



Ärendenummer
NV-25-011918

Naturvårdsverkets vägledning om översyn av miniminivåer för varg 2025

1.	Inledning	3
2.	Läsanvisningar	5
3.	Förutsättningar	5
3.1	Rovdjurspolitiska mål	5
3.2	Från referensvärde till regionala miniminivåer	7
3.3	Fastställda inventeringsresultat	7
3.4	Omräkningsfaktor	8
4.	Betydelsen av samverkan	8
4.1	Vägledning om översiktlig fördelning	9
5.	Tidplan och processbeskrivning	10
5.1	Tidplan.....	10
5.2	Processbeskrivning och vägledning kring de olika stegen.....	10

1. Inledning

Denna vägledning vänder sig till länsstyrelserna, viltförvaltningsdelegationerna och samverkansråden för deras arbete med att ta fram förslag på miniminivåer för varg.

Naturvårdsverket ska enligt förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn minst en gång vart femte år se över fördelningen av de regionala miniminivåerna för rovdjur i Sverige. Naturvårdsverket fastställde 2024 nya miniminivåer för samtliga rovdjur (NV-02105-23). Mot bakgrund av att nya referensvärden ska rapporteras under 2025 enligt artikel 17 i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), fastställdes miniminivåerna för varg endast för två år, till och med den 23 maj 2026. I rapporteringen till EU ingår bland annat att uppge hur stor en population minst måste vara för att arten ska anses ha gynnsam bevarandestatus (referensvärde för populationsstorlek). Nästa rapporteringstillfälle till EU äger rum juli 2025. Regeringen har nu (LI2025/00549) gett Naturvårdsverket i uppdrag att genomföra en översyn av fördelningen av miniminivåer för varg så att nya miniminivåer kan utgöra grund för beslut om licensjakt på varg 2026. I uppdraget framgår att nya miniminivåer behöver fastställas för respektive förvaltningsområde till följd av regeringens inriktning att rapportera ett lägre referensvärde för den svenska vargstammen. Med anledning av uppdraget bedömer Naturvårdsverket att processen behöver inledas omgående och då med kommande rapporterade referensvärde som utgångspunkt. Utifrån förslag från samverkansråden fastställer Naturvårdsverket miniminivåer för varg på förvaltningsområdesnivå.

Referensvärdet beskriver det lägsta antal individer som motsvarar en gynnsam bevarandestatus för respektive art. Miniminivåerna måste sammantaget motsvara det nationella referensvärdet för arten och på detta sätt säkerställa att de nationella referensvärdena som rapporterats till EU upprätthålls. De politiska målsättningarna inom rovdjursförvaltningen och fastställda inventeringsresultat utgör övriga ramar för miniminivåprocessen.

Länsstyrelsernas samverkan och gemensamma ansvar för de stora rovdjurens nationella nivåer är centralt för att de politiska målen om en regionaliserad rovdjursförvaltning ska nås.¹

Denna miniminivåprocess skiljer sig från föregående processer genom att det ännu inte finns något rapporterat referensvärde att utgå ifrån. För att nya miniminivåer ska hinna fastställas och kunna användas som underlag inför länsstyrelsernas beslut om licensjakt på varg 2026, behöver länsstyrelserna inledningsvis utgå ifrån en procentuell fördelning av referensvärdet. Hur samverkansråden och länsstyrelserna ska förhålla sig till detta i framtagandet av regionala förslag framgår längre ner i avsnitt 4 och 5.

¹ Strategi för Svensk viltförvaltning 2022–2029 Naturvårdsverket

2. Läsanvisningar

För att underlätta för läsaren av detta dokument har vi valt att redovisa olika typer av texter med olika typsnitt. Vi hoppas att det bidrar till en bättre förståelse för vad som är tvingande krav, referensmaterial samt Naturvårdsverkets vägledning.

Författningstext skrivs alltid i kursiv stil med hänvisning, t ex:

Enligt 4 § förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ”... om det antal individer av respektive art som förekomsten av björn, järv och lo i länet, och förekomsten av varg i rovdjursförvaltningsområdet.”

Citat ur propositioner och liknande skrivs alltid indraget med fonten Ariel och referens i sidfoten, t ex:

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.

All text som skrivs med denna font är Naturvårdsverkets egen. Texten kan utgöras av bakgrundsinformation, resonemang eller ren vägledning till författningar.

3. Förutsättningar

3.1 Rovdjurspolitiska mål

De rovdjurspolitiska målen är utgångspunkter för framtagande av förslag och fastställande av miniminivåer. Ytterligare vägledning och bakgrund till målen återfinns i En hållbar rovdjurspolitik, prop. 2012/13:191.

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och

bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.²

Regeringen bedömde redan 2013 att det fanns ett tillräckligt underlag för att bestämma referensvärden för arternas bevarandestatus. Regeringens ställningstagande bör enligt Naturvårdsverket mening tolkas så att det är möjligt att med utgångspunkt från befintlig kunskap besluta om referensvärden för arterna och följaktligen även besluta om miniminivåer för arterna.³

Målen för vargstammen i Sverige är...

... att vargens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara hela Sverige förutom den alpina regionen och Gotlands län, att vargstammens koncentration minskas där den är som tätast, att vargens förekomst i renskötselområdet i huvudsak ska begränsas till de områden där den gör minst skada, och att vargens förekomst i län med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar i huvudsak ska begränsas till de områden där den gör minst skada.⁴

Ovanstående mål är utgångspunkter vid framtagandet av förslag till och fastställande av miniminivåer. De anger vargens huvudsakliga utbredningsområde samt även vissa detaljerade målsättningar avseende avvägningar som bör göras för att dämpa konflikter. Dessa mål bör liksom övriga rovdjurspolitiska mål vägas in vid framtagandet av förslag och fastställandet av miniminivåer för varg.

Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal. Renantalet baseras på fastställda renlängder som lämnats in till länsstyrelsen och utgörs av årliga renräkningar av vinterrenhorden (efter slakt)⁵

Det går inte att med hänvisning till toleransnivåmålet ensidigt sänka målen för en art i ett län eller i ett förvaltningsområde utan att arten redan har ökat i motsvarande mängd i någon annan del av landet om arten ligger nära gränsen till gynnsam bevarandestatus. För att klara målet om gynnsam bevarandestatus krävs enligt Naturvårdsverket bedömning samråd och, samverkan mellan län och mellan rovdjursförvaltningsområden.

² Prop 2012/13:191 sid 26

³ Prop 2012/13:191 sid 29

⁴ Prop 2012/13:191 sid 35

⁵ Prop 2012/13:191 sid 66

3.2 Från referensvärde till regionala miniminivåer

Referensvärdet är det lägsta antalet av en art som måste finnas nationellt för att arten ska anses ha gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Referensvärdet anges enbart på nationell nivå och rapporteras i antal individer.

Rovdjurens bevarandestatus rapporteras till EU vart sjätte år enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. I rapporteringen ingår bland annat att uppge hur stor en population minst måste vara för att arten ska anses ha gynnsam bevarandestatus (referensvärde för populationsstorlek. Den senaste rapporteringen skedde 2019 och nästa rapportering ska ske senast juli 2025.

Tabell 1. Rapporterat referensvärde till EU 2014 och 2019 i antalet individer.

Årtal	Björn	Varg	Järv	Lo
2014	1400	270	600	870
2019	1400	300	600	870

Miniminivåer är ett sätt för förvaltningen att omsätta de nationella referensvärdena för gynnsam bevarandestatus till den regionala nivån. De nationella referensvärdena för antal och utbredning är utgångspunkten för hela miniminivåprocessen.

Om länsstyrelserna och samverkansråden föreslår miniminivåer som sammantaget är högre än referensvärdet för varg och Naturvårdsverket skulle fastställa ett sådant förslag, skulle det minska möjligheterna att förvalta den aktuella arten med licensjakt. Licensjakt är ett viktigt verktyg i förvaltningen som kan bidra till att uppnå de rovdjurspolitiska målen. En förutsättning för att licensjakt ska kunna komma ifråga är att varg finns i ett antal som överstiger ett förvaltningsområdes miniminivåer. Först då kan Naturvårdsverket delegera möjligheten att besluta om licensjakt till länsstyrelserna inom det aktuella förvaltningsområdet.

För att inte äventyra referensvärdet bör målet för förvaltningen vara att förvalta populationerna med tillräcklig marginal i förhållande till referensvärdet och miniminivåerna för respektive art. Detta är en förutsättning för att kunna bedriva en hållbar, regional och adaptiv förvaltning.

3.3 Fastställda inventeringsresultat

Inventeringarna ger kunskap om rovdjursstammarnas storlek, var de lever och hur stammarna utvecklas över tid. Inventeringsresultaten används för uppföljning av nationella och regionala mål för rovdjursstammarnas status och utveckling. Kunskapsunderlaget som inventeringarna utgör är nödvändigt för att bedriva en ansvarsfull och hållbar förvaltning av de stora rovdjuren.

Inventeringsresultaten utgör även en grund för beslut om jakt, förebyggande åtgärder och ersättningar kopplade till viltskademedlen och till samebyarna för ersättning för förekomst av rovdjur. Naturvårdsverket fastställer inventeringsresultatet för varg den 1 juni. Fastställda inventeringsresultat utgör den kunskapsmässiga grunden för rovdjursförvaltningen.

Länsstyrelsernas förslag på miniminivåer till samverkansråden ska grunda sig på senast fastställda inventeringsresultat. Naturvårdsverket ser att det även finns en möjlighet att använda sig av längre tidsserier av fastställda inventeringsresultat, om det bättre beskriver bästa tillgängliga kunskap. I dessa fall behövs en motivering till varför inte enbart senast fastställda inventeringsresultat använts som grund.

3.4 Omräkningsfaktor

Av 4 § förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn framgår att länsstyrelsen ska lämna förslag till samverkansrådet inom sitt rovdjursförvaltningsområde om det antal individer av respektive art som förvaltningen ska syfta till att inte underskrida (miniminivå) när det gäller förekomsten av björn, järv och lo i länet och för förekomsten av varg i rovdjursförvaltningsområdet.

Fastställda inventeringsresultat för varg, lo och järv redovisas enligt Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn (NFS 2007:10) i föryngringar (hona med unge/ar).

För varg, lo och järv uppskattas det totala antalet individer i den inventerade populationen med hjälp av artspecifika omräkningsfaktorer som multipliceras med antalet fastställda föryngringar. En närmare beskrivning av omräkningsfaktorerna återfinns i inventeringsrapporten för respektive art. Genom omräkningsfaktorerna inkluderas alla kategorier djur i populationen i det totala antalet.

Miniminivåerna ska enligt förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn anges och fastställas i antal individer. Då inventeringsresultaten för varg, järv och lo fastställs i föryngringar behöver omräkningsfaktorer användas för att komma fram till antalet individer. Ett exempel, om ett förvaltningsområde föreslår 50 individer av varg så motsvaras det av 5 föryngringar då omräkningsfaktorn är 10 för varg i hela landet.

4. Betydelsen av samverkan

Processen med att ta fram nya miniminivåer bygger på samråd och samverkan. Samverkan syftar till att komma fram till förslag på miniminivåer så att kraven enligt EU-lagstiftningen och våra internationella åtaganden uppnås och så många som möjligt av de rovdjurspolitiska målen kan uppfyllas. Alla som deltar i processen har ansvar för att bidra

till att samverkan sker konstruktivt och med såväl regionalt som nationellt ansvarstagande för att nå de rovdjurspolitiska målen.⁶

Enligt 3 § förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska det för varje rovdjursförvaltningsområde finnas ett samverkansråd för samverkan mellan länsstyrelserna inom rovdjursförvaltningsområdet i frågor om förvaltning av de stora rovdjuren. Av 4 § samma förordning följer att varken länsstyrelsernas eller samverkansrådets förslag på miniminivåer för förekomst av björn, varg, järv och lo får innebära att upprätthållande av en gynnsam bevarandestatus för arterna i deras naturliga utbredningsområden försvåras.

Att ta fram miniminivåer som Naturvårdsverket kan fastställa är en process där länsstyrelserna, viltförvaltningsdelegationerna och samverkansråden är involverade. För att kunna lämna förslag som uppfyller kraven enligt de politiska och juridiska ramarna, är det av stor vikt att processen är strukturerad och att respektive aktör har en tydlig bild av vad som förväntas. Det ställer också höga krav på samverkan så att de förslag som tas fram under processen sammantaget når upp till referensvärdena för arterna. Eftersom rådande tidsramar förutsätter att miniminivåprocessen påbörjas innan Sverige rapporterat det nya referensvärdet till EU, vilket är det referensvärde som de fastställda miniminivåerna ska motsvara, behöver framtagandet av förslag inledningsvis utgöras av en procentuell fördelning mellan förvaltningsområdena. Den procentuella fördelningen omsätts sedan till antal individer så snart det är klart vilket referensvärde för gynnsam bevarandestatus som ska rapporteras till EU. Underlag för fördelningen av miniminivåer mellan rovdjursförvaltningsområden är referensvärde, de rovdjurspolitiska målen och fastställda inventeringsresultat.

4.1 Vägledning om fördelning

En fördelning av miniminivåer mellan mellersta och södra rovdjursförvaltningsområdet som syftar till att uppnå de rovdjurspolitiska målen om spridning och minskad koncentration av vargstammen eftersträvas fortsatt. Mot bakgrund av det politiska målet om toleransnivåer för skador på ren orsakade av stora rovdjur och nuvarande utbredning av vargpopulationen i Sverige, anser Naturvårdsverket att det inte bör fastställas en miniminivå för varg i norra förvaltningsområdet. Vidare bedömer Naturvårdsverket att den omfördelning av miniminivåer som nyligen fastställdes i samband med föregående process 2024 kan utgöra en utgångspunkt i länsstyrelsernas samverkan kring en procentuell fördelning. Med utgångspunkt i nu gällande referensvärde på 300 vargar, fördelades vid denna process 75 individer till södra förvaltningsområdet och 225 individer till mellersta förvaltningsområdet. Omräknat till procent blir fördelningen 25 % i södra och 75 % mellersta. I processen dessförinnan var fördelningen >2 % i södra (5 individer), 95 % i mellersta (285 individer) och <3 % i norra (10 individer). Nuvarande miniminivåer fördelades 2024 mellan förvaltningsområdena på ett sätt som bedömdes ligga i linje med de rovdjurspolitiska

⁶ Strategi för Svensk viltförvaltning 2022–2029, Naturvårdsverket

målen. Den främsta skillnaden mellan denna och föregående process är att referensvärdets storlek kan komma att ändras i samband med kommande rapportering till EU.

5. Tidplan och processbeskrivning

5.1 Tidplan

Mot bakgrund av regeringens uppdrag till Naturvårdsverket att fastställa nya miniminivåer inför beslut om licensjakt 2026 bedömer Naturvårdsverket att processen behöver utgå ifrån följande tidplan.

Tabell 2 Tidsplan för miniminivåprocessen och andra kopplade processer inom rovdjursförvaltningen

År 2025	Miniminivåprocess	Kopplade processer
Mars	Naturvårdsverket initierar processen på regional nivå Samverkansråden påbörjar samverkan om översiktlig fördelning	
April	Lst tar fram förslag	
Maj	+ VFD prövar frågan om godkännande	
Juni	+ Lst lämnar förslag till samverkansråden	Inventeringsresultat och beskattningsmodell
Juli	+ Samverkansråden lämnar förslag till Naturvårdsverket	Rapportering enligt kap. 17 art- och habitatdirektivet
Augusti		
September	Naturvårdsverket fastställer miniminivåer	
Oktober		Sista datum för regionala beslut om licensjakt på varg (15 okt)

5.2 . Processbeskrivning och vägledning kring de olika stegen

Syftet med processbeskrivningen är att tydliggöra arbetsgången. Processen sker stegvis och de olika stegen regleras i förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och

kungsörn, förordning om viltförvaltningsdelegationer och Naturvårdsverkets föreskrifter om förvaltning av stora rovdjur. Figuren nedan beskriver dessa steg översiktligt.



Under följande avsnitt beskrivs stegen mer ingående, vilken del av regelverket som styr respektive steg samt Naturvårdsverkets vägledning om genomförandet av stegen.

Steg 1: Naturvårdsverket och samverkansråden

En begäran från Naturvårdsverket om att komma med förslag till miniminivåer sker genom formell skrivelse till samverkansråden och länsstyrelserna där ramar för processen beskrivs. Initiativ till att se över fördelningen av miniminivåer regleras i 6 § förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Alla som deltar i processen har ett ansvar för att de rovdjurspolitiska målen nås. Viltförvaltningsdelegationerna bör därför ha möjlighet att pröva länsstyrelsernas förslag utifrån ett helhetsperspektiv, som inte enbart innefattar det egna förvaltningsområdets förutsättningar utan som även tar hänsyn till de övriga förvaltningsområdenas förutsättningar. Samverkansråden bör därför tidigt i processen påbörja samverkan om en fördelning av förslag till miniminivåer mellan rovdjursförvaltningsområdena. Det kan vara ett stöd i den fortsatta beredning som sker hos länsstyrelserna och viltförvaltningsdelegationerna enligt nedanstående steg.

Förslagen på miniminivåer för respektive förvaltningsområde behöver motsvaras av faktiska föryngringar (som omräknats och anges i antal individer) och som tillsammans för de tre förvaltningsområdena uppgår till referensvärdet. Fastställda inventeringsresultat

för varg redovisas enligt inventeringsföreskrifterna i föryngringar och behöver räknas om till individer, se avsnitt 3.4.

Steg 2, 3 och 4: Länsstyrelser och viltförvaltningsdelegationer

Länsstyrelserna ska enligt 4 § förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ”...lämna förslag till samverkansrådet inom sitt rovdjursförvaltningsområde om det antal individer av respektive art som förvaltningen ska syfta till att inte underskrida (miniminivå) när det gäller förekomsten av björn, järv och lo i länet, och förekomsten av varg i rovdjursförvaltningsområdet. Förslagen får inte innebära att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arterna i deras naturliga utbredningsområden försvåras.”

Mot bakgrund av att länsstyrelsernas förslag inte får innebära att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus försvåras, bör respektive länsstyrelse inför överlämnandet till samverkansrådet säkerställa att förslaget är gemensamt för samtliga län i förvaltningsområdet och sträva efter att förslaget tillsammans med övriga förvaltningsområdets förslag når upp till det nationella referensvärdet.

När länsstyrelserna tagit del av skrivelsen och tillhörande vägledning via samverkansråden, arbetar varje länsstyrelse fram ett förslag till miniminivåer. Innan länsstyrelsen lämnar över sitt förslag om miniminivå till samverkansrådet ska förslaget presenteras för länets viltförvaltningsdelegation, som ska pröva frågan om godkännande av förslaget enligt 4 § förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer:

En viltförvaltningsdelegation ska pröva frågor om godkännande av
1. de förslag till miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo som länsstyrelsen enligt 4 § första stycket förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska lämna till samverkansrådet, ...

I arbetet med att pröva frågan om godkännande ska viltförvaltningsdelegationen sträva efter samsyn inom delegationen med utgångspunkt att summan av länsstyrelsernas och samverkansrådets förslag till miniminivåerna motsvarar referensvärdet för arten.

Efter att länets viltförvaltningsdelegation har godkänt länsstyrelsens förslag lämnar länsstyrelsen över förslaget till samverkansrådet

Eftersom förslagen som länsstyrelserna presenterar för viltförvaltningsdelegationerna ska anges i antal individer, innebär det att den procentuella fördelning som processen inledningsvis utgått ifrån behöver ha omsatts till individer inför de här stegen av processen.

Steg 5: Samverkansråden

Samverkansrådet ska sedan, med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag, slutligen lämna förslag till Naturvårdsverket om miniminivåer för förekomsten av varg i sitt rovdjursförvaltningsområde. Även detta steg i processen regleras i 4 § förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn: *Varje samverkansråd ska med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag lämna förslag till Naturvårdsverket om miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i sitt rovdjursförvaltningsområde och förekomsten av björn, järv och lo i vart och ett av de län som ingår i området. Förslagen får inte innebära att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arterna i deras naturliga utbredningsområden försvåras.*

Förslaget från samverkansrådet sker genom formell skrivelse till Naturvårdsverket. Skrivelsen ska innehålla ett förslag till miniminivå för rovdjursförvaltningsområdet. I skrivelsen till Naturvårdsverket ska samverkansråden motivera de underlag som ligger till grund för förslagen som lämnas och redogöra för den samverkan som har skett inom rovdjursförvaltningsområdet och mellan samverkansråden. Den samverkan som ska ske mellan rovdjursförvaltningsområdena behöver säkerställa att det förslag på miniminivåer som lämnas in till Naturvårdsverket för fastställande uppnår referensvärdet för varg.

Om föryngringar helt saknas inom ett rovdjursförvaltningsområde behöver inte en miniminivå föreslås för det rovdjursförvaltningsområdet. Naturvårdsverket kommer att sätta ett streck vid fastställandet av miniminivåer då föryngringar helt saknas inom ett förvaltningsområde. En nolla skulle kunna misstolkas som att miniminivån för förvaltningsområdet är noll, med innebörden att licensjakt skulle kunna tillåtas så snart en individ finns, vilket inte är avsikten. Mot bakgrund av det politiska målet om toleransnivåer för skador på ren orsakade av stora rovdjur och nuvarande utbredning av vargpopulationen i Sverige, fastställdes inte en miniminivå för norra förvaltningsområdet vid föregående process 2024. Minimnivåerna i södra och mellersta förvaltningsområdet var tillräckliga för att säkerställa referensvärdet. Utan en fastställd miniminivå uppfylls inte de formella förutsättningarna för att överlämna rätten att besluta om licensjakt till det aktuella förvaltningsområdet.

Steg 6: Naturvårdsverket

Efter förslag från samverkansråden fastställer Naturvårdsverket miniminivåer för varg i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena vilket regleras i 5 § förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn, *Efter förslag av samverkansråden ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och förekomsten av björn, järv och lo i vart och ett av länen inom områdena. Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.*

Naturvårdsverket kommer att fastställa miniminivåer som motsvarar nationellt referensvärde och naturligt utbredningsområde, politisk inriktning och faktiska föryngringar på förvaltningsområdesnivå.

