

Utdrag ur Bilaga III :

Genomförande av artikel 12 i habitatdirektivet: vargen som exempel av Kommissionens tillkännagivande Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet.

(Bryssel den 12.10.2021 C(2021) 7301 final.)

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, 2015:175).

Eftersom direktivet har som mål att uppnå gynnsam bevarandestatus hos de förtecknade arterna. Det skydd som erbjuds via artikel 12 i habitatdirektivet för de 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 förbudet 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 reproduktionsplatser, t.ex. deras lyor och mötesplatser.

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 giffhundar.

[...]

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 kompensades omkring 11 000 får, nötkreatur och getter 2019 (Dreal 2019:180),

medan i Tyskland (128 vargflockar) är siffran lägre än 3 000 för 2019 (DBBW 2019181), och i Sverige (31 vargflockar) angreps bara 161 får 2018 (Viltskadestatistik 2018, SLU182).

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 rabieessmittade 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, 2016183; 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). [...] Dessa uppfattningar och attityder måste noga 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 rabieessmittad 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 ökande) trenden för hovdjurspopulationerna i Europa¹⁸⁴ (Bassi, E. et al 2020;

Gtowacifski, Z. och Profus, P. 1997). Till skillnad från angrepp på tamdjur kan vilda, inhemska rovdjursangrepp 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 hovdjurens täthet (Ripple, W.J. och Beschta, R.L., 2012), liksom de tillhörande fördelarna, bland annat färre minskade skador på skogsbruk och jordbruksgrödor¹⁸⁵.

- **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 förvaltas¹⁸⁶. 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).

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 återinförel 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".

[...]

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)

Beteende	Bedömning	Rekommenderade åtgärder
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 skrämman 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 skrämman 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 skrämman 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.

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 beter 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 alternativa lösningar har beaktats och 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 C674/17, punkterna 48, 49 och 50) att enbart domstolen 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 1214 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".

[... läs gärna i fulltexten ...]

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.