



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.10.2021  
C(2021) 7301 final

### **Kommissionens tillkännagivande**

**Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet**

Enbart: Bilaga III

## BILAGA III

### Genomförande av artikel 12 i habitatdirektivet: vargen som exempel

#### 1. Bakgrund – inledning

Vargen hör till det inhemska djurlivet i Europa och är en viktig del av vår biologiska mångfald och vårt naturarv. Som toppkonsument spelar den en viktig ekologisk roll och bidrar till välmående och fungerande ekosystem. Den bidrar framför allt till att reglera tätheten hos de byten som den jagar<sup>1</sup> (vanligtvis vilda hovdjur som rådjur, kronhjort och vildsvin, men även stenget och älg, beroende på område) och förbättrar deras hälsa genom selektiv predation. Vargen brukade finnas över hela kontinentala Europa men hade utrotats i de flesta regioner och länder under 1900-talets första hälft.

2020 års rapport om tillståndet för naturen<sup>2</sup>, som baseras på uppgifter som rapporterats av medlemsstaterna, bekräftar att vargstammarna i allmänhet håller på att återhämta sig (stabil eller ökande nivå) i EU och håller på att återkolonisera delar av sitt historiska utbredningsområde, men har endast uppnått gynnsam bevarandestatus i ett fåtal medlemsstater<sup>3</sup>. Vargens återkomst är en stor framgång för bevarandepolitiken<sup>4</sup>, och har gjorts möjlig av rättsligt skydd, en mer positiv inställning allmänhet liksom återställandet av vargens bytesarter (t.ex. hjort och vildsvin) och skogstäckets (till följd av övergiven mark på landsbygden).

Samtidigt är vargens återkomst till regioner där den inte har funnits på flera decennier eller längre en stor utmaning för medlemsstaterna eftersom denna art ofta är föremål för olika slags konflikter och kan framkalla omfattande samhällsprotester och reaktioner i de berörda landsbygdssamhällena.

Precis som andra stora rovdjur kräver vargar mycket stora arealer, med individer och flockar som använder hundratusentals km<sup>2</sup> för sina territorier. Som en följd av detta är populationerna inte täta och lever ofta utspridda över mycket stora områden, vanligtvis över flera administrativa gränser, både inom och mellan länder. Ur en biologisk synvinkel rekommenderas det därför att bevarande- och förvaltningsåtgärderna samordnas och är så samstämmiga som möjligt. Detta belyser behovet av gränsöverskridande samarbete, till exempel genom tillämpning av samstämmiga och samordnade strategier för vargpopulationen. Ytterligare vägledning finns i *Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe*, som tagits fram för kommissionens räkning (Linnell et al, 2008)<sup>5</sup>.

Vargen finns förtecknad i bilaga 4 till habitatdirektivet för de flesta medlemsstater och regioner och omfattas därför av de strikta skyddsbestämmelserna i artikel 12 i habitatdirektivet, som bland annat innebär att det är förbjudet att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs.

---

1 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>.

2 <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>.

3 Rumänien, Litauen, Lettland, Estland och Italien har i enlighet med artikel 17 i habitatdirektivet rapporterat att vargens bevarandestatus är gynnsam i alla deras biogeografiska regioner.

4 <https://science.sciencemag.org/content/346/6216/1517>.

5 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting\\_management.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_management.htm).

För vissa medlemsstater och regioner finns vargen förtecknad enligt bilaga 5, bland de arter "för vilka insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för förvaltningsåtgärder". För de flesta medlemsstater och regioner har vargen också inkluderats i bilaga 2, som en prioriterad art, vilket kräver att särskilda bevarandeområden och lämpliga bevarandeåtgärder utses. I tabell 1 visas vilka populationer som finns inkluderade i vilken bilaga till habitatdirektivet.

TABELL 1. Listning av varg i bilagorna till habitatdirektivet

Bilaga 2 (behov av att utse särskilda bevarandeområden): " <i>Canis lupus</i> (utom den estniska populationen; de grekiska populationerna: endast söder om 39:e breddgraden; de spanska populationerna: endast de söder om Duero; de lettiska, litauiska och finska populationerna)"
Bilaga 4 (strikt skydd): " <i>Canis lupus</i> (utom de grekiska populationerna norr om 39:e breddgraden, de estniska populationerna, de spanska populationerna norr om Duero, de bulgariska, lettiska, litauiska, polska och slovakiska populationerna samt de finska populationerna inom renskötselområden enligt 2 § i Finlands lag nr 848/90 av den 14 september 1990 om renskötsel)"
Bilaga 5 (artförvaltning tillåts): " <i>Canis lupus</i> (de spanska populationerna norr om Duero, de grekiska populationerna norr om 39:e breddgraden, de finska populationerna inom renskötselområden enligt 2 § i Finlands lag nr 848/90 av den 14 september 1990 om renskötsel, de bulgariska, lettiska, litauiska, estniska, polska och slovakiska populationerna)".

Såsom nämns ovan har vargen hittills inte uppnått gynnsam bevarandestatus i många medlemsstater och regioner<sup>6</sup>.

I en studie som utfördes 2018 för Europaparlamentets räkning<sup>7</sup> bedömdes risken för utrotning av individuella vargstammar baserat på IUCN:s rödlistekriterier. Av nio (främst gränsöverskridande) vargstammar bedömdes tre som "least concern" (livskraftig), tre som "near threatened" (nära hotad) och tre som "vulnerable" (sårbar). En vargstam (den iberiska populationen, Spanien/Sierra Morena) har dött ut. Författarna bakom studien belyste också svårigheterna med att harmonisera resultaten av övervakningsuppgifterna på grund av de olika övervakningsteknikerna och -strategierna (olika räknesätt eller räkneperioder), den genomsnittliga jämfört med den största och minsta populationen, bristfällig rapportering från vissa länders sida trots att arten finns där, skillnader i uppgifternas kvalitet etc.<sup>8</sup>.

Även om det verkar som att flera vargstammar håller på att återhämta sig och sprider sig över Europa är arten fortfarande utsatt för olika hot och bevarandeproblem, i synnerhet tjuvjakt (som ofta inte upptäckts men sannolikt står för en mycket stor andel av de totala dödstalen). De specifika hot och de potentiella åtgärderna för att ta itu med dessa beskrivs för varje vargstam i en rapport som kommissionen har finansierat, *Key actions for Large Carnivore populations in Europe* (Boitani et al, 2015<sup>9</sup>).

## 2. Rättsliga krav för skyddet av enskilda vargar

Oavsett var den förtecknas i bilaga 4 till habitatdirektivet omfattas vargen av ett strikt skydd. Eftersom direktivet har som mål att uppnå gynnsam bevarandestatus hos de förtecknade arterna. Det skydd som erbjuds via artikel 12 i habitatdirektivet för de

<sup>6</sup><https://nature-eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus&region>

<sup>7</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL\\_STU\(2018\)617488\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf)

<sup>8</sup> IUCN:s rödlista för hotade arter 2018: <https://www.iucnredlist.org/ja/species/3746/144226239>. Andra aktuella uppgifter innehåller siffror som skiljer sig något från ovannämnda studie i ett fåtal fall för den iberiska populationen, populationen i Väst- och Centraleuropa och den karelska populationen.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf).

artpopulationer som anges i denna bilaga syftar till att vara förebyggande och kräver att medlemsstaterna förhindrar situationer som skulle kunna påverka arterna negativt.

Det formella införlivandet av artikel 12 i nationell lagstiftning måste kompletteras av ytterligare genomförandeåtgärder för att säkerställa ett strikt skydd som baseras på de specifika problem och hot som drabbar vargen i en viss kontext. Förutom att förbjuda de åtgärder som anges i artikel 12 måste myndigheterna dessutom vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att förbuden inte överträds i praktiken. Detta innebär till exempel att myndigheterna har en skyldighet att vidta alla åtgärder som krävs för att förhindra att vargars dödas (olagligt) och att skydda de områden som fungerar som rast- eller reproduktionsplatser, t.ex. deras lyor och mötesplatser.

Enligt Europeiska unionens domstol (*EU-domstolen*) krävs det genom artikel 12.1 i habitatdirektivet "att medlemsstaterna inte enbart ska anta de författningsbestämmelser som krävs, utan att de även ska vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder", medan bestämmelsen också "innebär ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas" (EU-domstolen, mål C-183/05 av den 11 januari 2007, kommissionen mot Irland). Detta förhållningssätt har bekräftats genom EU-domstolens dom av den 10 oktober 2019 (förhandsavgörande i mål C-674/17): "Ett införlivande av denna bestämmelse innebär att medlemsstaterna inte enbart ska anta de författningsbestämmelser som krävs, utan att de även ska vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder. Ett strikt skyddssystem innebär även ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas. Ett sådant strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att verkligen undvika att parningsplatser eller rastplatser för de arter som upptas under a) i bilaga IV till livsmiljödirektivet skadas eller förstörs".

Ett exempel på en åtgärd som på ett effektivt sätt verkställer bestämmelserna om artskydd är inrättandet av effektiva arbetsgrupper mot tjuvjakt, som arbetar tillsammans med gifthundar. Tjuvjakt, snaror och förgiftad mat är ett stort hot mot vargar på många platser. Förgiftning är ett särskilt allvarligt problem eftersom det också påverkar andra arter, i synnerhet rovfåglar. För att ta itu med detta problem har flera projekt i södra och östra Europa (Spanien, Italien, Portugal, Grekland, Bulgarien och Rumänien) som finansieras av Life-programmet<sup>10</sup> bidragit till att inrätta specifika skyddsåtgärder som på ett effektivt sätt stöder det strikta skyddssystemet för arten, t.ex. genom att sammanställa enheter med gifthundar, utbilda personal (skogsvakter, provinspolis, veterinärer) och bygga upp kapaciteten vid offentliga organ samt informationskampanjer som vänder sig till djuruppfödare, jägare, turistföretag, skolbarn och allmänheten.

Bevarande-/förvaltningsplaner för varg kan, när de upprättas i linje med artikel 12 och genomförs korrekt, utgöra en effektiv ram för genomförandet av de strikta skyddsbestämmelserna för vargpopulationer förtecknade i bilaga 4, genom att inrätta ett mångsidigt system för samexistens som syftar till att säkerställa gynnsam bevarandestatus samtidigt som man tar itu med konflikterna med mänsklig verksamhet.

Dessa planer kan inkludera åtgärder som i) stöd till förebyggande åtgärder (genom investeringsstöd, information, utbildning och tekniskt stöd), ii) kompensation för ekonomiska skador som orsakas av vargar, iii) förbättring av övervakningen av och kunskapsbasen om den berörda vargpopulationen, iv) övervakning, utvärdering och förbättring av åtgärderna för skydd av tamdjur, v) främjande av deltagande av och dialog med och bland intressenter (t.ex. genom särskilda plattformar), vi) förbättring av kontrollerna för att bekämpa det olagliga dödandet av vargar, vii) skydd av livsmiljöer och förbättring av födotillgången (t.ex. genom att vid behov återställa de viltlevande bytespopulationerna), viii) utveckling av möjligheter till ekoturism som har koppling till vargar, ix) främjande/marknadsföring av jordbruksprodukter som kommer från vargområden, och x) information, utbildning och medvetandehöjande åtgärder. Planerna kan också göra det möjligt för relevanta myndigheter att tillåta en begränsad användning

---

<sup>10</sup> LIFE09 NAT/ES/000533 INNOVATION AGAINST POISON; LIFE Antidoto LIFE07 NAT/IT/000436; LIFE PLUTO LIFE13 NAT/IT/000311; LIFE WOLFALPS LIFE12/NAT/IT/000807; WOLFLIFE (LIFE13 NAT/RO/000205).

av insatser för att döda vargindivider genom tillämpning av undantag i enlighet med villkoren i direktivet. Notera dock att planer om antagande av en adaptiv jaktförvaltningsplan (såsom de för arter i bilaga 5 till habitatdirektivet som får jagas) inte överensstämmer med de bestämmelser om strikt skydd som är tillämpliga på arter enligt bilaga 4.

Dessa planer bör utarbetas baserat på bästa tillgängliga information om arternas bevarandestatus och bevarandetrender liksom på alla relevanta hot och påtryckningar. Deltagande av och samråd med alla relevanta intressenter, i synnerhet sådana som påverkas av arten eller av de planerade bevarandeåtgärderna, är avgörande för att integrera alla relevanta aspekter i planerna och uppmuntra en bred acceptans i samhället.

#### **Exempel på inkludering av intressenter i en förvaltningsplan**

Kroatiens vargförvaltningsplan för 2010–2015 (kroatiska kulturministeriet, 2010) var resultatet av en två år lång process som samlade representanter för alla intressegrupper (relevanta ministerier, medlemmar i utskottet för övervakning av stora rovdjurspopulationer, forskare, skogsbrukare, icke-statliga organisationer etc.). Den utförliga handlingsplanen beskriver kortfattat de åtgärder som Kroatien bör genomföra för att säkerställa att dess vargpopulation bevaras genom en så harmonisk samexistens som möjligt med människor.

Bevarande- och förvaltningsplaner för varg kan därför erbjuda en lämplig struktur för att bedöma och ta itu med alla relevanta problem och konflikter som hotar vargpopulationerna i syfte att uppnå gynnsam bevarandestatus.

De kan därför också omfatta frågor som hybridisering mellan varg och hund, vilket har rapporterats för samtliga nio europeiska vargpopulationer och i 21 europeiska länder<sup>11</sup>. På vissa platser är detta ett stort hot för bevarandet av vargen<sup>12</sup> och särskilda förebyggande, proaktiva och reaktiva åtgärder kan behövas för att lösa problemet, vilket anges i rekommendation nr 173 (2014<sup>13</sup>) som antagits enligt Bernkonventionen (Europarådet, 2014). Eftersom hybridisering mellan varg och hund är en komplex fråga rekommenderas det starkt att en väldefinierad förvaltningsplan utarbetas på nationell nivå och på populationsnivå med hjälp av de mest uppdaterade och tillförlitliga fält-, laboratorie- och statistikmetoderna (se ruta).

#### **Hundhybrider**

Korsningar mellan vargar och deras tama form, hundar, har förmodligen skett regelbundet så länge som vi har haft hundar som sällskapsdjur och detta förekommer fortfarande i varierande grad i flera delar av vargens utbredningsområde. Eftersom det handlar om en typ av antropogen hybridisering är hybridisering mellan varg och hund inte en del av den naturliga evolutionen, i vilket fall hybriderna skulle omfattas av bevarandeåtgärder. Denna hybridisering utgör snarare ett hot mot vargpopulationernas genetiska integritet. Därför är hybridisering mellan varg och hund en fråga som mycket viktig ur bevarandesynpunkt och som bör hanteras med hjälp av lämpliga förvaltningsplaner och förvaltningsverktyg.

I Europa har hybridisering upptäckts i flera länder, t.ex. Norge, Lettland, Estland, Bulgarien, Italien, Spanien, Portugal, Tyskland, Grekland, Slovenien och Serbien. Det bör dock noteras att beräkningarna av hundgenernas introgression i den vilda vargpopulationen utgår från olika strategier och tillhörande experimentella förfaranden. Korsningen har i flera fall endast lett till en eller ett fåtal hybridkullar i begränsade områden, men i andra fall har introgressionen av hundgener i den vilda vargpopulationen konstaterats sprida sig över omfattande områden, dock i

<sup>11</sup> Salvatori, V et al (2020) *European agreements for nature conservation need to explicitly address wolf-dog hybridisation*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632071931674X>.

<sup>12</sup> Salvatori, V et al. (2019).

<sup>13</sup> <https://rm.coe.int/0900001680746351>.

olika utsträckning (från 5,6 % i Galicien, Spanien, till mer än 60 % i Grossetoprovinsen i Italien). På liknande sätt har höga introgressionsgrader konstaterats i norra Apenninerna, medan endast sällsynta hybridfall har hittats i vargpopulationen i Alperna (från Frankrike till centrala/östra Alperna). Den rapporterade hybridiseringsgraden på andra håll uppgår emellertid till omkring 5–10 % (Leonard et al. 2011). Hybridisering inträffar oftast mellan hanhundar och honvargar. I sällsynta fall kan situationen vara den omvända. De många lösspringande hundarna i olika områden, i synnerhet i Medelhavsområdet, innebär att vargar och hundar ofta stöter på varandra. Det saknas kunskap om ekologin för vildlevande hundhybrider, men det finns inga bevis för att hybrider har sämre individuell lämplighet, spridning och fortplantningsförmåga, lida av beteendestörningar eller ha sämre populationsmässig hållbarhet.

Att hantera hybridiseringen mellan vargar och hundar är en mycket viktig fråga för de statliga myndigheterna eftersom den innebär flera stora problem.

a) Taxonomisk status för en hybrid

Hundar härstammar från vargar genom domesticering och de tillhör båda samma taxonomiska enhet, arten *Canis lupus*. Hundar identifieras ibland med ett underartsepetet som *Canis lupus familiaris*. Hybriderna behåller alltid namnet *Canis lupus*. Hybridernas rättsliga status

b) Hybridernas rättsliga status

Till skillnad från hundar, som vanligtvis är beroende av mänsklig omsorg och mänskliga resurser för att överleva, lever hybrider ett självständigt och livsdugligt liv som vilda djur. De likställs i många länders nationella lagstiftning med vilda djur och förvaltas enligt dessa regler. Om hybrider skulle likställas med hundar så skulle de omfattas av nationella lagar om husdjur. Hur som helst vore det bra om hundhybrider erhöll samma rättsliga status som vargar av jägare och allmänheten för att undanröja ett potentiellt kryphål för tjuvjakten av vargar (*Policy Support Statement on hybridisation, Large Carnivore Initiative for Europe, bifogat till Guidelines for population-level management plans of large carnivores, Linnell et al., 2008*). Om hybrider faktiskt saknar skydd enligt nationell lagstiftning skulle detta kunna leda till att fler vargar oavsiktligen dödas, eftersom det är svårt att särskilja hybrider från genetiskt "rena" vargar endast baserat på morfologiska egenskaper. Detta kan innebära inte bara oavsiktligt utan också avsiktligt dödande, eftersom hybridernas oskyddade status kan användas som en ursäkt för att döda faktiska vargar. Förvaltningsmyndigheterna uppmanas att se till att hybriderna tydligt och tveklöst omfattas av deras nationella lagar, antingen som vilda djur eller tamdjur.

c) Alternativ för förvaltningsåtgärder

De bäst lämpade förvaltningsåtgärderna beror på den sammantagna beräknade introgressionsnivån och huruvida introgressionen endast sker i begränsade områden och ett fåtal flockar eller utspritt över stora arealer och/eller majoriteten av flockarna. Till exempel kanske en begränsad introgression inte utgör ett allvarligt hot om denna har varit stabil i generationer. Betydande och utbredd hybridisering (hybridsvärm) kan vara svårhanterlig, men det kan ändå vara bra att minska den aktuella och framtida spridningen av tamdjursgener till vargpopulationen. En hög med lokaliserad förekomst kan dock åtgärdas med riktade åtgärder för att neutralisera hybridreproduktionen (antingen genom fysiskt avlägsnande eller sterilisering). Det har påtalats att det svårt och ineffektivt att bli av med hybrider för att kontrollera låga nivåer av utbredd introgression. Ett sådant ingripande kan dock vara användbart när hybridiseringen inte är utbredd och denna insats stöds av tillämplig forskning, övervakning och en ram för flexibel förvaltning.

Det finns en mängd olika förvaltningsverktyg tillgängliga, som är olika användbara beroende på målen. Det rekommenderas starkt att man tar itu med hybridiseringen med hjälp av en särskild plan på nationell nivå, eller möjligtvis på populationsnivå, i vilken mål, rutiner och kriterier beskrivs och motiveras på ett uttömmande sätt. Ett antal förebyggande, proaktiva och reaktiva åtgärder kommer att behöva identifieras och beskrivas. Planen kommer sannolikt att inkludera bestämmelser för att säkerställa följande:

- 1) Inrättande av ett internationellt samarbete som ingriper alla genetiska laboratorier för att enas om en gemensam strategi för att definiera tröskelvärden och förfaranden för att identifiera hybrider och för att utbyta referenspopulationernas allelfrekvenser.

- 2) Godkännande av en uppsättning politiska riktlinjer för att studera och övervaka hybridiseringens spridning och förekomst och introgressionen av hundgener i vargpopulationen.
- 3) Definition av områden där olika förvaltningsverktyg är lämpliga beroende på antalet hybrider och hybridmönstret, från inget ingripande till ett aktivt avlägsnande av hybridindivider. Den sociala kontexten kan slutligen påverka förvaltningsområdena och de åtgärder som väljs.
- 4) Inrättande av ansvariga krisgrupper (och krisförfaranden), om och när så är nödvändigt, för att avlägsna varghybrider från naturen eller för att fånga in/sterilisera dem/släppa ut dem. Rekommendation nr 173 (2014) enligt Bernkonventionen stöds till fullo av kommissionen. I denna föreskrivs bland annat att för att uppnå ett effektivt bevarande av vargen måste det säkerställas att avlägsnandet av alla hundhybrider som upptäcks utförs endast utförs av staten. Det tycks som att detta enbart kan uppnås genom att förbjuda att hybrider dödas i nationell lagstiftning, och bara göra undantag för statliga myndigheter eller deras bemyndigade ombud. I rekommendationen uppmanas parterna att säkerställa att det statligt kontrollerade avlägsnandet av hundhybrider sker efter det att tjänstemän och/eller organ som myndigheterna har utsett för detta ändamål och/eller forskare har bekräftat att det rör sig om hybrider med hjälp av genetiska och/eller morfologiska egenskaper. Avlägsnandet bör endast utföras av organ som bemyndigats av de behöriga myndigheterna att utföra detta uppdrag, samtidigt som det säkerställs att detta avlägsnande inte undergräver vargarnas bevarandestatus. Anta de åtgärder som krävs för att förhindra att vargar avsiktligt eller oavsiktligt dödas som varghybrider. Detta påverkar inte det omsorgsfulla, statligt kontrollerade avlägsnandet av upptäckta varghybrider från naturen, som utförs av organ som bemyndigats med detta uppdrag av de behöriga myndigheterna.
- 5) Godkännande av en nationell plan för att kontrollera lösspringande hundar (vildhundar, övergivna hundar eller hundar som ägs av människor som låter dem vara lösa) och göra det förbjudet att hålla vargar och hundhybrider som husdjur. Inrättande av informationskampanjer för att stödja kontrollen av vildhundar och lösspringande hundar i vargens utbredningsområde.

### 3. Vargrelaterade konflikter

Vargen har historiskt sett omfattats av flera typer av socioekonomiska konflikter med människor. Tidigare har sådana konflikter lett till att vargpopulationer har utrotats eller decimerats kraftigt i flera av deras europeiska utbredningsområden. Denna förföljelse förekommer fortfarande, tillsammans med omfattande tjuvjakt, i många områden. Idag utgörs de huvudsakliga konflikterna av följande:

- **Angrepp på tamdjur.** Det är oftast får som angrips av vargar. Linnell & Cretois (2018) beräknade att mellan 2012 och 2016 dödades i genomsnitt 19 500 får om året av vargar i EU (notera att uppgifter saknades för Polen, Rumänien, Spanien, Bulgarien, Österrike och delar av Italien). Denna siffra är i nuläget den bästa tillgängliga uppskattningen av vargangreppens konsekvenser i EU. Får är de djur som oftast angrips av varg, men även andra tamdjur (getter, nötkreatur, hästar), liksom också halvtama renar, angrips i mindre utsträckning. Angreppen varierar i mycket hög grad och beror till stor del på typen av djurhållningssystem, typen av förvaltning och tillsynsnivån, nämligen huruvida djuren är inhägnade – särskilt nattetid – eller vallas. I exempelvis Frankrike (80 vargflockar) angreps och komparerades omkring 11 000 får, nötkreatur och getter 2019 (Dreal 2019<sup>14</sup>), medan

---

<sup>14</sup>[http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019\\_especes.pdf](http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019_especes.pdf).



i Tyskland (128 vargflockar) är siffran lägre än 3 000 för 2019 (DBBW 2019<sup>15</sup>), och i Sverige (31 vargflockar) angreps bara 161 får 2018 (Viltskadestatistik 2018, SLU<sup>16</sup>).

Linnell & Cretois (2018) framhåller att det är svårt att samla in konsekventa och tillförlitliga uppgifter i Europa om vargangrepp på tamdjur. Tamdjur kan dö eller försvinna av flera olika skäl, och det går inte alltid att koppla ihop dödsfallen till stora rovdjur. Kvaliteten på lantbrukarnas och djuruppfödarnas rapportering beror i hög grad på kompensationsystemet. Till exempel på kompensationsnivån (hel eller delvis kompensation), på hur pass lång tid den administrativa processen tar och hur komplicerad den där, och huruvida kontroller utförs på plats för att verifiera att angreppet faktiskt orsakades av stora rovdjur. Vargar kan också ibland angripa och döda hundar. Detta har till exempel inträffat i Sverige och Finland i samband med älgjakt med okopplade hundar i vargområden. Att förlora djur och hundar är mycket känslomässigt påfrestande, vid sidan av de direkta och indirekta ekonomiska förlusterna. Även om den sammanlagda inverkan av vargangrepp på djurhållningssektorn i EU är försumbar kan angrepp på oskyddade betesfår vara betydande på gårdsnivå, och utgör ännu en svårighet och börda för de berörda aktörerna i en sektor som redan omfattas av olika socioekonomiska bekymmer.

- **Upplevd risk för människor.** Vargar ser inte människor som ett potentiellt byte utan snarare som ett hot som ska undvikas. Även om det tidigare har rapporterats om vargangrepp där människor har dödats (som ofta har koppling till rabbiessmittade individer eller individer som har matats av människor, provocerats, skadats eller fångats) anses den faktiska risken för att som människa angrips av en varg, under de miljö- och samhällsförhållanden som råder i Europa, vara extremt låg. (Linnell et al, 2002; Linnell och Alleau, 2016<sup>17</sup>; KORA, 2016; Linnell et al, 2021). Trots detta är många människor rädda för vargar, i synnerhet i länder och regioner som nyligen återkoloniserats av arten eller där ett ökande antal vargar gör att de syns mer i områden där de i regel inte fanns förut. Det har rapporterats om vargar som närmar sig människor och betar sig på ett ovanligt sätt ("orädda" vargar). Detta har i synnerhet inträffat när de har vant sig vid mat eller när hundar har funnits i närheten (Reinhardt 2018). Vad gäller hundhybrider finns det inga bevis för att de skulle vara mer orädda eller farligare än vargar, men rädslan för hybrider är ändå en specifik fråga i vissa europeiska områden. Dessa uppfattningar och attityder måste nogra beaktas och tas itu med. Det är nyttigt men ofta inte tillräckligt att stödja utbildningsaktiviteter, tillhandahålla korrekt information och avslöja desinformation genom faktagranskning (vilket vissa lokala eller regionala myndigheter gjort inom ramen för Life-projekt). Dessutom måste det förtydligas att, i en osannolik men farlig situation, som till exempel orsakas av en rabbiessmittad eller aggressiv varg eller av en varg som har vant sig vid mat eller människor, är ett riktat avlägsnande av den berörda vargen helt legitimt enligt habitatdirektivet (se punkten om undantag i artikel 16.1 c i kapitel 6 nedan).
- **Inverkan på vilda hovdjur.** Vargar och jägare kan ibland jaga samma byten, t.ex. vilda hovdjur. När stora rovdjur återvänder är jägare ofta rädda för att konkurrensen kommer att påverka deras aktiviteter, vilket kan ge upphov till stora konflikter. Vargangreppens inverkan på vilda hovdjurs antal och beteenden är relativt varierande och komplext, och beror på arterna och den lokala kontexten. I allmänhet dödar vargarna bara en liten procentandel av alla vilda hovdjur per år – mycket mindre än jägarna – vilket inte tycks ha en negativ inverkan på den nuvarande (i allmänhet

---

<sup>15</sup> <https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien>.

<sup>16</sup> <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/vsc/vsc-dokument/vsc-publikationer/rapporter/viltskadestatistikrapporter/viltskadestatistik-2018-1-webb.pdf>.

<sup>17</sup> *Trots att det är viktigt att erkänna att människor kan angripas av vargar finns det i nuläget mer än 12 000 vargar i Europa och mer än 50 000 vargar i Nordamerika, varav många lever i närheten av miljontals människor, finns det bara hitta bevis för en handfull angrepp under de senaste årtiondena: Predators\_That\_Kill\_Humans\_Myth\_Reality\_Context\_and\_the\_Politics\_of\_Wolf\_Attacks\_on\_People* <https://www.researchgate.net/publication/301267098>.



ökande) trenden för hovdjurspopulationerna i Europa<sup>18</sup> (Bassi, E. et al 2020; Gtowacifski, Z. och Profus, P. 1997). Till skillnad från angrepp på tamdjur kan vilda, inhemska rovdjurs angrepp på vilda hovdjur hur som helst inte förhindras eller minskas, eftersom detta är en del av de naturliga processer som politiken för den biologiska mångfalden syftar efter att återställa och bevara. Detta är en stor utmaning för Europas jägare, eftersom man måste ta hänsyn till de stora rovdjurens återkomst när man planerar jakten och fastställer jaktkvoterna på vilda hovdjur. Slutligen måste man erkänna att vargarna bidrar till att reglera rovdjurens täthet (Ripple, W.J. och Beschta, R.L., 2012), liksom de tillhörande fördelarna, bland annat färre minskade skador på skogsbruk och jordbruksgrödor<sup>19</sup>.

- **Konflikter om värden (konkurrerande syn på Europas landskap).** Vargkonflikter handlar inte alltid om hur vissa intressenter på landsbygden påverkas ekonomiskt. Vargar är mycket symboliska för ett antal bredare frågor, och konflikterna speglar ofta djupare sociala klyftor (t.ex. mellan landsbygds- och stadsområden, mellan moderna och traditionella värden eller mellan olika sociala och ekonomiska klasser) (Linnell, 2013). Vargar utlöser ofta en grundläggande diskussion om hur Europas framtida landskap ska se ut (Linnell, 2014) mellan olika delar av samhället som har olika syn på och visioner för hur vilda djur och landskap ska bevaras, användas eller förvaltas<sup>20</sup>. Detta förklarar varför det sällan finns en tydlig koppling mellan de stora rovdjurens direkta ekonomiska inverkan och den nivå av social konflikt som detta skapar (Linnell och Cretois, 2018).

#### 4. Åtgärder för att förbättra samexistensen mellan människor och vargar

Sedan det att habitatdirektivet antogs har kommissionen främjat strategin för samexistens, som strävar efter att återställa en gynnsam bevarandestatus hos populationerna av stora rovdjur, samtidigt som man tar itu med och minskar konflikterna med berättigad mänsklig verksamhet, med målet att dela på våra multifunktionella landskap. Life-programmet har finansierat fler än 40 projekt som rör bevarandet av vargar och samexistensen med dessa, vilket har hjälpt till att hitta och testa god praxis för att uppnå dessa mål<sup>21</sup>.

Måna exempel på samexistens och fallstudier om detta fenomen har identifierats av *EU:s plattform för samexistens mellan människor och stora rovdjur* – en grupp organisationer som företräder olika intressegrupper som har enats om att gemensamt främja samexistensbaserade lösningar<sup>22</sup>. Sådana fallstudier klassificeras i fem kategorier: 1) Rådgivning/medvetandehöjande åtgärder. 2) Tillhandahållande av praktiskt stöd. 3) Förståelse av synpunkter. 4) Innovativ finansiering. 5) Övervakning<sup>23</sup> (EU:s plattform för stora rovdjur, 2019).

---

18 Se exempelvis jaktkvoten för hovdjur under de senaste åren i Frankrike.<http://www.oncfs.gouv.fr/Tableaux-de-chasse-ru599/-Grands-ongules-Tableaux-de-chasse-nationaux-news467>.

19 Se även Carpio et al (2020), *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*.

20 Det rör sig till exempel om konflikter i fråga om synen på traditionella produktionslandskap, landskap som kulturarv, rekreationslandskap, landskap för att bevara naturen eller multifunktionella landskap. Det kan också röra sig om konflikter och spänningar som har koppling till omställningen från det traditionella livet (på landsbygden) till det moderna livet (i städer).

[https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task\\_4\\_conflict\\_coexistence.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf).

<https://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>.

21 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting\\_best\\_practices.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_best_practices.htm).

22 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence\\_platform.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm).

23 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case\\_studies.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm).

I en studie från 2018 som begärdes av Europaparlamentet<sup>24</sup> presenterades rekommendationer och exempel på praktiska samexistensåtgärder i flera medlemsstater för vargar och andra stora rovdjur.

På europeisk nivå finns det därför en bred grund för att utbyta kunskap och värdefulla upplevelser. De vanligaste metoderna för konfliktminskning beskrivs nedan.

- **Kompensationsstöd**

Kompensationsstöd används ofta, i flera olika EU-länder, för att minska de ekonomiska konsekvenserna av skador som orsakas av vargar och öka toleransen för skyddade arter. Kompensationsstöd kan ofta vara en lämplig åtgärd, men reglerna för stödberättigande bör definieras tydligt och flera faktorer bör beaktas. Detta inkluderar kontroll av att tamdjursförlusterna faktiskt beror på vargangrepp, och att säkerställa att kompensationen är rättvis och betalas ut direkt till den stödberättigade mottagaren.

I många länder klagar lantbrukarna på att det är komplicerat och dyrt att erhålla kompensation, eller att stöden betalas ut sent eller är för låga. Kompensationsstöden finansieras i regel av nationella eller regionala myndigheter i enlighet med relevanta EU-regler om statligt stöd<sup>25</sup> (som gör det möjligt att kompensera 100 % av både de direkta och indirekta kostnaderna). Stöden för att kompensera för skador räcker inte alltid för att ta itu med samexistensproblem, eftersom de inte minskar angreppen eller andra konflikter. Dessutom är kompensationsstöden inte heller hållbara på lång sikt, såvida inte de kombineras med andra åtgärder på ett lämpligt sätt.

- **Förebyggande åtgärder och tekniskt stöd**

Förebyggande åtgärder är ett grundläggande inslag i ett mångsidigt samexistenssystem. Erfarenheter (t.ex. från Life-projekt och landsbygdsutvecklingsprogram) framhåller vikten och effektiviteten hos olika åtgärder för att skydda tamdjur, såsom olika typer av stängsel, vallning, hundar som vaktar tamdjur, insamling av djuren kvällstid och anordningar som använder ljus eller ljud för att avskräcka rovdjur (Fernández-Gil, et al 2018, se även Carnivore Damage Prevention News, CDP news, 2018). I synnerhet kan närvaron av herdar göra åtgärderna för att skydda tamdjur mycket mer effektiva och är i sig själv ett avskräckande vapen mot angrepp. En rapport som utarbetats av EU:s plattform för stora rovdjur innehåller framgångsrika exempel och god praxis (Hovardas et al, 2017). De förebyggande åtgärderna måste vara skraddarsydda och anpassade efter specifika regionala särdrag (som inbegriper djur, besättningsstorlek, topografi etc.).

Effektiviteten hos dessa åtgärder är i hög grad beroende av att de genomförs som de ska av de relevanta aktörerna och på tillgången till tillräckliga resurser och teknisk rådgivning till stöd för användningen av dessa i praktiken (t.ex. van Eeden et al. 2018). Ingen åtgärd kan ensa, vara helt framgångsrik, men lämpliga tekniska lösningar (som ofta används i kombination) kan minska antalet tamdjur som dödas av rovdjur avsevärt. Berörda myndigheter och intressenter måste noga utforma sina förebyggande åtgärder så att de lämpar sig för olika situationer. De måste också genomföra dem korrekt (även upprätthålla dem), övervaka deras effektivitet och utföra alla justeringar som krävs. Utbildning, information, uppföljning och tekniskt stöd till de aktörer som berörs är avgörande och bör få tillräckligt med offentligt stöd, även för att upprätthålla de preventiva systemen och hantera den ytterligare arbetsbördan.

- **Information, råd, medvetandehöjande åtgärder**

Tillhandahållande av faktabaserad information om vargar och om hur konsekvenserna kan minimeras kan vara nyttigt för att minska konflikterna (EU:s plattform för stora rovdjur, 2019). Nyhetsbrevet Carnivore Damage Prevention News<sup>26</sup>, som har fått stöd via olika Life-projekt, hjälper till att sprida information om hur tamdjur kan skyddas i EU och på

---

24 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL\\_STU\(2018\)596844\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU(2018)596844_EN.pdf).

25 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid\\_EU%20Platform.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf).

26 <http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>.

internationell nivå. På den italienska webbplatsen "Skydda din boskap" (Proteggi il tuo bestiame, 2019) finns utförliga råd om åtgärder för att skydda tamdjur liksom de olika finansieringsverktyg som finns tillgängliga i Italiens regioner. På webbplatsen för det spanska ministeriet för ekologisk omställning hittar man en katalog över bra förebyggande åtgärder, som gör att man kan undvika eller minimera interaktionen mellan skyddade arter och jordbruk och djurhållning<sup>27</sup>.

Ännu ett exempel på denna strategi, som är särskilt inriktad på jägare, är Life-projektet Wolfalps, vars verksamheter omfattar utbyte av data och information om populationsdynamiken hos vilda hovdjur i Alperna och om konsekvenserna av vargens återkomst på dess byten och på jakten.<sup>28</sup> En bredare strategi tillämpas av informationscentret för varg i Sachsen (Kontaktbüro Wölfe in Sachsen, 2019) och kompetenscentrumet för varg i Sachsen-Anhalt, där flera anställda finns på plats för att tillhandahålla utbildningsmaterial, anordna turer, besvara frågor och bemöta oro.

### • **Övervakning**

Det är avgörande att de stora rovdjurspopulationerna övervakas för att tillhandahålla korrekt information, förstå den populationsdynamik som behövs för att garantera deras överlevnad, anpassa förvaltningsrutinerna efter hur situationen förändras och fullgöra skyldigheter inom ramen för habitatdirektivet. Detta är också en mycket komplicerad uppgift eftersom den omfattar ett mycket brett geografiskt område, som ofta korsar internationella gränser, och på grund av den låga tätheten och det skygga beteendet hos stora rovdjur (*Policy Support Statement, Large Carnivore Initiative for Europe*, bifogat till Linnell et al. 2008). Alla förvaltningsbeslut (inklusive om undantag) bör baseras på solida uppgifter om den berörda vargpopulationen. Övervakningen bör också omfatta genomförandet av alla förebyggande åtgärder (användning, resultat, effektivitet) samt identifiering av vad för slags djur som angriper tamdjur för att skilja mellan vargar och hundar (t.ex. Echegaray och Vilà, 2010; Sundqvist et al., 2008) och för att se efter systemet måste anpassas eller förbättras.

Med tanke på att en mycket vanlig konflikt i Europa rör oenighet om hur stora rovdjurspopulationerna ska vara och deras status, kan det vara en bra idé att involvera intressenter – bland annat jägare – i övervakningen, inte bara för att fler personer ska samla in uppgifter utan även för att förbättra kontakterna med intressenter och minska konflikterna.

Solida övervakningsuppgifter är nödvändiga för att kunna fatta lämpliga beslut om bevarande och förvaltning av varg. Att investera i ett lämpligt övervakningssystem som kan tillhandahålla korrekt och uppdaterad kunskap om vargpopulationen i det berörda området är därför av avgörande betydelse. Det franska övervakningssystemet är ett bra exempel<sup>29</sup>.

#### **Exempel på när intressenter involveras i övervakningen:**

En pilotåtgärd som kommissionen stödde i Slovakien involverade ett stort antal olika intressenter (miljöaktivister, skogsägare, personal i skyddade områden och jägare) i en vetenskapligt baserad varginventering. De ansvarade för att samla in vargspillning och urinprover från ett undersökningsområde. Deras deltagande har, tillsammans med högteknologiska analyser, lett till större enighet om den lokala vargpopulationens storlek (Rigg et al, 2014).

Ett annat exempel är Nätverket av rovdjurskontaktpersoner i Finland – en grupp bestående av cirka 2 100 aktiva frivilliga som har utsetts av lokala viltförvaltningssammanslutningar. Detta nätverk av utbildade observatörer, främst lokala jägare, ansvarar för att verifiera observationerna av spår av stora rovdjur och andra tecken som allmänheten rapporterar in. Dessa frivilliga

27 <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/ce-silvestres-interacciones.aspx>.

28 [http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA\\_brochure-E3\\_168x240\\_5mm-abbondanzaBassa.pdf](http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA_brochure-E3_168x240_5mm-abbondanzaBassa.pdf).

29 <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>.

registrerar observationsuppgifterna i en nationell databas, "TASSU" ("tass" på finska), som sköts av Luke (Naturresursinstitutet). Denna databas används till exempel för att generera populationsberäkningar på nationell och regional nivå för stora rovdjur, och används av viltförvaltningsansvariga och viltvårdare. Nätverket, databasen och styrningen av dessa utvecklas och anpassas kontinuerligt för att bidra till att bygga upp ömsesidigt förtroende och samarbete mellan olika institutioner och intressegrupper genom att utbyta, använda och få åtkomst till uppgifter som dessa känsliga arter. Projektet LIFE BOREALWOLF, som löper mellan 2019 och 2025, strävar efter att stärka Nätverket av rovdjurskontaktpersoner genom att vidareutbilda dess nuvarande frivilligarbetare och rekrytera nya frivilliga, som inte är jägare.

I Sverige och Norge har man på ett liknande sätt inrättat Skandobs – ett skandinaviskt spårningssystem för stora rovdjur som lodjur, järv, björn och varg. Vem som helst kan registrera sina observationer av spår, tecken eller stora rovdjur, i Skandinavien i denna databas. En ökad rapportering av observationer kommer att bidra till att förbättra kunskapen om förekomsten och fördelningen av dessa arter. De observationer som har registrerats i databasen finns tillgängliga för alla som använder systemet. Observationer kan också delas via Skandobsappen (användare kan hämta Skandobs-Touch från App Store eller Google play för att rapportera rovdjur eller spår när de är utomhus). Databasen uppdateras var femtonde minut. Den förvaltas av Rovdata, en oberoende gren av Norsk institutt for naturforskning (NINA).

- **Dialog med och involvering av intressenter**

Genom att erkänna att vargkonflikter är kulturella och sociala anses deltagarbaserade processer ha betydande potential att minska konflikterna, i synnerhet genom att öka förtroendet mellan intressenter (Young et al. 2016). *EU:s plattform för samexistens mellan människor och stora rovdjur* är ett exempel på en sådan strategi (se fallstudie 9 i bilaga IV till riktlinjerna). Sådana tillvägagångssätt används även på regional och nationell nivå. Många medlemsstater har inrättat nationella plattformar. Genom ett pilotprojekt stöder EU-institutionerna också inrättandet av regionala plattformar i Italien, Rumänien, Frankrike, Tyskland och Sverige (regionala plattformen för stora rovdjur, 2019). Projektet LIFE EUROLARGE CARNIVORES (2019) stöder också samarbete och informationsutbyte mellan viktiga områden (hotspots) för rovdjur i Europa.

Ett annat positivt exempel på intressentengagemang är Grupo Campo Grande (GCG). Detta är en spansk, nationell tankesmedja som består av människor med olika bakgrund och olika organisationer som är involverade i konflikten mellan intensiv djuruppfödning och den iberiska vargen. Gruppen inrättades av Fundación Entretantos 2016 som en del av ett initiativ för social medling, som inriktades på att lösa konflikten kring samexistensen mellan den iberiska vargen och den intensiva djuruppfödningen. Deltagarna har undertecknat en gemensam förklaring och arbetar tillsammans för att uppmuntra andra att följa deras strategi (GCG, 2018).

- **Döda/avliva vargar**

Historiskt sett har man dödat/avlivat vargar för att bli av med dem och alla tillhörande konsekvenser och konflikter som de orsakar. Detta har lett till att vargarna har utrotats från större delen av deras europeiska utbredningsområde. I dagsläget används fortfarande vissa metoder som innebär att vargar dödas i flera europeiska länder, där man hävdar att avsikten är att förhindra eller minska förlusten av tamdjur och att förbättra människans tolerans för vargen, bland annat i vissa medlemsstater där arten finns förtecknad i bilaga 4 till direktivet (strikt skydd).

Enligt den nuvarande politiken och relaterade lagstiftningen kan dock inte de konflikter som hör ihop med bevarandet av vargar och andra skyddade stora rovdjur i Europas multifunktionella landskap endast eller helt hanteras genom att vargarna avlivas/dödas. Användningen av undantag för att tillåta att djuren dödas är ett möjligt och legitimt verktyg och medlemsstaterna kan överväga att använda undantag för att komplettera de andra åtgärder för konflikthantering som nämns ovan, genom att uppfylla alla villkor i artikel 16.1 i habitatdirektivet (se punkt 5).

Det verkar saknas tillförlitliga bevis för att det är effektivt att döda rovdjuren för att minska tamdjursangreppen. Enligt vissa studier tycks det vara mindre effektivt att döda/avliva rovdjuren än att skydda tamdjur (van Eeden et al, 2018, Santiago-Avila et al, 2018), och det kan faktiskt leda till att tamdjursangreppen och konflikterna ökar (Wielgus och Peebles, 2014; Fernández-Gil et al., 2016), möjligtvis eftersom vargflockarnas struktur störs på grund av avlivningen.

Dessutom anses det kontroversiellt att döda/avliva en skyddad art, till skillnad från de åtgärder utan dödlig utgång som nämns ovan, bland de som arbetar med bevarandefrågor (Lute et al 2018), och strategin ifrågasätts allt mer av stora delar av samhället<sup>30</sup>. Mot denna bakgrund och med tanke på de empiriska bevisen är det oklart huruvida den sociala konflikten ökar eller minskar när vargar avlivs.

Sammantaget tycks åtgärder utan dödlig utgång, inklusive åtgärder för att skydda tamdjur, mer effektiva, mer hållbara, mindre sannolika att ifrågasättas och mer accepterade (av de flesta människor) för att minska risken för rovdjursangrepp på tamdjur liksom konflikterna.

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna bör beakta alla dessa delar när de beslutar om och genomför sina förvaltningsåtgärder.

### **Omfattande bevarande-/förvaltningsplaner för varg**

Den bästa strategin för medlemsstaterna skulle vara att kombinera flera av de ovannämnda åtgärderna för att stödja rätten till samexistens, och skraddarsy dem efter den lokala situationen. Deras omfattande och samstämmiga bevarande- och förvaltningsplaner för vargar bör också dra nytta av alla tillgängliga verktyg och finansieringskällor. Dessa planer (helst gränsöverskridande planer för angränsande medlemsstater som delar samma vargpopulation, Linnell et al., 2008) ska ta upp alla relevanta hot, konflikter, möjligheter och behov som hör ihop med vargen i den berörda medlemsstaten. Detta vore det bästa sättet för att uppnå och upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för vargen i hela dess naturliga utbredningsområde, samtidigt som man säkerställer den förvaltningsflexibilitet som krävs, inom de gränser som anges i direktivet, och upprätthåller eller förbättrar allmänhetens acceptans av vargen ("samhällets tolerans").

## **5. Finansiering för samexistensåtgärder**

Stöd för att hjälpa till att lösa konflikter som har att göra med bevarandet av varg kan beviljas från EU-fonder, i synnerhet Life-programmet och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), samt från nationella fonder (statligt stöd).

- **Life-programmet** kan, på grundval av årliga konkurrensutsatta förslagsinfordringar, finansiera demonstrationsverksamhet och testning av innovativa lösningar för åtgärder för att skydda tamdjur, bedömning av risken för rovdjursangrepp, inrättande av kompensationsystem för skador, och utbildning av lokala skogsvaktare och veterinärer i metoder för att bedöma skador på tamdjur. Life kan också finansiera riktade kommunikations- och informationsaktiviteter som syftar till att lösa konflikter mellan vargen och människan. Notera att Life inte finansierar löpande förvaltning.
- **Ejflu** kan tillhandahålla stöd till förebyggande åtgärder, t.ex. inköp av skyddsstängsel eller vakthundar (som, i form av icke-produktiva investeringar, kan finansieras med upp till 100 %). Ytterligare arbetskraftskostnader för lantbrukare för att kontrollera och underhålla eller flytta skyddsstängslet, och foder- och veterinärkostnader för

---

30 Opinionsundersökningar som utfördes av Savanta ComRes 2020 i sex medlemsstater visar att de flesta människor är emot att döda vargar, till och med när de angriper jordbruksdjur.  
<https://www.eurogroupforanimals.org/news/new-poll-shows-eu-citizens-stand-wolves>.

vakthundar, kan omfattas av stöd till jordbruks-, miljö- eller klimatfrågor. Ejflu används i flera medlemsstater (t.ex. Grekland, Bulgarien, Slovenien, Italien och Frankrike) för att finansiera åtgärder för skydd av tamdjur, såsom extrakostnader för vallning, stängsel och vakthundar. *EU:s plattform för samexistens mellan människor och stora rovdjur* (se nedan) tog fram en översikt över var landsbygdsutvecklingsprogram används i nuläget och var de skulle kunna användas i framtiden (Marsden et al 2016)<sup>31</sup>. Den framtida gemensamma jordbrukspolitiken kan också stödja förebyggande åtgärder och vallningssystem genom de nya miljösystemen<sup>32</sup>.

- **Erufs Interreginstrument** kan stödja projekt som strävar efter att förbättra det gränsöverskridande samarbetet om bevarande och förvaltning av stora rovdjur, till exempel med koppling till ekologisk konnektivitet, kunskapsöverföring, förebyggande av skador på tamdjur och andra samexistensåtgärder<sup>33</sup>.
- **Nationell finansiering (statligt stöd)** kan erbjuda stöd, upp till hela kostnaden, för förebyggande åtgärder, för återställande av förstörd jordbrukspotential, t.ex. att ersätta tamdjur som dödade av vargar, för kompensation för skador som orsakats av vargar, t.ex. djur som dödade och materiella skador på lantbrukets tillgångar, eller veterinärkostnader och kostnader med koppling till att söka efter saknade djur<sup>34</sup>.

En heltäckande strategi för finansierings- och stödåtgärder för att minska de vargrelaterade konflikterna behövs i en medlemsstat (och helst över gränserna för medlemsstater som delar samma vargpopulation).

Medlemsstaterna bör beskriva sina största problem med anknytning till bevarande av vargar och vargkonflikter i deras ramar för prioriterade åtgärder, som identifierar de tillhörande prioriteringarna och finansiella behoven och beskriver hur de planerar att bemöta dem. Det uppdaterade formatet för ramarna<sup>35</sup> inbegriper ett avsnitt (E.3.2.) som specifikt handlar om prioriterade åtgärder och deras tillhörande kostnader, för förebyggande, minskning eller kompensation avseende skador som orsakas av arter som skyddas enligt EU:s fågel- och habitatdirektiv.

Dessutom har ett antal mer innovativa sätt att finansiera och stödja samexistens använts i hela Europa.

#### **Exempel på innovativ finansiering**

Ett originellt och framgångsrikt exempel på innovativ finansiering för samexistens är det svenska initiativet "prestationsbaserat bevarandestöd" för järven. Detta innebär att stödet är kopplat till en framgångsrik reproduktion av järven snarare än kompensation för förlorade renar. Stöden baseras på antalet dokumenterade nyfödda järvar i respektive distrikt, oberoende av predationsnivåerna. Järvpopulationen började växa 5 år efter det att programmet inrättades. Antalet järvföryngringar ökade från 57 kullar 2002 till 125 kullar 2012, och populationen bredde ut sig till områden som den tidigare inte fanns i (Persson, 2015).

Ett annat framgångsrikt och innovativt finansieringssystem är strategin för kungsörnen, för att belöna de samiska renskötarna i finska Lappland för den framgångsrika etableringen av nästen

31 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case\\_studies\\_sub\\_rural\\_development\\_programmes.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies_sub_rural_development_programmes.htm).

32 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf).

33 Se till exempel projektet "Carnivora Dinarica" mellan Slovenien och Kroatien: <https://www.carnivoradinarica.eu/en/>. Mer information om Interreg-projekt för biologisk mångfald: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Interreg%20Natura2000.pdf>.

34 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid\\_EU%20Platform.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf).

35 <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20format%20EN.docx>.

och territorier för kungsörnen (Europeiska kommissionen, 2017). Sedan det att finska staten införde strategin 1998 tycks renskötarnas attityder mot kungsörnen ha förändrats dramatiskt, eftersom arten nu ses som en resurs snarare än ett skadedjur.

Den inkomst och de sysselsättningsmöjligheter som genereras av naturbaserad ekoturism kan också hjälpa till att förbättra acceptansen för vargarna och deras samexistens med de berörda landsbygdsområdena. I Spanien har den region som ligger nordväst om Zamora (dvs. "Sierra de la Culebra") blivit ett viktigt område för vargskådning, som ger betydande intäkter och lockar tusentals besökare varje år. I samband med sådana turisminitiativ måste man se till att man inte hindrar bevarandet av varg (t.ex. genom att undvika att störa dem och deras lyor). Inverkan på andra intressentgrupper bör också beaktas (t.ex. inte locka till sig stora rovdjur till områden med tamdjur eller bidra till en situation där stora rovdjur kopplar samman människor med mat).

En annan slags möjlighet har skapats i Piemonte i Italien (inom ramen för projektet LIFE WOLFALPS). En lokal märkning ("Terre di lupi" = "Vargarnas land") har tagits fram och flera initiativ har lanserats för att marknadsföra ost och andra produkter som produceras av lantbrukare som berörs av varens närvaro och som genomför förebyggande åtgärder för att säkerställa samexistens.

Vinnaren av 2020 års Natura 2000-pris i kategorin "socioekonomiska fördelar" var projektet "Pro-Biodiversidad: shepherds as biodiversity conservators in Natura 2000". Detta projekt visade hur lantbrukare och bevarandespecialister kan arbeta tillsammans för att se till att naturskyddet skapar resurser och fördelar, inte problem, för lokalsamhällena. En stor del av bergskedjan Picos de Europa har ur ekonomisk synvinkel drabbats negativt av utflyttningen från landsbygden, förlorade betesmarker, förlorade livsmedelskällor för asätare och brandrisker. Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos beslutade sig för att ta itu med detta problem genom att inrätta en speciell certifiering, "Pro-Biodiversidad", för att stödja den extensiva fårproduktionen, stoppa avflyttningen från landsbygden och förbättra villkoren för den biologiska mångfalden. Tack vare denna strategi betalar konsumenterna mer för fårkött från lantbrukare som samexisterar med vargar.

## **6. Artikel 16: undantag från det strikta skyddet av vargpopulationer i bilaga 4**

Som en allmän regel omfattas samtliga vargpopulationer som finns förtecknade i bilaga 4 till habitatdirektivet av ett strikt skydd och individerna får inte avsiktligt fångas in, dödas eller störas i deras naturliga utbredningsområde. Deras parnings- och rastplatser får inte heller skadas eller förstöras. Detta skydd gäller både inom och utanför Natura 2000 områden.

Under vissa exceptionella omständigheter kan det dock vara motiverat att tillåta att vissa individuella vargar fångas in eller dödas. Det rör sig i dessa fall till exempel om att förhindra omfattande angrepp på tamdjur, eller för att sätta sändare på vargar för forskningsändamål, i övervaknings- och förvaltningssyfte eller för att bli av med individer som har vant sig vid mat eller orädda och potentiellt farliga individer.

Artikel 16 i habitatdirektivet ger den flexibilitet som är nödvändig för att ta itu med situationerna ovan, genom att tillåta att medlemsstaterna beviljar undantag från de allmänna bestämmelserna om strikt skydd och utföra ovannämnda insatser (följande punkter bör läsas tillsammans med del III i dokumentet).

### **Villkor för beviljande av undantag**

I artikel 16 fastställs tre villkor som alla måste uppfyllas innan ett undantag beviljas: De behöriga nationella myndigheterna måste styrka följande:

- Att ett (eller flera) av de skäl som anges i artikel 16.1 a–e, som styrks av tillräcklig bevisning, föreligger.



- Att ett lämpligt alternativ saknas (dvs. huruvida problemet kan lösas på ett sätt som inte kräver ett undantag, nämligen genom att använda metoder utan dödlig utgång).
- Att undantaget inte skadar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Tillämpningen av dessa krav illustreras här för vargen. Det är viktigt att komma ihåg att det är de berörda nationella myndigheterna som ska verkställa dessa bestämmelser genom att motivera och styrka att samtliga villkor i artikel 16.1 uppfylls. På liknande sätt är det främst de nationella rättsliga myndigheterna som ska verifiera och säkerställa att kraven efterlevs i ett särskilt sammanhang och i specifika fall.

### **1) Styrkande av ett eller flera av de skäl som anges i artikel 16.1 a-e**

De skäl som anges i artikel 16.1 är följande:

- a) "För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer".
- b) "För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom".
- c) "Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön".
- d) "För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter".
- e) "För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna".

*Exempel på motiverade undantag för vargar:*

- **Motivering a)** kommer sannolikt sällan att användas. Denna kan åberopas i fall där till exempel ett utrotningshotat byte hotas av vargangrepp. Det måste dock påminnas om att en inhemska arts predation av en annan inhemska art är en naturlig process och en viktig del av ett ekosystems funktion. Innan ett undantag övervägs bör dessutom övriga hot eller begränsande faktorer för bytesarten identifieras och behandlas på ett effektivt sätt (t.ex. försämrade livsmiljöer, mänskliga störningar, överdriven jakt, konkurrens med tamdjur etc.).
- **Motivering b)** När det rör sig om vargar syftar de undantag som medlemsstaterna använder sig av ofta till att förhindra allvarliga skador på tamdjur. Denna bestämmelse syftar till att undvika allvarliga skador, och kräver därför inte att skadan ska ha inträffat. Sannolikheten för allvarlig skada måste dock styrkas, utöver den normala risken för verksamheten, och det måste också finnas tillräckliga bevis för att varje metod för att döda en varg som används inom ramen för undantaget är effektivt, proportionerligt och hållbart för att förhindra eller begränsa den allvarliga skadan. Denna motivering kan användas för att avlägsna vargar som sannolikt kommer att orsaka höga nivåer av predation på tamdjur, trots att lämpliga förebyggande åtgärder genomförs i tillräcklig grad (t.ex. vargsäkra elstängsel och hundar som vaktar tamdjur).
- **Motivering c)** om allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön, kan till exempel motivera användningen av avskräckande metoder för att trakassera eller avlägsna vargar som har vant sig vid mat, tillvanda vargar eller orädda vargar som upprepade gånger närmar sig människor, eller andra individer eller vargflockar som uppvisar ett oönskat eller farligt beteende.

**Exempel på åtgärder med hänsyn till allmän hälsa och säkerhet:**

Det tyska organet Dokumentations und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) har godkänt riktlinjer för att hjälpa nationella myndigheter att hantera orädda vargar eller vargar som betar sig onormalt (Reinhardt et al, 2018). Som ett första steg hjälper dessa riktlinjer myndigheterna att förstå huruvida en varg faktiskt betar sig ovanligt. Om en varg tycks vara intresserad av människor eller hundar rekommenderas sedan en stegvis strategi beroende på hur pass allvarliga de registrerade incidenterna är, vilket börjar med att avlägsna lockämnen (t.ex. mat) och försöka skrämma iväg den, och gå vidare med att avlägsna eller eliminera vargen i de allvarligaste fallen.

De vetenskapliga experterna från LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe: en specialistgrupp vid IUCN:s Species Survival Commission) har tagit fram ett politiskt uttalande om liknande förvaltning av orädda vargar, som beskriver rekommenderade åtgärder för olika typer av vargbeteenden, liksom forskningsprioriteringar (LCIE, 2019).

**Bedömning av vargens beteende och den risk det kan utgöra för människors säkerhet med rekommendationer om åtgärder (LCIE, 2019)**

<b>Beteende</b>	<b>Bedömning</b>	<b>Rekommenderade åtgärder</b>
Vargen passerar nära bosättningar när det är mörkt ute.	Ofarligt.	Inga åtgärder behövs.
Vargen rör sig inom synhåll för bosättningar/utspridda hus i dagsljus.	Ofarligt.	Inga åtgärder behövs.
Vargen springer inte omedelbart iväg när den ser fordon eller människor. Stannar och tittar.	Ofarligt.	Inga åtgärder behövs.
Vargen observeras under flera dagar <30 m från hus med boende (vid flera tillfällen under lång tid).	Kräver uppmärksamhet. Möjligt problem med betydande tillvänjning eller positiv betingning.	Analysera situationen. Leta efter lockämnen och ta bort dem om sådana hittas. Överväg att skrämma iväg vargen.
Vargen låter regelbundet människor komma närmare än 30 m.	Kräver uppmärksamhet. Tecken på betydande tillvänjning. Möjligt problem med positiv betingning.	Analysera situationen. Överväg att skrämma iväg vargen.
Vargen närmar sig själv regelbundet människor närmare än 30 m. Verkar intresserad av människor.	Kräver uppmärksamhet/kritisk situation. Positiv betingning och betydande tillvänjning kan leda till ett allt oräddare beteende. Risk för skada.	Överväg att skrämma iväg vargen. Avlägsna vargen om lämpliga avskräckande metoder inte lyckas eller är opraktiska.
Varg angriper eller skadar en människa utan att ha blivit provocerad.	Farligt.	Avlägsnande.

- **Motivering d)**, som rör forsknings- och utbildningsändamål, återinplantering och återinförelse, kan till exempel användas för att tillåta att vargar tillfälligt fångas in för att förse dem med radiosändare för forsknings- eller övervakningsändamål eller för att förflytta dem av bevarandeskäl.

#### **Exempel på vargfällor för forsknings- och övervakningsändamål**

Under 2018 enades kommissionen och de tyska myndigheterna brevledes om att förordning 3254/91 om rävsaxar på vissa villkor kan tolkas på ett sätt som utesluter *gummisaxar* från att omfattas av förbudet i den förordningen. Dessa gummisaxar kan ha gummibeklädda stålfällor (i stället för ståltänder) för att minimera risken för att djuren skadas när de fångas. De anses vara de bästa tillgängliga redskapen för att fånga vargar levande för övervaknings- och forskningsändamål eftersom de oftast fungerar och mindre sannolikt orsakar skada.

Kommissionen anser att om mjuka saxar visar sig vara nödvändiga för vetenskaplig forskning eller övervakning som syftar till att förbättra den relevanta artens bevarandestatus, skulle det strida mot bevarandemålet i förordning 3254/91 att inkludera sådana saxar i förordningens förbud. Därmed skulle användningen av mjuka saxar kunna tillåtas endast för bevarandeändamål, under förutsättning att i) det inte finns något lämpligt alternativ, ii) artens gynnsamma bevarandestatus inte påverkas negativt, och iii) alla försiktighetsåtgärder vidtas för att inte skada djuret och minska djurets stress till ett minimum.

Sådana mjuka saxar bör i princip förse med en sändare som informerar de ansvariga myndigheterna direkt när ett djur har fångats. När de har informerats bör de ansvariga myndigheterna ingripa inom 30 minuter så att stressperioden för djuret minskas så mycket som möjligt och man undviker att djuret skadar sig själv. Djuret måste sövas av en veterinär, förse med en sändare och sedan omedelbart släppas ut i det fria.

**Undantag enligt artikel 16.1 e** kan, såsom förklaras i kapitel 3.2.1, exceptionellt användas för att tillåta att vissa vargindivider fångas in eller hålls, under förutsättning att flera ytterligare strikta villkor efterlevs. EU-domstolen bekräftade i mål C-674/17 att konceptet "infångande" måste förstås som att det inkluderar både att fånga in och döda individer<sup>36</sup>.

Målet med ett undantag som grundar sig på artikel 16.1 e kan i princip inte förväxlas med målet med ett undantag som grundas på artikel 16.1 a–d i detta direktiv, vilket innebär att den förstnämnda endast kan utgöra grund för att anta ett undantag endast om de sistnämnda bestämmelserna inte är relevanta<sup>37</sup>. Om målet med undantaget omfattas av någon av strecksatserna a–d i artikel 16 måste undantagen baseras på en (eller flera) av de strecksatserna. Det måste finnas insyn i undantaget och skälen till varför man använder dem. Om det huvudsakliga syftet till exempel är att förhindra allvarliga skador på tamdjur/egendom så ska strecksats b användas. Om en tillvild varg betar sig farligt så ska strecksats c användas. Strecksats e är därför inte någon generalbestämmelse som kan användas för alla typer av dödande.

När det gäller alla undantag enligt artikel 16 bör nationella beslut som godkänner dödande på grundval av led e beviljas för exceptionella, specifika och tydliga mål, i linje med direktivets mål (artikel 2) och motiveras på lämpligt sätt.

<sup>36</sup> Punkt 32.

<sup>37</sup> Se punkt 37 i mål C-674/17: "Härav följer att syftet med ett undantag som grundar sig på artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet i princip inte får förväxlas med syftena med de undantag som grundas på artikel 16.1 a–d i detta direktiv, vilket innebär att den förstnämnda bestämmelsen kan utgöra grund för att anta ett undantag endast i de fall då de sistnämnda bestämmelserna inte är relevanta".

I mål C-674/17 godtog EU-domstolen att kampen mot olaglig jakt (tjuvjakt) på vargar i princip kunde vara ett mål att eftersträva genom ett undantag som beviljas på grundval av artikel 16.1 e, under förutsättning att det bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos den berörda arten i dess naturliga utbredningsområde. I detta fall måste den nationella tillståndsgivande myndigheten motivera undantaget med rigorösa vetenskapliga bevis, inklusive med jämförbara uppgifter om konsekvenserna av ett sådant undantag för artens bevarandestatus. Om målet med undantaget är att bekämpa tjuvjakt måste myndigheterna också ta hänsyn till de senaste beräkningarna av tjuvjaktens omfattning och antalet dödsfall baserat på alla beviljade undantag. Sådana undantag, som beviljas för att bekämpa tjuvjakt, bör därför kunna minska antalet dödsfall som beror på tjuvjakt i den berörda populationen i en sådan omfattning att det skulle ha en sammantaget positiv nettoeffekt på vargpopulationens storlek.

Dessutom måste undantag som baseras på artikel 16.1 e, jämfört med de som avses i artikel 16.1 a–d, uppfylla ytterligare restriktiva villkor. Användningen av detta undantag tillåts på strikt övervakade villkor, med tydliga tillstånd som kräver territoriella, tidsbetingade och personligt utförda kontroller för att säkerställa en effektiv efterlevnad. Dessutom måste den vara selektiv, användas i begränsad utsträckning och omfatta ett begränsat antal individer.

När det gäller selektivitet måste undantaget avse individer som väljs ut på ett så specifikt och lämpligt sätt som möjligt, i ljuset av det mål som eftersträvas genom undantaget. Såsom underströks av EU-domstolen i mål C-674/17 kan det vara nödvändigt att inte bara begränsa undantaget till den berörda arten eller till typer eller grupper av individer av denna art, utan även till enskilda individer<sup>38</sup>.

När det gäller "begränsad mängd" beror denna i varje fall på populationsnivån (antalet individer), dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper. Den "begränsade mängden" ska fastställas på grundval av rigorösa vetenskapliga uppgifter om geografiska, klimatrelaterade, miljömässiga och biologiska faktorer liksom uppgifter om reproduktionstal och totala dödsfall per år på grund av naturliga orsaker. Mängden måste vara tydligt omnämnd i undantagsbesluten.

## ***2) Avsaknad av någon annan lämplig lösning***

Det andra kravet är "att det inte finns någon annan lämplig lösning". Detta innebär att förebyggande metoder och metoder utan dödlig utgång alltid bör övervägas i första hand (undantaget är den sista utvägen). Alternativen beror på sammanhanget och de specifika målen med det undantag som övervägs och de bör ta hänsyn till den bästa kunskap och de erfarenheter som finns tillgängliga i varje situation.

När det rör sig om skador på tamdjur måste man innan undantag beviljas prioritera alternativ utan dödlig utgång och korrekt genomföra lämpliga och rimliga förebyggande åtgärder för att minska risken för predation, såsom tillsyn av herdar, användningen av hundar för att vakta tamdjur, skydd av tamdjur med stängsel eller alternativ djurhållning (t.ex. kontroll av kalvning/lamning). Det är bara när sådana alternativa åtgärder har genomförts och har visat sig vara ineffektiva eller endast effektiva till viss del, eller när denna typ av alternativa åtgärder inte kan genomföras i det specifika fallet, som undantagen kan beviljas för att lösa (det kvarstående) problemet.

När det rör sig om orädda vargar och/eller vargar som betar sig ovanligt, eller vargar som har vant sig vid att matas, bör avlägsnande av de specifika anledningarna (t.ex. mat som lockar på grund av dålig sophantering) och skrämsetekniker i första hand övervägas, för att skrämja iväg dem eller försöka förändra deras beteende och avskräcka dem från att närma sig människor (genom t.ex. flera typer av avskräckande metoder och metoder utan dödlig utgång) (Reinhardt et al, 2018). När sådana alternativ lösningar har beaktats och

---

38 Mål C-674/17, punkt 73.

har visat sig vara olämpliga, eller inte genomförbara i det specifika fallet, kan ett undantag beviljas.

I ovannämnda undantag som syftar till att minska tjuvjakten har EU-domstolen klargjort (i mål C-674/17, punkterna 48, 49 och 50) att enbart förekomsten av en sådan olaglig aktivitet som tjuvjakt eller de svårigheter som är förenade med genomförandet av kontroller av densamma inte räcker för att befria en medlemsstat från sin skyldighet att säkerställa skyddet av de arter som skyddas enligt bilaga 4 till habitatdirektivet. I en sådan situation ankommer det tvärtom på medlemsstaten att prioritera dels en strikt och effektiv kontroll av den olagliga aktiviteten, dels genomförandet av åtgärder som inte medför att förbudet i artiklarna 12–14 samt artikel 15 a och b i direktivet åsidosätts. För att stödja sin begäran om ett undantag bör en medlemsstat tillhandahålla klara och tydliga skäl till varför det saknas en lämplig lösning för att uppnå målen, genom att hänvisa till avsaknaden av någon annan lämplig lösning eller till relevanta tekniska, rättsliga och vetenskapliga rapporter.

### ***3) Upprätthållande av en gynnsam bevarandestatus hos beståndet***

Det tredje kravet är att undantag inte får "[försvåra] upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde".

Enligt artikel 1 i) i habitatdirektivet avses med "en arts bevarandestatus" summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom medlemsstaternas territorium. En arts bevarandestatus är gynnsam när i) populationen "på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö", ii) "artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid" och iii) "det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt". Mer information finns i riktlinjerna om rapportering enligt artikel 17 i habitatdirektivet.

Efterlevnaden av detta villkor (dvs. att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde) kräver en bedömning av undantagets möjliga konsekvenser för både den berörda populationen och för artens bevarandestatus inom medlemsstatens territorium.

Besluten om att använda undantagen och bedömningen av undantagens möjliga konsekvenser för den berörda populationens bevarandestatus måste baseras på korrekta kunskaper om den berörda vargpopulationen och dess utveckling. Undantagens ytterligare och sammanlagda konsekvenser bör också bedömas ordentligt, med hänsyn tagen till alla andra direkta eller indirekta negativa effekter av mänsklig verksamhet (inklusive oavsiktligt och olagligt dödande). Detta är nödvändigt för att säkerställa att beslutet inte försämrar populationens bevarandestatus.

I mål C-674/17 (punkterna 57–61) har EU-domstolen understrukit att undantag enligt artikel 16.1 måste bevaras på kriterier som säkerställer bevarandet på lång sikt av utvecklingen och den sociala stabiliteten hos den berörda arten. Den samlade demografiska och geografiska påverkan som följer av alla undantag på den berörda populationen bör därför bedömas ordentligt, i kombination med alla andra naturliga dödsfall eller dödsfall som orsakats av människan.

Bedömningen kan utföras både "på lokal nivå och på riksomfattande nivå i medlemsstaten eller i förekommande fall på den berörda biogeografiska regionnivån, när denna medlemsstats gränser sträcker sig över flera biogeografiska regioner, samt om artens naturliga utbredningsområde kräver det och i den mån det är möjligt på ett gränsöverskridande plan". Denna bör dock inte "ta hänsyn till den del av det berörda

beståndets naturliga utbredningsområde som omfattar vissa delar av ett territorium i tredje land som inte är skyldigt att strikt skydda de arter som är av unionsintresse”.

I mål C-342/05 menade EU-domstolen att undantag som påverkar populationer med ogynnsam bevarandestatus kan tillåtas ”i särskilda fall” ”när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella bestånden eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa”. Domstolen drog slutsatsen att “[d]et inte kan uteslutas att dödandet av ett begränsat antal individer inte påverkar det eftersträvade syftet i artikel 16.1 i nämnda direktiv, nämligen att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus hos vargstammen i dess naturliga utbredningsområde. Ett sådant undantag skulle således sakna effekt för den berörda arten.”

Detta förhållningssätt har bekräftats av EU-domstolen i mål C-674/17 (punkterna 66–69), med en ytterligare hänvisning till försiktighetsprincipen: ”Vad därefter gäller frågan vilken inverkan en icke gynnsam bevarandestatus hos en art har på möjligheten att bevilja undantag med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, har EU-domstolen redan fastställt följande: Det är möjligt att bevilja sådana undantag i särskilda fall, när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella bestånden eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa”. Men ”om en bedömning av de mest tillförlitliga och tillgängliga vetenskapliga uppgifterna fortfarande ger utrymme för en viss osäkerhet om huruvida ett sådant undantag försvårar upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av en utrotningshotad art, får medlemsstaten inte bevilja eller tillämpa undantaget”.

Undantag för att döda mycket få individer kan därför beviljas från fall till fall, även om artens bevarandestatus (ännu) inte är gynnsam, under förutsättning att undantaget saknar effekt i fråga om artens bevarandestatus. Detta innebär att undantaget inte äventyrar uppnåendet av målet om att återställa och upprätthålla vargpopulationen på en nivå med gynnsam bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde. Ett undantag kanske därför inte har en övergripande negativ nettoinverkan på populationsdynamiken, det naturliga utbredningsområdet, populationens struktur eller hälsa (inbegripet genetiska aspekter) eller behoven av konnektivitet hos den berörda vargpopulationen.

Detta innebär att ju mindre gynnsamma bevarandestatusen och trenderna är, desto mindre sannolikt är det att detta tredje villkor kan uppfyllas och att det går att motivera beviljandet av ett undantag, till skillnad från de mest exceptionella omständigheterna. Artens bevarandestatus och trender (på biogeografisk nivå och populationsnivå), baserat på korrekta kunskaper och uppgifter, är därför en viktig aspekt för att bedöma om det tredje villkoret uppfylls.

### **Undantag och den roll som spelas av gynnsam bevarandestatus och artplanerna**

En lämplig och omfattande bevarande- och förvaltningsplan för vargen kan utgöra en bra övergripande ram för genomförande av de verktyg och åtgärder som är nödvändiga, inklusive den möjliga användningen av undantag. När sådana planer genomförs som de ska, med bevisade resultat för en gynnsam bevarandestatus, tillåter artikel 16 i habitatdirektivet den erfordrade flexibiliteten via undantagen.

Undantag från det strikta skyddet av vargar kan motiveras på ett bättre sätt om en omfattande uppsättning lämpliga, effektiva och verifierbara åtgärder fastställs och genomförs på rätt sätt i en medlemsstat för att säkerställa ett effektivt skydd och för att uppnå eller upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för arten.

Detta kan bli aktuellt i följande fall:

- Det finns en lämplig bevarande- och återhämtningsplan för varg, som genomförs till fullo och på rätt sätt och övervakas väl, som syftar till att säkerställa en gynnsam bevarandestatus och ta itu med socioekonomiska konflikter.
- Planen baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga uppgifter och på ett stabilt system för övervakning av vargpopulationen.
- Alla nödvändiga förebyggande åtgärder och kompensationsåtgärder genomförs.
- Lämpliga åtgärder genomförs för att bekämpa tjuvjakt på ett effektivt sätt (t.ex. kriminalisering, kontroller och medvetandehöjande åtgärder) och för att ta itu med andra antropogena mortalitetsfaktorer (t.ex. viltolyckor).
- Övriga hot mot bevarandet av varg i det berörda området avvärs med framgång (t.ex. hybridisering).
- Andra orsaker till dödsfall bland betesdjur (t.ex. lösspringande hundar) hanteras på rätt sätt.
- Målen med och villkoren för undantagen är tydligt fastställda och motiveras med tillräcklig vetenskaplig bevisning. Det finns bevis för att det saknas lämpliga alternativ och att den metod som inbegriper att vargen dödas och som används i undantaget är det enda sättet att förhindra eller begränsa allvarligt skada eller för att uppnå andra mål i undantagen, i linje med relevant lagstiftning. Undantagen bedöms och avgörs från fall till fall.
- Det planerade undantaget skadar inte populationens bevarandestatus varken på lokal populationsnivå eller i artens naturliga utbredningsområde.