Skyddsjakt på varg

Delbetänkande av Rovdjursutredningen
SOU 1999:50

Ref k
Occ SO

Statens offentliga utredningar
1999:50
Miljödepartementet

Skyddsjakt på varg

Delbetänkande av Rovdjursutredningen
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

91-7610-972-0

Novum Grafiska AB
Stockholm 1999

ISBN 91-7610-972-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen bemyndigande den 29 januari 1998 dåvarande chefen för Miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om en sammanhållen rovdjurspolitik. Med stöd av bemyndigandet utsågs generalsekreteraren Sören Ekström till särskild utredare fr.o.m. den 3 februari 1998.

I utredningen deltar som sakkunniga fil. dr Anders Bjärvall (Naturvårdsverket) fr.o.m. den 21 april 1998 och departementsrådet Birgitta Eilemar (Justitiedepartementet) fr.o.m. den 15 juni 1998.

Till experter i utredningen har förordnats verksamhetschefen Rolf Brittas (Svenska Jägareförbundet), avdelningsdirektören Tord Constenius (Jordbruksverket), departementssekreteraren Kristina Heide (Miljödepartementet), naturvårdschefen Klas Hjelm (Svenska Naturskyddsföreningen), renägaren Per Gustav Idivuoma (Svenska Samernas Riksförbund), förbundsjuristen Bernt Lindqvist (Jägarnas Riksförbund-Landsbygdens Jägare), departementssekreteraren Torolf Lönnerholm (Miljödepartementet), naturvårdschefen Lennart Nyman (Världsnaturfonden WWF), rennäringskonsulenten Bror Saitton (Sametinget), ombudsmannen Börje Waldebring (Lantbrukarnas Riksförbund) och kanslirådet Bjarne Örnstedt (Jordbruksdepartementet). Samtliga experter förordnades fr.o.m. den 15 juni 1998 utom Torolf Lönnerholm som förordnades fr.o.m. den 14 september.

Hovrättsassessorn Anders Ingman tjänstgör som sekreterare i utredningen sedan den 1 maj 1998.

Utredningen har tagit sig namnet Rovdjursutredningen.

Den 23 juli 1998 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. I dessa sägs att utredaren med förtur skulle utreda frågan om bestämmelserna i 27 och 28 §§ jaktförordningen bör omfatta utvidgad skyddsjakt respektive nödvärnsjakt på varg. Härmed överlämnas utredningens delbetänkande som behandlar de frågor som anges i tilläggsdirektiven.

Till betänkandet fogas särskilda yttranden.

Stockholm i april 1999

Sören Ekström *Anders Ingman*

Innehåll

Sammanfattning **3**

Författningsförslag **9**

1 Uppdraget och utredningsarbetet **11**
1.1 Uppdraget 11
1.2 Utredningsarbetet 12

2 Rättslig reglering **15**
2.1 Inledning 15
2.2 Allmänt om regleringen av skyddsjakten 15
2.3 Bernkonventionen 17
2.4 Art- och habitatdirektivet 18
2.5 Konsekvenser av Bernkonventionen och art- och habitatdirektivet 19
2.6 Svenska regler om skyddsjakt 21
2.6.1 Allmänna förutsättningar 21
2.6.2 Skyddsjakt på initiativ av myndighet 21
2.6.3 Skyddsjakt på initiativ av enskild 22
2.7 Polismyndighetens rätt att avliva djur 25
2.8 Brottsbalkens bestämmelse om nöd 25
2.9 Skyddsjakt och nöd 26

3 Vargen **29**
3.1 Om vargens biologi 29
3.2 En livskraftig vargstam 31
3.3 Nuvarande antal och utbredning 32
3.4 Prognos för vargstammens utveckling 33

4 Överväganden och förslag **35**
4.1 Inledning 35
4.2 Allmänna utgångspunkter 35
4.3 Internationella åtaganden och EG-rätten 37
4.4 Behov av skyddsjakt 37
4.4.1 Allmänt 37
4.4.2 Rennäringen 38
4.4.3 Fäbodbruket 39
4.4.4 Övrig tamdjursskötsel 39

4.4.5 Hundar ... 40
4.4.6 Förtroende och rättsmedvetande ... 41
4.5 Överväganden angående 28 § ... 43
4.5.1 Rättsliga och praktiska aspekter ... 43
4.5.2 Konsekvenser för vargstammen ... 45
4.6 Förslag angående 28 § ... 48
4.7 Överväganden angående 27 § ... 49
4.7.1 Rättsliga och praktiska aspekter ... 49
4.7.2 Konsekvenser för vargstammen ... 51
4.8 Förslag angående 27 § ... 51
4.9 Överväganden om förföljelserätt ... 52
4.10 Ikraftträdande ... 53

Särskilda yttranden ... 55

Bilagor
Bilaga 1 Kommittédirektiv Dir 1998:6 ... 61
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv Dir 1998:63 ... 67

Sammanfattning

Förslag

Skyddsjakt utan föregående tillstånd av myndighet

Vi föreslår att varg åter skall omfattas av 28 § jaktförordningen. Förslaget innebär att enskilda under vissa förutsättningar, utan föregående beslut av någon myndighet, skall få döda en varg som angripit ett tamdjur.

De som skall ha rätt att döda en angripande varg är det angripna tamdjurets ägare eller vårdare. Förutsättningarna för att man skall få göra detta är

- att ett tamdjur angripits och skadats eller dödats,
- att det finns skälig anledning att befara ett nytt angrepp och
- att vargen dödas i omedelbar anslutning till angreppet.

Skyddsjakt efter tillstånd från Naturvårdsverket

Vi föreslår att varg åter skall omfattas av 27 § första meningen jaktförordningen. Förslaget innebär att Naturvårdsverket under vissa förutsättningar får ge enskilda tillstånd att döda en eller flera vargar. Frågan om tillstånd till skyddsjakt tas upp av verket efter ansökan från den som vill bedriva skyddsjakt.

För att tillstånd skall få ges måste syftet med skyddsjakten vara att förhindra att varg orsakar allvarliga skador. Skyddsjakten får inte tillåtas om det gör det svårare att upprätthålla vargens bevarandestatus. Detta innebär att skyddsjakt inte får tillåtas om det kan få någon långsiktigt negativ effekt på artens utbredning eller överlevnad.

Den skandinaviska vargstammen i dag

Den skandinaviska vargstammen består för närvarande av mellan 54 och 71 individer. Det finns sex familjegrupper och därutöver tre revirmarkerande par.

Det huvudsakliga utbredningsområdet, inom Sverige, är Dalsland, Värmland, norra delen av Örebro län, Dalarna, Härjedalen, Hälsingland och Medelpad. Dessutom finns det ensamma djur – eller i något fall

kanske t.o.m. djur i sällskap – i Norrbotten och Västerbotten.

Behov av skyddsjakt

Rennäringen

Inom rennäringens finns ett klart behov av skyddsjakt på varg, även om det rör sig om enskilda fall. En växande vargstam skulle snabbt komma att göra behovet än mer påtagligt.

Vargen anses allmänt vara en större fara för renskötseln än de andra rovdjursarterna. Skälet till det är att den är en effektiv jägare men också att den jagar på ett sådant sätt att renhjordarna kan flyttas eller splittras.

För närvarande finns endast ett fåtal vargar i renskötselområdet men under 90-talets första hälft har föryngring skett vid några tillfällen. De problem med varg under senare tid som kommit till vår kännedom har rört djur som mer tillfälligt har uppehållit sig i områden där det samtidigt funnits renar. Om den skandinaviska vargstammen fortsätter att växa kommer varg att uppträda allt oftare inom renskötselområdet

Fäbodbruket

Med utgångspunkt i fäbodbruket finns för närvarande inte något behov av skyddsjakt på varg annat än lokalt. Men en växande vargstam kan innebära att behovet blir mer allmänt och även ökar i styrka.

Fäbodbruket bygger på att man har djur på bete i skogen. Förekomst av varg kan självfallet försvåra fäbodbruket och inskränka möjligheterna att hålla djur på fritt bete. I dagsläget är vargen dock inte ett utbrett problem men det finns en oro bland fäbodbrukarna för vad som kan hända i framtiden om vargstammen ökar.

Övrig tamdjursskötsel

Behovet av skyddsjakt på varg med hänsyn till tamdjursskötseln, förutom rennäringen och fäbodbruket, är begränsat. Behov kan främst uppstå i områden där varg normalt inte förekommer regelbundet.

Under 1997 betalade länsstyrelserna viltskadeersättningar för totalt 32 får och 1 kalv som dödats av varg. Fåren hade dödats under totalt 8 vargangrepp. En viktig förklaring till det låga antalet angrepp är att de flesta fårägare i områden där varg förekommer numera använder elstängsel, vilket visat sig vara effektivt mot vargangrepp.

Hundar

År 1998 dödades 2 hundar i Sverige av vargar. Hittills i år har 4 hundar dödats. Även om antalet angrepp inte varit stort har de medfört att jägare i vissa områden tvekar inför att släppa sin hund. Angreppen innebär alltså på vissa håll svårigheter för den i Sverige djupt rotade jakten med löshund.

För att minska risken för angrepp på jakthundar skulle därför en möjlighet till skyddsjakt i vissa situationer vara till fördel. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om det klarläggs att en viss varg har en särskild benägenhet att angripa hundar.

Förtroende och rättsmedvetande

Majoriteten av befolkningen i Sverige anser att vargstammen bör öka. Trots detta finns det många som saknar förtroende för hur de ansvariga myndigheterna hanterar vargfrågorna och som upplever ett stort avstånd till myndigheterna. Det finns också en vanmakt på grund av att man inte har rätt att försvara sin egendom mot ett angrepp från varg, vilket kan leda till minskad respekt för lagar och regler.

Ett steg mot att minska den förtroendeklyfta som finns mellan vissa människor och myndigheter kan vara att åter låta varg omfattas av framför allt 28 § jaktförordningen. Därmed kan också förståelsen för en livskraftig vargstam i Skandinavien långsiktigt gynnas.

Förslagets konsekvenser

Möjligheterna att ingripa med stöd av 28 § är begränsade

De olika förutsättningarna för skyddsjakt enligt 28 § jaktförordningen innebär sammantaget att paragrafen endast sällan kan komma till användning. Så har också varit fallet beträffande de rovdjursarter (björn, järv och lo) som för närvarande omfattas av paragrafen.

Innan det är tillåtet för det angripna tamdjurets ägare eller vårdare att ingripa måste ett angrepp ha ägt rum. Dessutom måste ett tamdjur faktiskt ha skadats eller dödats. Det måste också finnas en skälig anledning att befara ett nytt angrepp. Detta innebär att det måste finnas någon påtaglig omständighet som talar för att ett nytt angrepp skall äga rum.

Till dessa förutsättningar kommer att dödandet bara får ske i omedelbar anslutning till angreppet. Det får alltså inte finnas något tidsutrymme mellan angreppet och att man dödar det angripande djuret.

Konsekvensen av detta är att man i stort sett måste se angreppet för att kunna ingripa med stöd av paragrafen.

Även om paragrafen endast ger begränsade möjligheter att agera är detta enligt vår bedömning ändå viktigt för många människor. För det första på grund av rent praktiska skäl, dvs. att man faktiskt kan försvara sina tamdjur i en akut situation. Därtill kommer den känslomässiga sidan av saken. Man vet att man under vissa omständigheter får ingripa och inte är hänvisad till att fråga någon myndighet om lov.

Endast ett fåtal vargar kommer att dödas med stöd av 28 §

Om varg tas med i 28 § jaktförordningen bedömer vi att det kommer att leda till att endast någon eller några enstaka vargar dödas per år. Att ta med varg i paragrafen innebär visserligen att skyddsjakt kan äga rum utan något direkt inflytande från någon myndighet. Detta skulle kunna leda till att ett stort antal vargar kommer att dödas. Mot en sådan utveckling talar emellertid att bestämmelsen är snävt formulerad. Den kommer därför förmodligen bara att kunna tillämpas i ett fåtal fall.

En skillnad mellan vargen och de arter som för närvarande ingår i paragrafen är att vargen ibland angriper jakthundar. Angreppen sker då oftast vid tillfällen då det finns beväpnade människor i närheten. Det skulle kunna innebära att varg skulle dödas oftare än de andra arterna som omfattas av bestämmelsen. Möjligheterna att använda sig av paragrafen i sådana sammanhang är emellertid begränsade. En förutsättning för skyddsjakt enligt paragrafen är ju att det har skett ett angrepp och att det finns skälig anledning att befara ett nytt angrepp från den angripande vargen.

Konsekvenser för vargstammen

Effekterna av att enstaka vargar dödas är svåra att bedöma. De kan variera beroende på vilken individ det är fråga om. Är det ett ledardjur i en familjegrupp kan det få stora effekter. Det kan leda till att gruppen splittras och att reproduktionen i gruppen upphör. Men om gruppen splittras kan det också få till följd att flera nya grupper bildas.

De skandinaviska vargarna härstammar förmodligen från endast ett fåtal individer. De risker detta innebär för stammens ur ett genetiskt perspektiv kan undvikas genom invandring av varg från den finsk-ryska populationen. Om det förekommer sådan invandring är de invandrade individerna särskilt viktiga. Skyddsjakt kan innebära att just en invandrad individ dödas.

Trots de risker vi här pekat på är vår bedömning att vargstammen är så stor att skyddsjakt enligt 28 §, som endast leder till att enstaka vargar dödas, troligen inte får någon avgörande betydelse för vargstammens utveckling.

Det förhållandet att vargstammen ännu inte uppnått en storlek som garanterar dess livskraft kommer att få betydelse för de förslag som läggs fram i vårt kommande huvudbetänkande rörande en samlad rovdjurspolitik. Långsiktiga åtgärder måste då övervägas både för att vargstammen skall kunna uppnå en nivå där livskraften kan bedömas som säker och för att detta skall kunna ske i en acceptabel samexistens med näringar och människor i de områden som hyser varg.

Konsekvenser av att varg omfattas av 27 §

Det får knappast några negativa konsekvenser för vargstammens utveckling om arten åter tas med i 27 § första meningen jaktförordningen.

Enligt de bestämmelser om skyddsjakt på varg som finns redan i dag är det Naturvårdsverket som beslutar om skyddsjakten. På samma sätt som enligt dessa bestämmelser kommer verket att ha kontroll över den eventuella skyddsjakten enligt 27 § första meningen.

Med en restriktiv hållning från verket och med den nuvarande vargstammen behöver det inte bli någon skillnad på omfattningen av skyddsjakten mot vad som skulle vara fallet med regelverkets nuvarande utformning.

Däremot ger 27 § första meningen den fördelen att Naturvårdsverket skulle få bättre möjligheter än för närvarande att styra eventuell skyddsjakt. T.ex. skulle man kunna ge en särskilt utsatt sameby tillstånd att skjuta en eller flera vargar.

Författningsförslag

Förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Regeringen föreskriver att 27 och 28 §§ jaktförordningen (1987:905)[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
27 §	
Om det behövs för att förhindra att björn, järv, lo, säl eller örn orsakar skador får Naturvårds-verket ge tillstånd till jakt. Detsamma gäller om ett enskilt djur av arterna björn, varg, järv, lo eller örn orsakar allvarliga skador eller olägenheter.	Om det behövs för att förhindra att björn, järv, lo, *varg*, säl eller örn orsakar skador får Naturvårdsverket ge tillstånd till jakt. Detsamma gäller om ett enskilt djur av arterna björn, varg, järv, lo eller örn orsakar allvarliga skador eller olägenheter.

I beslutet om tillstånd skall bestämmas hur det skall förfaras med fångat eller dödat djur.

När Naturvårdsverket meddelar tillstånd enligt första stycket får verket medge undantag från 31 § första stycket jaktlagen (1987:259) och också medge att jakten bedrivs på annans jaktområde.

28 §	
Har en björn, järv eller lo angripit och skadat eller dödat tamdjur och finns det skälig anledning att befara ett nytt angrepp, får tamdjurets ägare eller vårdare utan hinder av fredning eller bestämmelserna i 9 § döda det angripande djuret, om det sker i omedelbar anslutning till angreppet. Sådan jakt är	Har en björn, järv, lo *eller varg* angripit och skadat eller dödat tamdjur och finns det skälig anledning att befara ett nytt angrepp, får tamdjurets ägare eller vårdare utan hinder av fredning eller bestämmelserna i 9 § döda det angripande djuret, om det sker i omedelbar anslutning till angreppet. Sådan jakt är dock

[1] Förordningen omtryckt 1998:1000

dock inte tillåten inom nationalpark.	inte tillåten inom nationalpark.

Jakt som avses i första stycket får ske på annans jaktområde.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 1999

1 Uppdraget och utredningsarbetet

1.1 Uppdraget

Rovdjursutredningens huvudsakliga uppdrag är att utforma ett förslag till en sammanhållen rovdjurspolitik med en helhetssyn på de biologiska, jaktliga och näringsmässiga frågorna. Detta framgår av våra huvuddirektiv som beslutades av regeringen i januari 1998, *bilaga 1*.

I juli 1998 fattade regeringen beslut om att ge Rovdjursutredningen tilläggsdirektiv, *bilaga 2*. I dessa sägs att vi med förtur skall utreda frågan om bestämmelserna i 27 och 28 §§ jaktförordningen bör omfatta utvidgad skyddsjakt respektive nödvärnsjakt på varg. I detta delbetänkande redovisas den del av uppdraget som omfattas av tilläggsdirektiven.

Om varg åter förs in i 27 § första meningen får Naturvårdsverket nya möjligheter att tillåta skyddsjakt på varg. Återinförs varg i 28 § får enskilda under vissa förutsättningar bedriva sådan jakt utan föregående tillstånd av någon myndighet. Om vi anser att varg skall omfattas av båda eller någon av bestämmelserna skall vi, enligt tilläggsdirektiven, överväga om det skall gälla några särskilda förutsättningar eller villkor för skyddsjakten.

I tillägsdirektiven sägs att uppdraget även i denna del skall ha utgångspunkt i huvuddirektiven. I dessa sägs att den huvudsakliga utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att Sverige skall ge naturligt förekommande djurarter förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Med andra ord innebär detta, när det gäller varg, att Sverige skall ha en livskraftig vargstam, vilket i och för sig inte utesluter att den delas med grannländerna.

I huvuddirektiven ges också en andra utgångspunkt för utredningsarbetet, nämligen de näringsmässiga och jaktliga frågorna. Beträffande näringarna sägs att det skall vara möjligt att bedriva djurskötsel i de områden där det förekommer rovdjur.

1.2 Utredningsarbetet

Allmänt

Frågan om ändrade regler för skyddsjakt på varg är en fråga bland flera som vi skall ta ställning till. I det arbete vi bedrivit hittills har vi därför inte bara behandlat denna fråga utan utgått från våra direktiv som helhet.

Hur arbetet bedrivits

Rovdjuren engagerar och har stor betydelse för många människor. Detta avspeglar sig i att det finns många organisationer som driver olika linjer i rovdjursfrågorna. Många enskilda har också tankar och idéer om hur de problem och konflikter som rovdjursförekomsten orsakar skall lösas. Främst på landsbygden finns det många som har erfarenheter av möten med rovdjur eller som direkt påverkats av dem. Även ett antal myndigheter har uppgifter som gäller rovdjuren.

För oss stod det från början klart att vi måste träffa så många som möjligt av dem som har erfarenhet, tankar och åsikter kring rovdjursförekomsten. Likaså måste vi låta de berörda myndigheterna och organisationerna komma till tals.

Vi har därför under arbetets första fas lagt ned mycket arbete på att träffa enskilda människor samt företrädare för organisationer och myndigheter. Till stor del har vi gjort detta genom resor till olika platser i landet och även till Norge och Finland. De mycket omfattande kontakter vi haft har gjort det möjligt för oss att ringa in de problem som rovdjuren skapar. Vi har också från många fått förslag till lösningar av i varje fall vissa av problemen.

Vi skall inte här göra någon fullständig uppräkning av våra möten utan bara i grova drag visa vilka kontakter vi haft. Vi försöker särskilt belysa de som haft betydelse för den fråga som behandlas i detta betänkande.

När det gäller de näringar som berörs har vi träffat representanter för ett tiotal samebyar, Svenska Fåravelsföreningens rovdjursgrupp och haft telefonkontakter med Dalarnas Fäbodbrukarförening. På jaktsidan har vi träffat ett antal olika lokala och regionala organisationer, bl.a. länsjaktvårdsföreningar och jaktvårdskretsar inom Svenska Jägareförbundet samt en lokalavdelning från Jägarnas Riksförbund-Landsbygdens Jägare. Vi har också träffat organisationer för allmänna glesbygdsfrågor, som ansett frågan om skyddsjakt på varg viktig. Slutligen har vi haft kontakter med olika naturskyddsorganisationer som t.ex.

lokalavdelningar inom Svenska Naturskyddsföreningen och Svenska Rovdjursföreningen.

På myndighetssidan har vi träffat Sametinget samt länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands, Örebro och Västra Götalands län. Vidare har vi träffat representanter för polismyndigheterna i flera län. Vi har också träffat en företrädare för Hagfors kommun.

Under de resor vi gjort har vi fått tillfälle att se de miljöer där rovdjur förekommer. Människor som varit med om någon särskild händelse har kunnat visa oss precis var den ägde rum och med egna ord berätta vad som hände. Vi har fått tillfälle att vara ute i fält med personer som arbetar för forskningsprojekten samt med länsstyrelser och ideella organisationer. Detta har varit värdefullt för förståelsen av problemen. Det har också gett perspektiv åt diskussionerna om lösningarna.

Vi har haft kontakter med forskare som arbetar med frågor som rör de aktuella rovdjursarterna. I denna del bör nämnas vargforskningsprojektet vid Grimsö forskningsstation, som hör till Sveriges lantbruksuniversitet. Även med Viltskadecenter vid Grimsö forskningsstaion har vi haft många kontakter.

När det gäller frågan om hur stora stammarna av de olika rovdjursarterna måste vara för att de skall vara livskraftiga lämnade vi ett uppdrag till en grupp forskare. I gruppen ingick Henrik Andrén, Torbjörn Ebenhard, Hans Ellegren, Nils Ryman och Bernt-Erik Saether. De överlämnade sin rapport till utredningen den 6 april 1999.

Under arbetet har vi också följt rovdjursdebatten i såväl fackpress som dagspress. Vi även träffat människor som under lång tid följt debatten. Vid ett par tillfällen har vi också fått möjlighet att lyssna på paneldebatter.

2 Rättslig reglering

2.1 Inledning

I detta avsnitt tar vi upp de rättsliga regler som har betydelse för frågan om en utökad skyddsjakt på varg kan och bör tillåtas. Regelverket behandlas med denna utgångspunkt. När det gäller andra aspekter är beskrivningarna av de olika bestämmelserna inte uttömmande.

I detta betänkande tar vi ställning till om 27 § jaktförordningen fullt ut skall omfatta varg och om vargen åter skall omfattas av 28 § jaktförordningen. Beskrivningarna av dessa paragrafers nuvarande lydelse är därför särskilt viktiga. De tas upp i avsnitt 2.6.3.

En utgångspunkt för våra ställningstaganden är de möjligheter till skyddsjakt på varg som finns enligt nu gällande regler. Också brottsbalkens bestämmelse om nöd måste vägas in eftersom även den kan ge rätt att döda en varg under vissa omständigheter.

I övrigt behandlar vi de internationella regler som har konkret betydelse för Sveriges möjlighet att utforma reglerna om skyddsjakt på varg.

2.2 Allmänt om regleringen av skyddsjakten

Vad är skyddsjakt?

Med skyddsjakt avses jakt som bedrivs i syfte att förebygga skador av vilt. Definitionen ges i jaktförordningen i den rubrik som föregår 23 a-29 §§, vilka reglerar skyddsjakten.

Internationella och svenska regler om skyddsjakt på varg

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, den så kallade Bernkonventionen (SÖ 1983:30) innehåller listor på djurarter, däribland varg, som skall ges ett starkt skydd. Jakt på arterna får endast vara tillåten under de särskilda förutsättningar som anges i konventionen. Sverige ratificerade konventionen 1983. Även EU har anslutit sig till Bernkonventionen. De som skrivit på konventionen är givetvis också skyldiga att följa den. Konventionen

innehåller emellertid inte några särskilda regler om påföljder för den som bryter mot konventionen.

I EU:s art- och habitatdirektiv (rådets direktiv 92/43/EEG, EGT L 206, 22.7.1992, s. 7) föreskrivs att medlemsländerna skall ge varg och andra särskilt angivna arter ett starkt skydd. Direktivet innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att jakt skall få tillåtas på arterna i fråga. Bestämmelserna överensstämmer i det närmaste ordagrant med motsvarande bestämmelser i Bernkonventionen.

Sverige är skyldigt att se till att de svenska rättsreglerna stämmer överens med EU:s direktiv. Det är inte möjligt för Sverige att ha ett regelverk som ger t.ex. vargen ett svagare skydd än vad som föreskrivs i art- och habitatdirektivet. Om Sverige inte följer detta kan EU-kommissionen och EU:s medlemsstater agera mot Sverige. Ytterst kan såväl kommissionen som andra medlemsstater föra talan mot Sverige inför EG-domstolen.

Svenska regler om skyddsjakt finns i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). I jaktlagen finns en allmän bestämmelse om att skyddsjakt får beviljas under vissa förutsättningar. Beslut fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. I lagen finns också en bestämmelse som ger polismyndigheten rätt att under vissa förutsättningar avliva vilda djur. Dessutom finns ett bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter om skyddsjakt.

I jaktförordningen (1987:905) har regeringen föreskrivit vilka myndigheter som fattar beslut om skyddsjakt enligt bestämmelsen i jaktlagen. När det gäller varg, liksom björn, järv, lo och rovfåglar, är Naturvårdsverket beslutsmyndighet. Regeringen har också föreskrivit att skyddsjakt får bedrivas i vissa andra situationer. Bland annat finns en bestämmelse om att skyddsjakt på enskilda vargindivider kan tillåtas under vissa förutsättningar. Även för sådan skyddsjakt krävs beslut av Naturvårdsverket.

I 23 a § jaktförordningen anges vissa allmänna föreskrifter för skyddsjakt. Dessa stämmer överens med Bernkonventionens och art- och habitatdirektivets bestämmelser om när jakt får tillåtas på de arter som normalt skall ha ett starkt skydd.

Nödvärnsjakt, nöd och nödvärn

I den allmänna diskussionen om skyddsjakt används ofta begreppen nödvärnsjakt, nöd och nödvärn. Många gånger används de olika begreppen på ett sådant sätt att det blir oklart vad man egentligen menar. Det är därför på sin plats med ett klargörande av vilka begrepp vi använder här.

I vissa fall kan skyddsjakt på björn, järv eller lo bedrivas på initiativ av en enskild person utan föregående prövning av någon myndighet. Flera olika förutsättningar gäller för detta. Bland annat får det endast ske i omedelbar anslutning till ett rovdjursangrepp på ett tamdjur och jakten brukar därför ofta i dagligt tal kallas nödvärnsjakt. I detta betänkande skall vi bl.a. ta ställning till om sådan skyddsjakt skall tillåtas också på varg. Användningen av begreppet nödvärnsjakt leder, trots att det är fråga om skyddsjakt, lätt till att man blandar ihop denna typ av skyddsjakt med brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd (24 kap. 1 § resp. 4 § BrB). För att undvika missförstånd kommer begreppet nödvärnsjakt inte att användas här. Istället säger vi vad det är frågan om, nämligen skyddsjakt på initiativ av enskild utan föregående prövning av myndighet.

Bestämmelsen i brottsbalken om nöd är generell och kan tillämpas på många helt olika situationer. Den innebär att en handling som annars skulle vara brottslig under vissa förutsättningar inte är det. Bestämmelsen kan t.ex. i vissa fall innebära att det är tillåtet att utan stöd i jaktlagstiftningen döda ett djur för att förhindra en skada. Trots detta är det inte lämpligt att kalla jakt i en nödsituation för skyddsjakt. Detta eftersom bestämmelsen också rör helt andra situationer och har sina speciella förutsättningar. Vi skiljer därför här på skyddsjakt och nöd.

Nödvärn är något annat än nöd. Brottsbalkens bestämmelse om nödvärn kan över huvud taget inte tillämpas på situationer då ett vilt djur dödas för att skador skall undvikas. Nödvärn innebär att var och en under vissa förutsättningar har rätt att ingripa för att stoppa brottsliga angrepp. Sådana angrepp kan bara göras av människor.

2.3 Bernkonventionen

Bernkonventionen innehåller ett antal bilagor. Bilaga 2 tar upp djurarter som enligt konventionen skall vara strängt skyddade. Vargen ingår i denna bilaga, liksom björn och järv. Lodjuret och kungsörnen ingår i en bilaga som tar upp arter som enligt konventionen skall ges ett svagare skydd.

Varje part som har tillträtt konventionen skall införa den lagstiftning och vidta de administrativa åtgärder som är lämpliga och nödvändiga för att säkerställa ett särskilt skydd av de djurarter som anges i bilaga 2. Beträffande dessa arter är huvudregeln enligt konventionen att all avsiktlig fångst och allt avsiktligt dödande skall vara förbjudet. (Artikel 6)

Det kan noteras att varje part skall vidta åtgärder för att skydda arterna i bilaga 2. Det är därför inte förenligt med konventionen att två eller flera stater sinsemellan delar upp ansvaret för olika djurarter. Den tanken har annars förekommit att en stat skulle kunna åta sig att skydda en viss art medan en annan stat tillåter jakt på den arten men i gengäld åtar sig ansvaret för en annan art. Däremot föreskrivs i konventionen att parterna skall samarbeta och samordna sina ansträngningar för att skydda arterna i bilaga 2, vilket är något annat än att varje stat bara tar ansvar för vissa arter (artikel 10 och 11).

Konventionsparterna kan göra undantag från bestämmelserna om skydd av arterna i bilaga 2. Undantag får endast göras under vissa förutsättningar och för vissa syften. Förutsättningarna är att det inte skall finnas någon annan tillfredställande lösning för att uppnå syftet med undantaget och att den berörda populationens fortbestånd inte påverkas på ett ogynnsamt sätt. När det gäller vargen är vissa av de tillåtna syftena för ett undantag av särskilt intresse. För det första får undantag göras för att hindra allvarlig skada på boskap och annan egendom. Undantag får också göras med hänsyn till allmänhetens hälsa och säkerhet eller andra övergripande allmänna intressen. (Artikel 9)

2.4 Art- och habitatdirektivet

Syftet med art- och habitatdirektivet är att det skall bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden. Detta skall ske bl.a. genom att man bevarar vilda djur. De åtgärder som vidtas enligt direktivet skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos bl.a. vilda djurarter. Men hänsyn skall också tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag (artikel 2).

I direktivet finns bl.a. regler om skydd av vissa djurarter. I bilagor anges vilka djurarter som skall ha vissa grader av skydd. De arter som ingår i bilaga 4a skall ha det starkaste skyddet. Varg ingår i denna bilaga. Undantag görs för finska populationer av varg inom renskötselområdet liksom för vissa spanska och grekiska populationer. Även björn och lo ingår i bilaga 4a. Den följande beskrivningen av direktivet tar sikte på frågor som rör varg. Men regleringen i direktivet är förstås densamma för varg som för de andra två arterna, liksom för många andra arter.

Huvudregeln enligt direktivet är att det skall vara förbjudet att avsiktligt fånga och döda djur av de arter som ingår i bilaga 4a (artikel 12.1). Skyddet för arterna i bilagan är emellertid inte absolut. Det finns

enligt direktivet vissa möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag från bestämmelserna om skydd (artikel 16.1).

Det finns två förutsättningar för att man skall få göra ett undantag. Den första är att det inte får finnas någon annan lämplig lösning för att uppnå syftet med undantaget. De syften som skall tillgodoses med undantaget måste vara något av dem som särskilt anges i direktivet.

När det gäller varg är vissa av syftena av större betydelse. För det första gäller det möjligheten att göra undantag för att undvika allvarliga skador. Undantag kan i princip göras för att undvika alla allvarliga skador men det gäller särskilt skador på egendom, däribland boskap. Undantag kan också göras för att skydda vilda djur, som enligt svensk rätt inte är någons egendom. Det sistnämnda undantaget tar sikte på skyddet av arter och inte på skydd av enskilda djur.

Vidare kan undantag göras av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet. Dessutom sägs att undantag får göras på grund av tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Det kan även nämnas att direktivet gör det möjligt att tillåta "insamling och förvaring" av arterna i bilaga 4a, under vissa förutsättningar.

Den andra förutsättningen, som måste vara uppfylld för att det skall vara tillåtet att göra ett undantag, är att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos den berörda arten inte försvåras. Begreppet gynnsam bevarandestatus består av tre delar. Artens populationsutveckling skall vara sådan att den på lång sikt kommer att vara en livskraftig del av sin livsmiljö. Artens naturliga utbredningsområde skall inte minska och det skall sannolikt inte heller komma att minska inom en överskådlig tid. Slutligen skall det finnas och i framtiden sannolikt fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att populationer av arten skall bibehållas på lång sikt. Sammantaget torde detta innebära att undantag i varje fall inte får göras om undantaget kan medföra att artens långsiktiga överlevnad försvåras eller dess utbredningsområde minskar. (Artikel 1 och 16.1)

2.5 Konsekvenser av Bernkonventionen och art- och habitatdirektivet

När det gäller skyddet för vargen är Bernkonventionen och art- och habitatdirektivet i allt väsentligt samstämmiga. Detsamma gäller beträffande många andra arter som inte är aktuella här. I det följande tar vi upp olika aspekter beträffande vargen. Motsvarande gäller förstås även

för andra arter men bedömningarna kan bli annorlunda beroende på olika arters antal, biologi, utbredning och populationsutveckling.

Sverige är skyldigt att följa konventionen och direktivet. Det finns inte något utrymme för Sverige att i inhemska regler ge olika arter ett svagare skydd än vad som föreskrivs. Konventionen och direktivet sätter alltså upp minimigräns för Sveriges handlingsutrymme.

För att uppfylla de krav som konventionen och direktivet ställer måste Sverige ge vargen ett starkt skydd. Jakt får bara tillåtas enligt undantagsbestämmelserna. Viktigast är möjligheten att tillåta skyddsjakt av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet och för att skydda tamdjur eller vilda djurarter (se avsnitt 2.3 respektive 2.4).

Konventionen och direktivet ger också utrymme att tillåta jakt av hänsyn till övergripande allmänna intressen. I direktivet formuleras det som att undantag får göras av "tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär". Denna möjlighet att göra undantag ligger i linje med direktivets formulering att hänsyn skall tas till bl.a. sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Men eftersom det skall röra sig om tvingande orsaker måste utrymmet för att tillåta jakt med stöd av formuleringen emellertid bedömas som begränsat.

De regler som Sverige föreskriver om skyddsjakt får inte innebära att jakt tillåts i sådan omfattning att vargens långsiktiga överlevnad som art försvåras. Inte heller får reglerna innebära att man minskar vargens utbredningsområde. Innan vargen uppnått ett sådant antal och en sådan utbredning att den kan anses vara långsiktigt livskraftig kan skyddsjakt därför endast tillåtas i begränsad omfattning. Vår bedömning är att det är förenligt med Bernkonventionen och art- och habitatdirektivet att tillåta skyddsjakt i sådan utsträckning att vargpopulationens ökningstakt minskas. Däremot får skyddsjakt knappast tillåtas i sådan omfattning att ökningen på grund av jakten helt bromsas upp innan vargstammen är så stor att den kan anses långsiktigt livskraftig. Följaktligen får skyddsjakten innan dess inte leda till att populationen får en nedåtgående trend. Om en population som inte anses långsiktigt livskraftig minskar är utrymmet för skyddsjakt säkerligen begränsat.

2.6 Svenska regler om skyddsjakt

2.6.1 Allmänna förutsättningar

Vissa av de svenska bestämmelserna om skyddsjakt innebär att sådan jakt får bedrivas endast efter ett beslut av en myndighet. Andra innebär att skyddsjakt kan bedrivas utan något sådant beslut. När det gäller varg krävs i dag alltid ett myndighetsbeslut. Beslutsmyndighet är då Naturvårdsverket. Också beträffande björn, järv och lo skall skyddsjakt i de flesta fall föregås av ett beslut av Naturvårdsverket.

Det finns två förutsättningar som alltid skall vara uppfyllda för att en myndighet skall få tillåta skyddsjakt. Den första är att det inte får finnas någon annan lämplig lösning för att uppnå syftet med jakten. Endast vissa syften är tillåtna. När det gäller varg och de övriga stora rovdjuren är främst följande syften av intresse. För det första får skyddsjakt tillåtas av hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller av andra orsaker som har ett överskuggande allmänintresse. För det andra kan den tillåtas för att förhindra allvarlig skada på boskap eller annan egendom. Skyddsjakt får också tillåtas för att skydda flora eller fauna (23 a § jaktförordningen).

När det gäller syftet "andra orsaker som har ett överskuggande allmänintresse" innehåller art- och habitatdirektivet några preciserande exempel. Bl.a. orsaker av social eller ekonomisk karaktär innefattas i formuleringen. Dessa preciseringar bör kunna ges betydelse vid tolkningen av de svenska bestämmelserna, även om de inte direkt nämns i dessa.

Den andra förutsättningen som skall vara uppfylld för att en myndighet skall få tillåta skyddsjakt är att jakten inte försvårar upprätthållandet av den aktuella artens bevarandestatus. Detta torde innebära att jakt inte får tillåtas om det kan få någon långsiktigt negativ effekt på artens utbredning eller långsiktiga överlevnad (23 a § jaktförordningen).

Såväl förutsättningarna för skyddsjakten som de uppräknade syftena är i det närmaste direkt hämtade från artikel 16 i art- och habitatdirektivet. Direktivet ansluter i sin tur nära till Bernkonventionen.

2.6.2 Skyddsjakt på initiativ av myndighet

I jaktförordningen delas bestämmelserna om skyddsjakt upp i två kategorier, skyddsjakt på initiativ av myndighet och på initiativ av enskild.

Till den förstnämnda kategorin hör sådana fall då Naturvårdsverket får besluta om skyddsjakt på varg samt även på björn, järv, lo och

kungsörn. Förutsättningen är att beståndet av någon av arterna är så stort att det medför risker för trafikolyckor eller allvarliga skador. Jakten skall ha till syfte att förebygga eller minska riskerna (7 § jaktlagen och 24 § jaktförordningen). De tidigare nämnda allmänna förutsättningarna för ett beslut om skyddsjakt gäller i dessa fall.

Ett beslut om skyddsjakt förutsätter inte jakträttshavarens samtycke utan kan genomföras tvångsvis. I ett beslut om skyddsjakt skall det bestämmas hur den skall bedrivas och om den skall utföras av jakträttshavaren eller genom särskilt utsedda jägare. Endast om jakträttshavaren själv åtagit sig att utföra skyddsjakten kan det bestämmas att han skall utföra den. Beslutet skall också ange vad som skall göras med de djur som dödas eller fångas. (7 § jaktlagen)

2.6.3 Skyddsjakt på initiativ av enskild

Med tillstånd av Naturvårdsverket

Naturvårdsverket kan ge tillstånd till skyddsjakt på initiativ av enskilda, dvs. efter ansökan av en enskild person eller en sammanslutning av personer. Tillstånd kan ges i två olika situationer. I båda gäller de allmänna förutsättningarna att det inte får finnas någon annan lämplig lösning och att upprätthållandet av den aktuella artens bevarandestatus inte försvåras.

Den ena möjligheten att tillåta skyddsjakt gäller för björn, järv, lo och örn men inte varg. Tillstånd till jakt kan ges om det behövs för att någon av de arter som omfattas orsakar skador (27 § första meningen första stycket jaktförordningen). Här talas alltså bara om skador, inte allvarliga skador. Men i de allmänna förutsättningarna för skyddsjakt är formuleringen strängare. Där sägs att det krävs just allvarliga skador för att man skall få besluta om skyddsjakt för att skydda boskap eller annan egendom. Eftersom de allmänna förutsättningarna gäller när 27 § skall tillämpas måste det alltså vara fråga om allvarliga skador för att tillstånd till skyddsjakt skall kunna ges.

Ett tillstånd enligt 27 § första meningen tar inte sikte på en särskild individ utan ett visst antal djur av den aktuella arten.

I den del av vårt utredningsuppdrag som behandlas i detta betänkande ingår att ta ställning till om varg åter skall omfattas av denna bestämmelse. Fram till mars 1990 omfattande den nämligen även varg. Vargen togs bort från bestämmelsen på grund av den då mycket svaga vargstammen.

Den andra möjligheten för Naturvårdsverket att ge särskilda tillstånd till skyddsjakt omfattar varg samt även björn, järv, lo och örn. Tillstånd

kan ges till skyddsjakt på ett enskilt djur som orsakar allvarliga skador eller olägenheter. Det är alltså fråga om jakt på en enskild skadegörande individ.

Vid skyddsjakt på initiativ av enskilda är det möjligt för Naturvårdsverket att tillåta användning av motordrivna fortskaffningsmedel på sätt som annars inte är tillåtna (27 § tredje stycket jaktförordningen och 31 § jaktlagen). Om undantag medges så är det också tillåtet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng och att förvara laddade vapen i motordrivna fortskaffningsmedel, vilket som huvudregel inte är tillåtet (21 och 22 §§ jaktförordningen). Verket kan också medge att jakten får bedrivas på annans jaktområde.

Förhållandet mellan 24 och 27 §§ jaktförordningen

Naturvårdsverket kan fatta beslut om skyddsjakt, som inte avser en särskild djurindivid, på bl.a. rovdjur antingen med stöd av 24 § eller 27 § första meningen jaktförordningen.

Det finns en principiell skillnad mellan dessa bestämmelser. Ett beslut enligt 24 § fattas på initiativ av myndigheten och skyddsjakten kan genomföras utan jakträttshavarens samtycke. Ett beslutet om skyddsjakt går då ut på att ett visst antal djur av en viss art får fällas inom ett bestämt område. För skyddsjakt enligt 27 § första meningen krävs att någon ansöker om tillstånd att få döda ett djur av de arter som räknas upp. Det är alltså den enskilde som måste ta initiativ till skyddsjakten. Om ett tillstånd ges så gäller det för sökanden, som då får rätt att fälla det antal djur som anges i tillståndet.

Utan tillstånd från myndighet

Skyddsjakt på björn, järv och lo men inte varg får i vissa fall bedrivas utan föregående beslut av Naturvårdsverket. När detta får ske regleras i 28 § jaktförordningen. Det är jakt enligt denna paragraf som ofta kallas nödvärnsjakt. Som vi sagt använder vi inte detta begrepp. Även vargen ingick i paragrafen fram till mars 1990. Samtidigt som vargen togs bort ur den ena delen av 27 § togs den bort ur denna paragraf.

Om ett djur av någon av de arter som omfattas av paragrafen angripit och skadat eller dödat ett tamdjur får tamdjurets ägare eller vårdare under vissa förutsättningar döda det angripande djuret. Ett grundläggande krav för att paragrafen skall vara tillämplig är alltså att något tamdjur redan skadats eller dödats. Endast det djur som orsakat skadan får dödas.

För att det angripande djuret skall få dödas är det en förutsättning att det finns skälig anledning att befara ett nytt angrepp. Detta torde innebära att det måste finnas åtminstone någon påtaglig omständighet som talar för att angreppet inte var en avslutad engångsföreteelse. T.ex. skulle detta kunna vara fallet om man med säkerhet kan konstatera att just det djuret uppehåller sig i ett visst område och vid tidigare närliggande tillfällen dödat tamdjur där.

En ytterligare förutsättning för att man skall få döda det angripande djuret är att det sker i omedelbar anslutning till angreppet. Formuleringen begränsar avsevärt utrymmet för denna typ av skyddsjakt. Den tillåter inte att det passerar någon tid mellan angreppet och att man dödar det angripande djuret. Består angreppet av upprepade attacker ökar förstås den tid då tamdjurets ägare eller vårdare kan ingripa. Om denna förutsättning innebär att man inte kan döda det angripande djuret är man hänvisad till att hos Naturvårdsverket söka tillstånd till skyddsjakt på det skadegörande djuret.

Fram till juli 1994 hade man rätt att förfölja och döda det angripande djuret. Förföljelserätten togs då bort för att man ville stärka skyddet för de arter som omfattades av paragrafen. Ändringen innebar att utrymmet för en tillämpning av paragrafen minskades. Tidigare räckte det att man kunde påbörja förföljandet i omedelbar anslutning till angreppet. Numera måste man enligt paragrafens ordalydelse i princip omedelbart kunna döda det angripande djuret. Detta innebär att man måste bevittna angreppet för att kunna utnyttja paragrafens möjlighet till skyddsjakt.

Jakt enligt 28 § jaktförordningen får bedrivas när som helst på dygnet (28 § jfr 9 § jaktförordningen). Skyddsjakt enligt 28 § jaktförordningen får ske på annans jaktområde men inte inom nationalparker.

Överklagande

De beslut som Naturvårdsverket meddelar i frågor om skyddsjakt får överklagas till länsrätten. Därifrån kan man överklaga till kammarrätten men det krävs särskilt prövningstillstånd för att denna skall ta upp överklagandet. Kammarrättens beslut kan överklagas hos Regeringsrätten, som är högsta instans. För att Regeringsrätten skall pröva målet krävs också ett prövningstillstånd. (58 § tredje stycket jaktförordningen)

2.7 Polismyndighetens rätt att avliva djur

Om ett vilt djur orsakar avsevärd skada eller kan antas vara farligt för människors säkerhet får polismyndigheten låta avliva djuret. Polisens möjlighet att avliva djur gäller endast avseende ett visst enskilt skadevållande eller potentiellt farligt djur. En förutsättning för att det skall få avlivas är vidare att det inte finns någon annan tillfredställande lösning. (9 § jaktlagen) Bestämmelsen kan tillämpas t.ex. om man kan konstatera att en viss varg vid upprepade tillfällen angriper tamdjur.

2.8 Brottsbalkens bestämmelse om nöd

Vissa handlingar är normalt sett brottsliga, dvs. de är belagda med straff. Men även en sådan handling kan i vissa fall vara tillåten. Detta gäller bl.a. om handlingen vidtas under sådana omständigheter att någon av de i 24 kap. brottsbalken (BrB) angivna allmänna grunderna för ansvarsfrihet kan tillämpas. Den mest kända av dessa är nödvärn, som regleras i 24 kap. 1 §. Man har rätt till nödvärn mot påbörjade eller överhängande brottsliga angrepp och liknande. Nödvärn kan endast brukas mot den angripande personen. Ett rovdjursangrepp kan inte utgöra en nödvärnssituation.

I 24 kap. 4 § BrB stadgas om nöd. En principiell skillnad mellan nöd och nödvärn är att det inte behöver vara fråga om ett brottsligt angrepp för att man skall anses vara i nöd. En nödsituation är en situation då fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse (24 kap. 4 § BrB andra stycket). Ett rovdjursangrepp på en människa eller ett tamdjur är alltså att betrakta som en nödsituation. Däremot är det inte en nödsituation om ett rovdjur angriper ett annat vilt djur eftersom det vilda djuret inte är någons egendom.

Alla handlingar som företas i en nödsituation är inte straffria. I bestämmelsen om nöd sägs att en gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Frågan om en handling är brottslig eller inte avgörs alltså av en avvägning mellan olika intressen. Det intresse som påkallar nödhandlingen skall vägas mot det intresse som skadas genom denna. Om handlingen efter avvägningen anses försvarlig är den inte brottslig. För att så skall vara fallet måste i princip det hotade intresset vara av betydligt större vikt än det offrade. Även affektionsvärden kan beaktas.

Om en varg dödas då det inte är tillåtet enligt jaktlagen och jaktförordningen är det normalt sett fråga om ett jaktbrott. Om den

dödats i en nödsituation kan det emellertid vara fråga om en handling som ändå är straffri på grund av bestämmelsen om nöd. En rad omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Viktiga faktorer är förstås vilket intresse som är hotat. Är det fråga om angrepp på en människa är det självfallet försvarligt att döda en angripande varg. Men om det är fråga om ett angrepp på ett tamdjur måste det angripna djurets värde beaktas. En annan viktig faktor i ett sådant fall är hur man värderar den angripande vargen. När det gäller angrepp av vilda djur är en rimlig utgångspunkt att ett sällsynt djur anses mer värdefullt än ett vanligt. Utrymmet för att anse det försvarligt att döda en angripande varg blir med ett sådant resonemang begränsat.

I 24 kap. 6 § BrB finns ett stadgande som utsträcker det straffria området. Stadgandet innebär att den som gjort mer än vad som är tillåtet enligt bl.a. bestämmelsen om nöd ändå skall vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han svårligen kunde besinna sig. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till farans art och till hur lång tid som funnits för övervägande. Även personliga egenskaper hos den handlande kan beaktas.

Rättsfallet NJA 1988 s. 495 kan illustrera tillämpningen av de båda bestämmelserna som gäller nöd. En jakthund hade tagit sig in i en inhägnad och angripit ett par dvärggetter. Getternas ägare avvärjde angreppet genom att döda hunden och åtalades därför för skadegörelse. När Högsta domstolen skulle bedöma om han skulle vara fri från straffansvar på grund av nöd, uttalade domstolen inledningsvis att nödbestämmelsen tar sikte på undantagssituationer och skall tillämpas restriktivt. Domstolen ansåg visserligen att getternas ägare hade varit i en nödsituation. Men eftersom hundens värde var mångdubbelt större än getternas, vilket getternas ägare måste ha insett, menade domstolen att det inte varit försvarligt att skjuta hunden. Det ansågs inte heller att omständigheterna varit sådana att ägaren svårligen kunnat besinna sig. I denna del framhöll domstolen att han tagit sig tid att uppsöka sin bostad för att hämta sitt gevär. Han dömdes alltså för skadegörelse.

2.9 Skyddsjakt och nöd

Enligt 28 § jaktförordningen är det under vissa förutsättningar tillåtet att döda djur av arterna björn, järv och lo. Om någon dödar ett djur under sådana omständigheter som faller under paragrafen är det inte fråga om ett jaktbrott. Är omständigheterna däremot sådana att paragrafen inte är tillämplig kan det vara fråga om ett brott. Det är först i den senare situationen det kan bli aktuellt att tillämpa brottsbalkens

bestämmelse om nöd. Denna innebär ju att en handling som vanligtvis är brottslig under vissa förutsättningar inte är det.

Bestämmelsen om nöd har ett vidare tillämpningsområde än bestämmelsen i 28 § jaktförordningen. Nöd kan åberopas oavsett vilken djurart det är som angriper eller annars utgör en fara. Det förutsätts inte heller att någon skada redan har inträffat eller att det finns anledning att befara ett nytt angrepp. Nöd kan åberopas till stöd för att avvärja angrepp på människor, vilket inte är fallet med jaktförordningens bestämmelse.

En avgörande begränsning i bestämmelsen om nöd är kravet på att handlandet skall vara försvarligt. Någon motsvarighet finns inte beträffande skyddsjakten enligt 28 § jaktförordningen. Det måste anses förhållandevis svårt för den enskilde att i en akut situation bedöma om ett handlande kan anses försvarligt eller inte. Denna bedömning behöver man inte göra om de mer konkreta förutsättningarna i 28 § är uppfyllda.

En ytterligare begränsning av nödbestämmelsens räckvidd är att den endast kan åberopas så länge en nödsituation föreligger. När skadan redan är skedd ger inte nödrätten någon möjlighet att ingripa för att förebygga framtida angrepp. 28 § jaktförordningen är däremot konstruerad så att den skall ge en möjlighet att just förhindra förnyade angrepp.

3 Vargen

3.1 Om vargens biologi

Vargen har god förmåga att anpassa sig till vitt skilda miljöer, men är beroende av en relativt rik fauna, helst med inslag av större bytesdjur. Bland svenska djurarter är hjortdjur dvs. i första hand älg, ren och rådjur aktuella. Fram till 1800-talets slut, då älg och rådjur var fåtaliga, var vargens skadegörelse bland tamboskap som hästar, nötkreatur, får och getter av betydande omfattning. Därefter har renen, som i Sverige efter 1886 räknas som tamdjur, utgjort det viktigaste bytet i denna kategori. För den växande vargstammen i Mellansverige har älg och rådjur utgjort de dominerande bytesdjuren, men också exempelvis grävling och bäver ingår. Dessa vargar har än så länge bara i mindre omfattning kommit i kontakt med renar. Bävern är för övrigt det minsta bytesdjuret som någonstans i världen visat sig kunna utgöra stapelföda för vargen.

Vargar dödar hjortdjur genom förföljelsejakt, ibland i kombination med smygjakt eller i samarbete så att en varg jagar bytet mot en annan. Ofta jagar bara ett eller ett par djur i flocken. Vargens jakt efter vilda bytesdjur innebär visst urval. Detta har framför allt dokumenterats från Nordamerika men också i Mellansverige, där vargarna när det gäller älgar i första hand dödat kalvar och kor. I fråga om tamrenar ser man ibland påståendet att vargarna främst skulle ta skadade eller sjuka djur. Detta gäller inte generellt, sannolikt beroende på att det sällan finns sådana djur i hjordarna. De tas bort av renägarna själva när de upptäcks. Om våren sker det däremot säkert ett visst urval mot vajorna som är dräktiga och därmed tyngre och mera lättåtkomliga.

Får vargarna vara i fred äter de oftast upp hela bytet med undantag av de grövsta benen, vårmmen och huden. En ensam utsvulten varg kan i en enda måltid sätta i sig 8–9 kg kött, men normalt äter en varg 2–3 kg åt gången. Resterna utnyttjas av asätare av olika slag – korpar, örnar, rävar och flera arter mårddjur, bl.a. både järv och mård. Korpar kan ibland följa efter vargar kilometervis uppenbarligen i hopp om att få tag på efterlämnade bytesrester.

Vargarna lever normalt i flockar (familjegrupper) som oftast består av 5–8 djur. Flocken leds av en könsmogen hane och hona – det s.k. alfaparet. Vargen blir könsmogen vid knappt två års ålder, men fortplantar sig ofta inte förrän den är tre eller fyra år gammal. I flocken

är det vanligen bara alfatiken som föder valpar och dräktighetstiden är cirka 65 dygn. Antalet valpar varierar stort, men medelvärdet ligger nära 6. Framför allt vid sämre tillgång på bytesdjur finns det ett klart samband mellan kullstorlek och mängden föda. Lyan kan vara en enkel grop, en naturlig hålighet i en bergsskreva eller ett djupare hål grävt i en sandbacke. Tiken stannar normalt hos valparna de första två månaderna och under den tiden är det hanen och ibland också någon annan flockmedlem som jagar och bär hem mat.

Vargflocken håller ett revir som den försvarar mot andra vargar. Det varierar mycket i storlek bl.a. beroende på tillgång på föda. De få svenska flockar som hittills har studerats har vintertid haft revir på 600 till 1 000 km^2. Någon gång från slutet av det första levnadsåret lämnar de flesta ungvargarna sitt revir och vandrar iväg för att finna en partner och etablera egna revir. Sådana vandringar kan leda ensamma djur allt ifrån någon enstaka mil till upp emot 100 mil från födelseplatsen. Det betyder att ensamma vargar i dag kan uppträda snart sagt var som helst på den skandinaviska halvön.

Fortfarande långt in på 1980-talet diskuterades det om varg kunde drabbas av skabb. I områden med gott om skabbrävar i Finland hade det då dött över 100 vargar (jakt och trafik) som undersökts och ingen hade haft skabb. En varg som sköts i december 1985 i norra Värmland var emellertid smittad. Arten kan alltså få den fruktade sjukdomen, men är rimligtvis långt mindre känslig än räven. Vargar kan vidare drabbas av parvovirus (hundpest). En kraftig nedgång i antalet vargar på Isle Royale – en ö och tillika nationalpark i Lake Superior mellan USA och Kanada – i början av 1980-talet har ansetts bero på att sjukdomen kom till ön med (olagligt) ditförda hundar. Vargen kan också få diverse sjukdomar såsom rabies, valpsjuka och ledinflammation. Det har ibland förmodats att de kraftiga svängningarna i vargstammarna under 1500-, 1600- och 1700-talen hängde samman med sjukdomar och det finns uppgifter om att hundar då smittats av vargar.

Dödligheten hos vargar varierar mycket mellan olika bestånd. I den skandinaviska stammen har åtminstone 31 vargar dött av olika anledningar under de senaste 20 åren. Olaglig jakt och trafik har varit de dominerande orsakerna. Det har rapporterats att i populationer utanför Skandinavien kan dödligheten hos valpar under det första levnadsåret variera från 25 till uppemot 80 procent. Den högsta dödligheten under det följande året har ensamma utvandrande vargar som ju rör sig i främmande miljöer och möter nya, okända faror. Hos vuxna vargar i flock i områden med ingen eller obetydlig jakt kan dödligheten vara upp till 40 procent per år. En viktig dödsorsak i täta vargpopulationer, som emellertid ännu inte tycks ha spelat någon roll i Skandinavien, är att konflikter mellan vargflockar leder till att djuren

dödar varandra. Den kanske inte heller kommer att spela någon större roll. Sådana inomartsstrider är nämligen mera ovanliga inom små, nyetablerade populationer. Det kan bl.a. bero på att individer inom olika flockar ofta är släkt med varandra vilket kan dämpa aggressiviteten.

3.2 En livskraftig vargstam

Med en livskraftig stam av en djurart menas oftast en som inte bara kan överleva långsiktigt utan också behålla större delen av sin genetiska variation. När det gäller långsiktig överlevnad för varg och andra större arter däggdjur brukar man tala om en period om ca 100 år.

Den skandinaviska stammen är liten och har länge varit liten även om den vuxit de senaste åren. Alla djur härstammar alltså från några få individer. Om detta på sikt är ett hot mot artens överlevnad här har varit föremål för en sårbarhetsanalys. I en sådan försöker man bedöma risken för att en art eller population skall dö ut under en viss tidsperiod. Man använder datorprogram som man matar med uppgifter om de faktorer som styr utvecklingen i en population. Exempel på sådana är ålder för könsmognad, kullstorlek, intervall mellan kullarna, dödlighet för djur av olika åldrar osv. Den analys som gjorts bygger så långt det varit möjligt på publicerade uppgifter från Skandinavien, men har kompletterats med en del data från amerikanska vargstudier.

Resultatet visade att en population på 25 vargar är för liten. Den kommer sannolikt inte att överleva i 100 år. Med 50 vargar ökar möjligheterna, men om inavel förekommer är de ändå inte särskilt stora. Vid nivån 100 vargar är chanserna till långsiktig överlevnad avsevärt större även om inavel förekommer och med 200 vargar kan man säga att överlevnaden är säkrad. Under förutsättning att det förekommer viss invandring av varg från Finland till Skandinavien behövs alltså ett bestånd på 200 djur för att det skall kunna anses vara livskraftigt. Om det däremot inte sker någon invandring från Finland utan den skandinaviska stammen är genetiskt isolerad, måste antalet vargar enligt denna sårbarhetsanalys öka till omkring 500 för att den långsiktiga överlevnaden skall vara säkrad.

En särskild arbetsgrupp (avsnitt 1.2) har för utredningens räkning gjort en sammanställning av vad som kan anses vara livskraftiga stammar av de stora rovdjursarterna. Det är en rent vetenskaplig bedömning som bygger på existerande material. Gruppen har försökt fastställa det kritiska minimiantal som behövs i den svenska eller skandinaviska populationen i ett 100-årigt perspektiv. När det gäller varg har gruppen med hänsyn till genetiska, demografiska och miljö-

mässiga förhållanden funnit att det behövs en population på 500 individer.

En mera utförlig diskussion om livskraftiga stammar av rovdjur inklusive varg byggd på arbetsgruppens sammanställning kommer att komma i utredningens huvudbetänkande.

3.3 Nuvarande antal och utbredning

Vargen har varit fridlyst sedan 1966. När fredningen trädde i kraft bedömdes den svenska vargstammen bestå av omkring 10 individer, men enligt senare bedömningar var det verkliga antalet säkerligen lägre. Och trots fridlysningen skedde det varken under resten av 1960-talet eller hela 1970-talet någon egentlig ökning. En "invandringsvåg" från Finland under 1977 ledde visserligen till föryngring av varg i Norrbotten 1978 – den första kända i Skandinavien efter fredningen – men året efter var arten i det närmaste försvunnen igen från norra Sverige. Däremot hade det vid den här tiden börjat komma rapporter om iakttagelser av varg i västra Mellansverige och angränsande delar av Norge och i den delen av Skandinavien har artens förekomst därefter följts tämligen noga.

De första åren registrerades bara enstaka, ensamma vargar men vintern 1982/83 hade ett par etablerats och sommaren 1983 föddes en kull valpar i norra Värmland – den första kända föryngringen i Sydskandinavien sedan 1918. Såvitt känt har därefter föryngring skett i Mellansverige varje år utom 1986. Orsaken till att det då inte blev någon föryngring var säkerligen att honan i det par som hållit ihop sedan 1982/83 hade dödats olagligt i juli 1985. Både de tre åren före 1986 och de följande fyra åren skedde såvitt känt bara en föryngring per år, men de följande fem åren – alltså 1991 till och med 1995 – ynglande varg på två ställen i Mellansverige. Och 1996 och 1997 föddes vargkullar i tre respektive sex olika områden, i Dalsland, Värmland, Dalarna, Härjedalen och angränsande delar av Norge.

Föryngringarna har resulterat inte bara i att vargarna blivit fler utan också att de spritt sig över större områden, dvs. återkommit till trakter varifrån arten länge varit borta. Det handlar emellertid inte om det enkla sambandet att antalet vargar en vinter är summan av antalet föregående vinter plus de ungar som fötts under sommaren. Många vargar har nämligen dött av olika anledningar – skjutits lagligt eller olagligt och dödats i trafiken avsiktligt eller oavsiktligt. Dessutom dör vargar av naturliga orsaker – främst ungar men också vuxna djur.

Trots detta har det alltså under de senaste 18 åren skett en påtaglig ökning av antalet vargar i landet. Kring 1980 rörde det sig såvitt känt

om bara några enstaka individer. Vintern 1995/96 låg stammen omkring eller kanske t.o.m. aningen över 30 djur, vintern 1996/97 på ca 40 djur och vintern 1997/98 mellan 50 och 72 djur.

I december 1998 radiomärktes 7 vargar i ett forskningsprojekt som drivs av Grimsö Viltforskningsstation. De inledande pejlingarna av dessa djur i kombination med spårningar på snö i andra områden tyder på att både antalet familjegrupper och etablerade par i Skandinavien våren 1999 är oförändrat sedan föregående vinter. Även antalet individer är i det närmaste oförändrat eftersom det i april 1999 beräknades ligga mellan 54 och 71.

Samtidigt som antalet vargar har ökat har utbredningsområdet vidgats. Arten finns nu i Dalsland, Värmland, norra delen av Örebro län, Dalarna, Härjedalen, Hälsingland och Medelpad. Dessutom finns det ensamma djur – eller i något fall kanske t.o.m. djur i sällskap – i Norrbotten och Västerbotten. Sommaren 1995 spreds en uppgift om föryngring av varg i Småland. Arten fanns där, men påståendet att en kull skulle ha fötts har efteråt visat sig vara oriktigt.

Det har legat nära till hands att misstänka att vargar från norra Sverige i slutet av 1970- eller början av 1980-talet, närmast som en förlängning av invandringen från Finland, kunde ha vandrat söderut och bidragit till att återkolonisera norra Värmland med omgivningar. Den DNA-analys av svenskt vargmaterial som slutfördes 1996 ger emellertid inget stöd för den tanken. Bl.a. visade sig djur från Norrbotten ha flera annorlunda varianter i kärn-DNA än Värmlandsvargarna. Materialet var emellertid litet och ett senare prov från en varg från Jämtland avvek genetiskt från övriga undersökta vargar från Syd- och Mellansverige. Analysen visade vidare på genetiska skillnader mellan vargar i fångenskap i svenska djurparker och de vargar som dött under vilda förhållanden. Därmed kan man utesluta att djur från den svenska djurparkspopulationen har grundat den vilda vargstammen i Värmland med omnejd.

3.4 Prognos för vargstammens utveckling

Trots att vargen nu varit fridlyst i över 30 år är den fortfarande utsatt för förföljelse. Under de senaste 20 åren har flera vargar dödats olagligt. Därtill har de personer som vintertid spårat vargarna i fält ett par gånger och i olika områden stött på förgiftade beten uppenbarligen utlagda för att döda varg. I ett fall rörde det sig om en lever som var preparerad med en mycket hög dos stryknin, i ett annat om en död skabbräv som placerats så att man knappast kan tolka det på annat sätt än att avsikten varit att överföra smittan till varg.

Vargar har också konstaterats dö av andra orsaker än avsiktlig förföljelse. Framför allt har flera råkat bli påkörda av bil eller tåg. I början av 1999 försvann en radiomärkt ledarhane i en flock utan att orsaken är känd och samtidigt visade sig ledarhanen i en annan flock vara så illa skadad att han måste avlivas.

Under perioden 1980-1997 har den skandinaviska vargpopulationen visat hög tillväxttakt – i genomsnitt ca 20 procent per år och under 1990-talet nästan 30 procent per år. Efter 1997 har det dock inte skett någon större förändring. Författarna till den ovannämnda sårbarhetsanalysen anser det emellertid troligt att tillväxten kommer att fortsätta och att risken är mycket liten för att arten skall dö ut med hänsyn till demografisk och miljömässig osäkerhet. Ändras tillväxttakten av någon anledning t.ex. genom ökad jakt, kan situationen dock snabbt förändras. Redan ett litet årligt uttag av vuxna vargar kan ge stora effekter på tillväxttakten och varje individ som existerar i dag kan på ett betydelsefullt sätt bidra till populationens tillväxt.

Vargpopulationens genetiska framtid ser emellertid mera problematisk ut. Framför allt om alla nu levande djur härstammar från det par som ynglade första gången 1983 och därmed är nära släkt, kan inavelseffekter komma att visa sig. Den snabba populationstillväxten minskar emellertid risken för inavelsdepression. En annan undersökning av vargar i den skandinaviska populationen som dött sedan i slutet av 1970-talet och från vilka prover har kunnat insamlas, visar att den genetiska variationen minskat. Materialet består bara av 15 djur men 30–40 procent av den genetiska variationen har gått förlorad under mindre än 20 år. Vargens exeptionella förmåga att vandra långa sträckor talar dock för möjligheten till ett visst utbyte mellan den skandinaviska och den finsk-ryska populationen. Forskning pågår i syfte att klarlägga i vad mån sådant utbyte förekommit.

En prognos med någon grad av säkerhet för den skandinaviska vargstammens framtid går uppenbarligen inte att göra. Om det etableras nya par och därmed uppstår nya flockar och en fortsatt tillväxt accepteras av de människor som är berörda av vargarna skulle populationen säkert kunna växa och arten återkomma till fler områden. Viktigt är då att ansvariga myndigheter och andra i samverkan försöker lösa de problem som uppstår. Om emellertid framför allt en fortsatt genetisk utarmning får effekt och inavelsproblem börjar uppträda finns det risk för att den tillväxt som ägt rum under 1990-talet upphör och att antalet vargar på Skandinaviska halvön åter kommer att gå ner. Genetikernas beräkning är emellertid att det bara skulle behövas att det vart femte år vandrar in två vargar till Skandinavien och att dessa djur deltar i reproduktionen för att risken för inavelsproblem skulle vara hävd.

4 Överväganden och förslag

4.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi först för några allmänna utgångspunkter för våra överväganden. Därefter går vi in på de frågor som måste diskuteras innan man kan ta ställning till om skyddsjakt på varg skall tillåtas enligt 27 § första meningen och/eller 28 § jaktförordningen.

En fråga är om Sveriges internationella åtaganden och EG-rätten tillåter sådan skyddsjakt. Det är också viktigt att överväga vilka behov det finns av utökade möjligheter till skyddsjakt. Dessa frågor diskuterar vi efter de allmänna utgångspunkterna.

Därefter går vi särskilt in på överväganden angående 28 §. Vi analyserar praktiska och rättsliga aspekter på att låta varg omfattas av paragrafen, bl.a. i vilken mån möjligheterna att bedriva skyddsjakt skulle öka. Olika alternativ till utformningen av bestämmelsen när det gäller varg tas också upp. Vi överväger också vilka konsekvenserna för vargstammen kan bli om varg omfattas av paragrafen. Efter övervägandena redogör vi för vårt förslag beträffande paragrafen.

Därefter tar vi upp 27 § första meningen på motsvarande sätt.

Även frågan om återinförande av den s.k. förföljelserätten behandlas.

4.2 Allmänna utgångspunkter

De allmänna utgångspunkterna för utredningsarbetet innebär att det i Sverige skall finnas en långsiktigt livskraftig vargstam samtidigt som det skall vara möjligt att bedriva djurskötsel i områden där varg förekommer. Hänsyn skall också tas till jaktens intressen.

I de direktiv som regeringen gett till Rovdjursutredningen läggs den huvudsakliga utgångspunkten för utredningsarbetet fast. Det miljöpolitiska målet att bevara den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Vidare sägs att naturligt förekommande arter skall ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser i livskraftiga bestånd.

Det som sägs i direktiven ligger i linje med uttalanden i propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145), som riksdagen behandlar under april i år.

I propositionen uttalar regeringen bl.a. att inhemska djurarter skall kunna leva vidare i livskraftiga bestånd. Hotade arter skall ha möjlighet att sprida sig till nya platser inom sitt naturliga utbredningsområde så att långsiktigt livskraftiga populationer kan säkras. Med hotade arter syftar man bl.a. på djurarter som Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet klassat som hotade eller hänsynskrävande (se prop. s. 114 f.f.). Klassificeringen görs i så kallade rödlistor som fastställs av Naturvårdsverket. I den senaste betecknas vargen som akut hotad.

Enligt direktiven skall även de näringsmässiga och jaktliga frågorna utgöra utgångspunkter för vårt utredningsarbete. Beträffande näringarna sägs att det måste vara möjligt att bedriva djurskötsel även i de områden där det finns rovdjur. Även när det gäller dessa utgångspunkter finns tidigare uttalanden av regeringen.

Rennäringen är en form av tamdjursskötsel. I direktiven till Rennäringspolitiska kommittén, vars arbete pågår för närvarande, har regeringen framhållit näringens betydelse (dir. 1997:102). Bland annat säger man att rennäringen är en viktig del av det samiska kulturarvet och att staten har ett övergripande ansvar för att den kan fortleva. I kommitténs uppdrag ingår att föreslå en rennäringspolitik som ger underlag för en ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt långsiktigt bärkraftig rennäring.

I propositionen "Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen" har regeringen gjort allmänna uttalanden om jordbrukets betydelse (prop. 1997/98:142). Bland annat sades att jordbruks- och livsmedelsföretagen fyller en viktig funktion genom att de bidrar till tillväxt och sysselsättning på landsbygden (a. prop. s. 29). I propositionen tog man också upp jordbrukets regionalpolitiska betydelse. Bland annat sades att jordbrukssektorns bidrag till vissa regioners ekonomi fortfarande är viktiga (a. prop. s. 42). Riksdagen delade regeringens uppfattning (bet. 1997/98:JoU23)

När det gäller jaktens betydelse har uttalanden gjorts t.ex. i direktiven till utredningen om vissa jaktfrågor, vars betänkande Jaktens villkor, lämnades till regeringen under 1997 (dir. 1994:127 och SOU 1997:91). I direktiven framhölls bland annat att jakten har en bred och djup folklig förankring i Sverige och att den för många människor är en väsentlig del av livskvaliteten.

De olika utgångspunkterna kan när det gäller vargen sammanfattas som att det i Sverige skall finnas en långsiktigt livskraftig vargstam

samtidigt som det skall vara möjligt att bedriva djurskötsel också i områden där varg förekommer.

4.3 Internationella åtaganden och EG-rätten

Bernkonventionen och art- och habitatdirektivet hindrar inte att vargen åter omfattas av 27 § första meningen och 28 § jaktförordningen

Bernkonventionen och art- och habitatdirektivet anger när undantag får göras från huvudreglerna om skydd för bl.a. vargen. Reglerna i 27 § jaktförordningen tillsammans med de allmänna förutsättningarna för skyddsjakt stämmer överens med konventionens och direktivets undantagsbestämmelser (se avsnitt 2.6.1). Det står därför klart att det inte heller strider mot konventionen eller direktivet att föra in vargen i 27 § första meningen.

De allmänna förutsättningarna för skyddsjakt gäller inte i de fall som avses i 28 § jaktförordningen. Paragrafen ger emellertid endast begränsade möjligheter till skyddsjakt i speciella situationer. Enligt vår mening stämmer den därför överens med art- och habitatdirektivet.

4.4 Behov av skyddsjakt

4.4.1 Allmänt

På några olika områden finns det behov av skyddsjakt på varg. En del kan betecknas som mer allmänna medan andra är begränsade till mer speciella situationer. Man kan därför ha olika synpunkter på deras angelägenhetsgrad.

Det kan här finnas skäl att påpeka att en varg kan avlivas av polisen enligt 9 § jaktlagen om den orsakar avsevärd skada eller om den kan antas vara farlig för människor (se avsnitt 2.7). Naturvårdsverket kan också under vissa förutsättningar besluta om skyddsjakt på varg enligt 24 § och 27 § andra meningen jaktförordningen (se avsnitt 2.6.2 och 2.6.3). Om en varg skulle angripa en människa har var och en rätt att freda sig själv och andra med stöd av brottsbalkens bestämmelse om nöd (se avsnitt 2.8).

4.4.2 Rennäringen

Från rennäringens synpunkt finns ett klart behov av skyddsjakt på varg, även om det rör sig om enskilda fall.

Renskötsel får bedrivas inom det så kallade renskötselområdet. Detta omfattar hela Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt delar av Dalarnas och Västernorrlands län. Inom ramen för landets 51 samebyar bedrivs renskötseln av enskilda företag. Antalet företag uppgick 1998 till 935. Antalet livrenar, dvs. renar som inte tagits ut till slakt utan som används i produktionen, var omkring 230 000. Under 1997/98 slaktades närmare 50 000 renar.

För närvarande finns endast ett fåtal vargar i renskötselområdet men under 90-talets första hälft har föryngring skett vid några tillfällen. De problem med varg under senare tid som kommit till vår kännedom har rört djur som mer tillfälligt har uppehållit sig i områden där det samtidigt funnits renar. Det kan ha rört sig om vargar som kommit söderifrån eller om djur som invandrat från den finsk-ryska populationen. Om den skandinaviska vargstammen fortsätter att utvecklas på det sätt som skett de senaste tio åren kommer vargen att uppträda allt oftare inom renskötselområdet. Enligt bedömningar av forskare verksamma inom vargforskningsprojektet vid Grimsö viltforskningsstation är det bara en tidsfråga innan det finns föryngringar och alltså familjegrupper inom renskötselområdet, såvida inte människan griper in och styr utvecklingen.

Vargen anses allmänt vara en större fara för renskötseln än de andra rovdjursarterna. Skälet till det är att den är en effektiv jägare men också att den jagar på ett sådant sätt att renhjordarna kan flyttas eller splittras. När detta inträffar medför det mycket merarbete för renskötarna. Det kan även leda till att renar hamnar på platser från vilka det är svårt eller omöjligt att få dem tillbaka, vilket i sin tur kan leda till svältdöd. Renskötare som vi har träffat har uttryckt saken ungefär så här.

Här har vi inte någon varg och vi vill inte heller ha någon. Vargen går helt enkelt inte ihop med renskötseln.

Vår bedömning är att det från rennäringens synpunkt finns ett klart behov av skyddsjakt på varg, även om det rör sig om enskilda fall. En växande vargstam skulle snabbt komma att göra behovet än mer påtagligt.

4.4.3 Fäbodbruket

Med utgångspunkt i fäbodbruket finns det för närvarande inte något behov av skyddsjakt på varg annat än lokalt. Men en växande vargstam kan innebära att behovet blir mer allmänt och även ökar i styrka.

Fäbodbruket bygger på att man har får, getter eller nötdjur på bete i skogen. Ofta går djuren fritt men det förekommer också att man har dem inom stängsel. För de flesta fäbodbrukare är djurhållningen en binäring. Genom att driva fäbodar bevarar man också en kultur och bidrar till att hålla landskapet öppet. Många fäbodbrukare får del av EU:s jordbruksstöd just för att hålla landskapet öppet.

Det är svårt att få fram exakta uppgifter om fäbodbrukets omfattning. Vi har i kontakter med Dalarnas fäbodbrukarförening fått uppgift om att det i länet finns minst 75 fäbodar i bruk. Enligt föreningen gick under sommaren 1998 ca 600 nötdjur inklusive kalvar, ca 500 får och ca 140 getter på fritt skogsbete i Dalarna. Fäbodar finns även i Värmlands, Jämtlands, Gävleborgs och Västernorrlands län. Även i Västerbotten finns enstaka fäbodar.

Förekomst av varg kan självfallet försvåra fäbodbruket och inskränka möjligheterna att hålla djur på fritt bete i skogen. Såvitt vi känner till har det emellertid endast vid enstaka tillfällen under senare år hänt att varg angripit får som hållits vid fäbodar. I dagsläget tycks vargen alltså inte vara något utbrett problem och den är för närvarande inte något hot mot fäbodbruket som sådant. Lokalt i områden inom eller i närheten av vargrevir kan vargen dock upplevas som ett verkligt hot. Det finns också en oro bland fäbodbrukarna för vad som kan hända i framtiden om vargstammen ökar.

Sammantaget kan sägas att det med utgångspunkt i fäbodbruket för närvarande inte finns något behov av skyddsjakt på varg annat än lokalt. Men en växande vargstam kan innebära att behovet blir mer allmänt och även ökar i styrka.

4.4.4 Övrig tamdjursskötsel

Behovet av skyddsjakt på varg med hänsyn till tamdjursskötseln i övrigt är sammantaget begränsat. Behov av skyddsjakt kan främst uppstå i speciella situationer och i områden där vargen normalt inte förekommer regelbundet. Möjligheter till skyddsjakt skulle alltså vara till fördel för tamdjursskötseln.

Vargen kan också orsaka skador för andra tamdjursägare än renägare och fäbodbrukare. Hittills är det främst fårägare som drabbats. Problemen för fårnäringen är emellertid begränsade. Enligt uppgifter från Viltskadecenter vid Grimsö forskningsstation betalades under 1997 i landet som helhet viltskadeersättningar för 32 får och 1 kalv som dödats av varg. Fåren hade dödats under totalt 8 vargangrepp. Statistiken för 1998 är i skrivande stund inte färdig.

En viktig förklaring till det låga antalet angrepp är att de flesta fårägare i områden där varg förekommer numera använder elstängsel. Så är det i stort sett vid alla större fårbesättningar i Värmland och Dalarna. De elstängsel som krävs för att få ett skydd mot varg- och andra rovdjursangrepp är visserligen dyrare än andra stängsel men länsstyrelserna har betalat ut bidrag till materialkostnaderna. Stängslena har visat sig vara effektiva. Det förekommer inte några vargskador innanför fungerande elstängsel av denna typ, enligt uppgifter från Viltskadecenter.

Behovet av skyddsjakt på varg med hänsyn till tamdjursskötseln, förutom rennäringen och fäbodbruket, får alltså sammantaget betecknas som ganska begränsat. Behov kan främst uppstå i områden där vargen normalt inte förekommer regelbundet. Även där man vanligtvis har elstängsel kan det hända att man vid något särskilt tillfälle inte kan ha sina djur inom elstängsel. För tamdjursskötseln skulle möjligheter till skyddsjakt alltså vara till fördel. Om antalet vargar ökar i områden med omfattande tamdjursskötsel kan behovet av skyddsjakt komma att öka.

4.4.5 Hundar

> För att minska risken för angrepp på jakthundar skulle en möjlighet till skyddsjakt i vissa situationer kunna vara till fördel.

Det förekommer att vargar angriper och skadar eller dödar hundar. Det är oftast löshundar som används vid jakt på t.ex. hare eller fågel. Vargen ser antagligen hunden som ett byte eller vanligare troligen som en inkräktare i reviret. Det förekommer också uppgifter om att varg angripit hundar som inte använts vid jakt.

År 1998 dödades 2 hundar i Sverige av vargar, enligt uppgifter från Viltskadecenter. I Norge dödades 6. Därutöver har ett antal hundar skadats av varg. Hittills i år (april 1999) har 4 hundar dödats i Sverige och 2 i Norge. I Finland dödas varje år 25–30 hundar av varg, enligt uppgifter från en forskare verksam inom den finska vargforskningen.

Även om antalet angrepp i Sverige inte varit stort har de medfört att jägare i vissa områden tvekar inför att släppa sin hund. Angreppen innebär alltså på vissa håll svårigheter för den i Sverige djupt rotade jakten med löshund. För att minska risken för angrepp på jakthundar skulle därför en möjlighet till skyddsjakt i vissa situationer vara till fördel. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om det klarläggs att en viss varg har en särskild benägenhet att angripa hundar.

I andra länder har man framgångsrikt prövat olika metoder att förebygga vargangrepp på hundar, t.ex. med pinglor eller annat som avger ljud. Sådant har veterligen inte prövats i Sverige. Vid Viltskadecenter arbetar man emellertid för att hitta metoder för att förebygga angrepp. Bland annat skall man försöka ta reda på hur vargar försedda med radiosändare reagerar på närvaro av jakthundar. Viltskadecenter har också i samarbete med Rovviltgruppen i Dalarna och Svenska jägareförbundet utlyst en tävling för metoder att förebygga angrepp.

4.4.6 Förtroende och rättsmedvetande

Majoriteten av befolkningen i Sverige anser att vargstammen bör öka. Trots detta finns det många som saknar förtroende för hur de ansvariga myndigheterna hanterar vargfrågorna och som upplever ett stort avstånd till myndigheterna. Det finns en vanmakt på grund av att man inte har rätt att försvara sin egendom mot ett angrepp från varg, vilket kan leda till minskad respekt för lagar och regler. Ett steg mot att minska den förtroendeklyfta som finns mellan vissa människor och myndigheter kan vara att åter låta varg omfattas av framför allt 28 § jaktförordningen.

Naturvårdsverket lät 1998 Sifo genomföra en undersökning av människors attityder till varg (Naturvårdsverkets rapport 4933). Undersökningen visar att de flesta vill se en växande vargstam. Det gäller såväl människor bosatta i vargområden som landet i helhet. Av alla tillfrågade kunde 69 procent acceptera en vargstam som bestod av 100–200 individer eller mer. Motsvarande siffra för personer bosatta på landsbygden var 64 procent och för personer bosatta i vargområden 65 procent. Vid undersökningstillfället var antalet vargar i Skandinavien 40–60 stycken.

Sedan mitten av 70-talet har Naturvårdsverkets arbete med varg syftat till att bevara arten och att få stammen att växa. Endast i ett fåtal mycket speciella fall har man tillåtit skyddsjakt på varg. Resultatet av

attitydundersökningen kan tolkas som att Naturvårdsverket haft stöd för sitt arbete hos majoriteten av befolkningen.

En positiv syn på varg behöver emellertid inte innebära att man i allt är nöjd med hur vargfrågorna hanteras. Även den som vill att vargstammen skall växa kan anse att skyddsjakt skall få bedrivas under vissa förutsättningar. En stor majoritet (69 procent) av de tillfrågade i undersökningen anser också att det är acceptabelt att begränsa vargstammen på grund av att varg tar tamdjur. Knappt hälften (44 procent) ansåg att ett acceptabelt skäl var att vargen tar hundar.

Vi har träffat och fört samtal med ett stort antal enskilda människor och organisationer. En del har sagt att ansvaret för vargstammen även fortsättningsvis bör ligga på Naturvårdsverket, som har den nödvändiga överblicken. Ofta har man då också uttryckt oro för att större lokalt inflytande kan innebära att högljudda lokala opinioner utan något bredare stöd får alltför stort inflytande. Andra har hävdat att besluten bör fattas av länsstyrelserna som finns närmare de människor som påverkas av besluten.

Många av dem vi mött har emellertid uttryckt att det finns en stor förtroendeklyfta mellan å ena sidan människor som bor i områden där rovdjur förekommer och å andra sidan myndigheter. De myndigheter man syftat på har i första hand varit de ansvariga centrala myndigheterna, dvs. Naturvårdsverket som beslutar om skyddsjakt samt regering och riksdag som ansvarar för utformningen av de bestämmelser som reglerar skyddsjakten.

För närvarande finns det inte någon av riksdagen beslutad rovdjurspolitik. Många av dem vi träffat har också framhållit att det saknas långsiktiga linjer och klara mål för hur de ansvariga myndigheterna skall handskas med rovdjursfrågorna. En kvinna bosatt i Dalsland har i ett brev uttryckt sin syn på hanteringen av vargstammen på följande sätt.

> *Bibehållandet av varg måste ske med sunt förnuft, antingen med skyddsjakt eller annan kontroll, som det är nu löper hela vargfrågan på lösa boliner.*

När det gäller vargen har många tagit upp den vanmakt enskilda människor upplever på grund av att de inte har rätt att försvara sin egendom mot ett angrepp. Från en rad olika håll har man sagt till oss att konsekvensen kan bli att enskilda människor kommer att känna sig tvungna att ta saken i egna händer, dvs. att skjuta eller på annat sätt döda varg oavsett om det är tillåtet eller inte. Enligt de uppgifter som lämnats till oss förekommer det dessutom redan i dag illegal jakt på rovdjur, bl.a. varg, i skilda delar av landet.

Det som framförts till oss om klyftan mellan människor och myndigheter har varit av sådan omfattning och kraft att frågan inte kan förbigås. Förtroendeklyftan, som kommit till uttryck när vi mött människor och pratat om rovdjur, kan också ha en djupare innebörd. Den kan vara ett uttryck för en allmän misstro mot myndigheter och en känsla av att man inte själv kan styra sin livssituation. Detta är därför en fråga som vi återkommer till i huvudbetänkandet.

Vår bedömning i denna del är att det kan vara ett steg mot att minska förtroendeklyftan att återinföra vargen i framför allt 28 § jaktförordningen. Därmed kan också långsiktigt förståelsen för en livskraftig vargstam i Skandinavien komma att gynnas.

4.5 Överväganden angående 28 §

4.5.1 Rättsliga och praktiska aspekter

Om varg åter förs in i 28 § jaktförordningen blir det möjligt för enskilda att under vissa förutsättningar döda varg, utan att de först måste vända sig till någon myndighet. Även om paragrafen endast ger begränsade möjligheter att agera är det ändå viktigt för många att det finns en möjlighet att i en akut situation försvara sina djur.

En viktig skillnad mellan 28 § jaktförordningen och de andra bestämmelserna om skyddsjakt är att den ger enskilda möjlighet att under vissa förutsättningar agera utan något beslut från Naturvårdsverket eller någon annan myndighet när ett tamdjur angrips (se avsnitt 2.6.3). Angående vad som gäller enligt brottsbalkens bestämmelser om nöd, se avsnitt 2.8.

Om varg tas med i 28 § ger man tamdjursägare en god möjlighet att i förväg bedöma när de kan ingripa. En sådan bedömning av stadgandet om nöd är säkerligen svårare för den enskilde.

Det är ett väsentligt moment i 28 § att man kan ingripa omedelbart, utan att behöva vända sig till någon myndighet. Även om paragrafen är snävt formulerad och endast ger begränsade möjligheter att agera är detta enligt vår bedömning ändå viktigt för många människor. För det första på grund av rent praktiska skäl, dvs. att man faktiskt kan försvara sina tamdjur i en akut situation. Därtill kommer, som vi förstått under våra många möten runt om i landet, den känslomässiga sidan av saken. Man vet att man under vissa omständigheter får ingripa och inte är hänvisad till att fråga någon myndighet om lov.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att försöka minska den förtroendeklyfta mellan många människor som lever i områden där varg förekommer och myndigheter, som kommit till uttryck vid våra möten. Vi bedömer att det kan bidra till att minska klyftan om varg åter tas med i 28 §, vilket i sin tur kan bidra till att öka acceptansen för vargen.

Det går emellertid inte att bortse från att det finns en risk i att släppa myndighetskontrollen. Det finns därför anledning att överväga hur omfattande bestämmelsen bör vara när det gäller arten. En lösning kan ju vara att göra särskilda begränsningar av rätten att tillämpa paragrafen när det gäller varg, så att det endast blir tillåtet i situationer där det framstår som nödvändigt.

För rennäringens del finns ett konkret, starkt och direkt påtagligt behov av att ha en möjlighet till skyddsjakt på varg enligt de förutsättningar som ges i 28 §. Även för fäbodbrukets del finns det i vart fall lokalt ett behov av en sådan möjlighet.

Om man vill begränsa möjligheterna till skyddsjakt på varg med stöd av 28 § är en väg att endast tillåta skyddsjakt vid angrepp på renar. Vill man tillgodose även fäbodbrukets behov är det svårare att göra begränsningen till vissa arter av tamdjur. En lösning för att täcka in även fäbodbruket är att begränsa möjligheterna till skyddsjakt till angrepp på tamdjur som ingår i näringsverksamhet. Med denna lösning kommer paragrafen att omfatta också angrepp på andra djur än sådana som hålls vid fäbodar. Utanför hamnar t.ex. får som någon har som hobby och oftast också hundar. Även fäbodar av hobbykaraktär hamnar utanför.

På många håll skulle det kanske finnas förståelse för att man begränsar möjligheterna till skyddsjakt till fall då renar angrips. Å andra sidan skulle detta kunna förstärka de konflikter som på sina håll finns mellan renskötare och annan befolkning inom renskötselområdet och därför i ett större perspektiv kunna få negativa konsekvenser för rennäringen. En begränsning till tamdjur i näringsverksamhet skulle förmodligen vara svår för många att förstå och acceptera. En sådan begränsning skulle därför kunna bidra till ytterligare ökad misstro mot myndigheter.

4.5.2 Konsekvenser för vargstammen

Hur många vargar kommer att dödas?

> För det fall vargen återinförs i 28 § kommer detta förmodligen att leda till att någon eller några enstaka vargar dödas per år.

Om man åter tillåter skyddsjakt på varg enligt 28 § öppnas en möjlighet till skyddsjakt utan något direkt inflytande från någon myndighet. Detta skulle kunna leda till att ett stort antal vargar kommer att dödas utan möjlighet till styrning av jakten. Mot att en sådan utveckling skulle bli följden talar att paragrafen är snävt formulerad och att den därför bara kommer att tillämpas i ett fåtal fall. När det gäller de rovdjursarter som redan i dag omfattas av paragrafen är vår uppfattning att den tillämpats bara i ett fåtal fall. Denna bedömning bygger på de uppgifter vi fått genom våra omfattande kontakter med myndigheter, organisationer och enskilda människor.

En skillnad mellan vargen och de arter som för närvarande ingår i paragrafen är att vargen ibland angriper jakthundar (se avsnitt 4.4.5). Vargangreppen sker då oftast vid tillfällen då det finns beväpnade människor i närheten. Det skulle kunna innebära att varg skulle dödas med stöd av 28 § oftare än de andra arterna. Förslag att återinföra vargen i paragrafen har också framförts från hundägare och jägare.

Möjligheterna att använda sig av paragrafen i sådana sammanhang är emellertid begränsade. En förutsättning för skyddsjakt enligt paragrafen är ju att det har skett ett angrepp och att det finns skälig anledning att befara ett nytt angrepp. Det innebär att det måste finnas någon objektiv omständighet som ger anledning att befara att en viss varg som angriper en hund kommer att göra det igen. Finns det inte någon sådan omständighet får man inte med stöd av paragrafen döda vargen (jfr. avsnitt 2.6.3).

Vi bedömer att om varg skulle tas med i 28 §, så skulle detta förmodligen leda till att endast någon eller några enstaka vargar skulle dödas per år.

Effekter på vargstammens utveckling

> Om skyddsjakt enligt 28 § jaktförordningen på varg endast leder till att enstaka vargar dödas behöver det inte ha någon avgörande betydelse för vargstammens utveckling.

När det gäller 28 § är det svårare att bedöma effekterna på vargstammen. Om följden skulle bli att ett stort antal vargar dödas på kort tid skulle detta säkerligen kunna vända utvecklingen. Vargstammen är inte så stor att den tål att ett större antal vargar dödas.

Det är emellertid vår bedömning att ett återinförande av vargen i paragrafen endast skulle leda till att enstaka vargar skulle dödas. Men även effekterna av detta är svåra att bedöma. De kan variera beroende på vilken individ det är fråga om. Är det fråga om en ensam ungvarg kanske det inte har några andra konsekvenser än att just den individen försvinner. Är det däremot fråga om ett alfadjur, dvs. ett av ledardjuren, i en familjegrupp kan det få stora effekter (se avsnitt 3.1). Det kan leda till att reproduktionen i gruppen upphör under något eller några år eller till att den splittras. Om den splittras kan detta i sin tur leda till att ingen av medlemmarna i gruppen kommer att reproducera sig under de närmaste åren. Det kan leda till ökad dödlighet bland de kvarvarande vargarna men skulle också kunna få den effekten att flera olika familjegrupper bildas av den gamla.

De vargindivider som skulle komma att dödas med stöd 28 § är sådana som med säkerhet vid åtminstone något tillfälle angripit ett tamdjur. Vid annan skyddsjakt kan man inte vara helt säker på att jakten verkligen gäller ett djur som orsakat skador.

Såvitt man i dag känner till härstammar de skandinaviska vargarna från endast ett fåtal individer (se avsnitt 3.2). Den genetiska variationen har minskat de senaste 15 åren och det finns risk att detta kommer att fortsätta om stammen inte får ett genetiskt tillskott utifrån. Utan något tillskott riskerar den också att drabbas av inavel. Dessa risker för stammens överlevnad kan undvikas genom invandring av varg från den finsk-ryska populationen. I dag vet man inte med säkerhet om det förekommer någon sådan invandring. I allt fall är det inte troligt att det förekommer i någon större omfattning.

Om det förekommer invandring av varg är de invandrade individerna ur ett genetiskt perspektiv särskilt viktiga. Detta gäller emellertid endast om de får möjlighet att fortplanta sig. Skyddsjakt kan innebära att just en invandrad individ dödas. Detta talar särskilt emot skyddsjakt i norra Sverige, som en invandrande varg måste passera för att nå Mellansverige där större delen av den skandinaviska populationen finns.

Sammantaget är det alltså svårt att förutse konsekvenserna av att några enstaka vargar dödas genom skyddsjakt. Särskilt gäller det när man väger in de genetiska aspekterna. Man måste också ta hänsyn till det självklara att vargar kan dö på andra sätt än genom skyddsjakt, t.ex. av sjukdom, i trafikolyckor eller genom olaglig jakt. Skyddsjakt sammantaget med andra dödsorsaker skulle kunna tänkas få märkbara

konsekvenser för vargstammens utveckling. Om t.ex. ett par alfadjur ur olika familjegrupper dödas under skyddsjakt samtidigt som alfadjur i några andra grupper dör av andra orsaker kan det leda till att utvecklingen bromsas eller kanske vänder neråt. Från de senaste åren finns också ett antal kända fall då vargar dödats genom trafikolyckor samt laglig och olaglig jakt.

Naturvårdsverket har gjort en bedömning av hur stor vargstammen bör vara innan vargen åter förs in i 28 §. I en skrivelse till regeringen med förslag till ändringar i jaktförordningen (dnr 350-3847-96 Nv) anförde verket:

> *Vargstammen är emellertid under ökning och det kan hända att det i år har fötts vargkullar på flera olika håll. Eftersom vargen har stor förmåga att snabbt föröka sig kan detta i så fall leda till en ganska snabb ökning av stammen. Om så blir fallet är Naturvårdsverket berett att förorda att även varg tillförs den artuppräkning som finns i 28 §, men dock inte förrän det är klarlagt att artens framtid inte riskeras i landet. Verket har gjort bedömningen att när det finns 10 etablerade vargpar på den skandinaviska halvön – inte nödvändigtvis reproducerande – så är detta kriterium uppfyllt.*

Såvitt man känner till finns det i dag sex familjegrupper och därutöver tre revirmarkerande par i Skandinavien (se avsnitt 3.3). Antalet etablerade par har således i dag inte nått den nivå som Naturvårdsverket ansett nödvändig för att stammens framtid inte skall riskeras.

Antalet vargar och etablerade par är dock så stort att utvecklingen knappast helt ändrar riktning även om något eller några alfadjur dödas. Den främsta risken med att ta med vargen i paragrafen är som vi redan pekat på att det kan innebära att en varg som invandrat från den finsk-ryska populationen dödas.

Forskare från vargforskningsprojektet vid Grimsö forskningsstation har diskuterat den skandinaviska vargsituationen med amerikanska vargforskare och med personer inom viltförvaltningen i Alaska. I Nordamerika finns betydande erfarenheter av tillväxande vargstammar. De amerikanska forskarna och tjänstemännen bedömde att man i Skandinavien kan förvänta sig en fortsatt snabb tillväxt av vargstammen och ett ökat antal familjegrupper. Åsikten framfördes att man i Skandinavien inom den närmaste tiden borde börja med en begränsad jakt på varg. Syftet skulle bland annat vara att prova ut jaktmetoder. Uppgifterna om samtalen har vi fått från forskare vid vargforskningsprojektet.

Sammantaget framstår det som en rimlig bedömning att skyddsjakt enligt 28 §, som endast leder till att enstaka vargar dödas, troligen inte

kommer att få någon avgörande betydelse för vargstammens utveckling. Risken att flera alfadjur skulle dö inom en begränsad tid på grund av att arten åter tas med i 28 § måste anses som liten. Därtill konstaterar vi att vargstammen de senaste tio åren haft en hög tillväxttakt, trots att ett antal djur dödats under denna tid.

4.6 Förslag angående 28 §

Vi föreslår att skyddsjakt på varg enligt 28 § jaktförordningen skall tillåtas på samma villkor som för de andra rovdjursarter som omfattas av paragrafen.

Vi har vägt de skäl för och mot återinförandet av varg i 28 § jaktförordningen som redovisats ovan mot varandra. Vi konstaterar då att vargstammen i Skandinavien under de senaste tio åren ökat med ca 30 procent per år dock med en avmattning det senaste året. Stammen har ännu inte nått upp till en nivå där den kan anses långsiktigt livskraftig. Detta förhållande kommer att få betydelse för de förslag som läggs fram i vårt kommande huvudbetänkande rörande en samlad rovdjurspolitik. Mer långsiktiga åtgärder måste övervägas både för att vargstammen skall kunna uppnå en nivå där livskraften kan bedömas som säker och för att detta skall kunna ske i en acceptabel samexistens med näringar och människor i de områden som hyser varg.

Vår bedömning i den nu aktuella frågan, skyddsjakt på varg, är emellertid att endast ett fåtal vargar skulle dödas på grund av denna åtgärd och att detta därför sannolikt inte heller kommer att få någon avgörande betydelse för vargstammens utveckling. Frågan om skyddsjakt på varg har en begränsad betydelse vid de långsiktiga överväganden som vi har att göra i vårt huvudbetänkande.

En utgångspunkt för vårt uppdrag är att det skall vara möjligt att bedriva djurskötsel även där det förekommer varg. På vissa områden finns starka behov av möjligheter till skyddsjakt på varg enligt 28 §. Att tillåta skyddsjakt på varg enligt paragrafen skulle om den uppfattas rätt kunna bidra både till att öka acceptansen för arten och minska den klyfta mellan enskilda och myndigheter som många upplever.

Vid en avvägning av de olika aspekterna anser vi att de skäl som talar för att vargen återförs i paragrafen väger över. Några begränsningar till angrepp på särskilda kategorier av tamdjur bör inte införas. Vi föreslår därför att vargen återförs i 28 §.

Vi föreslår vidare, med hänsyn till att största möjliga försiktighet bör iakttas även om vargen återförs i 28 § jaktförordningen, att

Naturvårdsverket ges uppdraget att noggrant följa i vilken omfattning och på vilket sätt denna möjlighet utnyttjas.

4.7 Överväganden angående 27 §

4.7.1 Rättsliga och praktiska aspekter

Om varg omfattas av 27 § första meningen jaktförordningen kommer Naturvårdsverket att ha full kontroll över omfattningen av den eventuella skyddsjakten och ha möjlighet att styra skyddsjakten till de platser där behovet är som störst.

Redan i dag kan Naturvårdsverket besluta om skyddsjakt på varg på ett sådant sätt att man t.ex. tillåter att ett visst antal vargar fälls inom ett angivet område (7 § jaktlagen och 24 § jaktförordningen). Det är då inte nödvändigt att peka ut någon särskild vargindivid. För att skyddsjakt skall kunna äga rum måste dock både förutsättningarna i 7 § jaktlagen och de allmänna förutsättningarna för skyddsjakt vara uppfyllda (se avsnitt 2.6.1 och 2.6.2). Det förutsätts emellertid inte att någon har ansökt om skyddsjakt utan beslutet fattas på initiativ av Naturvårdsverket.

Förutom varg omfattas bland annat björn, lo, järv och rovfåglar av Naturvårdsverkets möjlighet att besluta om skyddsjakt enligt 7 § jaktlagen och 24 § jaktförordningen. Det är med stöd av dessa Naturvårdsverket under senare år beslutat om skyddsjakt på björn och lo.

Om varg åter kommer att omfattas av 27 § första meningen jaktförordningen får Naturvårdsverket möjlighet att tillåta jakt på varg utan att peka ut en viss individ, liksom enligt de nyss nämnda bestämmelserna. Enligt 27 § skall emellertid initiativet till skyddsjakten komma från enskilda. Om varg omfattas av paragrafen kan alltså en viss enskild person eller sammanslutning av personer ansöka om tillstånd att skjuta ett visst antal djur. Det gör det möjligt för Naturvårdsverket att på ett enkelt sätt styra skyddsjakten till den plats där behovet är störst. Till exempel skulle en särskilt utsatt renägare eller sameby kunna få ett tillstånd.

Den nuvarande möjligheten att besluta om skyddsjakt på varg och enligt 7 § jaktlagen och 24 § jaktförordningen förutsätter att det på grund av vargbeståndets storlek som sådant finns risker för allvarliga skador. I det avseendet är 27 § första meningen vidare. Skyddsjakt kan tillåtas på de arter som räknas upp om det behövs för att förhindra skador. Det krävs inte att beståndets storlek i sig innebär risker för

skador. Men de allmänna förutsättningarna för skyddsjakt måste vara uppfyllda. Dessa innefattar bl.a. att upprätthållandet av den aktuella artens bevarandestatusen inte får försvåras. Detta innebär möjligheterna att tillåta skyddsjakt enligt 27 § jaktförordningen inte skiljer sig så mycket från förutsättningarna enligt 7 § jaktlagen och 24 § jaktförordningen.

En invändning mot att föra in vargen i 27 § första meningen är att det redan är möjligt att tillåta jakt på enskilda skadegörande vargindivider och att detta tillgodoser de behov av skyddsjakt som finns. Mot detta kan anföras att det oftast är svårt att med säkerhet fastställa att det är en särskild individ som orsakar skada. Om varg omfattas av 27 § första meningen slipper den skadelidande utreda om det är en viss individ som angriper hans eller hennes tamdjur eller om skadorna orsakas av olika individer vid olika tillfällen.

Det finns ett särskilt skäl att nu föra in vargen i 27 § första meningen, utan att därför ta ställning till om jakt bör tillåtas enligt denna. Vargen har en förmåga att snabbt föröka sig. Det är inte omöjligt att vargstammen på några års sikt kan öka i antal högst märkbart. Vårt huvudbetänkande kommer först i december detta år. Förslagen i detta skall behandlas av regering och riksdag. Nya regler kan därför träda ikraft tidigast någon gång under 2001, om inte regeringen dess för innan gör några ändringar i jaktförordningen. Det kan därför vara av värde att redan nu göra det möjligt för Naturvårdsverket att tillåta skyddsjakt på varg under de förutsättningar som ges i 27 § första meningen.

Sammantaget är bedömningen att införandet av vargen i 27 § första meningen inte skulle vidga möjligheterna till skyddsjakt i någon större omfattning. Liksom i dag skulle Naturvårdsverket ha full kontroll över omfattningen av den eventuella skyddsjakten. Med en restriktiv hållning från verket och med den nuvarande vargstammen behöver det inte bli någon skillnad mot vad som skulle vara fallet med regelverkets nuvarande utformning. Däremot ger 27 § första ledet den fördelen att Naturvårdsverket skulle få bättre möjligheter att styra eventuell skyddsjakt. Mot denna bakgrund ter sig frågan om vargen bör föras in i paragrafen okomplicerad.

4.7.2 Konsekvenser för vargstammen

Hur många vargar som kommer att dödas med stöd av 27 § första meningen jaktförordningen, om vargen åter förs in där, är beroende av de beslut som Naturvårdsverket fattar med stöd av paragrafen. Det får knappast några negativa konsekvenser för vargstammens utveckling om arten åter tas med i 27 § första meningen jaktförordningen.

Om varg tas med i 27 § första meningen jaktförordningen har Naturvårdsverket möjlighet att avgöra hur många vargar som får fällas enligt paragrafen. Frågan om tillstånd till skyddsjakt skulle tas upp efter ansökningar från enskilda. Konsekvenserna för vargstammen är alltså beroende av de beslut som fattas med stöd av paragrafen.

Naturvårdsverket följer kontinuerligt vargstammens utveckling. För att kunna göra detta är man beroende av uppgifter från inventeringar och pågående forskning. Vid sitt ställningstagande till en ansökan om skyddsjakt på varg skulle verket göra en bedömning av vargstammens situation vid tiden för ansökan och det behov av skyddsjakt som finns. Man skulle då också kunna beakta hur många vargar som eventuellt fällts med stöd av 28 §.

Vid beslut enligt 27 § första meningen skulle Naturvårdsverket kunna beakta behovet av att vargar invandrar från den finsk-ryska populationen. Om det finns särskild anledning att tro att en invandrad vargindivid finns i ett visst område skulle man kunna undvika att tillåta jakt just där.

För att Naturvårdsverket skall få besluta om skyddsjakt enligt 27 § jaktförordningen måste de allmänna förutsättningarna för skyddsjakt vara uppfyllda. Redan av dessa framgår att Naturvårdsverket inte kan tillåta skyddsjakt i någon större omfattning, såvida vargstammen inte är så stor att den kan anses långsiktigt livskraftig.

Sammantaget är vår bedömning att det knappast kan få några negativa konsekvenser för vargstammens utveckling om arten åter omfattas 27 § första meningen.

4.8 Förslag angående 27 §

Vi föreslår att skyddsjakt på varg enligt 27 § första meningen jaktförordningen skall tillåtas.

Vi föreslår att varg åter skall omfattas av 27 § första meningen jaktförordningen. Denna åtgärd är i dag relativt okontroversiell. Om och i så fall i vilken omfattning skyddsjakt bör tillåtas enligt paragrafen kommer att bli en uppgift för Naturvårdsverket att bedöma. Med vargstammens nuvarande storlek och utbredning kan enligt vår uppfattning endast en mycket restriktiv tillämpning komma i fråga.

4.9 Överväganden om förföljelserätt

Vi går i detta betänkande inte närmare in på frågan om att återinföra förföljelserätten. I slutbetänkandet avser vi att ta upp behovet av mer genomgripande förändringar av bestämmelserna om skyddsjakt.

Utrymmet för skyddsjakt enligt 28 § jaktförordningen är begränsat. I samband med att man överväger om varg åter skall omfattas av paragrafen kan det därför finnas skäl att ta upp frågan om också den så kallade förföljelserätten skall återinföras (se avsnitt 2.6.3).

Om såväl varg som förföljelserätt införs i paragrafen får den i allt väsentligt samma lydelse som den hade fram till 1990. Ett sådant tillvägagångssätt innebär emellertid att man vidgar möjligheterna till skyddsjakt inte bara på varg utan också på björn, järv och lo, som redan i dag ingår i artuppräkningen i paragrafen. Det är också tänkbart att endast införa förföljelserätt för varg. Detta skulle innebära att möjligheterna till skyddsjakt på varg blir vidare än för de andra arterna.

I detta betänkande behandlar vi endast frågor om skyddsjakt på varg. Det skulle krävas särskilda överväganden för att kunna ta ställning till det lämpliga i att vidga möjligheterna till skyddsjakt också på björn, järv och lo. Skadesituationen motiverar inte att möjligheterna till skyddsjakt på varg är vidare än för de andra arterna. Vi går därför nu inte in på frågan om att återinföra förföljelserätten utan har valt att endast överväga om varg skall återinföras i de aktuella paragraferna.

Vi avser att i slutbetänkandet överväga behovet av mer genomgripande förändringar av bestämmelserna om skyddsjakt. Vi kommer då också att behandla frågan om förföljelserätten.

4.10 Ikraftträdande

Våra förslag bör kunna genomföras i sådant takt att de ändrade reglerna kan träda i kraft den 1 oktober 1999.

Tiden från att de nu föreslagna ändringarna träder i kraft till dess att regeringen efter en remissomgång skall behandla förslagen i vårt huvudbetänkande får i realiteten karaktären av försöksperiod. Huvudbetänkandet, i vilket vi åter kommer att behandla frågor som rör skyddsjakt, skall överlämnas till regeringen i december 1999. Det betyder att remissförfarandet kan vara avslutat till sommaren 2000. Om man vid den tidpunkten kan se att de nu föreslagna ändringarna fått oönskade konsekvenser kan man då göra de korrigeringar som befinns nödvändiga.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från Lennart Nyman (Världsnaturfonden WWF) och Klas Hjelm (Svenska Naturskyddsföreningen)

Generellt anser vi att rovdjursutredningen gjort en mycket gedigen översikt av den lagstiftning, den praxis och alla de problemställningar på internationell, nationell, regional och lokal nivå som förekomsten av en vargpopulation innebär. I huvudsak delar vi också de slutsatser som utredningen dragit i löpande text, men vi tycker inte att de återspeglas i utredningens förslag när det gäller 28 § jaktförordningen. Utredningen framlägger två förslag till ändringar i jaktförordningen. Dessa behandlas separat nedan.

27 § jaktförordningen

Vår utgångspunkt är att ansvaret för förvaltningen av de stora rovdjuren måste ligga på central nivå, så länge populationerna av de fyra arterna inte kan anses långsiktigt säkrade. Vargen är fortfarande klassad som akut hotad. Det är därför enligt vår mening nödvändigt att den högsta ansvariga faunavårdsmyndigheten i landet, Naturvårdsverket, har full kontroll över vargstammens utveckling och också över alla situationer då varg lagligen avlivas. Detta är också enligt vår uppfattning i överensstämmelse med såväl Bernkonventionen som EU:s art- och habitatdirektiv. Endast Naturvårdsverket kan meddela tillstånd till skyddsjakt enl 27 § jaktförordningen och har därmed full kontroll.

Vi anser därför att vargen kan återinföras i första delen av 27 §.

Det som blir avgörande är hur paragrafen i denna del kommer att tillämpas vad gäller vargen. Vi vill därför betona betydelsen av att Naturvårdsverket tillämpar paragrafen med den restriktivitet som är nödvändig med hänsyn till vargstammens nuvarande status och utveckling.

28 § jaktförordningen

Utredningen hänvisar till EUs art- och habitatdirektiv där en av huvudförutsättningarna för att man ska ha rätt att avsiktligt fånga och döda djur (som omfattas av direktivet) är, att inte en gynnsam bevarandestatus hos den berörda arten försvåras. Mer konkret säger utredningen att *"undantag inte får göras om undantaget kan medföra att artens långsiktiga överlevnad försvåras eller dess utbredningsområde minskar"*.

Vidare säger utredningen att "de allmänna utgångspunkterna för utredningsarbetet innebär att det i Sverige skall finnas en långsiktigt livskraftig vargstam...", samt *"att förslagen skall ge vargen som art möjlighet att långsiktigt överleva i Sverige"*.

Ett återinförande av vargen under 28 § innebär att enskilda, under vissa förutsättningar, har möjlighet att själva ingripa och döda varg utan förhandsmedgivande av Naturvårdsverket eller annan myndighet. Den ansvariga myndighetens kontroll av vargstammens populationsutveckling försvåras och försenas, och en rad andra faktorer talar mot införandet av vargen under denna paragraf i dagsläget:

1) Enligt preliminära uppskattningar av vargpopulationen i Sverige/ Norge vintern 1998/99 uppgår stammen till 54–71 individer. Detta är ingen ökning i förhållande till situationen 1997/98, och även om vissa individer kan tillkomma i den slutliga analysen av inventeringsresultaten, är det tveksamt om stammen över huvud taget haft någon statistiskt signifikant ökning under det senaste året. Den snabba ökningen under de senaste åren har alltså brutits, men mer intressant är att *även det högre talet, ca 70 djur, är endast ca 1/3 av det lägsta antal djur som rekommenderas om Sverige ska leva upp till målet om en långsiktigt livskraftig vargpopulation – en av utredningens grundförutsättningar!*

Utredningen gör själv bedömningen att a) under förutsättning att det förekommer viss invandring av varg från Finland till Skandinavien skulle en stam av ca *200* djur kunna bedömas som livskraftig. Om ingen invandring skulle förekomma, dvs. om den skandinaviska vargpopulationen var genetiskt isolerad, måste b) antalet vargar öka till ca *500* för att den långsiktiga överlevnaden skulle vara säkrad. En särskild expertgrupp tillsatt av utredningen, sammansatt av en viltekolog, två populationsekologer, en populationsgenetiker och en evolutionär genetiker, har bl a försökt fastställa *det kritiska minimiantal* som skulle behövas för att garantera ett bevarande av den skandinaviska vargpopulationen i ett 100-årsperspektiv.Med hänsyn till genetiska, demografiska och

miljömässiga förhållanden rekommenderade dessa experter att c) det skulle behövas en population om ca *500* djur.

Slutligen gör expertgruppen bedömningen att "jakt eller annan form av decimering är bevarandebiologiskt oacceptabelt idag".

Mot bakgrund av denna argumentation kan vi inte acceptera att vargen införs under 28 § innan den absoluta miniminivån för hållbar överlevnad garanterats – d v s ca 200 djur.

2) Enligt utredningen utgörs den främsta risken med att återinföra vargen i 28 § att det kan innebära att en "varg som invandrat från den finsk-ryska populationen dödas". Om möjligheterna att vidmakthålla en invandring till Skandinavien av varg från den finsk/ryska populationen minskar så ökar i motsvarande grad den genetiska isoleringen av den skandi-naviska vargstammen och därmed behovet att upprätthålla en betydligt större vargpopulation – 400–500 djur enl utredningen.

Eftersom dessa individer med nödvändighet kommer att röra sig söderut genom renskötselområdet, där behovet av skyddsjakt rimligen är störst, har de alltså små möjligheter att överleva. Det är dessutom omöjligt att avgöra i en skyddsjaktsituation om en varg är en invandrad ungvarg från Sydsverige, ett värdefullt alfadjur från någon av de etablerade familjegrupperna, eller ett ur genetisk synpunkt mycket värdefullt djur från den finsk/ryska populationen.

Risken att man vid skyddsjakt enl 28 § i renskötselområdet råkar döda något av de få djur som eventuellt är på vandring söderut från den finsk/ryska populationen är så stor, att vi anser att man, bl.a. med åberopande av försiktighetsprincipen, inte bör tillstyrka skyddsjakt enl denna paragraf i dagsläget.

3) Utredningen gör bedömningen att om vargen återinförs i 28 § kommer detta *förmodligen att leda till att någon eller några enstaka vargar dödas per år*. Å andra sidan säger utredningen att *"detta skulle kunna leda till att ett stort antal vargar kommer att dödas utan att det finns någon möjlighet till styrning av jakten"*.

Vi anser att denna osäkerhet i bedömningen, som vi för övrigt delar, är ett klart exempel på när försiktighetsprincipen bör tillämpas. Vi vet helt enkelt för lite om vad som skulle kunna hända med vargstammens tillväxt om 28 § tillämpas.

4) Vi delar utredningens synpunkt att det främst är rennäringen som bör tillåtas skydda sina djur genom skyddsjakt. Samtidigt bedömer vi att det också främst är inom renskötselområdet som behovet av att kunna tillgripa 28 § kommer att vara störst, samtidigt som riskerna är störst inom detta område att även värdefulla avelsdjur av varg kommer att fällas.

Vi gör därför bedömningen att rennäringens (och även andra tamdjursägares) berättigade krav på skydd mot vargar bör ske genom tillämpande av 27 § jaktförordningen, till dess att vargstammen i Skandinavien vuxit till ca 200 djur.

Med hänvisning till de kommentarer som vi lämnat ovan delar vi inte utredningens åsikt när det gäller att återinföra vargen under 28 § jaktförordningen. Vi anser att 27 § ger tillräckligt skydd för både skadelidande människor och för vargpopulationen till dess att vargpopulationen i Skandinavien når en storlek på ca 200 djur.

Särskilt yttrande från Per Gustav Idivuoma (Svenska Samernas Riksförbund) och Bror Saitton (Sametinget)

28 § jaktförordningen

Från rennäringens sida vill vi som experter understryka vikten av att en ändring av 28 § jaktförordningen beträffande varg måste vara praktiskt tillämpbar för den enskilde renägaren/vårdaren som i ett trängt läge skall kunna skydda sin egendom från vidare rovdjursangrepp.

Finns inte förföljelserätt, förfelas grundsyftet och bestämmelsen blir i praktiken verkningslös, om syftet med förordningsändringen skall vara att skydda sin egendom. Även om vi ser det positivt att skyddsjakt kan omfatta också varg, måste vi understryka att ett verkligt skydd måste innebära att förföljelserätt föreligger eftersom skadesituationen vad gäller varg är speciell.

Även rättssäkerhetsskäl talar för en utvidgning av bestämmelsen i 28 § jaktförordningen till förekommande av tolkningsproblem om dödandet skett "i omedelbar anslutning till angrepppet".

Kommittédirektiv

En sammanhållen rovdjurspolitik

Dir. 1998:6

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 1998

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda frågan om en sammanhållen rovdjurspolitik.

Utredaren skall

- utarbeta förslag till en sammanhållen rovdjurspolitik som gör en helhetssyn på de biologiska, jaktliga och näringsmässiga frågorna möjlig,
- beskriva intressekonflikterna samt lämna förslag till åtgärder för att begränsa dem och för att åstadkomma en bättre samverkan mellan företrädare för bevarandeintressen, näringsidkare, jägare och lokalbefolkning som berörs av rovdjursförekomsten,
- analysera behovet av förändringar i reglerna för ersättningssystemen med utgångspunkt i nu gällande principier för ersättning för rovdjursskador på ren samt ersättningssystemet för övriga tamdjur,
- beskriva hur behovet av inventeringar, forskning och information kan tillgodoses och finansieras och
- under uppdragets utförande samråda med företrädare för aktuella intressegrupper i syfte att eftersträva förankring av förslagen hos berörda intressenter.

Mål och riktlinjer för naturvårdsarbetet

Riksdagen beslutade år 1990 om mål och riktlinjer för naturvårdsarbetet (prop. 1990/91:90, bet.1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Enligt dessa skall den biologiska mångfalden och den genetiska variationen säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Målet innebär att rovdjursstammarna skall ha en sådan utbredning och numerär, att arternas långsiktiga överlevnad i Sverige kan säkerställas.Enligt 4 § jaktlagen (1987:259) stadgas att viltet skall vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och att främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. Säkerställandet av de fyra stora rovdjursarterna, dvs björn, varg, järv och lo sker bl.a. genom restriktivitet i fråga om att tillåta jakt. Fasta rovdjursstammar orsakar emellertid skador för bl.a. tamdjurssskötseln och då främst renskötseln. För att ge dem som bedriver tamdjurssskötsel möjlighet att skydda sina intressen finns i jaktlagen bestämmelser som innebär att jakt på rovdjur kan tillåtas under vissa bestämda förutsättningar, bl.a. för att förhindra allvarlig skada på boskap.

Bakgrund

Den svenska rovdjurspolitiken omfattar ett stort antal frågor, alltifrån jaktregler och åtaganden internationellt till ersättning för rovdjursskadad egendom.

De fyra stora rovdjursarterna samt örnarterna utgör värdefulla inslag i vår fauna och är även internationellt betydelsefulla. Sverige har genom konventionen den 19 september 1979 om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, Bernkonventionen (SÖ 1983:30) åtagit sig att skydda bl.a. de fyra stora rovdjuren och örnarterna. Genom rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) åläggs medlemsstaterna motsvarande skyldighet att förbjuda avsiktlig fångst och avsiktligt dödande av bl.a. varg, björn, lo och kungsörn. Sveriges nationella regler beträffande jakt på rovdjur har anpassats efter dessa regler.

Statens naturvårdsverk är central tillsynsmyndighet för jakt- och faunavårdsfrågor. Naturvårdsverket handlägger frågor som rör rovdjursförekomst och tillstånd till jakt efter rovdjur.

Rovdjurens antal och utbredning har under åren genomgått stora och snabba förändringar. Under 1800-talets andra hälft decimerades stammarna i Sverige kraftigt. Även under 1900-talet har förändringarna varit påtagliga. Samtliga fyra stora rovdjursarter ökar numera i landet såväl till antal som i utbredning. Antalet stora rovdjur i Sverige är i dag större än det varit någon gång sedan första världskriget.

Med växande rovdjursstammar följer ökade skador på tamdjur, främst ren men också får och hundar. En grundläggande förutsättning för att berörda näringsidkare, lokalbefolkningen och rovdjuren skall kunna existera sida vid sida är bl.a. att frågor om skador och skadeersättningar ges en långsiktig och för berörda parter acceptabel lösning. Reglerna för ersättning för skada på renar och andra tamdjur har ändrats påtagligt de senaste åren , bl.a med syftet att täcka de verkliga förlusterna och att öka motivationen för att förebygga skador. Riksdagen beslutade år 1992 (prop.1992/93:32 om samerna och samisk kultur m.m., bet.1992/92:BoU8) om principer för ersättning som, när det gäller renar, bygger på förekomst och föryngring av rovdjur i samebyarna. Det nya ersättningssystemet trädde i kraft den 1 januari 1996.

Naturvårdsverket och Sametinget träffade en överenskommelse år 1995 som innebär att rennäringen accepterar viss rovdjursförekomst men också att rovdjursstammarna inom renskötselområdet skall decimeras om antalet rovdjursföryngringar överstiger en viss nivå. När det gäller annan skada av vilt kan bidrag i första hand lämnas för åtgärder för att förebygga skada. Bidrag till sådana åtgärder eller ersättning för uppkommen skada lämnas inte om det gått att försäkra sig mot skadan. Frågan om målen för rovdjursförvaltningen har på nytt väckts i samband med den ökade rovdjursförekomsten i renskötselområdet och spridningen av rovdjur till andra delar av landet. Ökningen av rovdjursstammen har under de senaste åren medfört en väsentlig ökning av antalet ansökningar till Naturvårdsverket om olika former av jakt på de fyra stora rovdjursarterna och på örn. Naturvårdsverket har, med iakttagande av den s.k. försiktighetsprincipen, medgett skyddsjakt i större utsträckning än tidigare, framför allt när det gäller lodjur. Många sökanden har emellertid begärt att få minska antalet rovdjur väsentligt mer än vad Naturvårdsverket medgivit. För att fördela ersättningen för rovdjursrivna renar mellan samebyarna och för att få kunskap om antalet rovdjur och deras utbredning utför länsstyrelserna i

samarbete med samebyarna årliga rovdjursinventeringar i renskötselområdet. Med inventeringarna som underlag har Naturvårdsverket gjort nya bedömningar och i vissa fall medgett utökad skyddsjakt. I takt med att rovdjurens antal och därmed nämnda konflikter har ökat har acceptansen för de stora rovdjuren påverkats. Det är därför av stor vikt att samverkan sker mellan bevarande-intressen, näringar, jägare och andra som berörs av rovdjurens förekomst för att åstadkomma lösningar som är acceptabla för berörda parter. Detta är inte minst viktigt mot bakgrund av de fall av illegal jakt som har rapporterats under senare år.

Uppdraget

Regeringen gör den bedömningen att det, mot bakgrund av de senaste årens utveckling av rovdjursstammarna och de ovan beskrivna frågorna, finns ett behov av att, i enlighet med riksdagens beslut om att begära förslag till en sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 1996/97:1, bet.1996/97:JoU1, rskr.1996/97:113, 1996/97:114), tillkalla en utredare med uppgift att överväga och lägga ett förslag till en sammanhållen rovdjurspolitik som gör det möjligt att anlägga en helhetssyn på biologiska, jaktliga och näringsmässiga frågor.

Den huvudsakliga utgångspunkten för utredarens arbete skall vara det miljöpolitiska målet att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas och att djursamhällen skall bevaras så att i landet naturligt förekommande djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

En annan utgångspunkt för utredarens arbete skall vara de näringsmässiga och jaktliga frågorna. Det måste vara möjligt att bedriva djurskötsel även i de områden där det finns rovdjur. De skador rovdjuren åstadkommer måste ersättas och arbetet med skadeförebyggande åtgärder fortsätta.

Med dessa utgångspunkter skall utredaren beskriva den situation som i dag råder och den utveckling som kan förväntas av rovdjursstammarna, i fråga om antal individer och den geografiska utbredningen. Utredaren skall mot bakgrund härav beskriva problemen med skador och föreslå hur dessa skador kan förebyggas på andra sätt än genom skyddsjakt.

Utredaren skall kartlägga de konflikter som uppstår till följd av skadorna och beskriva berörda människors uppfattning beträffande konflikterna. Vid behov skall utredaren lämna förslag till åtgärder för

att motverka konflikterna. Utredaren skall också redovisa omfattningen av olaglig jakt efter rovdjur och föreslå åtgärder mot denna. Utredaren skall vidare föreslå de åtgärder som, vid hanteringen av konflikterna, kan underlätta samverkan mellan bevarandeintressen, jaktintressen, lokalbefolkningens intressen och intresset hos de näringar som berörs av rovdjursförekomsten.

Utredaren skall analysera behovet av föränd-ringar i reglerna för systemen med utgångspunkt i nu gällande principer för ersättning för rovdjursskador på ren samt ersättningssystemet för övriga tamdjur. De finansieringsmöjligheter som medlemsskapet i EU ger skall ingå i analysen.

Utredaren skall vidare redovisa hur behovet av inventeringar, forskning och information kan tillgodoses och finansieras. Utredaren skall slutligen granska den statliga administrationen och organisationen av rovdjursförvaltningen och ge förslag till de förändringar som granskningen föranleder.

Utredaren skall med sina förslag sträva efter att åstadkomma lösningar på ovan beskrivna problem och konflikter som kan tillgodose grundläggande förutsättningar för en samexistens mellan berörda näringar, lokalbefolkning och rovdjur. Förslagens förhållande till Sveriges internationella åtaganden om skydd för vilda djur och deras livsmiljöer skall redovisas. Uppdraget skall utföras efter samråd och dialog med berörda intressenter.

Redovisning av uppdraget

För utredarens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittèer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), redovisa jäm-ställdhetspolitiska aspekter (dir. 1994:124), samt att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir.1996:49). De ekonomiska konsekvenserna av åtgärder och förslag skall redovisas. Förslag till finansiering skall lämnas.

Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 1 juli 1999.

Tilläggsdirektiv

Utredning om en sammanhållen rovdjurspolitik

Dir. 1998:63

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 1998.

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren (M 1998:03) skall med förtur utreda frågan om bestämmelserna i 27 och 28 §§ jaktförordningen (1987:905) bör omfatta utvidgad skyddsjakt respektive nödvärnsjakt efter varg.

Bakgrund

Föreskrifter om skyddsjakt finns i bl.a. 27 och 28 §§ jaktförordningen. Föreskrifterna har meddelats med stöd av 29 § 3 jaktlagen (1987:259).

Statens naturvårdsverk får enligt 27 § jaktförordningen, under vissa förutsättningar, ge tillstånd till jakt, om det behövs för att förhindra att björn, järv, lo, säl eller örn orsakar skador. När det gäller varg får ett tillstånd avse endast ett enskilt djur som orsakar allvarliga skador eller olägenheter.

Björn, järv eller lo som har angripit och skadat eller dödat tamdjur får enligt bestämmelser i 28 § jaktförordningen dödas av tamdjurets ägare, om det finns skälig anledning att befara ett nytt angrepp och om det sker i omedelbar anslutning till angreppet. Denna rätt till skyddsjakt omfattar alltså inte varg.

Före den 1 mars 1990 gällde samma bestämmelser om skyddsjakt för varg som för björn, järv, lo och örn. Begränsningarna i möjligheterna till skyddsjakt efter varg gjordes med hänsyn till den då mycket svaga vargstammen.

Den växande vargstammen har givit upphov till oro, framför allt för skador på tamdjur. Det har väckt frågan om varg nu åter fullt ut bör omfattas av reglerna i 27 och 28 §§ jaktförordningen. Naturvårdsverket har anfört skäl för att såväl 27 som 28 §§ bör kunna vidgas till att omfatta också varg, dock utan att redovisa något slutligt ställningstagande.

Frågan omfattas av utredningens huvuddirektiv men mot den angivna bakgrunden bör utredningen med förtur utreda om rätten till nödvärnsjakt efter varg nu bör återinföras i 28 § jaktförordningen.

Vidare bör det med förtur utredas om det är möjligt att i 27 § jaktförordningen återinföra möjligheten för Naturvårdsverket att ge tillstånd till utvidgad skyddsjakt efter varg.

Uppdraget

Utredaren skall med förtur utreda frågan om utvidgad skyddsjakt respektive nödvärnsjakt efter varg.

Uppdraget innebär att utredaren skall undersöka om det är möjligt att med utgångspunkt i utredarens huvuddirektiv (dir. 1998:6) vidga bestämmelserna i 27 och 28 §§ jaktförordningen till att gälla också varg. Om utredaren finner att det bör kunna komma i fråga, skall utredaren också pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor skyddsjakten respektive nödvärnsjakten kan bedrivas.

Utredaren skall ge förslag till de författningsändringar som utredarens överväganden kan ge anledning till.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag i den nu aktuella delen senast den 30 april 1999.

Tidpunkten för redovisning av uppdraget i huvuddirektivet (dir. 1998:6) ändras till den 15 december 1999.

KUNGL. BIBL.
1999 -05- 12
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
4. God sed i forskningen. U.
5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
7. Märk väl! Fi.
8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
17. Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
26. Införsel av beskattade varor. Fi.
27. Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m. m. Ku.
31. Tillsyn över advokater m. m. Ju.
32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
34. Svenskt medborgarskap. Ku.
35. Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. Fi.
36. Likvidation av aktiebolag. Ju.
37. Underrättelsetjänsten – en översyn. Fö.
38. Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. UD.
39. Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. U.
40. Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
41. Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. Ku.
42. Ny luftfartslag. N.
43. Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. Ju.
44. Öppen elmarknad. N.
45. Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. M.
46. Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. S.
47. Mervärdesskatt – frivillig skattskyldighet. Fi.
48. Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. N.
49. Invandrare som företagare. Ku.
50. Skyddsjakt på varg. M. *

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skiftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m. m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]
Likvidation av aktiebolag. [36]
Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. [40]
Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. [43]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]
Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. [38]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att för bereda sig tillsammans. [29]
Underrättelsetjänsten – en översyn. [37]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]
Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. [46]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]
Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. [35]
Mervärdesskatt – frivillig skattskyldighet. [47]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]
Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. [39]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]
Svenskt medborgarskap. [34]
Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. [41]
Invandrare som företagare. [49]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. [27]
Ny luftfartslag. [42]
Öppen elmarknad. [44]
Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. [48]

Miljödepartementet

Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. [45]
Skyddsjakt på varg. [50]

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430. 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN: 91-7610-972-2 ISSN: 0375-250X