens beslut kan dra slutsatsen att licensjakt sannolikt kommer att bedrivas under kommande år. Kommissionen erinrade om att det enligt etablerad rättspraxis ska finnas vetenskapliga garantier för att villkoren för undantag är uppfyllda när beslut fattas om beviljande av undantaget¹⁷. Kommissionen var också oroad över att beslutet om 2011 års jakt skulle grundas på otillräcklig information om hur licensjakten under 2010 har påverkat vargstammen. Mot bakgrund av att artikel 16.1 i direktivet har tolkats och genomförts på fel sätt när det gäller licensjakten av varg 2010 betonade kommissionen att det finns en risk att Sverige gör samma tolkning i framtiden, vilket leder till en praxis för licensjakt av varg i Sverige som är otillåten enligt direktivet. Kommissionen uppmanade därför Sverige att bekräfta att åtgärder kommer att vidtas för att garantera att den överträdelse som inträffade 2010 inte kommer att upprepas.

3.67 I sitt svar på den formella underrättelsen hänvisade de svenska myndigheterna till de vetenskapliga uppgifter som låg till grund för beslutet om licensjakten 2011 och

¹⁷ Se i detta avseende domen av den 26 oktober 2006 i mål C-239/04, kommissionen mot Portugal, punkt 24.

uppgav att kommissionens påstående att 2011 års jakt verkar baseras på otillförlitliga, preliminära uppgifter om populationens storlek är felaktigt.

3.68 Beslutet om 2011 års jakt tycks vara grundat på tillförlitlig information om föryngringar som var kvalitetssäkrad fram till den tidpunkt då beslutet fattades. Kommissionen vill dock betona att det inte fanns några fullständiga resultat från inventeringarna av varg beträffande 2010 års licensjaks effekter på bevarandestatusen för svensk varg innan, eller vid den tidpunkt då beslut fattades om att öppna den nya säsongen.

3.69 Vidare anser kommissionen, på grundval av dessa två fall, att det är oroväckande om Sverige även i framtiden tolkar och genomför artikel 16.1 i direktivet på det felaktiga sätt som beskrivs ovan, och på så sätt förlänger bruket av licensjakt av varg i Sverige trots att villkoren i nämnda artikel inte är helt uppfyllda.

3.70 I sitt svar på detta motiverade yttrande uppmanas Sverige följaktligen att bekräfta att överträdelserna under 2010 och 2011, som följde av den felaktiga tolkningen av artiklarna 12 och 16 i habitatdirektivet och av andra orsaker som anges ovan, inte kommer att upprepas.

4. Slutsats

4.1 Europeiska kommissionen anser följaktligen att Konungariket Sverige, genom att anta en vargpolitik som påverkar och sannolikt i framtiden kommer att påverka möjligheterna till en gynnsam bevarandestatus för den svenska vargen genom att

- begränsa den svenska vargstammen till ett givet tak,
- tillåta licensjakt på en strikt skyddad art som inte har gynnsam bevarandestatus på grund av populationsdynamik och begränsning av det naturliga utbredningsområdet,
- medge flyttningar av varg för vilka det inte finns några garantier för att de kommer att genomföras, som inte är förberedda på ett sätt som garanterar ett snabbt genomförande, och som i varje fall inte har realiserats än,

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

EUROPEISKA KOMMISSIONEN AVGER DÄRFÖR FÖLJANDE

MOTIVERADE YTTRANDE

efter att genom en formell underrättelse av den 28 januari 2011 (ref. SG(2011)D/1532) ha gett Sverige tillfälle att inkomma med sina synpunkter och med beaktande av de svar av den 28 mars 2011 (M2011/647/R), den 15 april 2011 (M2011/647/R) och 6 maj 2011 (M2011/1906/R) som inkommit från den svenska regeringen.

MOTIVERAT YTTRANDE

i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Genom att anta en vargpolitik som påverkar och sannolikt i framtiden kommer att påverka möjligheterna till en gynnsam bevarandestatus för den svenska vargen har Konungariket Sverige underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att tillåta licensjakt på varg.

I enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppmanar kommissionen Konungariket Sverige att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att rätta sig efter detta motiverade yttrande inom **två månader** från mottagandet.

Utfärdat i Bryssel den 16.6.2011

På kommissionens vägnar

Janez POTOČNIK

Ledamot av kommissionen



KOPIANS ÖVERENSSTÄMMELSE MED
ORIGINALET INTYGAS HÄRMED

Generalsekreteraren genom,

Jordi AYET PUIGARNAU
Kanslichef