

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 41 § i jaktlagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att jaktlagen ändras.

Propositionen hänför sig regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering, där det står att rovdjurspolitiken ska skötas på ett sätt som också beaktar social hållbarhet. I regeringsprogrammet konstateras att stamvårdande jakt på stora rovdjur tryggas genom lagstiftningen och att det arbete som redan inletts för att möjliggöra stamvårdande jakt på varg fortsätter i enlighet med riksdagens beslut.

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 12 mars 2024 en expertarbetsgrupp för att utveckla praxis i fråga om dispens för jakt på varg och andra stora rovdjur (*arbetsgruppen för stora rovdjur*) och en styrgrupp för att styra arbetsgruppens arbete. Arbetsgruppen tillsattes för perioden 1 april–15 oktober 2024. Den 11 oktober 2024 fattade ministeriet beslut om att förlänga arbetsgruppens mandattid till den 30 november 2024. Arbetsgruppens slutrapport publicerades den 28 november 2024.

Syftet med propositionen är att genomföra de åtgärder som arbetsgruppen för stora rovdjur föreslagit i sin slutrapport samt andra åtgärder och på så sätt skapa förutsättningar för att möjliggöra så kallad stamvårdande jakt på stora rovdjur.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 29 maj 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Bernkonventionen.....	5
2.2 EU-rätten.....	6
2.3 Habitatdirektivet och EU-domstolens rättspraxis.....	7
2.4 Nationell lagstiftning och rättspraxis.....	10
2.5 Förvaltningsplaner för rovdjursstammarna.....	13
3 Målsättning.....	14
4 Förslagen och deras konsekvenser	15
4.1 De viktigaste förslagen	15
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	16
4.2.1 Allmänna konsekvenser.....	16
4.2.2 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna	18
4.2.3 Ekonomiska konsekvenser.....	18
5 Lagstiftningen i Sverige	18
6 Remissvar	20
7 Bestämmelser på lägre nivå än lag	22
8 Ikraftträdande	22
9 Verkställighet och uppföljning	22
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	22
LAGFÖRSLAG.....	24
Lag om ändring av 41 § i jaktlagen	24
BILAGA.....	26
PARALLELLTEXT	26
Lag om ändring av 41 § i jaktlagen	26

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska rovdjurspolitiken skötas på ett sätt som också beaktar social hållbarhet. I regeringsprogrammet konstateras att stamvårdande jakt på stora rovdjur tryggas genom lagstiftningen och att det arbete som redan inletts för att möjliggöra stamvårdande jakt på varg fortsätter i enlighet med riksdagens beslut.

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 12 mars 2024 en grupp av sakkunniga för att utveckla praxis för dispens i fråga om varg och andra stora rovdjur (*arbetsgruppen för stora rovdjur*) och en styrgrupp för att styra arbetsgruppens arbete. Arbetsgruppen för stora rovdjur tillsattes för perioden mellan den 1 april och den 15 oktober 2024. Den 11 oktober 2024 fattade ministeriet ett beslut om att förlänga arbetsgruppens mandatperiod till den 30 november 2024.

Arbetsgruppen för stora rovdjur hade bland annat till uppgift att ge förslag för att möjliggöra så kallade stamvårdande dispenser och utveckla förvaltningen för uppskattning och vård av stammarna av stora rovdjur och verksamheten i praktiken. Lösningarna kan vara ändringar som görs i lagstiftningen eller ändringar som gäller förvaltningen eller tillvägagångssätten. Arbetsgruppen hade sålunda till uppgift att ta fram juridisk expertkunskap till stöd för jord- och skogsbruksministeriets lagstiftningsarbete. För förslagen utreddes den gällande EU-rätten och i synnerhet de gränser som ställs av EU-domstolens rättspraxis kring beviljande av dispens. Högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis, Bernkonventionen¹ och en rättslig jämförelse i synnerhet med Sverige användes som informationsunderlag. Inhämtningen av information i den juridiska expertarbetsgruppen baserade sig även på samråd med andra experter på stora rovdjur.

Arbetsgruppen för stora rovdjur sammanträdde sammanlagt 15 gånger under projektet och hörde experter från Polisstyrelsen, Finlands viltcentral, Renbeteslagsföreningen, svenska Naturvårdsverket och Naturresursinstitutet under sina möten. Under projektiden sammanträdde styrgruppen sammanlagt sju gånger.

Rapporten av arbetsgruppen för stora rovdjur från den 28 november 2024 fokuserade i synnerhet på utveckling av stamvårdande jakt på björn, varg och lodjur. I sin rapport konstaterade arbetsgruppen att så kallad stamvårdande jakt, det vill säga undantag från skyddet enligt underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet², är förhindrad i synnerhet på grund av att det syfte för ett undantag vilket förutsätts i rättspraxis inte godkänts i domstolarna.

Arbetsgruppens centrala förslag var att genom en ändring av bemyndigandet att utfärda förordning i 41 § 5 mom. i jaktlagen (615/1993) ge jord- och skogsbruksministeriet möjlighet att fastställa ett syfte för stamförvaltning av stora rovdjur enligt art och förvaltningsområde genom förordning av ministeriet. På samma gång stärks den regionala granskningen genom att precisera förvaltningsområdena noggrannare än för närvarande i förvaltningsplanerna för björnstammen, vargstammen och lodjursstammen genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. Jord- och skogsbruksministeriet fastställer även i fortsättningen genom förordning det högsta tillåtna antal som får fällas per art, men till skillnad från tidigare fastställs

¹ Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, FördrS 29/1986

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

det högsta tillåtna antal som får fällas för varje enskilt förvaltningsområde. Dessutom föreslog arbetsgruppen att jaktlagen innehåller bestämmelser som harmoniserar målet för beviljande av dispens som gäller stora rovdjur med artikel 2 i Bernkonventionen och artikel 2.3 i habitatdirektivet.

Propositionen har beretts utifrån slutrapporten av arbetsgruppen för stora rovdjur som ett tjänstearbete vid jord- och skogsbruksministeriet. Utkastet till proposition var på remiss mellan den 19 februari 2025 och den 12 mars 2025. Inom utsatt tid inkom 218 utlåtanden. Remissvaren går igenom närmare i avsnitt 6 Remissvar. Beredningsunderlaget till regeringens proposition finns i den offentliga webbtjänsten på adressen: <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> under koden MMM070:00/2024.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

I Finland har skyddet och förvaltningen i synnerhet av björn och lodjur baserat sig på systematisk stamvårdande jakt. Även i fråga om varg har man i hög grad identifierat behov av stamvårdande jakt. Med stamvårdande jakt avses att storleken, tillväxten och de regionala tätheterna för stammen av stora rovdjur påverkas med systematisk jakt som reagerar på variationer i stammen. Eftersom det handlar om noggrant skyddade arter enligt habitatdirektivet, har utgångspunkten för stamförvaltningen varit att arten har gynnsam bevarandestatus eller att uppnående av gynnsam bevarandestatus inte äventyras.

Det väsentliga är att sådan stamförvaltning baserar sig på en stamuppskattning av varje art, vilken vilar på en vetenskapligt stabil grund och produceras regelbundet, med vilken det är möjligt att årligen fastställa den största tillåtna jaktkvoten, bedöma kvotens konsekvens för stammens bevarandestatus och sörja för att gynnsam bevarandestatus bibehålls eller uppnås för stammen. När besluten fattas årligen, är det vid behov möjligt att reagera på förändringar i stammarna av stora rovdjur. Utöver stamuppskattningen är biologiska uppgifter (kön och ålder) samt platsuppgifter om de individer som fälltills tillgängliga om jaktbytet.

Stamvårdande jakt har i praktiken avsett dispenser som beviljats med stöd av underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet. Tillämpningen av undantagsgrunden i detta direktiv förutsätter att det syfte som eftersträvas med undantaget anges i förväg. Syftet kan i princip inte vara detsamma som i artikel 16.1 a–d i habitatdirektivet. I Finland används underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet även i så kallat stamvårdande syfte och det har verkställts i 41 § 3 mom. i jaktlagen. I Finland har tillämpningen av underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet i fråga om varg-, lodjurs- och björnstammen handlat om stamförvaltning. På engelska används termen management för detta.

Efter EU-domstolens avgörande (C-674/17) har HFD i sitt förhandsavgörande i ärendet ansett att inget sådant godtagbart syfte som uppfyller kraven i habitatdirektivet lagts fram i de dispenser för stamförvaltning av stora rovdjur vilka beviljats av Finlands viltcentral. På grund av detta har stamvårdande jakt i praktiken inte varit möjlig efter jaktåret 2022–2023, liksom för björn under jaktåret 2024–2025. På grund av överklagandena har det uppstått en situation där det syfte som fastställts i dispensererna för undantag enligt underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet inte godkänts i domstolarna. Björn och lodjur jagades i flera år med stamvårdande dispenser och bägge arter hade under samma tidsperiod gynnsam bevarandestatus (under hela Finlands EU-medlemskap). Till exempel björnstammen har ökat i Finland under Finlands EU-medlemskap och växt från uppskattnings 800 individer vid millennieskiftet. Enligt senaste uppskattning från Naturresursinstitutet uppgick antalet björnindivider före jaktperioden 2024 till 2 100–2 250 individer. Alla populationer av stora rovdjur har vuxit under Finlands EU-medlemskap. Även Finlands vargstam har växt från 1990-talet, då den på nytt började öka

stadigare. Enligt Naturresursinstitutets stamuppskattning fanns det i mars 2023 fler vargrevir än någonsin tidigare under granskningsperioden 1990–2023 i Finland. Enligt Naturresursinstitutets stamuppskattning av varg från år 2024 fanns det i mars 2025 med största sannolikhet 59–64 vargrevir som bebos av ett par eller en familjeflock. I likhet med många andra hunddjur kan vargstammen växa snabbt, om näringssituationen ger möjlighet till det (Valtonen et al. 2024). För att precisera stamuppskattningen av varg har man under de senaste åren satsat i synnerhet på insamling av DNA-prover och utveckling av samarbetet mellan jägare och forskare. År 1990 uppgick antalet lodjur till omkring 700 individer. (Förvaltningsplanen för Finlands lodjursstam – Bakgrund till stamuppskattningen 2021.) Enligt Naturresursinstitutets stamuppskattning från år 2023 fanns det i Finland 2 390–2 575 över ett år gamla lodjur i Finland före jaktsäsongen 2023/2024.

Upphörande av den stamvårdande jakten på björn leder till att björnstammen ökar. Ifall det exempelvis inte är möjligt att genomföra stamvårdande jakt i övriga delar av Finland, kommer Finlands björnstam med nuvarande tillväxt sannolikt att fördubblas på sju till åtta år. En ökning av björnstammen och det faktum att björnstammen inte är föremål för jakt kommer att öka de fall där polisen måste agera och antingen jaga bort eller avliva björnar. Samma gäller för varg. I synnerhet Finlands björnstam och i vissa områden även Finlands vargstam är så stora att endast avlivning av individer som orsakar skada eller utgör ett säkerhetshot möjliggör hantering av de sociala, ekonomiska eller ekologiska problem som orsakas av de växande stammarna och som ofrånkomligen uppstår i synnerhet i områden där stammarna av stora rovdjur är kraftiga och tätta. Det är inte uteslutet att lodjursstammens tillväxt leder till en motsvarande utveckling.

Björn och varg är noggrant skyddade arter enligt habitatdirektivet, men skyddet av dessa arter är förknippade med särdrag som bör beaktas. Förekomst av stora rovdjur i närheten av mänsklig bosättning påverkar de mänskliga aktiviteterna i området i synnerhet då stora rovdjur besöker gårdar och tätorter. Förekomst av stora rovdjur i området orsakar pressen på att bland annat ordna skoltransporter för barn och att skydda husdjur.

Finland anlitar storviltsassistans (SRVA) i syfte att få det specialkunnande som behövs för att jaga bort och avliva stora rovdjur. Storviltsassistansen är en organisation som drivs av viltvårdsföreningarna och som förmedlar handräckning som tillhandahålls av jägare till polisen vid storviltskonflikter. För att avlägsna stora rovdjur som orsakar skada eller utgör ett säkerhetshot krävs specialkunnande, som innehas av de frivilliga aktörer som är specialiserade på jakt på dessa och som tillhandahåller storviltsassistans. I synnerhet i en tätort är det väldigt utmanande att avliva ett stort rovdjur. Användning av vapen i tätortsförhållanden orsakar en avsevärd säkerhetsrisk. Hantering av situationer som involverar stora rovdjur förutsätter även utbildade hundar, så att det stora rovdjur som orsakar ett hot kan avlägsnas effektivt.

I områden med tät förekomst av stora rovdjur inkommer mer larm och begärandena om handräckning riktar sig på samma personer som medverkar i den frivilliga verksamheten. Till exempel i Norra Karelen ökade bortjagandet av björnar på förordnande av polisen trefaldigt från år 2023 till år 2024. I Egentliga Finland fattade Finlands viltcentral tre beslut om att jaga bort björnar under jaktåret 2023/2024, medan antalet uppgick till sammanlagt 14 redan under jaktåret 2024/2025. Polisens förordnanden om bortjagande av vargar uppgick till sammanlagt 37 år 2024 i Finland, medan de åren 2020–2023 uppgick till högst 20.

2.1 Bernkonventionen

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (FördrS 29/86, nedan *Bernkonventionen*) är konvention som ingåtts om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Dess primära mål är att skydda de utrotningshotade

arterna och deras naturliga miljö. I konventionen riktas särskild uppmärksamhet på skydd av sådana arter och naturområden som förutsätter samarbete mellan flera stater. De avtalsslutande parterna ska vidtaga nödvändiga åtgärder för att bevara beståndet av vilda djur och växter på eller anpassa den till en nivå som motsvarar i synnerhet ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav. Därvid ska hänsyn tas till ekonomiska och rekreativa krav, samt behoven för underarter, varieteter eller former som lokalt är i riskzonen.

Konventionen ingicks år 1979 och trädde i kraft år 1986 i Finland. Björn och varg finns i bilaga II till Bernkonventionen, det vill säga att de är fullständigt fredade djurarter, men detta gäller inte för Finland, eftersom Finland har ett förbehåll som gäller bilaga II till Bernkonventionen i fråga om björn och varg. Lodjur finns i bilaga III till Bernkonventionen (skyddad djurart). Enligt artikel 12 i Bernkonventionen kan de avtalsslutande parterna vidtaga strängare föreskrifter för att skydda vilda djur och växter samt deras naturliga miljö än de som föreskrivs i denna konvention. EU är en avtalspart i Bernkonventionen. EU har genomfört Bernkonventionen med habitat- och fågeldirektivet. Bilaga II till Bernkonventionen motsvarar bilaga IV till habitatdirektivet och bilaga II bilaga V.

2.2 EU-rätten

EU-rätten förpliktar de nationella myndigheterna vid lagberedning och tillämpningspraxis. Utöver EU:s fördrag och rättsakter är övriga källor som gäller EU-rätten – principen för EU-rätten, EU:s internationella konventioner och EU-domstolens rättspraxis – en del av den nationella rättsordningen och de är förpliktande för de nationella myndigheterna. EU-rätten är primär i förhållande till den nationella rätten (EU-domstolens etablerade och återkommande rättspraxis, till exempel C-6/64 eller C-573/17), varför en EU-rättsakt åsidosätter en nationell lag vid en konflikt mellan dessa.

Principen om lojalt samarbete ålägger en medlemsstat att vidta alla åtgärder som säkerställer att de skyldigheter som följer av EU:s fördrag och rättsakter fullgörs. En medlemsstat ska bland annat vidta behövliga åtgärder för att genomföra EU-rättsakterna. Principen förpliktar även till att avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra uppnåendet av EU:s mål. Principen binder alla myndigheter i en medlemsstat. De nationella domstolarna och övriga nationella myndigheter ska bland annat tolka EU-rätten enligt de principer som skapats i EU-domstolens rättspraxis (artikel 4.3 Fördraget om Europeiska unionen, FEU).

Enligt principen om tolkningseffekten ankommer det på den nationella domstolen att, med fullt utnyttjande av den bedömningsfrihet som den har enligt nationell rätt, tolka och tillämpa den lag som har antagits för att genomföra direktivet i överensstämmelse med gemenskapsrättens krav (till exempel C-14/83 punkt 28). I allmänhet innebär detta att ett direktiv så långt som möjligt ska tolkas enligt dess ordalydelse och syfte, så att det resultat som avses i direktivet uppnås.

Direktiven är rättsakter som riktats på medlemsstaterna och som ålägger medlemsstaterna att vidta de åtgärder som förutsatts i direktivet och att införa direktivets innehåll i sin nationella lagstiftning. Direktiv används i allmänhet då man vill lämna prövningsrätt i något ärende för medlemsstaterna. Varje medlemsstat kan själv välja hur den genomför de åtgärder som förutsatts i direktivet, men den nationella regleringen ska leda till det resultat som eftersträvas med direktivet. En medlemsstat kan även besluta om den form som används för genomförandet inom medlemsstaten. I allmänhet inkluderas bestämmelserna i ett direktiv i den nationella lagstiftningen genom att utfärda en nationell författning.

Direktiven är inte direkt tillämpliga. De innebär i allmänhet rättigheter och skyldigheter för en medlemsstats medborgare först efter att de verkställts nationellt. En medborgare i en medlemsstat kan dock åberopa en bestämmelse i ett direktiv gentemot en myndighet i en medlemsstat, om bestämmelsen har en direkt rättsverkan. Detta kan bli aktuellt om en medlemsstat försummat att verkställa ett direktiv inom den utsatta tiden eller om verkställigheten varit bristfällig. En förutsättning för detta är att bestämmelsen i direktivet är tillräckligt tydlig och absolut.

EU-domstolens avgöranden har en central betydelse vid tolkningen och tillämpningen av EU-rätten. Den som vill klargöra innehållet i EU-rätten behöver därför i regel också bekanta sig med domstolens rättspraxis. EU-domstolen meddelar bland annat förhandsavgöranden utifrån de nationella domstolarnas begäranden om förhandsavgörande. Domstolens förhandsavgörande kan gälla tolkningen av en bestämmelse i EU:s grundfördrag eller tolkningen eller giltigheten av en EU-rättsakt. Förhandsavgörandet är bindande för den nationella domstolen när denna avgör det aktuella ärendet. Dessutom binder förhandsavgörandet övriga nationella domstolar som behandlar samma problem. Förhandsavgörandena kan också ha ett mer allmänt tolkningsvärde. Ett förhandsavgörande kan också förutsätta att den nationella lagstiftningen ändras, om den nationella lagstiftningen eller tolkningen av den strider mot den tolkning av EU-rätten som ingår i förhandsavgörandet.

EU-domstolen kan även ge avgöranden med anledning av talan som väckts vid en domstol. Det är möjligt att väcka talan till exempel mot en stat, om det anses att den inte fullföljer sina skyldigheter i EU. Detta är fallet till exempel om en medlemsstat försummat att verkställa en EU-rättsakt eller verkställt den på felaktigt sätt. En överträdelse kan även bero på sådan lagstiftning som inte har någon direkt koppling till EU-rätten, men som har konsekvenser för genomförandet av EU-rätten. Om en domstol konstaterar att en medlemsstat inte fullgjort en skyldighet enligt EU-rätten, ska medlemsstaten vidta de åtgärder som förutsätts av domen. Avgöranden på grund av talan kan även ha en mer allmän betydelse i tolkningen av EU-rätten. Försummelse av att verkställa en dom kan leda till ett vites- eller pliktförfarande.

2.3 Habitatdirektivet och EU-domstolens rättspraxis

Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan *habitatdirektivet*) gäller vilda djur, växter och naturtyper. Enligt artikel 1 i habitatdirektivet anses en arts bevarandestatus vara gynnsam 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.

Enligt artikel 2.1 i habitatdirektivet är syftet med direktivet att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av bland annat arter. Enligt punkt 2 i samma artikel ska åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos arter. Enligt punkt 3 i artikeln ska åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

I artiklarna 12–16 i habitatdirektivet finns bestämmelser om skydd av arter. Arterna specificeras i bilagorna till direktivet enligt deras bevarandestatus. Enligt artikel 12 i habitatdirektivet omfattas de djurarter som finns förtecknade i bilaga IV a av ett strikt skyddssystem i deras naturliga utbredningsområde. Medlemsstaterna ska bland annat införa förbud mot att avsiktligt fanga eller döda exemplar av dessa arter i naturen och att avsiktligt störa dessa arter, särskilt

under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Till noggrant skyddade viltarter enligt bilaga IV a hör i Finland varg utanför renskötselområdet samt björn, lodjur och utter. Dessa arter är enligt 37 § 3 mom. i jaktlagen alltid fridlysta.

I artikel 14 i habitatdirektivet finns bestämmelser om arter som förtecknas i bilaga V och, som inte är lika noggrant skyddade som arterna i bilaga IV. Habitatdirektivet tillåter i princip jakt på de arter som förtecknas i bilaga V. Artikel 14 i direktivet förutsätter dock att bevarandestatus för arterna i bilaga V aktivt övervakas. Om det mot bakgrund av övervakningen anses vara nödvändigt, ska medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att trygga bevarandestatusen. Sådana åtgärder kan bland annat vara tillståndssystem, fredningstider samt lokal eller tillfällig fredning. Viltarter enligt bilaga V är i Finland varg inom renskötselområdet samt europeisk bäver, gråsäl, knubbsäl, östersjövikare, iller, skogsmård och skogshare.

Järv är inte en art som avses i bilagorna IV och V. Järv nämns endast i habitatdirektivets bilaga II, som förutsätter att järvens livsmiljöer skyddas som en del av nätverket Natura 2000.

I artikel 16 i habitatdirektivet finns det bestämmelser om undantag till skyddet enligt artikel 12 och 14. Undantag får göras förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Dessutom förutsätts till exempel ett behov av att undvika allvarliga skador eller en säkerhetsgrund (se underpunkterna a–d i artikel 16.1 i habitatdirektivet).

Med stöd av underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet är det möjligt att avvika från bevarandet även för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna. I så fall talar man om så kallad stamvårdande jakt, som nationellt regleras i 41 a § 3 mom. i jaktlagen. Underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet avviker från övriga underpunkter (a–d) på så sätt att den lämnar det närmare syftet med undantaget öppet. I EU-domstolens förhandsavgörande om stamvårdande jakt på varg (C-674/17) konstateras att det syfte som eftersträvas med det undantag som avses i det inte nämns närmare i underpunkten. De syften som åberopas till stöd för ett undantag ska således anges på ett klart, tydligt och underbyggt sätt i undantagsbeslutet. Syftet kan i princip inte vara detsamma som i a–d underpunkterna a–d i artikel 16.1 i habitatdirektivet. Dessutom ska exakta och lämpliga motiveringar läggas fram till att ingen annan lämplig lösning finns för att uppnå syftet. EU-domstolen betonade även att försiktighetsprincipen, som fastställts i artikel 191.2 i FEUF (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), redogör för att om att en bedömning av de mest tillförlitliga och tillgängliga vetenskapliga uppgifterna fortfarande ger utrymme för en viss osäkerhet om huruvida ett sådant undantag försvårar upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av en utrotningshotad art, får medlemsstaten inte bevilja eller tillämpa undantaget.

I avgörandet av EU-domstolen (mål C-98/03, punkt 60) konstateras i fråga om genomförandet av artikel 16 att av detta följer att medlemsstaterna, inom ramen för direktivet, vilket innehåller komplicerade och tekniska bestämmelser på miljörättsområdet, särskilt är skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva detta direktiv är tydlig och precis. I EU-domstolens avgörande (mål 674, punkt 30) konstateras dessutom att artikel 16.1 i livsmiljödirektivet – i vilket det på ett klart och uttömmande sätt anges på vilka villkor medlemsstaterna får göra undantag från artiklarna 12–14 samt artikel 15 a och b i samma direktiv – utgör ett undantag från det skyddssystem som föreskrivs i direktivet, vilket ska tolkas restriktivt.

Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet

Europeiska kommissionen har i oktober 2021 gett vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (C(2021) 7301 final). Kommissionens vägledning är inte juridiskt bindande, men den ger uttryck för kommissionens uppfattning om tolkningen av direktivet. Enligt vägledningen (s. 48) måste medlemsstaterna när de införlivar direktivet respektera innebörden i de villkor och begrepp som används i direktivet, så att det säkert tolkas och tillämpas enhetligt. Detta innebär också att de nationella genomförandeåtgärderna måste garantera en fullständig tillämpning av direktivet utan att dess villkor ändras och utan att ytterligare villkor eller undantag som inte regleras i direktivet införs. Det måste säkerställas i de nationella bestämmelserna att alla de villkor som fastställs i artikel 16 införlivas strikt och noggrant, utan att det bara blir vissa villkor som selektivt tillämpas.

Det referensvärde som beskriver storleken för en population som har gynnsam bevarandestatus

Gynnsam bevarandestatus är det mest centrala begreppet i habitatdirektivet. I artikel 2.2 i direktivet föreskrivs målet med artskyddet i direktivet. Enligt artikeln syftar åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. Begreppet gynnsam bevarandestatus är också betydelsefullt i prövningen av ett undantag från noggrant skydd enligt artikel 12 i direktivet.

I artikel 1 i direktivet föreskrivs innehållet i gynnsam bevarandestatus. Enligt habitatdirektivet anses en arts bevarandestatus vara gynnsam 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.

En gynnsam bevarandestatus för arterna i bilagorna till habitatdirektivet fastställs i ett förfarande enligt artikel 17 i habitatdirektivet i samband med den rapportering som ska göras vart sjätte år. I bedömningen av uppnåendet av en gynnsam bevarandestatus är det möjligt att ta hjälp av det referensvärde för gynnsam bevarandestatus vilket beskriver den populationsstorlek med vilken gynnsam bevarandestatus är tryggad på lång sikt. Detta förutsätter även att övriga villkor som ställts för gynnsam bevarandestatus uppfylls. Det är inte enkelt att fastställa ett referensvärde som beskriver populationsstorleken och det har inte definierats exakt.

EU-kommissionen har dock upprättat preciserade anvisningar för att definiera referensvärdet för gynnsam bevarandestatus för arterna. (till exempel DG Environment. 2023. Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Guidelines on concepts and definitions – Article 17 of Directive 92/43/EEC, Reporting period 2019-2024. Brussels. Pp 104). I fråga om stora rovdjur beställde kommissionen därtill en separat rapport av två europeiska forskare av stora rovdjur (Linnell, J. D. C. and Boitani, L. (2025) Developing methodology for setting Favourable Reference Values for large carnivores in Europe).

Enligt artikel 17 i kommissionens tolkningsanvisning kan referensvärdet för gynnsam bevarandestatus för arterna definieras på två olika sätt som inte utesluter varandra. Dessa är 1) en jämförelsebaserad approach och 2) en modellbaserad approach.

Enligt tolkningsanvisningen ska man i den jämförelsebaserade approachen jämföra den nuvarande stamstorleken och det nuvarande utbredningsområdet med någon tidigare gynnsam tidsperiod och i förhållande till datum för direktivets ikraftträdande och utifrån detta fastställa ett referensvärde eller till exempel procentuellt bedöma avståndet från det nuvarande värdet till gynnsam status.

I fråga om den modellbaserade approachen rekommenderas i tolkningsanvisningen att man med hjälp av en analys av populationens livskraft identifierar den minskade livskraftiga stammen och utifrån dessa fastställer ett referensvärde. Enligt tolkningsanvisningen ska referensvärdet vara större än den minsta livskraftiga stammen. Den minsta livskraftiga populationen är den minsta populationsstorlek som med en viss sannolikhet kan förmodas bevaras under en viss tidsperiod, med beaktande av den slumpmässighet som hänför sig till exempelvis demografiska och genetiska faktorer. I praktiken är det omöjligt att definiera den minskade livskraftiga stammen utifrån observationsmaterialet, varför en så kallad analys av populationens livskraft i allmänhet används som hjälp. I analysen av populationens livskraft byggs en modell av populationen, som simulerar populationens utveckling framöver. För att beskriva populationsdynamiken används information om viktiga demografiska parametrar såsom individernas förmåga att klara sig och förökningseffekt. I modellen är det även möjligt att beakta genetiska faktorer, till exempel i anknytning till inavel. Färdiga programvaror såsom Vortex har utvecklats för analysen av livskraften (Lacy & Pollak 2021) och i dessa kan användaren mata in de behövliga uppgifterna, men analysen kan genomföras även genom att helt på egen hand bygga upp en modell som beskriver populationen.

2.4 Nationell lagstiftning och rättspraxis

I fråga om de djurarter som avses i 5 § i jaktlagen har habitatdirektivet implementerats nationellt i jaktlagen. I 37 § i jaktlagen finns det bestämmelser om fredning av viltarter. Om det behövs för att bevara ett viltbestånd eller trygga en störningsfri fortplantning inom ett viltbestånd, ska viltarten i fråga fredas för en bestämd tid eller tills vidare. Bestämmelser om vilka viltarter som ska fredas och om fredningstiderna utfärdas genom förordning av statsrådet. Varg, björn, utter, järv, lodjur och knubbsäl är dock alltid fredade direkt med stöd av lag. Under fredningstiden får vilt inte jagas eller skadas, inte heller spel, häckning eller ungar störas.

I 38 § i jaktlagen föreskrivs det om begränsning av jakt. Om ett viltbestånd försvagas tillfälligt eller permanent inom hela eller en del av det område där den berörda arten förekommer, får bestämmelser om begränsning eller förbud av jakten på viltarten i fråga utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. Jakten på en viltart kan begränsas eller förbjudas också när den spridning av viltarten som eftersträvas eller en ändamålsenlig organisering av jakten kräver det. En begränsning av jakten kan även avse en skyldighet att förse fångsten med identifieringsmärkning. Enligt 50 § 2 mom. i jaktlagen kan genom förordning av statsrådet ett icke fredat djur fredas eller fångst och dödande av ett icke fredat djur begränsas.

Enligt 41 § i jaktlagen kan Finlands viltcentral bevilja dispens från fredning, förbud eller begränsning enligt 37 och 38 § samt 50 § 2 mom. under de förutsättningar som anges i lagens 41 a–41 c §. Finlands viltcentral kan även vid andra tidpunkter än under sådan fredningstid som avses i 37 §, under de förutsättningar som anges i 41 a § 1 mom., 41 b § 1 mom. och 41 c §, bevilja dispens för att störa, fanga eller döda vilt eller icke fredade djur.

Finlands viltcentral är en självständig offentligrättslig inrättning, som även omfattas av en myndighets rådgivningsskyldighet. Enligt 8 § i förvaltningslagen (434/2003) ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning

till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden.

Enligt 41 § 5 mom. i jaktlagen kan den årliga bytesmängden vid jakt som sker med stöd av dispens och med stöd av en sådan regional kvot som avses i 41 a § 4 mom. begränsas. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet får närmare bestämmelser utfärdas om vilka viltarter eller grunder för beviljande av dispens som begränsningen avser, största tillåtna bytesmängder, de jaktbara djurens kön och ålder samt om det område som begränsningen gäller.

I 41 a § i jaktlagen finns det bestämmelser om förutsättningarna för dispens i fråga om vissa viltarter. Om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning och beslutet inte inverkar menligt på möjligheterna att upprätthålla eller uppnå en gynnsam bevarandestatus inom artens naturliga utbredningsområde, kan dispens enligt 41 § beviljas för att fånga eller döda järv, varg, brunbjörn, utter, lodjur, europeisk bäver, gråsäl, knubbsäl, östersjövikare, iller, skogsmård och skogshare

- 1) i syfte att bevara vilda djur eller växter,
- 2) i syfte att förebygga allvarlig skada på odlingar, boskapsuppfödning, skogsbruk, fiskerinäring, renhushållning, vattendrag eller annan egendom,
- 3) på grund av tvingande skäl med hänsyn till folkhälsan, den allmänna säkerheten eller något annat mycket viktigt allmänt intresse, inbegripet ekonomiska och sociala skäl, och om ett tillstånd till undantag medför synnerligen betydande nytta för miljön, eller
- 4) i forsknings-, utbildnings-, omplacerings- och utplanterings syfte eller för att förebygga djursjukdomar när det gäller arterna i fråga.

Enligt 41 a § 3 mom. i jaktlagen kan dispens i fråga om varg, brunbjörn, utter och lodjur även beviljas för att under strängt övervakade förhållanden, selektivt och begränsat fånga eller döda vissa djur. En förutsättning för beviljande av dispens för sådan stamvårdande jakt som avses i momentet är att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning och att dispensen inte inverkar menligt på möjligheterna att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för de berörda arterna inom deras naturliga utbredningsområde. Momentet motsvarar underpunkt e i artikel 16 i habitatdirektivet.

Högsta förvaltningsdomstolen har dragit upp riktlinjer för tillämpningen av 41 a § 3 mom. i jaktlagen i förhandsavgörandena HFD 2023:99 (björn), HFD 2023:100 (björn), HFD 2022:48 (lodgeur), HFD 2020:28 (varg) och HFD 2020:27 (varg). I förhandsavgörandena hänvisas det till EU-domstolens avgörande om stamvårdande jakt på varg C-674/17 där det bland annat konstateras att det syfte som åberopas till stöd för ett dispensbeslut enligt underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet ska anges på ett klart och tydligt och i beslutet ska med rigorösa vetenskapliga uppgifter styrkas att undantaget är ägnat att uppnå syftet.

I förhandsavgörandena från år 2020 ansåg HFD att syftet med dispensen, det vill säga bekämpningen av tjuvjakt, inte hade motiverats på ett klart och underbyggt sätt. Det hade inte heller med exakta vetenskapliga rön visats att dispensen skulle leda till det syfte som eftersträvades. I samband med dispensärendet hade inte heller framförts någon sådan utredning av betydelse som skulle ha visat att det inte fanns någon annan tillfredsställande lösning på bekämpningen av tjuvjakt än att bevilja dispens för att döda varg. Vargens bevarandestatus hade inte heller uppgetts vara gynnsam. Ur handlingarna framgick inte heller att dispensen inte hade förvärrat vargstammens ogynnsamma bevarandestatus. Villkoren i dispensbeslutet avseende

jaktens begränsning gällande område, tidpunkt och mängd samt organisering av jakten var inte tillräckliga för att säkra att jakten skedde under strikt kontrollerade former, selektivt och begränsat, med beaktande av antalet vargar som var föremål för jakten och osäkerheten om att jakten enligt rekommendationerna riktade sig till individer som var unga eller orsakade skada. Dispens borde därför inte enligt artikel 16.1 e i habitatdirektivet ha kunnat beviljas. Ansökan borde ha avslagits för att den inte var förenlig med 41 a § 1 och 3 mom. i jaktlagen.

Förhandsbeslutet från år 2022 gällde ett fall där Finlands viltcentral med stöd av 41 a § 3 mom. i jaktlagen hade beviljat dispens för jakt på ett lodjur inom ett omkring 627 kvadratkilometer stort område i Egentliga Finland. Enligt beslutet hade dispens varken beviljats för att förebygga skada eller på grund av tvingande skäl med hänsyn till den allmänna säkerheten, utan i så kallat stamförvaltnings syfte. Högsta förvaltningsdomstolen hade till uppgift att på besvär av en naturskyddsförening avgöra om det hade funnits förutsättningar enligt lagen för Finlands viltcentrals beslut att bevilja dispens. Artikel 16.1 e i habitatdirektivet hade genomförts på nationell nivå med 41 a § 3 mom. i jaktlagen.

Finlands viltcentral hade i sitt beslut hänvisat till promemorian beträffande jord- och skogsbruksministeriets förordning. Enligt promemorian eftersträvade man att med dispensbesluten under ifrågavarande jaktår bibehålla lodjursstammen på en i stort sett oförändrad nivå. Ytterligare ingick i beslutet hänvisningar till förvaltningsplanen för lodjursstammen i Finland och till att stamvårdande jakt enligt planen fungerar i lodjursförvaltningen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt avgörande att det inte ur Finlands viltcentrals beslut på ett klart och tydligt sätt framgick vilket godtagbart syfte enligt art. 16.1 e i habitatdirektivet, och därmed inte heller förutsättningen för att tillämpa 41 a § 3 mom. i jaktlagen, som eftersträvades med dispensen för stamvårdande jakt av lodjur. Endast ett genomförande av den nationella förvaltningsplanens allmänna mål är inte en tillräcklig grund för dispens. Inte heller stamvårdande jakt i sig kan vara ett ovan avsett godtagbart syfte. Det faktum att jakten i praktiken inte hade haft negativ inverkan på lodjurets bevarandestatus saknade betydelse i detta hänseende. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det syfte som eftersträvades med dispensbeslutet inom det område som ansökan gällde inte var underbyggt på ett klart och tydligt sätt. Därför borde dispensbeslutet inte ha kunnat beviljas enligt artikel 16.1 e i habitatdirektivet.

I Högsta förvaltningsdomstolens förhandsbeslut från år 2023 konstateras att varken stamvårdande jakt på en i habitatdirektivet noggrant skyddad art i sig eller bevarandet av jaktkulturen, kan utgöra ett sådant godtagbart syfte med dispens från det noggranna skyddet, som är en förutsättning för tillämpningen av 41 a § 3 mom. i jaktlagen, tolkad i ljuset av artikel 16.1 i habitatdirektivet. I avgörandena konstateras även att enbart det att den stamvårdande jakten inte de facto skulle ha någon negativ inverkan på artens bevarandestatus inte har någon betydelse i detta hänseende. Av Finlands viltcentrals beslut framgick inte klart och exakt vilket godkända syften enligt habitatdirektivet man eftersträvade med undantagsbeslutet beträffande den stamvårdande jakten på björn på det ansökta området. Dispensbeslutet var följaktligen lagstridigt.

I HFD:s avgöranden om björn konstateras att det inte är uteslutet att anse det vara ett godtagbart syfte för dispensgrunden enligt artikel 16.1 e i habitatdirektivet att med bibehållen gynnsam bevarandestatus kontrollerat minska på björnarnas antal för att lindra de sociala problem som orsakas av att björnbeståndet blir tätare. I förhandsavgörandena konstateras dessutom att stamvårdande jakt kan vara en potentiell metod för att uppnå ett godtagbart syfte enligt habitatdirektivet. I bedömningen av syftets godtagbarhet är det möjligt att beakta den

ifrågavarande artens särdrag. I fråga om till exempel björn ska stamförvaltningen gälla områdesspecifika konkreta konsekvenser och problem på grund av för stor tillväxt i björnstammen. Grunden för en dispens ska vara en tillräcklig utredning över de nämnda konsekvenserna uttryckligen i det område som gäller ansökan om dispens.

2.5 Förvaltningsplaner för rovdjursstammarna

Syftet med förvaltningsplanerna är att samordna olika instansers synpunkter om förvaltningen och skyddet av viltstammarna. Grunden för förvaltningsplanen utgörs alltid av aktuell och tillförlitlig information om viltets biologi och ekologiska behov. Med hjälp av planerna kan viltstammarna förvaltas på lång sikt och målinriktat. Förvaltningsplaner per art eller artgrupp beaktar varje arts speciella behov med tanke på stamförvaltningen på både regional och nationell nivå. I planerna sammanställs samtliga åtgärder som är viktiga för förvaltningen av respektive art. Syftet med förvaltningsplanerna är att uppfylla de internationella skyldigheterna för skydd av arter.

I Europeiska kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (C(2021) 7301 final, s.72) konstateras att för att säkerställa att undantagen enligt artikel 16 används på rätt sätt, som en del av ett strikt skyddssystem, kan man upprätta och genomföra omfattande handlingsplaner för arter eller bevarande-/förvaltningsplaner, trots att dessa inte krävs i direktivet. I vägledningen beskrivs även på vad förvaltningsplanerna ska basera sig, vad de ska beskriva och hurdana åtgärder de ska täcka för att gynnsam bevarandestatus uppnås eller bevaras för den aktuella stammen.

I 2 § i viltförvaltningslagen (2011/158) beskrivs de offentliga förvaltningsuppgifterna och de övriga uppgifterna för Finlands viltcentral. Enligt lagen omfattar viltcentralens övriga uppgifter beredning, utarbetande och uppdatering av förvaltningsplaner som gäller viltarter och deras livsmiljöer. Enligt 4 § i statsrådets förordning om viltförvaltningen (171/2011) är en av riksviltvårdsrådets uppgifter att delta i arbetet med att bereda och uppdatera förvaltningsplaner som gäller viltarter och viltbestånd samt arternas livsmiljöer och att sköta det riksomfattande samrådet med intressentgrupper i anslutning till arbetet med förvaltningsplanerna. I 6 § föreskrivs dessutom att det regionala viltvårdsrådet har till uppgift att på regional nivå delta i arbetet med att bereda och uppdatera förvaltningsplaner som gäller viltarter och viltbestånd samt arternas livsmiljöer och att sköta det regionala samrådet med intressentgrupper i anslutning till arbetet med förvaltningsplanerna.

Det grundläggande målet för förvaltningen och skyddet av stora rovdjur är att bibehålla gynnsam bevarandestatus för stammen. I förvaltningsplanerna beskrivs och motiveras de behövliga stamförvaltningsåtgärderna, i vilka ekonomiska, sociala och kulturella behov och regionala och lokala särdrag beaktas. Stamvårdande jakt enligt underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet har i förvaltningsplanerna för stora rovdjur identifierats som en åtgärd som främjar de huvudsakliga målen i förvaltningsplanerna. Finland har förbundit sig såväl nationellt som med internationella konventioner att bibehålla gynnsam bevarandestatus för stammarna av stora rovdjur. En förvaltningsplan har upprättats för varje art av stora rovdjur som förekommer i Finland. Den senaste förvaltningsplanen för björnbeståndet fastställdes år 2022. Den uppdaterade förvaltningsplanen för lodjursstammen fastställdes år 2021 och den uppdaterade förvaltningsplanen för vargstammen år 2019. Förvaltningsplanen för Finlands järvbestånd fastställdes år 2014.

3 Målsättning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska rovdjurspolitiken skötas på ett sätt som också beaktar social hållbarhet. I regeringsprogrammet konstateras att stamvårdande jakt på stora rovdjur tryggas genom lagstiftningen och att det arbete som redan inletts för att möjliggöra stamvårdande jakt på varg fortsätter i enlighet med riksdagens beslut.

Syftet med propositionen är att genomföra de åtgärder som föreslagits i slutrapporten av arbetsgruppen för stora rovdjur och skapa förutsättningar för undantag från det skydd som baserar sig på underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet genom att utfärda bestämmelser om en befogenhet för jord- och skogsbruksministeriet att genom förordning fastställa ett syfte för undantag utifrån en regional granskning.

Arbetsgruppen för stora rovdjur identifierade att det i en situation där noggrant skyddade arter har gynnsam bevarande status, har underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet ett samband med reglering av stammen enligt artikel 14, dock genom att i regleringen alltid beakta alla förutsättningar för undantag i artikel 16 som en begränsning av regleringen (såsom en annan tillfredsställande lösning och inverkan på bevarandestatus). Så som konstaterats ovan, riktar sig artskyddet i habitatdirektivet på arter som är av gemenskapsintresse och som nämnts antingen i bilaga IV eller V. I habitatdirektivet identifieras stamförvaltning/reglering av stora rovdjur som en term och metod. Detta gäller de arter som är av gemenskapsintresse och som nämns i bilaga V. I fråga om bilaga V till direktivet konstateras det att det är möjligt att rikta stamförvaltningsåtgärder på arterna i den aktuella bilagan ("Species of community interest whose taking in the wild may be subject for management measures"). I artikel 14 finns det exempel på de krävda åtgärderna. Dessa är bland annat insamling av exemplar av arter från naturen och tillfälligt eller lokalt förbud mot insamling av exemplar i naturen och exploatering av vissa populationer, reglering av perioder eller metoder för insamling av exemplar, tillämpning, vid insamling av exemplar, av jakt- och fiskeregler som tar hänsyn till bevarandet av sådana populationer samt införande av ett system med tillstånd för insamling av exemplar, eller införande av kvoter.

Med andra ord kan grunden för dispenser enligt ifrågavarande underpunkt e vara stamförvaltning, som innebär påverkan av stammens tillväxttakt, storlek och regionala tätheter med stamförvaltningsplaneringen. I praktiken har det konstaterats att systematisk jakt är den enda fungerande metoden för att uppnå detta syfte.

Med förvaltning av stammar av stora rovdjur avses följaktligen i praktiken att tillväxttakten för, storleken på eller de regionala tätheterna för stammar av stora rovdjur med gynnsam bevarandestatus påverkas med dispenser enligt underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet. Stamförvaltning kan genomföras även om arten inte ännu har gynnsam bevarandestatus (utan att äventyra att status uppnås och med beaktande av försiktighetsprincipen) och om det är behövligt för att främja målen för förvaltningsområdena och i bredare mening målet med förvaltningsplanen. I sina förhandsavgöranden om björn belyser högsta förvaltningsdomstolen genom exempel de konsekvenser och problem som orsakas av en tätare björnstam och som kan förutsätta undantag enligt underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet för att lindras. I ljuset av den tillgängliga statistiken har det dock bestyrkts att sådana konsekvenser och problem uppkommer redan med de existerande stamtätheterna. I detta hänseende borde enbart stamtätheten eller stamtillväxten i förhållande till något annat område eller jämfört med någon annan tidpunkt inte vara den väsentliga faktorn, utan hur de konkreta konsekvenser och problem som orsakas av björnstammen tar sig i uttryck i det granskade området.

Förutsättningarna för jakt som främjar förvaltningen av stammen är att jakten på en art som har gynnsam bevarandestatus dimensioneras så att den inte äventyrar att arten fortsättningsvis har gynnsam bevarandestatus och om arten inte ännu har gynnsam bevarandestatus att jakt som främjar stamförvaltningen dimensioneras så att den inte äventyrar uppnåendet av gynnsam bevarandestatus. Ett eventuellt undantag ska även i övrigt vara neutralt i förhållande till bevarandestatus för den aktuella arten.

Även om ovan beskrivna stamvårdande eller stamförvaltande jakt på stora rovdjur har en nära koppling till det som föreskrivs i artikel 14 om insamling och exploatering av exemplar i fråga om de arter av gemenskapsintresse som förtecknas i bilaga V, handlar det dock i sista hand om undantagsprövning enligt underpunkt e i artikel 16.1. Därmed är skydd av en art enligt bilaga IV med andra ord fortfarande striktare än skyddet av en art enligt bilaga V, eftersom ett undantag trots stamförvaltningen görs från skyddet med stöd av underpunkt e i artikel 16.1, med beaktande av övriga förutsättningar för undantag enligt artikel 16, såsom en annan tillfredsställande lösning eller en konsekvens för gynnsam bevarandestatus. Det kan till exempel vara nödvändigt att göra en striktare begränsning av antalen jämfört med arterna i bilaga V.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Enligt 41 § 1 mom. i jaktlagen kan Finlands viltcentral bevilja dispens från fredning, förbud eller begränsning enligt 37 och 38 § samt 50 § 2 mom. under de förutsättningar som anges i lagens 41 a–41 c §. Det föreslås att det till 41 § 1 mom. i jaktlagen fogas en bestämmelse enligt vilken det vid dispensprövning kan tas hänsyn även till förvaltningsplaner som gäller viltarter och deras livsmiljöer och genom åtgärderna i planerna tas hänsyn till artikel 2 i habitatdirektivet.

I artikel 2 i habitatdirektivet föreskrivs att syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. I punkt 3 i artikeln föreskrivs dessutom att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

Förvaltningsplanerna fastställs av jord- och skogsbruksministeriet. En förvaltningsplan kan beaktas i tillståndsprövningen som en kompletterande faktautredning, om en förvaltningsplan har upprättats. I rättspraxis har en förvaltningsplan getts betydelse till exempel i samband med bedömningen av en annan tillfredsställande lösning (HFD:2020:29). Via förvaltningsplanen beaktas samtidigt de omständigheter som nämns i artikel 2.3 i habitatdirektivet.

Enligt 41 § 5 mom. i jaktlagen kan den årliga bytesmängden vid jakt som sker med stöd av dispens och med stöd av en sådan regional kvot som avses i 41 a § 4 mom. begränsas. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet får närmare bestämmelser utfärdas om vilka viltarter eller grunder för beviljande av dispens som begränsningen avser, största tillåtna bytesmängder, de jaktbara djurens kön och ålder samt om det område som begränsningen gäller. Till 41 § 5 mom. i jaktlagen fogas ett nytt bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket det genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet är möjligt att utfärda närmare bestämmelser om syftet med dispens enligt 41 a 3 mom. och det område som syftet gäller samt om referensvärdet för gynnsam bevarandestatus för den aktuella arten. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet är det möjligt att fastställa ett referensvärde för gynnsam bevarandestatus för arten, med hjälp av vilket det är möjligt att bedöma inverkan av ett undantag

för bibehållandet eller uppnåendet av gynnsam bevarandestatus. Definieringen av referensvärdet anknyter till rapportering enligt artikel 17 i habitatdirektivet och kommissionen har upprättat närmare anvisningar om definieringen av referensvärdet (detta har beskrivits i avsnittet Beskrivning av nuläget).

Eftersom det inte är behövligt att fastställa ett minsta antal för alla arter, föreslås det att bemyndigandet att utfärda förordning är i en sådan form att det vid behov kan användas enligt prövning av jord- och skogsbruksministeriet.

För närvarande har syftet med de stamvårdande dispenserna för stora rovdjur beskrivits i dispensbeslutet inom ramen för den prövningsrätt som utövas av Finlands viltcentral. Med propositionen möjliggörs det att bestämmelser om ett godtagbart syfte enligt habitatdirektivet enligt art och förvaltningsområde utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. I ministeriets förordning är det möjligt att granska och precisera syftet årligen utifrån den bästa information som är tillgänglig vid den ifrågavarande tidpunkten. Det handlar inte om ett allmänt syfte, utan syftet granskas enligt art och med tanke på stamförvaltningsområdena för arterna. Genom förordning av ministeriet fastställs därtill de förvaltningsområden som föreslagits i förvaltningsplanerna.

Den fallspecifika dispensprövningen sker fortfarande som en del av de offentliga förvaltningsuppgifterna för Finlands viltcentral. Enligt förslaget har Finlands viltcentral fortfarande till uppgift att bedöma om de faktiska omständigheter som lagts fram i ansökan och som råder i ansökningsområdet främjar att syftet med dispensen uppnås i respektive situation. Finlands viltcentral ska fortfarande påvisa att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning än stamvårdande jakt för att uppnå syftet och att undantaget är möjligt även med tanke på den undantagsförutsättning som gäller för gynnsam bevarandestatus. Sålunda ska beslutet av Finlands viltcentral fortfarande basera sig på alla allmänna och särskilda förutsättningar för att bevilja dispens.

Ändringsförslaget beror inte på brister eller utvecklingsbehov som eventuellt observerats i implementeringen av direktivet. Habitatdirektivet lämnar nationellt handlingsutrymme för bland annat administrativa arrangemang.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänna konsekvenser

Ändringen av bemyndigandet att utfärda förordning i 41 § 5 mom. i jaktlagen och utvecklingen av förvaltningsplanerna för stora rovdjur under våren 2025 möjliggör att den regionala karaktären beaktas bättre i dispenser som är avsedda för stamförvaltning, i planeringen av stamförvaltningen samt i beskrivningen av syftet för en dispens på förordningsnivå. En förvaltningsplan som bättre beaktar den regionala karaktären och en förordning som begränsar syftena för dispenser i förvaltningsområdet samt en förordningspromemoria till stöd för förordningen främjar dispensprövningen vid Finlands viltcentral och bidrar till att göra det möjligt att stamvårdande dispenser beviljas. I dispensbeslutet bedöms syftet konkret i förhållande till dispensansökan och den regionala situationen.

Målet är att man med de föreslagna ändringarna såväl i jaktlagen som i förvaltningsplanerna gör det möjligt att bedriva så kallad stamvårdande jakt på björn-, varg- och lodjursstammarna, vilket gör det möjligt att till exempel påverka de regionala tätheterna för stammarna av dessa arter. Situationen för stamförvaltningen av stora rovdjur återställs följaktligen till en situation som liknar den situation som rådde under tidigare år, där det med jakt varit möjligt att hålla till

exempel björntätheten på en sådan nivå att olägenheterna och skadorna för mänskliga aktiviteter bibehållits på en godtagbar nivå.

I Finland har björn- och lodjursstammen reglerats med jakt i årtionden. Detta har dock inte äventyrat dessa arters stammar i Finland. Tvärtom. Under 2000-talet har björn- och lodjursstammarna mer än fördubblats och spridit sig till ett ännu större område, trots att arterna jagats med stöd av underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet.

Det finns dock skäl att bedöma konsekvenserna av att så kallad stamvårdande jakt på stora rovdjur är förhindrad även i fortsättningen. Målet med stamvårdande jakt på björn har bland annat varit att bibehålla björnens människoskygghet. Man har strävat efter att uppnå denna effekt med årligen återkommande jakt, som riktat sig på en avsevärd del av stammen. Dessutom bör det noteras att en björnhona som åtföljs av en unge född under det innevarande året är fredad enligt den finländska jaktlagstiftningen. Med andra ord har en avsevärd del av björnstammen inte varit direkt föremål för jakt, även om också denna del av stammen regelbundet är föremål för ett mänskligt tryck i och med själva jakthändelsen. Björnhonorna lärde sina ungar att undvika människor. En stor del av bytet för björnjakten var unga hanar, som inte har en lika bra naturlig förmåga att undvika människor som vuxna björnar. I hela björnstammen bidrog även detta till att björnstammen inte orsakade avsevärda farliga situationer i Finland, även om stammens tillväxttrend varit på uppgång under hela 2000-talet. Nu befinner vi oss i en situation där stamvårdande jakt inte längre är möjlig från och med förra hösten och där bytet varit avsevärt mindre under de två föregående åren. Detta innebär det har fötts två årskullar av björnar som tillsammans med sina honor inte varit tvungna att undvika människor på grund av jakt som börjat från och med den 20 augusti. I björnstammen råder det nu en situation där unga hanar inte avlägsnats i form av byte från björnstammen.

Jakten har även bidragit till att hålla björntätheten på en sådan nivå att olägenheterna och skadorna för mänskliga aktiviteter, produktionsdjuren och frilevande vilt hållits på godtagbar nivå. Viltförvaltningen hade även rekommenderat att jakten riktas på sådana individer som rör sig nära mänsklig bosättning och på så sätt strävade man uttryckligen efter att bibehålla björnstammens människoskygghet. Björnen undviker i allmänhet människor genom att undgå att bli upptäckt. Björnen kan ses i rörelse mitt på dagen, men björnar rör sig vanligen nattetid och i skymningen (Finlands viltcentral 2021).

I Finland och Skandinavien försöker björnar enligt en studie (Moen et al. 2019) i regel undvika människor och de är vanligen inte aggressiva i möten med människor (se även motsvarande studier Ordiz et al. 2013 och Moen et al. 2012). Detta stöder slutsatsen att man i detta avseende har lyckats med förvaltningen av björnstammen i Finland.

En regional och lokal uppgång i stammarna av stora rovdjur ger ofrånkomligen upphov till situationer där människor möter ett stort rovdjur, i synnerhet i anknytning till yrket eller ett fritidsintresse. Även naturförhållandena kan snabbt förändra situationen. Till exempel i förvaltningen av björnstammen ska det beaktas att skörden av vilda bär har en väldigt stor inverkan på hur björnen skaffar näring och betar sig. Björnen går inte i vinterbo om den är i dålig kondition, utan den skaffar den behövliga reservnäringen därifrån den får sådan. Vid brist på näring blir björnens rädsla för människan sekundär och björnen bryr sig inte om mänsklig närvaro. År 2010 var skörden av vilda bär sämre än normalt i Norra Karelen. För björnarna innebar detta att de var tvungna att leta efter annan näring för att komma i övervintringsskick. Säden hade mognat normalt och björnarna letade aktivt efter säd för att skaffa näring. Sädesåkrarna finns ofta nära bostadsbyggnaderna i bylandskapen i Norra Karelen. Björnarna kom nära bosättningen för att äta och många björniakttagelser gjordes. Även äppelträdsskörden var bra. Äppelträden finns så gott som utan undantag på husens gårdar. Detta orsakade många

problem, då björnarna kom till gårdarna för att hämta näring från äppelträden. Björnarna var även intresserade av vinbärsbuskarna på gårdsplanerna, då det inte fanns bär i skogarna. Det illustrativa för bristen på mat är att björnarna letade efter sädeskorn i mulden på tröskade åkrar som redan varit föremål för reducerad bearbetning. Under det skede på hösten då björnarna åt upp sig, rörde de sig även på dagen för att leta efter näring, då även människor är i rörelse. Situationen ledde till omkring 150 begäranden om handräckning av polisen till aktörerna inom storviltssassistentens vid viltvårdsföreningarna i Norra Karelen.

Målet med att påverka stammarnas storlek och tillväxttakt och de regionala tätheterna genom systematisk stamvårdande jakt är att förebygga att ovan beskrivna dylika situationer uppstår.

4.2.2 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I justitiekanslerns avgörande 1277/1/03 konstateras att ”de skador som rovdjur orsakar husdjur och det hot mot människan, eller i alla fall de hot som grundar sig på observationer i områden där människor bor och rör sig och som uppfattas som verkliga, är sådana faktorer som försämrar tryggheten och ska elimineras av det allmänna”. I avgörandet konstateras vidare att ”det främsta målet för det allmänna är att upprätthålla den trygghet som garanteras genom bestämmelserna om grundläggande friheter och mänskliga rättigheter”.

Med den föreslagna ändringen är det möjligt att främja rätten till personlig trygghet enligt 7 § i grundlagen, eftersom människornas trygghet försvagas om stamvårdande jakt och systematisk stamförvaltning är förhindrad. Till exempel styrning av björnjakt till jakt i sällskap som sker med hjälp av hundar är ägnat att bibehålla människoskyggheten och ett beteende som undviker mänskliga aktiviteter i björnstammen, vilket är ett centralt mål i förvaltningsplanen för och den stamvårdande jakten av björnstammen. Nu har vi hamnat i en situation där observationerna av björnar på gårdarna i systemet Tassu ökade med över 60 procent från år 2023 till år 2024. Dessutom styr stamvårdande jakt jägarna till att upprätthålla och förädla en sådan utbildad hundstam som behövs i spårningen av björnar som varit inblandade i kollisioner och skadade björnar i situationer med storviltssassistentens som tillhandahålls polisen, vilket även bidrar till att främja säkerheten.

4.2.3 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen bedöms inte ha betydande ekonomiska konsekvenser.

5 Lagstiftningen i Sverige

Av de övriga EU-länderna är Sverige på många sätt det enda jämförbara landet i fråga om stamförvaltningen av stora rovdjur. Populationerna av stora rovdjur motsvarar varandra i Finland och Sverige. I båda länder förekommer samtliga fyra europeiska stora rovdjur (björn, lodjur, varg och järv) grovt taget i samma förhållande. I Sverige avviker man från skyddet av stora rovdjur med antingen så kallad skydds jakt, som i Finland motsvaras av skade- och säkerhetsbaserade dispenser, eller licensjakt, som å sin sida motsvaras så kallade stamvårdande dispenser i Finland.

I Sverige beviljas dispenser som gäller stora rovdjur av länsstyrelserna efter att svenska Naturvårdsverket fattat ett så kallat delegeringsbeslut med stöd av respektive lag. Artikel 16 i habitatdirektivet och motsvarande dispensartikel i fågeldirektivet har i Sverige verkställs med

paragraferna 23 a § och 23 c § i jaktförordningen (1987:905). Underpunkterna a–d i artikel 16.1 i habitatdirektivet har verkställts genom 23 a § och underpunkt e i artikel 16.1 genom 23 c §. I 23 c § konstateras att förutsättningen för att licensjakt efter björn, varg, järv och lo ska kunna tillåtas är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.

Därmed har underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet verkställts i Sverige på ett motsvarande sätt som i Finland. I Sverige finns det ett avgörande av svenska Högsta förvaltningsdomstolen om det syfte som underpunkt e i artikel 16.1 i förutsätter (HFD 2016 ref. 89), där HFD godkände dispensbeslutet om licensjakt efter varg av Värmlands länsstyrelse. Den centrala motiveringen för länsstyrelsens beslut var att minska förekomsten av varg där populationen är som tätast och att konflikten mellan människa och varg minskar samtidigt som toleransen för varg ökar.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det inte fanns anledning att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning av de angivna lokala förutsättningarna, att licensjakten kan minska såväl konflikten mellan människa och varg som människors oro samt öka acceptansen för vargen och viltförvaltningen och i förlängningen minska den illegala jakten. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde utifrån denna grund att den beslutade licensjakten var ett tillräckligt medel för att uppnå de meddelade målen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg därtill att flyttning eller sterilisering av varg utifrån den grunder som länsstyrelsen och miljöförvaltningen lagt fram inte var lämpliga alternativ. Med hänsyn till målen ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att de alternativ som övriga överklaganden lagt fram inte hade producerat tillräckligt allmänna och effektiva konsekvenser. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det beträffande 2016 års licensjakt efter varg inte förelåg någon annan lämplig lösning.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg även att den beslutade licensjakten uppfyllde kravet på nödvändighet, med hänsyn till behovet av att jämvikten inte förloras mellan skyddet för vargstammen och de intressen som anges i artikel 2.3.

Sveriges politik för stora rovdjur har baserat sig på de redogörelser som regeringen föredragit för riksdagen och som ligger till grund för regeringens senare lagförslag. Den senaste redogörelsen om stora rovdjur publicerades år 2012 (SOU 2012:22) och det därpå följande lagförslaget av regeringen år 2013 (prop. 2012/13:191), som godkändes i Sveriges riksdag samma år (bet. 2013/14:MJU7, rskr. 2013/14:99).

I Sverige bestäms referensvärdena av Naturvårdsverket med stöd av 5 § i förordningen om förvaltning av stora rovdjur (SFS 2009:1263). Gynnsam bevarandestatus fastställs utifrån kraven i EU:s habitatdirektiv. Referensvärdena för gynnsam bevarandestatus för stora rovdjur är för närvarande de följande: Varg 300 individer, björn 1 400 individer, lodjur 870 individer och järv 600 (Det gällande beslutet av Naturvårdsverket. (<https://www.naturvardsverket.se/4acdad/contentassets/2c1e404d2a054a41bba90705846c7eb9/vagledning-oversyn-miniminivaer-bjorn-varg-jarv-lodjur-2023.pdf>))

Bakgrunden till dessa utgörs av de vetenskapliga analyser av populationens livskraft som beställs av Naturvårdsverket. I Sverige har man även utnyttjat en jämförelsebaserad approach i enlighet med kommissionens anvisningar. Även redogörelseförandet anknyter till definieringen av referensvärdena. Regeringen beredde år 2012 redogörelsen ”En hållbar rovdjurspolitik”.

<https://www.regeringen.se/contentassets/af7ef44fdcb8410bbadbbd117e033ced/en-hallbar-rovdjurspolitik-prop.-201213191>

I redogörelsen presenterade regeringen utöver andra riktlinjer som gäller rovdjurspolitiken variationsintervallen för referensvärdena för stora rovdjur för riksdagen. För närvarande finns de referensvärden som Naturvårdsverket fastställs inom dessa variationsintervall för alla arter förutom för varg. Variationsintervallen baserar sig på ovan beskrivna vetenskapliga analyser av livskraften och en jämförelse av det historiska antalet individer i populationerna.

6 Remissvar

Utkastet till proposition var på remiss mellan den 19 februari 2025 och den 12 mars 2025. På grund av tidsschemat för propositioner som ska behandlas i brådskande ordning har remisstiden varit kortare än vanligt. I beredningen har det därtill bedömts att en kort remisstid är tillräcklig även med tanke på att det handlar om en proposition med begränsad omfattning, i vilken det föreslås att endast en paragraf ändras. Propositionsutkastet kunde ses på webbplatsen mmm.fi/sv/paremiss och sändes elektroniskt till följande instanser:

miljöministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, statsrådets justitiekansler, högsta förvaltningsdomstolen, Finlands miljöcentral (Syke), Naturresursinstitutet (Luke), Polisstyrelsen, Sametinget, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Finlands Biodlares Förbund FBF rf, Finlands Naturskyddsförbund rf, Forststyrelsen, Natur och Miljö rf, Suomen Metsästäjäliitto – Finlands Jägarförbund r.y., Finlands viltcentral, Paliskuntain yhdistys, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f., Luonto-Liitto ry, Gränsbevakningsväsendet, WWF Finland, Suomen Kennelliitto - Finska Kennelklubben ry, Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry, Suomen Pystykorvajärjestö - Finska Spetsklubben ry, Suomen Ajokoirajärjestö - Finska Stövarklubben ry, Suomen Harmaahirvikoirajärjestö - Finska Jämt- och Gråhundklubben ry, Suomen Beaglejärjestö - Finska Beagleklubben r.y., Kommunförbundet.

Inom utsatt tid inkom 218 utlåtanden.

Gränsbevakningsväsendets stab meddelade att den inte har något att yttra i ärendet.

I remissvaren understöddes i huvudsak propositionen, men flera remissinstanser ansåg att propositionen var otillräcklig i förhållande till dess mål. I synnerhet jaktsällskapen och viltvårdsföreningarna understödde propositionen. Remissinstanserna gav ett stort antal förslag om ändring av propositionen och lagstiftningen även i övrigt. De skadliga konsekvenserna av att stamvårdande jakt är förhindrad väckte i hög grad missnöje. Å andra sidan stötte propositionsutkastet även på motstånd och propositionens förhållande till EU-rätten och skyldigheterna i habitatdirektivet väckte frågor. Begäran om utlåtande, de mottagna utlåtandena och ett närmare sammandrag av utlåtandena finns i den offentliga tjänsten i statsrådets projektportal på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt under koden MMM070:00/2024.

Ett stort antal remissinstanser riktade uppmärksamhet på det ändringsförslag som gäller definieringen av det minsta antalet för gynnsam bevarandestatus, även om det i utlåtandena förekom mycket variation om den använda terminologin och om vad som avses med det minsta antalet. I utlåtandena framfördes olika synpunkter om bland annat grunderna för att fastställa de minsta antalen och på vilken författningsnivå detta ska göras. I några utlåtanden ansågs det att man bör utfärda bestämmelser om ett visst antal och att den andel av populationen av stora rovdjur vilken överstiger detta kan jagas på ett sätt som är flexiblare än det nuvarande dispensförfarandet.

Enligt justitieministeriets utlåtande är det oklart hur de föreslagna ändringarna i 41 § i jaktlagen överensstämmer med regleringssystemet i direktivet. I den fortsatta beredningen finns det skäl att utreda om bakgrunden till ändringsförslaget utgörs av brister eller utvecklingsbehov som eventuellt observerats i den tidigare implementeringen av direktivet och de föreslagna ändringsförslagens förhållande till det nationella handlingsutrymme som direktivet möjliggör. Dessutom finns det skäl att komplettera motiveringarna i propositionen i fråga om lagstiftningsordningen och den kortare remisstiden än vanligt.

I sitt utlåtande riktade HFD uppmärksamhet på lagstiftningstekniska omständigheter. HFD anser att det inte är motiverat och inte heller förenligt med bra nationell lagberedningspraxis att foga de omständigheter som nämns i artikel 2.3 i habitatdirektivet till 41 § 1 mom. i jaktlagen. HFD konstaterar även att målbestämmelsen i direktivet även i övrigt är relativt abstrakt, och i sig lämpar sig dess innehåll inte särskilt bra som en del av en rättsnorm som styr den konkreta dispensprövningen. HFD riktade även uppmärksamhet på det ändringsförslag som gäller stamförvaltningsplanen och konstaterade att en sådan bestämmelse som påverkar dispensprövningen ser ut att vara problematisk med tanke på habitatdirektivet.

Finlands viltcentral konstaterade i sitt utlåtande att ”Ekonomiska, sociala och kulturella krav och regionala och lokala särdrag ska beaktas i tillståndsprövningen”, som är avsett att fogas till 41 § 1 mom., på väsentligt sätt avviker från regleringen i artikel 2 i habitatdirektivet och i fråga om syfte är bindande för beslutsprövningen och även formulerad i denna form är en bestämmelse som berör alla dispenser enligt 41 § i jaktlagen (inte endast stora rovdjur). Finlands viltcentral anmärker att anvisningen om tolkningen av habitatdirektivet inte innehåller någon förklaring om bestämmelserna i artikel 2 i någon större mån, varför den i egenskap av en omfattande helhet som binder beslutsprövningen är väldigt utsatt för tolkningsutrymme och därmed för överklaganden, som kan förutsätta till och med ett förhandsavgörande av EU-domstolen. Inte heller motiveringarna till den föreslagna bestämmelsen innehåller någon förklaring om vad ekonomiska, sociala och kulturella krav och regionala och lokala särdrag innefattar och hur de på ett bindande sätt ska beaktas i beslutsfattandet. Finlands viltcentral konstaterade även att det föreslagna tillägget i 41 § innebär en avsevärd skärpning på nationell nivå jämfört med vad som förutsätts i habitatdirektivet. I sitt utlåtande gav Finlands viltcentral alternativa ändringsförslag för att bestämmelsen bättre ska motsvara regleringen i artikel 2 i habitatdirektivet.

Forststyrelsen anser att propositionen är värd att understöda och behövlig för att utveckla den stamvårdande jakten av stora rovdjur. I sitt utlåtande framförde Forststyrelsen dock vissa anmärkningar och ändringsförslag i anknytning till propositionen. Forststyrelsen föreslog att 41 § 5 mom. i jaktlagen ändras så att regleringen är tydligare.

Utifrån utlåtandena har följande ändringar gjorts i propositionsutkastet:

Den mening som föreslagits till 41 § 1 mom. i jaktlagen har redigerats så att regleringen bättre motsvarar regleringen i habitatdirektivet. Dessutom föreslås det att ordalydelsen i artikel 2.3 i habitatdirektivet inte upprepas i momentet, utan det hänvisas till den i habitatdirektivet avsedda artikel i sin helhet.

För tydlighetens skull föreskrivs det nya bemyndigandet att utfärda förordning i 41 § 5 mom. i jaktlagen i en separat mening. I stället för det minsta antalet för gynnsam bevarandestatus används uttrycket ”referensvärde för gynnsam bevarandestatus” i momentet. I sak förblir momentet oförändrat. Dessutom har motiveringarna i propositionsutkastet redigerats och kompletterats utifrån remissvaren.

7 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Det föreslås att bemyndigandet att utfärda förordning i 41 § 5 mom. i jaktlagen ändras så att det genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet är möjligt att utfärda närmare bestämmelser även om referensvärdet för gynnsam bevarandestatus och syftet med dispens enligt 41 a § 3 mom. i jaktlagen samt om det område som syftet omfattar. Bestämmelser på förordningsnivå är motiverade på grund av att regleringen i förordningen är detaljerad och att det kan bli nödvändigt att ändra den utifrån den bästa information som är tillgänglig vid ifrågavarande tidpunkt.

8 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 29 maj 2025.

9 Verkställighet och uppföljning

Jord- och skogsbruksministeriet övervakar den föreslagna regleringens funktion.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Allmänt

Med tanke på propositionen bör det beaktas vad som föreskrivs om den grundläggande miljö rättigheten i 20 § i grundlagen och om utfärdande av förordning i 80 §. Avsnitt 4.2 innehåller en bedömning av skyldigheten att agera enligt 22 § i grundlagen och propositionens konsekvens för den personliga tryggheten.

Den grundläggande miljö rättigheten

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt förarbetena till paragrafen (se RP 309/1993, s. 70) riktar sig ansvaret såväl till det allmänna som till privata fysiska och juridiska personer. Det ansvar som bestämmelsen ansvar riktar sig på såväl den levande naturen (djur och växter), den livlösa naturen (vattendrag, atmosfär, jord och berggrund) som kulturmiljön, vilken är en följd av mänsklig verksamhet (byggnader, konstruktioner och landskap). Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljö förstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Bestämmelsen uttrycker således människornas alltomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhälleliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras.

Propositionen i sig leder inte till att dispenser beviljas, utan skapar förutsättningar för undantag från det skydd som baserar sig på underpunkt e i artikel 16.1 i habitatdirektivet. Enligt förslaget ansvarar Finlands viltcentral för den fallspecifika dispensprövningen, där det säkerställs att beslutet inte är till skada för bevarandet eller uppnåendet av gynnsam bevarandestatus inom artens naturliga utbredningsområde. Följaktligen har propositionen inte någon betydelse som är större än ringa för den grundläggande miljö rättighet som föreskrivs i 20 § i grundlagen.

Utfärdande av förordning

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt

om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om den som utfärdar en förordning inte har reglerats separat, utfärdas förordningen av statsrådet.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis förutsatt att ett bemyndigande ska vara exakt och noggrant avgränsat (till exempel GrUU 38/2013 rd, s. 3–4, GrUU 10/2014 rd, s. 5–6 och GrUU 40/2002 rd, s. 7/I). I grundlagsutskottets utlåtandepraxis betonas även en utgångspunkt enligt 80 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilken ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordning närmast om frågor av mer teknisk natur och frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse (till exempel GrUU 33/2004 rd, s. 6 och GrUU 27/2004 rd, s. 3).

Enligt propositionen är det möjligt att genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet utfärda närmare bestämmelser även om referensvärdet för gynnsam bevarandestatus, syftet med dispens enligt 41 a § 3 mom. i jaktlagen samt det område som syftet omfattar. Därmed har bemyndigandet att utfärda förordning upprättats på ett exakt och noggrant avgränsat sätt. Det finns bestämmelser om de centrala förutsättningarna för att bevilja dispenser i jaktlagen. Enligt förslaget innehåller ministeriets förordning, i fråga om syftet med dispensererna, bestämmelser om de omständigheter som för närvarande fastställs i ett dispensbeslut av Finlands viltcentral. Regleringen i förordningen är av detaljerad karaktär och det kan vara nödvändigt att ändra regleringen enligt den bästa information som är tillgänglig vid ifrågavarande tidpunkt. Dessutom är ministeriets prövningsrätt i stor utsträckning bunden till habitatdirektivet och EU-domstolens rättspraxis kring den. Sålunda står bemyndigandet att utfärda förordning i samklang med 80 § 1 mom. i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 41 § i jaktlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i jaktlagen (615/1993) 41 § 1 och 5 mom., sådana de lyder i lag 206/2013, som följer:

41 §

Dispens

Finlands viltcentral kan bevilja dispens från fredning, förbud eller begränsning enligt 37 och 38 § samt 50 § 2 mom. under de förutsättningar som anges i 41 a–41 c §. Vid dispensprövning kan hänsyn tas till de förvaltningsplaner som gäller viltarter och deras livsmiljöer och genom åtgärderna i planerna tas hänsyn till artikel 2 i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet).

Den årliga bytesmängden vid jakt som sker med stöd av dispens och med stöd av en sådan regional kvot som avses i 41 a § 4 mom. kan begränsas. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet får närmare bestämmelser utfärdas om vilka viltarter eller grunder för beviljande av dispens som begränsningen avser, största tillåtna bytesmängder, de jaktbara djurens kön och ålder samt om det område som begränsningen gäller. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet får det dessutom utfärdas närmare bestämmelser om syftet med dispens enligt 41 a § 3 mom. och det område som syftet gäller samt om referensvärdet för en gynnsam bevarandestatus för den art som berörs av undantaget.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 3 april 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Jord- och skogsbruksminister Sari Essayah

Lag

om ändring av 41 § i jaktlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i jaktlagen (615/1993) 41 § 1 och 5 mom., sådana de lyder i lag 206/2013, som följer:

Gällande lydelse

41 §

Dispens

Finlands viltcentral kan bevilja dispens från fredning, förbud eller begränsning enligt 37 och 38 § samt 50 § 2 mom. under de förutsättningar som anges i 41 a–41 c §.

Föreslagen lydelse

41 §

Dispens

Finlands viltcentral kan bevilja dispens från fredning, förbud eller begränsning enligt 37 och 38 § samt 50 § 2 mom. under de förutsättningar som anges i 41 a–41 c §. *Vid dispensprövning kan hänsyn tas till de förvaltningsplaner som gäller viltarter och deras livsmiljöer och genom åtgärderna i planerna tas hänsyn till artikel 2 i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet).*

Den årliga bytesmängden vid jakt som sker med stöd av dispens och med stöd av en sådan regional kvot som avses i 41 a § 4 mom. kan begränsas. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet får närmare bestämmelser utfärdas om vilka viltarter eller grunder för beviljande av dispens som begränsningen avser, största tillåtna bytesmängder, de jaktbara djurens kön och ålder samt om det område som begränsningen gäller.

Den årliga bytesmängden vid jakt som sker med stöd av dispens och med stöd av en sådan regional kvot som avses i 41 a § 4 mom. kan begränsas. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet får närmare bestämmelser utfärdas om vilka viltarter eller grunder för beviljande av dispens som begränsningen avser, största tillåtna bytesmängder, de jaktbara djurens kön och ålder samt om det område som begränsningen gäller. *Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet får det dessutom utfärdas närmare bestämmelser om syftet med dispens enligt 41 a § 3 mom. och det område som syftet gäller samt om referensvärdet för en gynnsam bevarandestatus för den art som berörs av undantaget.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

