

Inskickat till:

Länsstyrelsen Södermanlands län
sodermanland@lansstyrelsen.se

Länsstyrelsen Västra Götalands län
vastragotaland@lansstyrelsen.se

Länsstyrelsen Västmanlands län
vastmanland@lansstyrelsen.se

Länsstyrelsen Dalarnas län
dalarna@lansstyrelsen.se

Länsstyrelsen Örebro län
orebro@lansstyrelsen.se

Ställt till:
Förvaltningsrätten i Luleå
Box 849
971 26 Luleå
forvaltningsrattenilulea@dom.se

Naturskyddsföreningens överklagande av länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter varg 2026 i Södermanlands län, Västra Götalands län, Västmanlands län, Västmanlands/Dalarnas län och Örebro län

Yrkanden

Naturskyddsföreningen yrkar att förvaltningsrätten upphäver länsstyrelsernas beslut att bevilja licensjakt efter varg i aktuella län.

Naturskyddsföreningen yrkar att förvaltningsrätten inhyser de överklagade besluten.

Naturskyddsföreningen yrkar även muntlig förhandling i målet.

Grunder

Vargen har inte uppnått gynnsam bevarandestatus i Sverige. Detta är ett grundkrav för att jakt ska kunna bedrivas. Besluten är grundande på ett felaktigt referensvärde för gynnsam bevarandestatus och därmed ett felaktigt minimivärde. Länsstyrelserna har inte visat att syftet med jakten är godtagbart för att tillåta en så omfattande licensjakt som 48 vargar. Vidare har länsstyrelserna inte heller visat att det inte finns någon annan lämplig lösning än licensjakt, att jakten sker selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden samt i begränsad mängd.

De överklagade besluten strider således mot 23 c § jaktförordningen, artikel 12 och 16 art- och habitatdirektivet och försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken, jfr 191.2 FEUF.

Utvecklande av grunderna

Grund för inhibition

Licensjaksbesluten bygger på beslutet att 170 utgör referensvärde för gynnsam bevarandestatus och på den miniminivå om 170 vargar som har beslutats baserat på det nya lägre referensvärdet. Länsstyrelserna refererar till värdet 170 som populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus för den svenska vargpopulationen och gör ingen självständig bedömning av om värdet kan anses motsvara gynnsam bevarandestatus.

Länsstyrelserna anger vidare att minskning av populationen ska genomföras stegvis, med bibehållande av gynnsam bevarandestatus, samt upprätthållande av skydds- och licensjakten. Ett första delmål är att år 2026 minska stammen till 270 individer. Den beslutade jakten, tillsammans med förväntad skyddsjakt om 22 vargar, bedöms leda till att populationen uppgår till 272 vargar i oktober 2026, enligt den beskattningsmodell som tagits fram av forskare på SLU Grimsö.

Naturskyddsföreningen yrkar att besluten ska inhiberas omedelbart. Detta eftersom föreningen åberopar ny bevisning med sakkunniga experter som behöver höras vid en muntlig förhandling. Det råder nya omständigheter inför denna licensjakt jämfört med tidigare års licensjakter. Referensvärdet för gynnsam bevarandestatus har av regeringen sänkts från 300 till 170 vargar, utan vetenskapligt stöd, och länsstyrelserna tillåter för första gången en licensjakt som understiger det tidigare referensvärdet för gynnsam bevarandestatus om 300 vargar.

EU-kommissionen har riktat skarp kritik mot Sveriges nya referensvärde om 170 vargar och menar att detta inte är fastlagt i enlighet med kraven på vetenskaplighet som art- och habitatdirektivet stipulerar. EU-kommissionens kritik kräver omedelbara åtgärder av Sveriges regering och det pågår därför en revidering av referensvärdet. Kommissionens kritik innebär att referensvärdet inte kan läggas till grund för jaktbesluten, eftersom det råder osäkerhet om dess förenlighet med EU-rätten.

Det har även kommit ny vägledande praxis från EU-domstolen om hur art- och habitatdirektivet ska tolkas just avseende jakt efter varg och hur bedömningen av artens bevarandestatus ska göras, vilket starkt talar emot länsstyrelsernas beslut. Dessa vägledande avgöranden har inte beaktats eller ens nämnts i de överklagade besluten.

Detta visar sammantaget att gynnsam bevarandestatus för vargen inte är beslutad på korrekta vetenskapliga grunder vilket i sin tur har medfört att licensjaksbesluten har fattats på felaktiga grunder. Det finns därmed klart övervägande skäl som talar för att besluten kommer att upphävas.

Högsta domstolen (NJA 2012 s. 623) har i ett mål som rörde skydd av livsmiljöer och arter enligt art- och habitatdirektivet konstaterat att särskild hänsyn ska tas till de skador på miljön som kan uppstå om tillståndet omedelbart tas i anspråk och de möjligheter som finns att läka sådana skador om tillståndsbeslutet upphävs eller ändras.

I mål miljömål är omedelbar verkställighet snarare ett undantag än en huvudregel med tanke på hur allvarliga konsekvenser ett ianspråktagande av beslut kan få på arter och ekosystem

och svårigheten att reparera skadorna om beslutet ändras i överinstans. I exempelvis ärenden om skogsavverkningar och täkttillstånd har domstolarna funnit att grund för inhibition föreligger. Även i tidigare vargjaktsmål har rätten ofta funnit skäl att inhibera verkställigheten av besluten i avvaktan på prövning i sak.

Högsta domstolen har vidare, i avgörandet från 2012, konstaterat att det måste krävas att verksamhetsutövarens intresse med viss marginal väger tyngre än de intressen som talar för att ett lagakraftvunnet avgörande bör föreligga innan tillståndet tas i anspråk.

Naturskyddsföreningen kan konstatera att de socioekonomiska effekterna av vargförekomst för jägare, tamdjursägare och närboende som anges som skäl för besluten är vagt motiverade. Besluten saknar konkreta exempel på när vargar har orsakat skador för lokalbefolkning och tamdjur i eller i närheten av de aktuella reviren.

Det viktigaste skälet för inhibition är att de 48 vargar som ska jagas i enlighet med besluten kommer att hinna dödas i jakten innan målet slutgiltigt avgjorts. Det skulle leda till irreversibla skador på en redan starkt hotad djurart vars population är kraftigt inavlad och geografiskt isolerad. Om jakten fullföljs riskerar Sverige också kritik från EU.

Om vargarna dödas innan målet har prövats i sak skulle det medföra en betydande olägenhet för de miljöintressen som Naturskyddsföreningen har att företräda. Föreningen menar därför att miljöintresset bör väga tyngst vid prövningen av inhibitionsfrågan.

Om inhibition inte meddelas anser föreningen att det utgör en inskränkning i miljöorganisationers rätt till effektiva rättsmedel enligt Århuskonventionen och EU:s fasta praxis, som innebär att överklaganderätten inte får bli illusorisk. Domstolen måste kunna säkerställa den fulla verkan av ett senare domstolsutslag.¹

Föreningen anser således att grund för inhibition föreligger med stöd av 28 § FPL.

Handläggning och muntlig förhandling

Naturskyddsföreningen har överklagat besluten om licensjakt efter varg i ett samlat överklagande. Detta eftersom den svenska vargstammen förvaltas i sin helhet² och de respektive beslutade jaktkvoterna också har en påverkan på beståndet som helhet. De överklagade besluten är i princip likalydande. Det finns några få varianter av motiveringen till syftet med jakten, som kommer att bemötas av föreningen längre fram överklagandet. Naturskyddsföreningens yrkanden och grunder gäller för samtliga beslut.

Naturskyddsföreningen har yrkat muntlig förhandling i målet. Syftet med detta är att höra experter på genetik och populationsbiologi till styrkande av att vargen inte har uppnått en gynnsam bevarandestatus i Sverige, att 170 vargar som ett referensvärde för gynnsam

¹ EU-domstolens dom Križan (C-416/10, punkt 107). Se även JO 2011/12 s. 161 angående avlivning av en hund.

² Respektive läns ansvar för miniminivåerna samordnas inom så kallade samverkansråden inom norra, mellersta och södra rovdjursförvaltningsområde (3 och 4 §§ förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn samt 2 kap. 4 § Naturvårdsverkets föreskrifter om förvaltning av stora rovdjur, NFS 2022:4).

bevarandestatus inte är vetenskapligt grundat och inte kan utgöra gynnsam bevarandestatus, att den beslutade jaktkvoten om 48 vargar (samt 22 vargar beräknat i skyddsjakt) kommer att leda till ett försvårande av uppnående av gynnsam bevarandestatus, samt vilka risker det finns med en så omfattande jakt på en redan starkt hotad art.

Naturskyddsföreningen hemställer om att komplettera överklagandet med namn på sakkunniga och bevistema.

Om muntlig förhandling inte medges vill Naturskyddsföreningen beredas tillfälle att slutföra talan innan målet avgörs slutligt.

Vargpopulationen i Sverige har inte uppnått gynnsam bevarandestatus

1. Allmänt om gynnsam bevarandestatus

Begreppet gynnsam bevarandestatus definieras i artikel 1 i) art- och habitatdirektivet som summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos arten inom territoriet.

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

Samtliga tre kriterier måste vara uppfyllda för att en art ska anses uppfylla gynnsam bevarandestatus.

Kravet på att arten ska ha uppnått gynnsam bevarandestatus för att undantag ska kunna göras från det strikta skyddet alternativt att förvaltning ska kunna ske av arten finns i såväl artikel 16 som artikel 14 art- och habitatdirektivet. Eftersom artikel 14 art- och habitatdirektivet inte är genomförd i svensk rätt än har jakten beslutats med stöd av 23 c § jaktförordningen som genomför artikel 16 art- och habitatdirektivet, därför är det rekvisiten i artikel 16 som gäller vid denna prövning.

2. Bakgrund artikel 17-rapportering

Enligt artikel 17 art- och habitatdirektivet ska medlemsstaterna vart sjätte år rapportera bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som åtnjuter skydd enligt direktivet. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för rapporteringen. Verket grundar sin bedömning på underlagsrapporter från Artdatabanken vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), men även uppgifter från länsstyrelserna med flera och sammanställer detta för rapporteringen.

Bedömningen av bevarandestatus görs utifrån flera olika parametrar. Sammantaget bygger bedömningen av bevarandestatus på fyra faktorer och trender för dessa; artens population,

utbredning, tillgång på lämplig livsmiljö samt artens framtidsutsikter, inklusive påverkansfaktorer, hot och bevarandeåtgärder.

För att bevarandestatusen ska bedömas som gynnsam behöver samtliga fyra parametrar bedömas som gynnsamma, alternativt tre gynnsamma och en okänd enligt Naturvårdsverkets tolkning³ av kommissionens riktlinjer.⁴

3. SLU Artdatabanken bedömer att vargen har ogynnsam bevarandestatus

SLU Artdatabanken är ansvarig för att sammanställa underlag för stora däggdjur, däribland varg. Av underlaget från SLU Artdatabanken framgår att myndigheten hade rapporterat "poor" på framtidsutsikter (future prospects) (10.1 b) för populationen, vilket medför att vargen sammanfattningsvis bedömts ha ogynnsam – otillfredsställande bevarandestatus, se bilaga 1.

SLU Artdatabanken anger också att myndigheten inte delar Naturvårdsverkets bedömning att vargen kan bedömas uppnå gynnsam bevarandestatus. SLU Artdatabanken uppger "I bifogat PM rörande de stora rovdjuren håller SLU Artdatabanken inte med om att framtidsutsikterna för varg ska rapporteras som okänd i boreal och kontinental, vi förespråkar *Unfavourable – Inadequate*", se bilaga 2.

4. Naturvårdsverkets felaktiga rapportering av referensvärde

Referensvärdet för populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus för varg i Sverige rapporterades till EU enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet i augusti 2025 till 170 individer, i enlighet med regeringens uppdrag till Naturvårdsverket avseende 2025 års rapportering (LI2025/01301). Det tidigare referensvärdet för gynnsam bevarandestatus var 300 vargar.

Av Naturvårdsverkets promemoria om rapporteringen *Artikel 17-rapportering stora rovdjur*, se bilaga 3, sidorna 5 och 6, framgår att Naturvårdsverket har ändrat bedömningen "poor", som var SLU Artdatabankens bedömning, för vargens framtidsutsikter till "unknown", vilket fick till följd att det var möjligt att rapportera vargens status som gynnsam till EU-kommissionen. Naturvårdsverket skriver också att referensvärdet om 170 vargar är följden av ett politiskt beslut, se exempelvis hänvisning på sidan 4 i bilagerad promemoria.

³ Naturvårdsverkets webbsida om rapportering enligt art- och habitatdirektivet;
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/biologisk-mangfald/vart-arbete-med-biologisk-mangfald/rapportering-av-status-for-arter-och-livsmiljotyper/>

⁴ Kommissionens riktlinjer för artikel 17-rapporteringen finns på följande länk:
https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/index_html



Regeringen har tydligt meddelat att antalet vargar i Sverige ska minskas till 170 individer, med ett delmål på 270 individer efter jakten 2026. I regeringsuppdraget till Naturvårdsverket ingick att utreda *hur* (inte *om*) referensvärdet skulle kunna sänkas till 170-270 vargar.⁵

"Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att rapportera 170 som referensvärde i fråga om populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus för den svenska vargpopulationen i samband med fullgörande av Sveriges rapportering 2025 till Europeiska kommissionen (...) Minskning av populationen ska genomföras stegvis (...) Ett första delmål är att vid nästa licensjakt 2026 minska stammen till 270 individer (...) När populationen närmar sig referensvärdet 170 kan regeringen behöva vidta ytterligare åtgärder för att den totala populationen inte ska vara lägre än referensvärdet."

Till stöd för sänkning av referensvärdet anlidade Naturvårdsverket forskarna Nicolas Dussex (Norwegian University of Science and Technology) och Philip S Miller (IUCN SSC Conservation Planning Specialist Group).

Forskarna utredde emellertid möjligheterna att sätta värdet för minsta livskraftiga population (*minimal viable population*, MVP) lägre än dagens referensvärde om 300 vargar. De utredde alltså inte frågan om referensvärdet för gynnsam bevarandestatus kunde sänkas. Värdet för minsta livskraftiga population är, som forskarna understryker, inte samma sak som referensvärdet för gynnsam bevarandestatus (*Favourable Reference Population*, FRP) enligt art- och habitatdirektivet.

Dussex och Miller sammanfattar sin forskning i rapporten *Joint Statement on the Results and Implications of Analyses Informing the Designation of Favorable Reference Value for the Wolf (Canis lupus) Population in Sweden*, se [bilaga 4](#). I rapporten betonas att de undersökt värdet för minsta livskraftiga population för varg och att om denna siffra ska användas för att utgöra referensvärde för gynnsam bevarandestatus behöver minimivärdet skalas upp betydligt.⁶

Dussex och Miller har senare uttalat sig i Dagens Nyheter där de vänder sig emot att rapporten skulle ligga till grund för att minska referensvärdet för gynnsam bevarandestatus för varg, se [bilaga 5](#).

Nicolas Dussex uttalar sig om saken i DN: "Jag anser att det är kraftigt vilseledande att påstå att det finns vetenskapligt stöd för att referensvärdet skulle kunna sänkas så här mycket. Det är absolut inte vad vi visar i vår rapport. Det vore en fruktansvärd misstolkning av vårt arbete."

Med anledning av att den svenska regeringen hävdar att det finns vetenskapligt stöd för att sänka referensvärdet ända ned till 170 vargar uppger Phil Miller i samma artikel: "Det är en total feltolkning av våra studier och det strider mot EU:s art- och habitatdirektiv. Jag blev väldigt besviken när jag fick höra det här."

⁵ Regeringen, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *Uppdrag till Naturvårdsverket att rapportera angivet referensvärde för varg*, ärendenr LI2025/01301, 26 juni 2025.

⁶ Se exempelvis sidan 3 i Joint statement.

Dessa uttalanden bekräftar att Dussex och Millers underlag har använts på ett felaktigt sätt och att ett referensvärde om 170 vargar saknar vetenskapligt stöd och inte uppnår kraven på gynnsam bevarandestatus.

Värdet för minsta livskraftiga population (MVP) är ett värde som ska minimera risken för utrotning av en art, medan referensvärde för gynnsam bevarandestatus är ett begrepp som ska säkerställa arters ekologiska roll i dessas naturliga habitat och överlevnad på lång sikt, med beaktande av osäkerheter. För att kunna beakta osäkerheter och försiktighetsprincipen är den vetenskapliga standarden att multiplicera minsta livskraftiga population med faktor två eller tre för att få fram referensvärdet för gynnsam bevarandestatus.

Av Naturvårdsverkets rapport *Ytterligare förvaltningsåtgärder för varg* från mars 2025 framgår att verkets slutsatser också är att "den minsta livskraftiga populationen (MVP) för den svenska delen av den skandinaviska vargpopulationen är cirka 170 individer" och att referensvärdet för gynnsam bevarandestatus (FRP) "måste vara större än 170". Att rapportera ett referensvärde på MVP-nivå – det vill säga med en multiplikator på 1 – är inte i linje med vetenskaplig praxis inom detta område.⁷ Trots dessa slutsatser rapporterade Naturvårdsverket alltså 170 vargar som referensvärde för gynnsam bevarandestatus till EU-kommissionen.

I september 2025 beslutade Naturvårdsverket också om *miniminivåer* för varg till 170 vargar. Miniminivåer är det lägsta antal vargar som ska finnas i respektive rovdjursförvaltningsområde och motsvarar referensvärdet för gynnsam bevarandestatus uppdelat per område. Tidigare var miniminivån således 300 vargar. Miniminivåerna är en förutsättning för jakt eftersom länsstyrelsernas beslut om licensjaktkvoter baseras på dessa nivåer.

Det följer av artikel 17 i art- och habitatdirektivet, försiktighetsprincipen i artikel 191.2 FEUF och EU-kommissionens vägledning att referensvärdet ska baseras på ekologiska och biologiska bedömningar och på bästa tillgängliga kunskap och vetenskaplig expertis. Försiktighetsprincipen ska beaktas vid framtagandet av referensvärdet och det ska finnas en säkerhetsmarginal för osäkerhet.

Naturskyddsföreningen gör gällande att Naturvårdsverket och regeringen inte hade vetenskapligt stöd för att sänka referensvärdet till 170 vargar. Beslutet har inte tagit hänsyn till bästa tillgängliga kunskap och försiktighetsprincipen har inte beaktats. Därmed saknas även vetenskapligt stöd för de miniminivåer om 170 vargar som beslutats inom två av de tre förvaltningsområdena. Eftersom länsstyrelsernas beslut baseras på miniminivåer som i sin tur baseras på ett felaktigt fastställt referensvärde för gynnsam bevarandestatus, vilar besluten på felaktig grund och måste enligt föreningens mening upphävas.

5. EU-kommissionens kritik av Sveriges artikel 17-rapportering

Några dagar efter att länsstyrelserna fattat beslut om licensjakt riktade EU-kommissionen skarp kritik mot Sveriges artikel 17-rapportering. Kommissionen konstaterar att Sveriges nya

⁷ Naturvårdsverkets rapport *Ytterligare förvaltningsåtgärder för varg*, [Ytterligare förvaltningsåtgärder för varg, redovisning](#)

referensvärde på 170 vargar inte är vetenskapligt underbyggt och därmed inte uppfyller kraven i artikel 17 art- och habitatdirektivet och EU-kommissionens vägledning. Värdet om 170 vargar motsvarar, enligt kommissionen, den minsta livskraftiga populationen och kan inte användas som referensvärde för gynnsam bevarandestatus, se [bilaga 6](#).

Kommissionen skriver bland annat att (vår översättning):

"För det första fastställdes och kommunicerades Sveriges mål att rapportera ett referensvärde för gynnsam bevarandestatus (FRP) på 170 vargar till allmänheten och till Naturvårdsverket (a) utan en vetenskaplig bedömning utförd av Naturvårdsverket som föreslog en FRP på 170 vargar; och (b) innan Naturvårdsverket avslutade sitt arbete med de villkor som krävdes för att nå en FRP på 170 vargar. För att stödja sitt beslut hänvisade regeringen till Naturvårdsverkets rapporter från 2024 och 2025. Det bör noteras att båda rapporterna anger att Naturvårdsverkets uppdrag "inte inkluderade att utveckla eller föreslå en ny [FRP]", och rapporten för 2025 anger att FRP "måste vara större än 170". Det verkar därför som att Sveriges rapporterade FRP kanske inte är helt vetenskapligt baserad."

"För det andra verkar det rapporterade referensvärdet om 170 vargar inte stödjas av vetenskapliga bevis i linje med art- och habitatdirektivet och den relaterade vägledningen. Särskilt verkar det rapporterade FRP-värdet på 170 vara en uppskattning av minimivärdet (MVP), medan en vetenskapligt hållbar FRP, per definition, borde vara högre än en MVP."

"Det rapporterade referensvärdet av gynnsam bevarandestatus om 170 vargar stöds inte heller av Naturvårdsverkets rapport från 2024, som varnar för att en multiplikator signifikant under 2 innebär ökade risker för arten och ökade risker för bristande efterlevnad av art- och habitatdirektivet. Dessutom stöds inte den rapporterade FRP på 170 av de åsikter som de två forskarna som rådgav Naturvårdsverket om det arbetet och av Naturvårdsverkets metodik som ledde till den tidigare FRP på 300 som rapporterades år 2019."

EU-kommissionen underkänner således i brevet till regeringen Sveriges artikel 17-rapportering avseende varg och kräver att Sverige omgående ska uppdatera rapporteringen och inkomma med siffror som är baserade på en vetenskaplig bedömning och i enlighet med gällande vägledning.

Naturskyddsföreningen anser därmed att de överklagade besluten vilar på såväl ett felaktigt referensvärde för gynnsam bevarandestatus som minimivärde, varvid besluten ska upphävas.

6. EU-domstolens vägledande avgöranden om varg

På senare tid har det kommit tre vägledande avgöranden från EU-domstolen; den österrikiska vargdomen (C-601/22), *Lobo Ibérico*, spanska vargdomen (C-436/22) och estniska vargdomen (C-629/23). Avgörandena handlar om just jakt efter varg och hur gynnsam bevarandestatus ska bedömas enligt art- och habitatdirektivet. Trots detta har länsstyrelserna inte nämnt eller beaktat dessa avgöranden i besluten, vilket är en stor brist.

Den *österrikiska vargdomen* är ett förhandsavgörande från juli 2024. Målet behandlade skyddsjakt av *en varg* i ett alpområde i Österrike.

Angående hur det naturliga utbredningsområdet, som ingår i bedömningen av gynnsam bevarandestatus, ska bedömas konstaterar EU-domstolen att bedömningen ska göras först på regional, sedan på nationell nivå. Först sedan populationen anses ha uppnått gynnsam bevarandestatus kan populationer och utbredningsområden i andra länder beaktas (punkt 66).

Österrike ställde även en fråga om hur begreppet "annan lämplig lösning" ska bedömas. EU-domstolen konstaterade att de nationella myndigheterna ska undersöka möjligheten att använda icke-dödliga förebyggande lösningar som bland annat består i att vidta förebyggande åtgärder för att undvika skador på djurbesättningar samt att vidta åtgärder för att, när så är möjligt, anpassa den mänskliga verksamhet som ligger till grund för konflikter i syfte att främja en samexistens mellan vargbestånd, djurbesättningar och uppfödare (punkt 81).

En annan lämplig lösning kan inte enbart strykas av det skälet att de ekonomiska kostnaderna för dess genomförande är mycket höga (punkt 82). Ekonomiska konsekvenser kan beaktas vid bedömningen om det finns en "annan lämplig lösning", men de ekonomiska konsekvenserna får inte vara av avgörande betydelse för bedömningen. Bedömningen ska också baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska rön. Och dödandet måste också vägas emot det allmänna målet att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos den berörda djurarten (punkt 86)

Den *spanska vargdomen* handlar om jakt efter varg i området Castilla y León i norra Spanien, norr om floden Duero, där vargen sedan länge är upptagen i bilaga V och således förvaltas med stöd av artikel 14 art- och habitatdirektivet. Antal vargar bedömdes uppgå till 1 051 exemplar i området men i Spaniens artikel 17-rapportering hade vargens bevarandestatus bedömts som gynnsam eller otillfredsställande.

Spanien frågade därmed EU-domstolen om det är förenligt med artikel 14 art- och habitatdirektivet att tillåta jakt på varg, trots att arten inte bedömdes ha gynnsam bevarandestatus.

EU-domstolen svarade att en art som är upptagen i bilaga V och kan vara föremål för åtgärder enligt artikel 14 art- och habitatdirektivet, inte får jagas om dess bevarandestatus klassas som "ogynnsam till otillfredsställande".

Angående bedömningen av artens bevarandestatus ska beaktas inte bara medlemsstatens artikel-17 rapportering, utan samtliga aktuella vetenskapliga data samt försiktighetsprincipen i artikel 191.2 FEUF (punkt 78).

Estniska vargdomen meddelades av EU-domstolen i somras. Även denna dom handlar om hur gynnsam bevarandestatus ska bedömas. Domen bekräftar slutsatserna i österrikiska vargdomen. Bedömningen av gynnsam bevarandestatus ska i första hand ske på lokal och sen nationell nivå. Populationer i andra länder får beaktas om artens naturliga utbredningsområde sträcker sig utanför medlemsstaten, men endast länder som har samma rättsliga skydd och som det sker samarbete med kan tillgodoräknas.

EU-domstolen förklarar att syftet med art- och habitatdirektivet inte bara är att bevara skyddade arter någonstans inom EU. Direktivet säger att varje art ska utgöra en livskraftig del av sin livsmiljö eftersom arten har en ekologisk funktion i denna livsmiljö. Det är därför som bedömningen av gynnsam bevarandestatus i första hand ska ske på lokal och nationell nivå, så att inte en ogynnsam status inom en medlemsstats territorium döljs genom en bedömning som utförs på gränsöverskridande nivå.

EU-domstolen säger slutligen att vid bedömningen av en djurarts bevarandestatus i syfte att vidta förvaltningsåtgärder enligt artikel 14 får hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag, endast om arten bedöms ha uppnått samtliga tre kumulativa villkor för långsiktigt gynnsam bevarandestatus.

I samtliga domar om varg i EU-domstolen fastslår också rätten att: "Det följer av försiktighetsprincipen (artikel 191.2 FEUF) att om en bedömning av bästa tillgängliga vetenskapliga data fortfarande ger utrymme för en viss osäkerhet om huruvida exploateringen av en art av gemenskapsintresse är förenlig med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten i fråga får medlemsstaten inte meddela tillstånd till exploatering." (Österrikiska vargdomen, punkt 64, spanska vargdomen, punkt 72 och estniska vargdomen, punkt 42, se även Tapiola, C-674/17, punkt 66).

I spanska vargdomen (punkt 56) och estniska vargdomen (punkt 39) slår också EU-domstolen fast att "varje åtgärd som en medlemsstat vidtar med stöd av livsmiljödirektivet måste ha till syfte, i enlighet med artikel 2.2 i det direktivet, att säkerställa bibehållande eller återställande en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse."

Dessa avgöranden, samt Tapioladomen, visar att jakt på en skyddad art inte har godkänts ens då det varit fråga om avsevärt färre individer, större populationer och bättre genetiska förutsättningar än vad som är aktuellt i den svenska licensjakten på varg.

Naturskyddsföreningen gör gällande att EU-domstolens domar borde ha beaktats i länsstyrelsernas beslut om licensjakt och redogör nedan för hur länsstyrelsernas beslut strider mot dessa vägledande avgöranden.

7. 300 vargar för lite för gynnsam bevarandestatus

Naturvårdsverket beslutade år 2015 att vargpopulationen måste uppgå till minst 300 vargar, "det behövs minst 300 vargar i Sverige, samt att minst en ny immigrant från Finland eller Ryssland ska reproducera sig med de skandinaviska vargarna under naturliga förhållanden varje 5-årsperiod (varggeneration), för att vargen i Sverige ska kunna anses ha gynnsam bevarandestatus." Se [bilaga 6](#).

Naturvårdsverket konstaterade också att 270 vargar var alltför få för att utgöra gynnsam bevarandestatus. Som grund för sin bedömning hade verket anlitat två renommerade forskargrupper. Det är värt att notera att forskargrupperna var oense om värdet. Den amerikanska forskargruppen och en av forskarna från den svenska forskargruppen hävdade att det enligt deras preliminära uppskattning behövdes cirka 600 vargar för att art- och

habitatdirektivets krav på "*ecological viability*" ska uppfyllas. De menade alltså att vargstammen enligt direktivet behövde bli större för att vargen ska kunna spela sin ekologiska roll inom sitt utbredningsområde.

I december 2016 accepterade även Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2016 ref. 89) Naturvårdsverkets bedömning att vargen ansågs uppnå gynnsam bevarandestatus med 300 vargar.

Naturskyddsföreningen har emellertid sedan år 2015 argumenterat för att 300 vargar är ett för lågt värde som ett referensvärde för gynnsam bevarandestatus för varg. Till stöd för detta åberopades bland annat en forskningsartikel av Linda Laikre med flera publicerad i den vetenskapliga tidskriften *Heredity*, vid processen i Högsta förvaltningsdomstolen år 2016.⁸ Rätten konstaterade att endast de uppgifter som förelåg vid tidpunkten för de överklagade besluten om licensjakt kunde beaktas och fäste därför inte avseende vid de nya forskningsrön som framkom i artikeln.

Slutsatserna i artikeln är att för en god bevarandesituation med möjlighet till långsiktig överlevnad behöver värdet på den effektiva populationsstorleken (begreppet N_e), det vill säga hur många individer i en generation som ger upphov till avkomma i nästa generation, hos den sammanhängande populationen av varg uppgå till minst 500. I artikeln beräknar forskarna att detta under mycket gynnsamma förutsättningar skulle kunna omräknas till 1 200 individer i Sverige:

"Thus, it may be dangerous for Scandinavia and Finland to rely on gene flow from northwestern Russia in order to meet conservation goals for wolves in Fennoscandia. (...) This requires that the sum of local subpopulation- N_{es} is ≈ 500 , with a high degree of connectivity. For instance, if $N_{esc}=300$ and $N_{efi}=200$ the time for N_{emeta} and N_{erx} to reach 500 varies in the range 15–50 generations for two-way migration in the interval $5 < m < 20$. Assuming an N_e/N ratio of 0.25 (Forslund, 2009; Bruford, 2015) this would translate into 1200 wolves in Sweden and 800 in Finland, with an exchange of 20–80 individuals per generation."

En ny studie gjord Joachim Mergeay, R.S Waples och O. Flagstad, vars publicering är nära förestående, visar på att faktorn som den effektiva populationsstorleken, N_{e500} , ska divideras med är mycket lägre än den som Laikre med flera, kommit fram till i studien ovan. Mergeay med flera har genom att analysera det skandinaviska stamträdet för varg kommit fram till att faktorn är 0,12. Detta ger, vid N_{e500} , slutsatsen att minst 4 167 vargar krävs i Skandinavien för att populationen ska anses ha uppnått gynnsam bevarandestatus.

Naturskyddsföreningen åberopar denna forskning som stöd för att antalet vargar behöver vara långt över 300 för att uppnå långsiktigt gynnsam bevarandestatus enligt begreppets kumulativa kriterier, i synnerhet med tanke på det låga utbytet med grannpopulationer. Ett

⁸ Laikre L, Olsson F, Jansson E, Hössjer O, Ryman N, *Metapopulation effective size and conservation genetic goals for the Fennoscandian wolf (Canis lupus) population*, *Heredity* 2016. [Metapopulation effective size and conservation genetic goals for the Fennoscandian wolf \(Canis lupus\) population | Heredity](#)

stort antal forskare har också gått ut och varnat i tidningen Science för att en halvering av populationen genom licensjakt allvarligt hotar vargpopulationen i Sverige.⁹

Länsstyrelserna har inte beaktat denna forskning i sina beslut och inte heller hänvisat till annan forskning som ger stöd för ett värde under 300 vargar. Det forskningsunderlag från Dussex och Miller som Naturvårdsverket refererade till för att sänka referensvärdet till 170 vargar utredde ju, som redogjorts för ovan, minsta livskraftiga population och inte referensvärde för gynnsam bevarandestatus. Som tidigare nämnt har forskarna själva också påpekat detta och uttryckt att deras forskning använts på ett felaktigt sätt.

Naturskyddsföreningen menar att inga omständigheter har ändrats sedan år 2015 som motiverar en sänkning av referensvärdet för gynnsam bevarandestatus från 300 till 170 vargar. Tvärtom talar all forskning för att referensvärdet för vargstammen bör vara betydligt högre än 300 individer.

Under de senaste tre åren har dessutom vargpopulationen i Sverige minskat betydligt. Nedgången är 22,8 procent sedan inventeringen 2021/2022, då populationen uppskattades till 460 individer. Under det senaste året har populationen minskat från 375 individer hösten 2023/2024 till 355 individer hösten 2024/2025.¹⁰ Eftersom den berörda artens populationsutveckling är kraftigt nedåtgående talar detta ensamt för att kriterierna för gynnsam bevarandestatus inte är uppfyllda.

Att vargstammen hade haft en "stark populationstillväxt" var en viktig anledning till att Högsta förvaltningsrätten godtog bedömningen om att vargstammen hade uppnått gynnsam bevarandestatus i HFD 2016 ref. 89. Idag ser vi alltså en motsatt utveckling som kommer att förstärkas om den överklagade licensjakten förverkligas.

Naturskyddsföreningen menar att länsstyrelserna själva har ett ansvar att göra en bedömning huruvida vargpopulationen uppfyller kriterierna för gynnsam bevarandestatus i samband med att beslut om jakt fattas. Gynnsam bevarandestatus är ett grundläggande krav i 23 c § jaktförordningen, vilket besluten vilar på. Länsstyrelserna borde i denna bedömning, utöver artikel 17-rapporteringen, även tagit hänsyn tas till samtliga aktuella och relevanta vetenskapliga data samt försiktighetsprincipen, se spanska vargdomen punkt 78.

Naturskyddsföreningen gör gällande att varken 300 eller 170 vargar utgör gynnsam bevarandestatus. Beslutet att sänka referensvärdet till 170 vargar saknar vetenskaplig grund och har underkänts av EU-kommissionen. Vargpopulationen har dessutom minskat de tre senaste åren och aktuell forskning (som anförts ovan) visar att antalet vargar behöver vara långt fler. Länsstyrelsernas beslut följer inte heller ny praxis från EU-domstolen.

Eftersom den svenska vargpopulationen inte har uppnått gynnsam bevarandestatus är inte länsstyrelsernas beslut förenliga med det grundläggande kravet i 23 § c jaktförordningen, jfr artikel 16 art- och habitatdirektivet, och ska därmed upphävas.

⁹ [Forskare varnar i Science för att minska svenska vargstammen - Stockholms universitet](#) och [Planned cull endangers Swedish wolf population | Science](#)

¹⁰ Se Naturvårdsverkets hemsida: [Varg, population Skandinavien](#)

8. Genetisk status

Den svenska vargpopulationen är kraftigt inavlad och genetiskt och geografiskt isolerad. Nedan följer en beskrivning av forskningen inom populationsgenetik som visar att flera utgångspunkter som Naturvårdsverket, och följaktligen även länsstyrelserna, grundat sin bedömning gällande gynnsam bevarandestatus och populationsstorlek på är felaktiga.

Grundvalen i den svenska vargförvaltningen är att vargpopulationen i Sverige utgör en delmängd av en större sammanhängande nordvästeuropeisk population, en metapopulation. Inom denna metapopulation måste det ske ett kontinuerligt utbyte av individer av en omfattning som förhindrar isolering av delpopulationer med påföljande ökning av inavel och förlust av genetisk variation. I små populationer förloras alltid genetisk variation vid varje generationsväxling och detta tapp kan endast vägas upp av nya immigrerande och reproducerande individer. Av detta följer att förlusten av genetisk variation ökar då populationen minskar, om inte antalet reproducerande immigranter samtidigt ökar. Vidare minskar antalet emigranter, utvandrare, och effekten på närliggande populationer påverkas negativt.

Antalet immigranter respektive emigranter är därför två viktiga parametrar för att upprätthålla metapopulationens vitalitet. Metapopulationens faktiska storlek bestäms av vad som på lång sikt krävs för att bevara genetisk variation. En vedertagen genetisk riktlinje är 50/500 regeln, vilket innebär att ett minsta antal genetiskt aktiva (reproducerande) individer N_e , fastslås för delpopulationer och metapopulationer, $N_e=50$ för kortsiktigt bevarande (100 år) och $N_e > 500$ för metapopulation. Den faktiska populationsstorleken är alltid större, eftersom många individer aldrig reproducerar sig framgångsrikt och därför aldrig blir "effektiva" i denna bemärkelse. För att bedöma en population utifrån uppställda kriterier används ofta vetenskaplig modellering. I Sverige har vargstammens vitalitet utvärderats genom modellering åren 2008, 2015 och nu senast 2024 av Dussex och Miller.

Modelleringar bygger på antaganden om viktiga parametrar av betydelse, framför allt angående förlusten av genetisk variation, inavel och migration. Men även av generationstid och antalet individer som reproducerar sig framgångsrikt och därför utgör en N_e -enhet. Utöver detta modelleras även uppskattad livslängd och variation i det totala antalet avkomor olika individer lämnar efter sig. Träffsäkerheten av modelleringen kan vanligen inte utvärderas förrän efter flera år.

Den skandinaviska vargstammen är världsunik eftersom det finns ett i det närmaste komplett stamträd från år 1983 till idag. Detta stamträd har byggts upp genom kontinuerlig DNA-analys av samtliga individer som reproducerat sig (för 80-talet rekonstruerat). En genomgång av stamträdet ger alltså faktiska uppgifter om när, var och hur ofta en specifik individ har lyckats reproducera sig. Det ger också information om tiden från födseln till parbildning, när första kullen fötts samt om någon avkomma har överlevt och själv reproducerat sig. Mellan åren 1998–2024 har nästan 800 föryngringar registrerats i släktträdet, både föräldradjur och vissa valpar (alla årsvalpar fångas inte upp av DNA-insamlingen). Att analysera släktträdet och sedan jämföra resultatet med tidigare genomförda modelleringar ger ett direkt mått på träffsäkerheten hos dessa modelleringar.

Joachim Mergeay, R.S Waples och O. Flagstad har i en inlämnad och granskad vetenskaplig artikel genomfört denna analys (1983-2022) och jämfört med tidigare gjorda modelleringar.

Resultaten är omvälvande, de i modelleringarna ingående antaganden som gjorts, stämmer inte med verkligheten såsom den kan utläsas i släktträdet.

Den forskning som Dussex och Miller presenterade 2024 har också visat sig ha brister enligt modelleringarna ovan. Dussex och Millers antaganden ledde till ett överskattande av antalet effektiva vargindivider (N_e) i Skandinavien med en faktor fyra, jämfört med den faktiska som kan utläsas av släktträdet. Andelen reproducerande individer (N_e) är enligt deras forskning 0,4–0,5 av totalpopulationen, men enligt Mergeays modellering uppgår den till endast 0,12. Dussex och Miller baserade vissa av sina antaganden på de som Bruford hade använt i sina modelleringar år 2015, där mortalitetsfaktorer hade använts för olika ålderskategorier för att uppskatta antalet ynglande par. Resultatet har blivit att antalet ynglande par har blivit 50 procent högre än vad som kan utläsas av släktträdet, vilket naturligtvis också överdriver antalet N_e . Variationen av antalet avkommor till en enskild individ är i verkligheten betydligt större än gjorda antaganden. Dussex får resultatet att denna varians är 0.6 då det av Mergeays analys framgår att variansen är 5.2 för hanar och 5.4 för honor (vissa individer genomgår flera reproduktionscykler).

Brufords modelleringar från år 2015 kräver särskild uppmärksamhet eftersom dessa utgör grunden för den svenska vargförvaltningen som utgår från att 300 vargar är ett korrekt referensvärde för gynnsam bevarandestatus, vilket som sagt godtogs i HFD 2016 ref. 89.

Bruford använde i sina beräkningar antagandet att N_e var 0.25 vilket ledde honom till att, det i en skandinavisk totalpopulation på 480 individer ingick 80–130 effektiva enheter, (N_e). Detta är en överskattning med en faktor på 1.5–2.5, utifrån den verklighet som nu kan utläsas av släktträdet. Han använde sig vidare av en uppskattad generationstid på fem år, vilket medförde att den frekvens med vilken immigranter ansågs behöva inträda i och tillföra nytt genetiskt material, en per generation, blev vart femte år. Denna siffra har nu reviderats till knappt fyra år. Invandringsfrekvensen blev ett av flera villkor som Högsta förvaltningsdomstolen utgick ifrån för att den svenska vargpopulationen skulle betraktas som livskraftig vid 300 individer. Vi vet nu att det är fyra individer som invandrat, framgångsrikt fortplantat sig och bidragit till genpoolen i Skandinavien sen år 1991, dvs. på 34 år, motsvarande en föryngring per 8,5 år. Ytterligare tre immigranter har reproducerat sig, alla tre, inklusive deras avkommor, har försvunnit och därför inte tillfört något genetiskt material.

I de av Naturvårdsverket beställda och genomförda modelleringarna (2008, 2015 och 2024), har andelen effektiva individer (N_e) överskattats 1.5–4.2 gånger. Denna och andra avvikelser gentemot de faktiska omständigheterna visar att genomförda modelleringar och beräkningar inte är korrekta och kan därmed inte användas som underlag för förvaltning och beräkning av referensvärde för gynnsam bevarandestatus.

Den effektiva populationsstorleken (N_e) av den skandinaviska vargstammen är således för låg för att uppnå bevarandekriterier, både på kort- och lång sikt. En långsiktig överlevnad kräver tillräcklig genetisk variation. Vargpopulationen kan således inte utgöra en livskraftig del av sin livsmiljö, vilket gör att arten inte uppnår gynnsam bevarandestatus i Sverige. Länsstyrelserna har inte tagit hänsyn till detta i besluten om licensjakt varvid besluten vilar på felaktig grund och bör upphävas.

9. Gränsöverskridande populationer

Vargarna i Norge och Sverige ingår i samma delpopulation, vargindivider rör sig över gränsen och flera revir delas av länderna. Vad som sker i Norge är därför av största vikt för vargförvaltningen i Sverige. På bara tre år har antalet vargar i Norge halverats, i reviren som gränsar till Sverige, till följd av legal och illegal jakt.

Norge har ett öppet ärende vid Bernkonventionens stående kommitté för överträdelse av konventionen vad gäller den norska vargjakten. Ärendet har under sommaren 2025 lyfts till ett så kallat "open file", vilket innebär att kommittén har gått vidare till en högre nivå för handläggande av överträdelseärendet.

Licensjakten har precis inletts i Norge och omfattar i år 27 vargar, vilket är en betydande minskning av stammen. Den norska vargförvaltningen påverkar den svenska i allra högsta grad och den omfattande norska jakten och dess inflytande över möjligheten för varg att uppnå gynnsam bevarandestatus i Sverige har inte beaktats i länsstyrelsernas beslut.

Vad gäller vargpopulationen i Ryssland så måste det tas i beaktande att Ryssland inte är part till Bernkonventionen. Det framgår av såväl EU-kommissionens vägledning för artikel 17-rapporteringen som EU-domstolens praxis; Tapiola (punkt 60), estniska vargdomen (punkt 62 och 63) och österrikiska vargdomen (punkt 57) att vargpopulationen i Ryssland inte får vägas in i bedömningen om gynnsam bevarandestatus i ett EU-land. Detta beror på att den oskyddade ryska vargstammens framtid är högst osäker. Föreningen gör också gällande att de höga stängsel som Finland för närvarande uppför utmed den finsk-ryska gränsen ytterligare försvårar utbytet.¹¹

Metapopulationen i Ryssland, inklusive antaganden om ryska vargpopulationen, har, i strid mot denna vägledande praxis från EU-domstolen, beaktats i Naturvårdsverkets bedömning av gynnsam bevarandestatus och rapportering av referensvärdet till 170.¹²

Bedömningen av bevarandestatusen ska i första hand ske på lokal och sen nationell nivå. Varje art ska utgöra en livskraftig del av sin livsmiljö eftersom arten har en ekologisk funktion i denna livsmiljö (se estniska vargdomen).

Eftersom Naturvårdsverkets, och länsstyrelsernas, bedömning av gynnsam bevarandestatus felaktigt vägt in vargpopulationen i Ryssland, vilket strider mot EU-domstolens fasta rättspraxis, anser Naturskyddsföreningen att besluten bör upphävas även på denna grund.

¹¹ Se SVT:s rapportering om det finska gränsstängslet, nyhet 24 november 2025:

<https://www.svt.se/nyheter/utrikes/finland-bygger-stangsel-mot-ryssland-200-km-langt-skydd>

¹² Se exempelvis Philip. S. Miller, *A Demographic and Genetic Analysis of Minimum Viable Population Size to Inform the Population Reference Value for Wolves in Sweden*, sidan 29. Nicolas Dussex, *Minimum Viable Population Analysis to inform the Favourable Reference Value for wolves in Sweden*, sidan 2.

Länsstyrelsernas beslut uppfyller inte kraven i lagstiftningen

1. Jaktens syfte och andra lämpliga lösningar

Länsstyrelserna har i samtliga beslut angett att syftet med licensjakten är att begränsa negativa socioekonomiska konsekvenser och den psykosociala påverkan som täta vargstammar kan ha på människor som bor i områden med mycket varg.

Till stöd för att licensjakt begränsar socioekonomiska konsekvenser och den psykosociala påverkan från varg hänvisar länsstyrelserna till underlag som är tio år gammalt. Länsstyrelserna ger i princip inga faktiska exempel på socioekonomiska konsekvenser, skador på tamdjur, jakthundar etc. i eller i närheten av de vargrevir som berörs av besluten, vilket strider mot kraven i EU-domstolens praxis (Tapiola, punkt 41).

Av de senare tidens rättsfall i EU-domstolen framgår att syftet med jakt på vargar som skyddas i direktivets bilaga 5 måste inriktas på att gynna vargens bevarandestatus. Det i sig tveksamma syftet att begränsa socioekonomisk och psykosociala konsekvenser är inte förenligt med dessa uttalanden. Se spanska vargdomen (punkt 56) och estniska vargdomen (punkt 39):

"Det framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra huruvida det finns behov av att vidta åtgärder med tillämpning av den bestämmelsen för att inskränka exploateringen av arter som finns upptagna i bilaga 5 till livsmiljödirektivet (...).

Detta utrymme för skönsmässig bedömning begränsas emellertid av skyldigheten att säkerställa att insamling av exemplar av en art i naturen och exploatering av dessa exemplar är förenliga med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten i fråga (...). Varje åtgärd som en medlemsstat vidtar med stöd av livsmiljödirektivet måste nämligen, i enlighet med artikel 2.2 i det direktivet, ha till syfte att säkerställa bibehållande eller återställande en gynnsam bevarandestatus hos djurarter av gemenskapsintresse (...).

Det framgår dessutom av femtonde skälet i livsmiljödirektivet att unionslagstiftaren ansåg att det finns ett behov av att införa ett allmänt system för skydd av vissa arter av vilda djur och växter och att det bör fastställas bestämmelser om förvaltningsåtgärder för vissa arter, "vilkas bevarandestatus motiverar det". Sådana åtgärder kan innefatta förbud mot vissa metoder för fångst och dödande, samtidigt som det bör ges möjlighet till undantag under särskilda förhållanden. Såsom bekräftas av uttrycket "vilkas bevarandestatus motiverar det" ska vidtagandet av sådana åtgärder vara motiverat av behovet att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för den aktuella arten." (se estniska vargdomen)

Vad gäller frågan om jakten i sig kan ha en indirekt positiv verkan på vargstammen genom att förbättra allmänhetens attityd till vargstammen anför föreningen följande.

Länsstyrelserna har inte beaktat den forskning från 2023, beställd av Naturvårdsverket, som visar att licensjakten i Sverige år 2021 inte hade någon effekt på allmänhetens attityder till varg.¹³ Här framgår exempelvis att:

"Licensjakten på varg under 2021, som en enskild förvaltningsåtgärd, har däremot inte visat någon stark effekt på allmänhetens attityder till varg, dess politik och förvaltning eller tillit till förvaltande myndigheter. Den kvantitativa undersökningen fångade några små förändringar men utan ett tydligt mönster. Vissa län blev något mer positiva i vissa aspekter medan andra län blev något mer negativa. Mot bakgrund av teorier om hur attityder förändras, är det rimligt att anta att attityderna inte förändrades eftersom deltagarnas vardag inte påverkades av licensjakten."

Av estniska vargdomen framgår också att hänsyn får tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag, endast om arten bedöms ha uppnått samtliga tre kumulativa villkor för långsiktigt gynnsam bevarandestatus.

Naturskyddsföreningen gör gällande att det inte är visat att en omfattande jakt av ett fridlyst och starkt hotat djur motverkar psykosocial påverkan och socioekonomiska konsekvenser på ett sådant sätt att det motiverar jakten. Eftersom vargen inte har uppnått gynnsam bevarandestatus i Sverige får hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov inte beaktas vid beslut om förvaltningsåtgärder. Föreningen bestrider också att ett sådant syfte är förenligt med EU-domstolens uttalanden i den estniska vargdomen.

Vad gäller specifikt reviret i Villingsberg, Örebro län, torde det vara osannolikt att reviret orsakar socioekonomiska konsekvenser och psykosocial påverkan eftersom reviret i sin helhet ligger inom ett militärt skjutövningsområde där människor varken bor eller vistas.

Gemensamt för länsstyrelsernas beslut är att det i princip saknas specifika motiveringar om de socioekonomiska effekter och exempel på skador som vargen fört med sig i länen. Endast i tre fall motiveras någon form av konsekvenser av att vargrevir finns i länen.

I Västra Götaland finns en oro för tamdjurs säkerhet i Klyftamonreviret eftersom varg från reviret har varit inblandad i flera tamdjursangrepp. Att minska antalet revir i länets tamdjurstäta östra del anges därför som nödvändigt för att minska de negativa socio-ekonomiska konsekvenser som täta vargstammar kan ha på människor som håller tamdjur.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anger att vargarna Myggsjönreviret påverkar älgstammens täthet och reproduktion genom predation, vilket gör det svårare för jägarna att jaga älg. Länsstyrelsen i Västmanland/Dalarna anger samma skäl för jakt av varg i Vargmossenreviret.

¹³ Dressel, S., Ericsson, G., Lindgren, S., & Sandström, C. (2023), *En studie av 2021 års licensjaks effekt på attityder till varg*, Naturvårdsverket sidan 6.

Inte i något av besluten anges statistik på skador eller hur älgbestånden har minskat. Det ges inte heller några konkreta och platsspecifika exempel på hur skador har försökt begränsas och hur andra lämpliga lösningar har uttömts för att förhindra skador från dessa revir.

Länsstyrelserna anger i besluten endast att "förebyggande åtgärder kan vara en god strategi för att hantera vissa problem, men att de i nuläget inte kan anses som en "annan lämplig lösning" i relation till syftet med licensjakt".

Naturskyddsföreningen menar att länsstyrelserna inte har följt EU-domstolens praxis vad gäller att undersöka och använda andra lämpliga lösningar så som icke-dödliga förebyggande lösningar för att undvika skador på tamdjur och anpassa den mänskliga verksamheten som ligger till grund för konflikten (österrikiska vargdomen, punkt 81).

Vad gäller konkurrens mellan varg och jägare om älg menar föreningen att det inte är självklart att älgjakt alltid ska kunna bedrivas opåverkat i ett jaktområde om det är så att en starkt hotad djurart har etablerat sig där. Den mänskliga verksamheten får då anpassa förvaltningen av älg efter förekomsten av rovdjur och låta rovdjuren förvalta älgen på så sätt som ekosystemet ursprungligen är tänkt att fungera.

Rovdjursavvisande stängel är en av de bäst fungerande förebyggande åtgärderna. Åtgärden avfärdas emellertid av länsstyrelserna som komplicerad och att stängsling medför merarbete och betydande merkostnad för djurägarna. Detta strider också mot slutsatserna i österrikiska vargdomen i och med att andra lämpliga lösningar inte enbart kan strykas av det skälet att de ekonomiska kostnaderna för dess genomförande är mycket höga (punkt 82). De ekonomiska konsekvenserna får inte vara av avgörande betydelse för bedömningen. Bedömningen ska också baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska rön. Dödandet måste också vägas emot det allmänna målet att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos den berörda djurarten (punkt 86).

Sammanfattningsvis gör Naturskyddsföreningen gällande att länsstyrelsernas beslut inte uppfyller kraven på konkreta, platsbundna skador som kommer från EU-domstolens tolkning av artikel 16, framför allt Tapiola. Länsstyrelsernas avfärdande av icke-dödliga åtgärder går rakt emot kraven i den österrikiska vargdomen, där EU-domstolen fastslår att sådana alternativ måste utredas ordentligt och inte kan avskrivas för att de är dyrare eller mer arbetskrävande. Med stöd av EU-domstolens praxis och vad som i övrigt anförts ovan föreligger grund att upphäva länsstyrelsernas beslut om licensjakt.

2. Jakt kan inte förbättra den genetiska situationen

Den svenska vargstammen är kraftigt inavlad och isolerad från den finsk-ryska populationen. Ingen av de aktuella länsstyrelserna redovisar hur jakten påverkar den redan mycket låga genetiska variationen i populationen.

Länsstyrelserna hävdar att licensjakt mot hela revir skulle "skapa utrymme" för att genetiskt värdefulla vargar ska kunna etablera sig. Det finns inget vetenskapligt stöd för det påståendet. Föreningen gör gällande att det är minst lika troligt att reviren – om de nu återbesätts – intas av vargar med lika låg eller lägre genetisk variation. Enligt föreningens uppfattning är snarare

problemet att det kan ta lång tid för invandrande vargar att hitta vargar att bilda par med givet de få vargarna fördelat på mycket stora ytor. Att minska den svenska populationen ytterligare kan knappast förbättra möjligheterna för parbildning.

Inte heller LCIE:s riktlinjer säger något i den riktningen, utan handlar om att undvika störningar som påverkar social struktur, men inte att jakt kan användas som verktyg för att förbättra genetiken.

Den populationsgenetiska forskningen om den skandinaviska vargstammen är samstämmig; problemen beror på att populationen är grundad av väldigt få individer och sedan har hållits isolerad från den finsk-ryska populationen.¹⁴ Inaveln kan bara minska genom faktisk invandring och reproduktion från genetiskt obesläktade individer.¹⁵ Licensjakt, oavsett om den riktas mot familjegrupper eller inte, ökar inte den genetiska variationen och skapar inte genetiskt värdefulla vargar. Den enda åtgärd som ger bestående effekt är fortsatt genflöde från invandrade vargar från den finsk-ryska populationen. Det är således inte bristen på utrymme eller habitat i det mellersta förvaltningsområdet som ligger till grund för den höga graden av inavel i populationen.

Länsstyrelsernas motivering bygger således på en tolkning som inte stöds av forskningen. Det finns helt enkelt inga studier som visar att jakt mot hela revir ökar chansen att immigranter etablerar sig. Däremot kan jakt skapa instabilitet i familjegrupper och således minska sannolikheten för en lyckad reproduktion med en invand varg. Instabiliteten i familjegruppen och stressen som jakten medför kan även bidra till att skapa "problemvargar" som söker sig nära människor och tamboskap.

3. *Illegal jakt*

Naturskyddsföreningen invänder bestämt mot påståendet att legal jakt skulle motverka illegal jakt. Forskning har visat att illegal jakt snarare ökar än minskar när licensjakt efter varg har tillåtits.¹⁶

Det faktum att ett land tillåter omfattande jakt av ett fridlyst och starkt hotat djur underminerar lagstiftningens normativa effekt. Lagens normativa effekt försvagas också när jägare ena dagen får en licens att döda ett starkt hotat däggdjur och nästa dag riskerar att bli dömd för allvarligt miljöbrott för samma handling.¹⁷ Med stöd av denna forskning menar

¹⁴ [Forskare varnar i Science för att minska svenska vargstammen - Stockholms universitet](#)

¹⁵ O. Liberg, H. Sand, *Effects of migration and selective harvest for the genetic status of the Scandinavian wolf population: A report to the Swedish Environment Protection Agency SEPA (Naturvårdsverket)*, Grimsö Wildlife Research Station, Riddarhyttan, Sweden, 2012 och Smeds, L. & Ellegren, H. (2023), *From high masked to high realized genetic load in inbred Scandinavian wolves*, *Molecular Ecology*, 32(7): 1567–1580.

[Molecular Ecology | Molecular Genetics Journal | Wiley Online Library](#)

¹⁶ [Blood does not buy goodwill: allowing culling increases poaching of a large carnivore | Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences](#)

¹⁷ *State-organized crime and the killing of wolves in Norway*, Sollund and Goyes 2021 [State-organized crime and the killing of wolves in Norway | Trends in Organized Crime](#)

föreningen att licensjakt snarare uppmuntrar och legitimerar dödande av varg än att motverka illegal jakt.

Länsstyrelserna har inte visat att licensjakten kan minska den illegala jakten i en sådan omfattning att licensjakten får en positiv nettoeffekt på vargstammens bevarandestatus, jfr Tapiola, punkt 45.

4. Antalet vargar som ingår i licensjakten utgör inte begränsad mängd

I artikel 16.1 e) art- och habitatdirektivet finns ett krav på att den jaktkvot som beslutas med stöd av undantaget ska vara av en begränsad mängd.

Naturskyddsföreningen gör gällande att en licensjaktskvot om 48 vargar, tillsammans med 22 vargar i förväntad skyddsjakt, inte utgör en begränsad mängd. Om man utgår ifrån den av SLU beräknade populationsstorleken i oktober 2025 (314 vargar)¹⁸, utgör 70 fällda vargar 22,3 procent av populationen.

Rekvisitet begränsad mängd måste relateras till artens populationsnivå och dess bevarandestatus. Det är, enligt Naturvårdsverkets vägledning om artskydd, inte tillåtet att så många exemplar dödas att det får en negativ effekt på artens population vare sig kvantitativt eller kvalitativt. Myndigheterna måste visa att uttaget får en positiv eller neutral effekt på populationen.¹⁹

Länsstyrelserna tillåter för första gången en jakt som beräknas leda till att antalet vargar kommer att gå under 300 individer. Detta utgör ensamt grund för att upphäva beslutet eftersom 300 vargar är det referensvärde för gynnsam bevarandestatus som EU har accepterat utan invändning.

Populationen av varg i Sverige uppnår inte gynnsam bevarandestatus, varken sett till antal, genetik, långsiktig överlevnad, eller utbredningsområde, vilket Naturskyddsföreningen visat ovan.

Länsstyrelserna har inte visat att jakten har en positiv effekt på artens population, tvärtom har jakten det uttalade målet att stegvis minska population till 170 vargar, med ett första delmål på 270 individer nästa höst.

Den årliga naturliga dödligheten för varg uppskattas till ungefär tio procent. Av EU-domstolens praxis framgår att en jakt som motsvarar ungefär en procent av artens årliga dödlighet kan accepteras som undantag.²⁰ Att tillåta att 22,3 procent av populationen dödas i jakt uppfyller därmed inte direktivets krav på begränsad mängd.

¹⁸ Se beskattningsmodell varg, [Andren m fl 2025 Beräkningar av jaktuttag varg 2026 ver 2](#).

¹⁹ Naturvårdsverkets handbok till artskyddsförordningen, del 1 fridlysning och dispenser, sidan 34.

²⁰ Jfr EU-domstolens bedömning av "litet antal" i C-2017/19, *Vårjakt på handjur av ejder*.

5. Selektiv jakt under strängt kontrollerade former

Den beslutade licensjakten uppfyller inte kraven på att jakten ska vara selektiv och ske under strängt kontrollerade förhållanden.

Följande tolkning av "selektivt" och "strängt kontrollerade former" anges i Naturvårdsverkets handledning till artskyddsförordningen.²¹

"Med strängt kontrollerade former avses att myndigheten som ger dispens måste vara mycket tydlig med vad dispensen avser i fråga om antal exemplar, vilka exemplar (kön, ålder med mera), plats och hur insamlingen får gå till. Metoderna som ska användas för insamlingen bör vara precisa och selektiva samt genomföras av dokumenterat kunniga personer. Med selektivt bör avses att åtgärden riktar sig mot och endast påverkar en art samt att metoden ska vara avsedd för infångande av enskilda individer".

Det rör sig om ett stort antal privatpersoner, varav många jaktturister, som bedriver jakt efter varg utan överinseende av myndigheterna på plats. När GPS kravet, att digitalt kunna uppvisa jaktens förlopp, nu är upphävt saknas strikt kontroll över hur jakten går till. Kvar blev alltså en licensjakt utan det kontrollverktyg som länsstyrelserna själva bedömt som nödvändigt för tillsyn.

Enligt besluten ska jakten omedelbart avlysas om genetiskt viktig varg uppehåller sig i jaktområdet. Det anges dock inte hur det ska säkerställas och kontrolleras om någon genetiskt viktig varg som passerar förbi ska undvika att bli fälld under jakten. Enligt Naturvårdsverkets riktlinjer är det inte längre enbart F1:or, första generationens avkomma till en immigrant, som är genetiskt viktiga, utan även F2:or (andra generationens avkomma till en immigrant). Naturskyddsföreningen gör gällande att detta villkor inte kommer att gå att uppfylla under licensjakten, varvid besluten inte heller uppfyller de strikta kraven på selektivitet.

Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen följer av artikel 191.2 FEUF och 2 kap. 3 § miljöbalken. Den innebär, i detta sammanhang, att åtgärder som riskerar att skada en art på populationsnivå inte får genomföras utan vetenskaplig säkerhet att populationens struktur och uppnående av gynnsam bevarandestatus inte påverkas negativt.

I samtliga domar som rör varg i EU-domstolen, tolkar rätten förbuds- och undantagsbestämmelserna i ljuset av försiktighetsprincipen, se österrikiska vargdomen, punkt 64, spanska vargdomen, punkt 72 och estniska vargdomen, punkt 42, se även Tapiola, C-674/17, punkt 66. Av dessa domar framgår att om det fortfarande finns osäkerheter, efter en bedömning av bästa tillgängliga vetenskapliga, om dödande av en skyddad art är förenlig med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten i fråga får medlemsstaten inte meddela tillstånd till jakt.

²¹ Naturvårdsverkets vägledning *Handbok för artskydd*, del 1, fridlysning och dispenser, sidorna 34-35.

I samtliga överklagade beslut, utom det från Västra Götalands län, anges att "I och med genomförandet och utvärdering av eventuella kommande års licensjakter kommer kunskaper att öka och osäkerheter att minska."

Länsstyrelserna vitsordar således att osäkerheter finns men använder ändå inte försiktighetsprincipen för att avstå från att besluta om licensjakt. Naturskyddsföreningen menar att EU-domstolens praxis är tydlig – finns osäkerheter kan jakt inte tillåtas.

Eftersom vargpopulationen inte har uppnått gynnsambevarandestatus i Sverige och dessutom har minskat de tre senaste åren menar Naturskyddsföreningen att försiktighetsprincipen måste väga extra tungt i detta fall. Länsstyrelserna har inte fattat sina beslut baserat på den bästa tillgängliga kunskapen och det finns fortfarande osäkerheter, vilket vitsordas av länsstyrelserna. Besluten ska därmed upphävas även med stöd av försiktighetsprincipen.

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen gör gällande att länsstyrelserna inte har förmått efterleva EU-domstolens krav (se bland annat C-342/05 EU-kommissionen mot Finland) på myndigheters bevisbörda när det gäller frågan om nödvändiga förutsättningar föreligger för undantag från förbudet att bedriva jakt efter skyddade arter. Art- och habitatsdirektivets undantagsbestämmelser ska tolkas restriktivt och undantagen ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget (se bland annat C-76/08 EU-kommissionen mot Malta).

Den estniska vargdomen klargör att medlemsstater inte får bevilja jakt om gynnsam bevarandestatus inte har uppnåtts, och att denna status måste bedömas i huvudsak på lokal och nationell nivå.

Trots EU-domstolens vägledande praxis har länsstyrelserna beslutat om jakt efter en starkt hotad, genetiskt isolerad art, baserat på ett referensvärde och minimivärde som inte är grundat på en rigorös vetenskaplig bedömning. EU-kommissionens underkännande av värdet utgör också ytterligare ett skäl till att länsstyrelsernas beslut är felaktiga.

Samtliga länsstyrelser hänvisar till det politiskt fastställda referensvärdet (och därmed minimivärdet) om 170 vargar, utan att göra en egen vetenskaplig bedömning. Det finns inget oberoende forskningsstöd för att en population på denna nivå kan upprätthålla långsiktig genetisk och demografisk livskraft. Tvärtom har Naturskyddsföreningen visat att den senaste forskningen, framför allt inom genetik, kräver en långt större population än såväl 170 som 300 vargar för att uppfylla de kumulativa kriterierna för gynnsam bevarandestatus.

Effekten av att ta bort så många vargar från en redan inavlad, liten och isolerad population strider, utöver grundkravet på gynnsam bevarandestatus, även mot försiktighetsprincipen.

Länsstyrelserna har inte visat att licensjakten uppnår det grundläggande syftet med art- och habitatsdirektivet, nämligen att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus hos den svenska vargpopulationen, se spanska vargdomen (punkt 56) och estniska vargdomen (punkt 39). Besluten om licensjakt ska därmed upphävas.

För Naturskyddsföreningen, i enlighet med bifogad fullmakt.

Stockholm, dag som ovan,



Rebecca Nordenstam
miljöjurist

Bilagor:

Bilaga 1 – Skärmbilder från SLU Artdatabankens rapportering av vargens status till Naturvårdsverket

Bilaga 2 – Brev från SLU Artdatabanken angående att vargens status bedöms som unfavourable

Bilaga 3 – Artikel-17 rapportering Stora rovdjur, promemoria från Naturvårdsverket

Bilaga 4 – Dussex och Miller, "Joint Statement on the Results and Implications of Analyses Informing the Designation of Favorable Reference Value for the Wolf (*Canis lupus*) Population in Sweden"

Bilaga 5 – DN från den 10 februari 2025 "Regeringen vill halvera antalet vargar – i strid med forskningen"

Bilaga 6 – Brev från EU-kommissionen till Sveriges regering från den 11 november 2025, "Reporting on the conservation status of the wolf under Article 17 of the Habitats Directive"

Bilaga 7 – Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg från 2015