

7 Illegal jakt

7.1 Omfattningen av den illegala rovdjursjakten

Utredningens bedömning: Forskningen visar att en omfattande illegal jakt på de stora rovdjuren alltjämt pågår. Den illegala jakten står för en stor del av den årliga dödligheten. Enligt forskningen har *andelen* björnar, järvar och lodjur som årligen dör på grund av illegal jakt inte minskat medan *andelen* vargar som varje år dödas illegalt har minskat. Den illegala jakten på varg får därmed inte lika stor demografisk effekt som tidigare. Däremot saknas det stöd för att *antalet* brott som årligen begås mot de fyra stora rovdjuren har minskat i antal, snarare tvärtom. Brottsstatistiken visar att antalet anmälda brott avseende illegal rovdjursjakt har ökat kraftigt.

Under de senaste åren har en rad beslut och åtgärder genomförts med syfte att bl.a. minska den illegala jakten på stora rovdjur. Jaktkvoter har höjts och två licensjakter på varg har genomförts. Möjligheterna att freda sig själv och sina tamdjur har utökats genom successiva liberaliseringar av 28 § jaktförordningen (1987:905). Viltförvaltningsdelegationer har inrättats i länen för att stärka det lokala inflytandet över rovdjursförvaltningen. I media har det ofta diskuterats huruvida den illegala jakten ökat eller minskat och särskilt vargen har stått i fokus.

7.1.1 Omfattningen enligt forskningen

Världsnaturfonden presenterade 2011 en rapport om den illegala jakten på stora rovdjur i Sverige.¹ Rapporten bygger på studier av forskare vid bl.a. Sveriges lantbruksuniversitet. Huvudresultaten i

¹ Illegal jakt på stora rovdjur i Sverige, WWF Rapport 2011.

rapporten är att den illegala jakten på björn, järv och lodjur inte har minskat i omfattning sedan slutet av 1990-talet medan andelen vargar av den svenska vargpopulationen som dör på grund av illegal jakt har minskat i omfattning under samma tid.

Varje år dödas fortfarande hundratals rovdjur i Sverige till följd av den illegala jakten enligt forskarna. Särskilt anmärkningsvärt är att illegalt dödande är en betydande dödsorsak för lodjuren och den viktigaste dödsorsaken för vuxna järvar. Mest omfattande är den illegala jakten på järv, lodjur och björn i de norra delarna av Sverige. Av forskningsresultaten följer även att illegal jakt på stora rovdjur främst förekommer under vissa perioder av året, nämligen under snösäsongen, särskilt vårvintern, men även under hösten.

Forskarna har i sina mätningar använt sig av den s.k. radiometoden vilken endast mäter dödligheten hos radiomärkta djur. Om man har ett tillräckligt stort antal radiomärkta individer och dessa individer är representativa för hela populationen är metoden den mest tillförlitliga enligt forskarna. Radiometoden ger inte bara information om den totala dödligheten under en viss period utan även i viss utsträckning om dödsorsakerna och dödsorsakernas inbördes relation. Det finns dock svagheter hos radiometoden och dessa är att slutsatser om hela populationen dras utifrån material från ett mindre antal märkta individer samt att det saknas kunskap om vad som hänt de individer där radiokontakten förlorats under mätperioden.

Nedan följer kortfattad information om forskarnas studier uppdelat på varje art.

Björn

Den illegala jakten på björn står årligen för 0,1–0,6 procent av dödligheten hos vuxna honor i södra studieområdet (Dalarna och Gävleborgs län) och 2,3–3,1 procent i norra studieområdet (Norrbottens län). Omfattningen av den illegala jakten på björn är 4–5 gånger större i det norra studieområdet än i det södra. Någon minskning av den illegala jakten över tiden har forskarna inte sett. Även om den illegala jakten på björn inte utgör ett hot mot björnpopulationens tillväxt så kan den få konsekvenser lokalt enligt forskarna. Den illegala jakten motsvarar ungefär 20 individer per år.

Järv

Den illegala jakten på järv står årligen för 10 procent av dödligheten inom studieområdet (Norrbottens län). Illegal jakt är den viktigaste dödsorsaken bland vuxna järvar, nämligen 60 procent. Av alla vuxna hanar som dör så dör 94 procent till följd av illegal jakt. Den illegala jakten är den faktor som främst påverkar den svenska populationens tillväxt men är ändå inte tillräckligt omfattande för att stoppa populationen från att växa som helhet. Omfattningen av den illegala jakten har inte förändrats vid en jämförelse över tiden. Den illegala jakten motsvarar ungefär 45 individer per år.

Lodjur

Illegal jakt är en betydande dödsorsak för lodjuren i Sverige. Den illegala jakten på lodjur står årligen för 3 procent av dödligheten i södra studieområdet (i huvudsak Örebro län) och 11 procent i norra studieområdet (Norrbottens län). Illegal jakt är den viktigaste dödsorsaken bland vuxna lodjur i norra studieområdet, nämligen 79 procent. Någon minskning av den illegala jakten har inte påvisats vid en jämförelse över tid. Den illegala jakten motsvarar ungefär 100 individer per år.

Varg

Andelen vargar som varje år dödas illegalt i Sverige har minskat från 16,9 procent 2006 till 2,5 procent 2011. Resultatet bör ses i relation till att vargstammen har ökat i storlek de senaste åren vilket medför att antalet vargar som dödas illegalt varje år fortfarande kan vara konstant. Illegal jakt var den dominerande dödsorsaken för den skandinaviska vargstammen under hela studieperioden 1998–2011 och orsakade hälften av all dödlighet hos vargar. Den illegala jakten motsvarar 3–7 individer per år.

7.1.2 Omfattningen enligt brottsstatistiken

Under perioden 2006–2010 polisanmäldes totalt 202 brott gällande misstänkt illegal rovdjursjakt.² Som tabell 7.1 visar varierar antalet anmälningar från år till år. Någon minskning av antalet anmälningar kan dock inte utläsas, det handlar snarare om en ökning. År 2010 anmäldes 59 fall av illegal rovdjursjakt vilket är en ökning med 84 procent jämfört med året innan.

Tabell 7.1 Anmälda brott avseende illegal rovdjursjakt¹, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Illegal rovdjursjakt	12	54	45	32	59	202

¹ Varg, björn, järv, lodjur och kungsörn (brottskod 4031).

Källa: Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

År 2010 resulterade en anmälan om illegal rovdjursjakt i väckt åtal och en person fick strafföreläggande. Personupplärningsprocenten för dessa brott ligger enligt Brottsförebyggande rådet på cirka 3 procent, vilket kan jämföras med 18 procent för samtliga anmälda brott 2010. Under åren 2006–2010 förekom endast 15 domslut i tingsrätt då huvudbrottet var brott mot 44 och/eller 46 §§ jaktlagen (1987:259). Ofta används plågsamma jaktmetoder vid illegal rovdjursjakt som t.ex. förföljande med skoter långa sträckor och otillåtna fällor där djuren fångas in och långsamt plågas till döds.

De län där flest fall av illegal rovdjursjakt anmäls är Norrbotten, Dalarna och Jämtland, vilket tabell 7.2 visar.

² Brottskod 4031, BRÅ, omfattar illegal jakt och jakthäleri avseende varg, björn, järv, lodjur och kungsörn, dvs. brott mot 44 och 46 §§ jaktlagen.

Tabell 7.2 Anmälda brott avseende illegal rovdjursjakt¹ fördelade över län och år 2006-2010

Län	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Stockholms län	0	0	4	0	1	5
Uppsala län	0	0	1	0	2	3
Södermanlands län	1	1	1	0	0	3
Östergötlands län	0	0	0	2	0	2
Jönköpings län	0	0	0	0	0	0
Kronobergs län	0	0	0	0	0	0
Kalmar län	0	0	0	0	0	0
Gotlands län	0	0	0	0	0	0
Blekinge län	0	0	1	0	0	1
Skåne län	0	1	0	0	1	2
Hallands län	0	1	0	0	0	1
Västra Götalands län	1	1	1	3	6	12
Värmlands län	0	4	6	1	7	18
Örebro län	1	4	7	4	2	18
Västmanlands län	0	0	1	1	1	3
Dalarnas län	1	16	4	6	7	34
Gävleborgs län	0	0	0	3	4	7
Västernorrlands län	1	2	1	0	1	5
Jämtlands län	0	4	10	5	8	27
Västerbottens län	1	8	1	1	5	16
Norrbottnens län	6	12	7	6	14	45
Hela landet	12	54	45	32	59	202

¹ Varg, björn, järv, lodjur och kungsörn (brottskod 4031).

Källa: Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

7.1.3 Omfattningen enligt länsstyrelsen i Dalarna

Enligt en rapport från länsstyrelsen i Dalarnas län har antalet vargar som dör av illegal jakt ökat, medan andelen vargar som dödas olagligt har minskat eftersom vargstammen snabbt har blivit större. Dödligheten bland vuxna revirmarkerande vargar i Dalarna är större än den beräknade naturliga dödligheten hos varg och mellanskillnaden kan bero på illegal jakt enligt länsstyrelsen. Det finns också några fall då flera valpar i samma revir har försvunnit sam-

tidigt innan de är tio, elva månader och naturligt börjar lämna flocken.³

7.2 Grov organiserad brottslighet

Utredningens bedömning: Illegal jakt är som alla andra brott i samhället oacceptabelt och måste beivras. Grovt jaktbrott och grovt jakthäleri avseende de stora rovdjuren räknas sedan den 1 juli 2011 till den grova organiserade brottsligheten. Försök och förberedelse till dessa brott är numera kriminaliserat. Detta ger polis och åklagare utökade möjligheter att ingripa i ett tidigare skede för att beivra de grova jaktbrotten. Utredningens bedömning är att lagändringen bör få vara i kraft ett par år och därefter utvärderas innan eventuella ytterligare lagändringar föreslås.

Utredningens bedömning är vidare att staten bör föra talan om skadestånd i de fall grova jaktbrott mot de stora rovdjuren har begåtts.

Inom EU pågår ett arbete med att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning mot organiserad brottslighet. Sedan Sverige genomförde rådets rambeslut den 1 juli 2011 räknas brotten grovt jaktbrott och grovt jakthäleri till den brottskategori som kallas grov organiserad brottslighet.⁴ Enligt rambeslutet ställs ett flertal kriterier upp för att det ska bli fråga om organiserad brottslighet, bl.a. måste det vara fråga om samarbete mellan fler än två personer, lång eller obegränsad utsträckning i tiden, misstanke om allvarliga kriminella handlingar och strävan efter vinning och/eller makt. Beträffande brotten grovt miljöbrott, grovt artskyddsbrott och de grova fallen av jaktbrott och jakthäleri gäller att de inte sällan begås inom ramen för, eller i vart fall inte är främmande för, en kriminell organisation.⁵

Sedan den 1 juli 2011 är det möjligt att straffas för försök och förberedelse till grovt jaktbrott och grovt jakthäleri.⁶ Frågan om kriminalisering av försök och förberedelse har varit aktuell tidigare men genomfördes som en följd av Sveriges skyldigheter enligt ovan

³ Dödlighet hos varg i Dalarna, PM 2012:04.

⁴ Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

⁵ Prop. 2010/11:76 s. 31.

⁶ 46 a § jaktlagen (1987:259).

nämnda europeiska rambeslut. Kriminaliseringen är efterlängtat hos de aktörer som arbetar för att beivra den illegala jakten på rovdjur i Sverige. Det är nu möjligt för polis och åklagare att ingripa i tidigare skeden av brottsligheten och på så sätt förhindra att fullbordade brott kommer till stånd. Utrymmet att använda olika tvångsmedel har dessutom ökat. Utredningens bedömning är att lagändringen bör få vara i kraft ett par år och därefter utvärderas innan eventuella ytterligare lagändringar föreslås.

Straffbestämmelserna om grovt jaktbrott och grovt jakthäleri finns i jaktlagen och innebär i korthet följande. Som huvudregel gäller att allt vilt är fredat. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet att jaga vilt döms för jaktbrott. Om brottet är att anse som grovt är straffet fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. En av förutsättningarna för att ett jaktbrott ska anses som grovt brott är att det avsett ett hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt. Illegal jakt på björn, varg, järv eller lodjur betraktas alltid som grovt jaktbrott eftersom arterna är särskilt skyddsvärt vilt enligt lagstiftaren.⁷ Ett jaktbrott kan även bedömas som grovt brott om det har utförts vanemässigt eller i större omfattning eller om det har utförts med otillåten hjälp av ett motordrivet forskaffningsmedel eller någon annan motordriven anordning eller om det har utförts med en särskilt plågsam jaktmetod.

Även den som obehörigen tar befattning med vilt som han vet eller har skälig anledning anta har dödat eller åtkommit genom jaktbrott straffas. Straffskalan för grovt jakthäleri är fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Avser den brottsliga handlingen björn, varg, järv eller lodjur straffas man för grovt jakthäleri.

Det förekommer att giftätlar används vid illegal jakt på de stora rovdjuren. För detta döms till ansvar för brottet grov förgöring till fängelse i högst sex år.

Straffskalorna för jaktbrott och jakthäleri skärptes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2001.⁸ Motiveringen till skärpningen var att jaktbrottsligheten var så omfattande att den utgjorde ett allvarligt problem vid förvaltningen av stammarna av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn. Straffskärpningen var en markering från lagstiftarens sida som menade att det fanns anledning att se allvarligt på den grova jaktbrottsligheten. Den illegala rovdjursjakten utgör enligt utredningens bedömning fortfarande ett allvarligt problem vid förvaltningen av rovdjurspopulationerna. I

⁷ Prop. 2000/01:57 s. 51.

⁸ Prop. 2000/01:57, bet. 2000/01:MJU9.

likhet med den förra rovdjursutredaren menar utredningen att det saknas skäl att skärpa straffskalorna för brotten. Detta eftersom straffskalorna redan i dag ger utrymme för domstolarna att döma ut kännbara påföljder och att i straffmätningen beakta att dessa brott räknas till den grova organiserade brottsligheten. Det finns också anledning att påpeka vikten av att alla aktörer på området, i synnerhet jägare, renskötare, markägare och deras organisationer, tydligt markerar sitt avståndstagande till illegal jakt och till de individer som ägnar sig åt denna brottslighet.⁹

Förutom kännbara straffrättsliga påföljder finns det andra sanktioner som kan bli aktuella för att markera att staten ser allvarigt på denna typ av brottslighet. Staten har möjlighet att begära skadestånd av den som har gjort sig skyldig till grovt jaktbrott riktat mot de stora rovdjuren. Detta har Högsta domstolen slagit fast i ett vägledande rättsfall.¹⁰ Grunden för rätten till skadestånd är att staten har kostnader för bevarandet av de fridlysta rovdjuren och att dessa kostnader till viss del blir onyttiga genom det otillåtna dödandet. Den myndighet som bevakar statens rätt till skadestånd är Naturvårdsverket. Det har påpekats för utredningen att Naturvårdsverket inte utnyttjat möjligheten att begära skadestånd i den utsträckning som hade varit önskvärd. Denna praxis bör enligt utredningen ändras. I de fall då det är fråga om ”ren” illegal rovdjursjakt, dvs. dödande av en eller flera djurindivider för dödandets egen skull, bör staten, genom Naturvårdsverket, föra talan om skadestånd. I de fall då det är fråga om ett otillåtet dödande på grund av att den enskilde missförstått rätten till skyddsjakt bör det däremot inte föras någon skadeståndstalan.

7.3 Utredning av grova jaktbrott

Utredningens bedömning: Eftersom illegal rovdjursjakt utgör grov organiserad brottslighet ska beivrandet av dessa brott prioriteras av polismyndigheterna. Detta bör ske i nära samverkan med länsstyrelserna. Utredningens förslag i avsnitt 6.4.3 om att förstärka länsstyrelsernas resurser till fältpersonal bedöms få positiv effekt även för arbetet med att beivra den illegala rovdjursjakten.

⁹ SOU 2007:89 s. 400.

¹⁰ NJA 1995 s. 249.

Svårigheterna med att upptäcka och utreda de grova jaktbrotten har beskrivits mycket ingående i flera sammanhang, bl.a. i en rapport från Brottsförebyggande rådet¹¹, och kommer därför inte att beskrivas närmare här. Ett problem som ofta påpekats för utredningen måste dock nämnas och det är frågan hur samverkan mellan olika självständiga myndigheter ska ske och att det ofta råder oklarhet om vilken myndighet som ansvarar för vad.

I maj 2011 hölls ett riksomfattande seminarium i Orsa för alla professionella aktörer som arbetar mot illegal rovdjursjakt. En av de åtgärder som en majoritet av deltagarna efterlyste i arbetet med att stoppa den illegala rovdjursjakten var ett fördjupat samarbete mellan myndigheter med bl.a. gemensamma rutiner, särskilt mellan olika polismyndigheter och mellan polismyndigheter och länsstyrelser. Andra åtgärder som efterlystes var ökad närvaro och tillsyn i fält, kombinerat med riktad tillsyn, samt en satsning på polisens informatörs- och underrättelseverksamhet som ett led i att stoppa den illegala jakten.

Redan den första rovdjursutredningen ansåg att samarbetet mellan länsstyrelser, polismyndigheter och åklagarmyndigheter behövde förstärkas. Bl.a. skulle polisen samarbeta med länsstyrelsernas fältpersonal vid brottsutredningar. Länsstyrelserna ålades att göra punktinsatser med ökad bevakning i områden där illegal rovdjursjakt förekom. Förundersökningar om jaktbrott mot rovdjur borde enligt utredningen ledas av särskilt utbildade miljöåklagare och hos polisen skulle särskilt utsedda poliser ansvara för brottsutredningarna.¹² Även den andra rovdjursutredningen menade att polisens organisation för bekämpningen av de grova jaktbrotten borde ses över och att samarbetet mellan polis, åklagare och länsstyrelser borde fördjupas.¹³

Förbättringar har genomförts på vissa håll. Inom Åklagarmyndigheten finns i dag fyra nationella enheter som arbetar med speciella typer av brott. En av dessa är Riksenheten för miljö- och arbetsmiljöbrott (REMA), som inrättades den 1 januari 2009. Vid enheten handläggs bl.a. brott mot miljöbalken och grova jaktbrott mot de stora rovdjuret. Särskilda specialiståklagare leder således förundersökningar och väcker åtal när det gäller brott mot

¹¹ Illegal jakt på stora rovdjur, konflikt i laglöst land? Rapport 2007:22, Brottsförebyggande rådet.

¹² SOU 1999:146, s. 257 ff.

¹³ SOU 2007:89, s. 406 f.

rovdjuren. Miljöåklagare finns alltid tillgängliga eftersom åklagarna har inrättat ett jourssystem för miljömålen.

I varje län finns en polismyndighet som ansvarar för den dagliga polisverksamheten. Varje polismyndighet avgör självständigt hur den vill organisera sin verksamhet. Det varierar därför mellan länen hur organisationen mot illegal rovdjursjakt ser ut. I vissa län finns särskilt utsedda och utbildade miljöpoliserna som utreder de grova jaktbrotten medan andra polismyndigheter fortfarande saknar denna resurs. Enligt Rikspolisstyrelsen pågår ett arbete med att ta fram gemensamma riktlinjer för alla polismyndigheter till stöd för utredningar om grova jaktbrott.

Länsstyrelserna har ingen formell brottsbeivrande eller brottsutredande funktion. Länsstyrelsernas naturbevakare spelar dock en avgörande roll när det gäller dels att förebygga brott, dels att upptäcka begångna jaktbrott. Länsstyrelsernas naturbevakare rör sig ute i terrängen och kan tillkalla polis vid misstanke om brott. Naturbevakarna kan också i många fall bistå polisen med att i ett inledande skede säkra bevis på brottsplatsen i väntan på att polisens tekniker ska ta över.¹⁴ Många länsstyrelser uppger dock att man p.g.a. otillräckliga ekonomiska resurser kan komma att tvingas att säga upp sina naturbevakare.

Utredningens bedömning är att naturbevakarna har en avgörande roll när det gäller att upptäcka jaktbrott, och övriga faunabrott. Därför bör länsstyrelserna ges de ekonomiska resurser som behövs för att kunna behålla de naturbevakare som finns i dag och i de fall det är nödvändigt även utöka personalstyrkan. Utredningen föreslår i avsnitt 6.4.3 att försöksverksamheten med s.k. akutgrupper vid vissa länsstyrelser ska göras permanent och att det ska finnas en akutgrupp i åtminstone de län som har en fast vargstam. I akutgrupperna kan ingå fältpersonal såsom t.ex. naturbevakare och besiktningsmän. Syftet med verksamheten är bl.a. att länsstyrelsen ska bli mer synlig och närvarande ute i fält. Utredningen föreslår en resursförstärkning till länsstyrelserna för att finansiera akutgrupperna. Utredningens bedömning är att förslaget om att göra akutgrupperna permanenta kan vara betydelsefullt även för frågan om illegal rovdjursjakt. Genom en ökad närvaro ute i fält och en förbättrad dialog med lokalbefolkningen bedömer utredningen att förslaget kan få positiva konsekvenser för arbetet med att beivra

¹⁴ Polismyndigheten i Jämtland har tagit fram ett s.k. bevissäkringskit som fungerar som stöd för spårsäkringen.

illegal rovdjursjakt, där länsstyrelsens fältpersonal spelar en mycket viktig roll.

7.4 28 § jaktförordningen

Utredningens förslag: Den som dödat ett rovdjur med stöd av 28 § jaktförordningen ska i fortsättningen anmäla händelsen till länsstyrelsen, inte till polismyndigheten. Utredningen föreslår därför ändringar i 28 d och 38 §§ jaktförordningen.

Enligt 28 § jaktförordningen har tamdjurs ägare eller vårdare rätt att skrämma, eller i vissa fall döda, ett rovdjur som angriper tamdjur. Den som har dödat ett djur ska snarast möjligt anmäla händelsen till närmaste polismyndighet enligt 28 d § i samma förordning. Utrymmet att försvara tamdjur mot ett angripande rovdjur har utökats successivt de senaste åren. Enligt åklagare är det numera ytterst sällsynt att någon lagförs för överträdelse av 28 § jaktförordningen. I de flesta fall läggs förundersökningen ned nästan omedelbart efter att polis har kommit till platsen och dokumenterat vad som inträffat. För att kunna utreda vad som har inträffat förekommer det att polisen tar det vapen som har använts för att döda rovdjuret i beslag. Beslaget hävs oftast efter en kortare tid och vapnet återlämnas till ägaren.

Utredningen har tagit emot kritik från flera intressen när det gäller skyldigheten att anmäla händelser enligt 28 § jaktförordningen till polismyndigheten. Kritiken handlar om att många avstår från att använda sig av skyddsjaktsmöjligheten i bestämmelsen eftersom det leder till en skyldighet att kontakta polisen och en risk för att polisen tar vapnet i beslag under utredningen av händelsen. Det har även framförts att det upplevs som obehagligt att bli misstänkt för brott.

Utredningen menar att någon form av anmälningsskyldighet enligt 28 d § jaktförordningen måste finnas. I annat fall blir det omöjligt för Naturvårdsverket att fullgöra sin skyldighet enligt 28 c § samma förordning, dvs. att fortlöpande bedöma om möjligheten att döda rovdjur med stöd av 28 § jaktförordningen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten. Anmälningsskyldigheten bör kunna fullgöras hos länsstyrelsen. Personal från länsstyrelsen får därmed i uppgift att dokumentera vad som inträffat

och besluta hur det dödade djuret ska tas om hand. Länsstyrelsens personal får därtill bedöma om det finns anledning att misstänka brott och i så fall anmäla händelsen till närmaste polismyndighet.

Förslaget förutsätter att det är möjligt att komma i kontakt med någon på länsstyrelsen, oavsett vid vilken tidpunkt en anmälan sker. Detta eftersom det är lämpligt att länsstyrelsen kommer till platsen för händelsen snarast möjligt efter att anmälan har gjorts. En konsekvens av utredningens förslag blir därför att länsstyrelserna bör ha någon form av beredskap för att kunna ta emot en anmälan oavsett tidpunkt på dygnet. Länsstyrelser och polismyndigheter bör dessutom samråda för att få fram gemensamma riktlinjer för fullgörandet av uppgiften, vilka även bör klargöra vilket mandat länsstyrelsens personal har vid inspektion enligt 28 d § jaktförordningen.

8 Översyn av lagstiftningen

Utredningens förslag: En utredning bör tillsättas för den sedan tidigare efterfrågade översynen av jaktlagstiftningen i syfte att arbeta fram ett regelverk som i språk och uppbyggnad är modernt, mer förutsägbart och enklare att tillämpa än vad som gäller i dag. Utredningens uppdrag bör dock inte begränsas till jaktlagstiftningen utan bör avse artskyddsreglerna i stort och även omfatta en översyn av skogsvårdslagen och miljöbalken samt, i behövlig omfattning, även fiskelagen.

Utredningens bedömning: En fråga för en ny utredning att belysa är om det vore lämpligare att samla reglerna som rör skyddade arter under miljöbalken i stället för att som i dag ha parallella lagstiftningar där artskyddsregler finns såväl i miljöbalken som i jaktlagstiftningen och där tillämplig lag styrs av vilka arter och vilka åtgärder som är aktuella. Utredningen bör särskilt beakta medel för att genomdriva lagstiftningens krav, t.ex. tillsyn, överprövnings- och talerätt samt straffbestämmelser. Utgångspunkten bör vara att det sammantagna materiella innehållet i förslaget till ny reglering ska vara i huvudsak neutralt i förhållande till dagens regler om jakt och artskydd och utföras med iakttagande av EU-rätten samt åtaganden enligt internationell rätt.

Jaktlagen (1987:259) infördes 1987 men bygger i stora delar på en lagstiftning från 1930-talet. De åtgärder som Sverige har vidtagit för att genomföra EU-rätten i samband med och efter EU-medlemskapet år 1995 har lett till en struktur som är komplicerad och svåröverskådlig. Den förskjutning av delar av beslutsfattandet som har skett från Naturvårdsverket till länsstyrelserna de senaste åren innebär att det är fler myndigheter och tjänstemän som ska tillämpa den i många avseenden svårtillämpade jaktlagstiftningen

och i större utsträckning än tidigare. Ett behov av att modernisera jaktlagstiftningen och att få till stånd regelförenklingar har konstaterats i tidigare utredningar och lagstiftningsarbeten. Vid en sådan översyn anser utredningen att man särskilt bör utreda om åtgärder som inbegriper jakt ska inordnas under miljöbalken för de arter som är skyddade genom internationella eller europarättsliga regler och möjligen även av uteslutande svenska bestämmelser. Även skogsvårdsbestämmelserna bör omfattas av en översyn. För fisket har en utredning nyligen sett över reglerna. Det är önskvärt att översynen av jakt- och artskyddslagstiftningen inleds så snart som möjligt och att den i så stor utsträckning som möjligt omhändertar förslag m.m. avseende artskydd som Fiskelagsutredningen har redovisat.

Redan vid den lagöversyn som skedde i anslutning till att Sverige blev medlem i EU år 1995, då vissa regler fördes från jaktlagstiftningen till den nya lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, framförde flera remissinstanser att de fredningsbestämmelser som då fanns i jakt-, fiske- och naturvårdslagstiftningen borde föras över till den nya lagen för att reglerna skulle bli överskådliga¹. Regeringen valde dock att behålla fredningsbestämmelserna i respektive sektorslag. Utredningen menar att det kan finnas anledning att bedöma frågan på annat sätt i dag och att det också kan ifrågasättas om de argument som framfördes inför miljöbalkens ikraftträdande år 1999, när jakt- och fiskelagstiftningen hölls åtskilda från miljöbalksregleringen, fortfarande gör sig gällande.

Förvaltningsaspekten har blivit viktigare, också i jaktsammanhang. Art- och habitatdirektivets² och fågeldirektivets³ tillämpning har utvecklats genom praxis och vägledning. Det är tydligt att skyddsmomentet i EU-rättsakterna är starkt och att utrymmet för undantag är begränsat. Inte minst de diskussioner om vargjakten som har dominerat artskyddsdebatten i Sverige de senaste åren visar på detta. Även talerätts- och överprövningsfrågorna har kommit mer i fokus genom Århuskonventionen⁴ och det finns anledning till översyn av dessa frågor i synnerhet vad gäller jaktlagstiftningen.

¹ Prop. 1994/95:117 s. 37 ff.

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

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

⁴ FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning.

Om det för skyddade arter riktades större fokus mot bevarande skulle jaktlagen möjligen kunna begränsas till att främst avse frågor om jakträtt och jakt efter icke skyddade arter. Behovet av att samförvalta vilt och att ha en koppling mellan viltförvaltning och förvaltningen av de stora rovdjuren bör i detta sammanhang beaktas. Fredning av de arter som omfattas av art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och internationella åtaganden samt eventuellt de arter som är skyddade genom uteslutande svenska bestämmelser skulle i stället kunna falla enbart under miljöbalkens regler.

En lagöversyn bör alltså enligt utredningens mening utöver jakt- fiske- och skogsvårdslagen även omfatta miljöbalken. Den bör behandla konsekvenserna av att jakt- och fiskelagstiftningens bestämmelser om artskydd inordnas under miljöbalkens struktur med miljömål och allmänna hänsynsregler samt övriga gemensamma bestämmelser.

8.1 Nuvarande regler

8.1.1 Internationell rätt och EU-rätt

I kapitel 4 finns en genomgång av vissa rättsakter inom internationell rätt och EU-rätt, och de centrala EU-direktiven tas därför endast översiktligt upp i detta avsnitt. EU-rättsakter som reglerar frågor om artskydd är art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Även Århuskonventionen är av intresse.

Syftet med *art- och habitatdirektivet* är att säkra den biologiska mångfalden inom EU genom att bevara naturligt förekommande livsmiljöer samt vilda djur och växter. Direktivet består av två huvuddelar. Den ena handlar om att skapa ett ekologiskt nätverk, Natura 2000. Den andra handlar om ett skydd för arter. Enskilda arter som listas i direktivet ska antingen beredas ett strikt skydd⁵ eller ett skydd med lägre krav⁶. Björn, varg och lo finns upptagna i bilaga 4 a till direktivet tillsammans med ytterligare 50 svenska djurarter, inkluderande fiskarter. För arter listade i denna bilaga gäller förbud mot att avsiktligt fånga eller döda, störa, förstöra eller samla in ägg samt att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.⁷ Undantag från förbudet kan medges om det inte finns någon annan lämplig lösning och undantaget inte försvårar upprätthållandet av

⁵ Bilaga 4.

⁶ Bilaga 5.

⁷ Artikel 12.

en gynnsam bevarandestatus och förutsatt att något av de i artikel 16.1 särskilt uppräknade skälen föreligger. För arter upptagna i bilaga 5 a kan förvaltningsåtgärder krävas vid insamling och exploatering.

Enligt *fågeldirektivet* är samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom EU fredade⁸. De fågelarter som finns upptagna i bilaga 2 till direktivet får dock jagas i enlighet med nationell lagstiftning under vissa förutsättningar⁹. Medlemsländerna ska enligt direktivet förbjuda avsiktligt dödande eller infångande av fåglar, avsiktligt förstörande av eller skadegörelse på deras bon och ägg, insamlade av deras ägg, avsiktlig störning av dessa fåglar, särskilt under häckning och uppfödning av ungar, i den mån störningarna inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet samt förvarande av fågelarter som det är förbjudet att jaga.¹⁰ Undantag från förbudet kan medges om det inte finns någon annan lämplig lösning och något av de i direktivet angivna skälen föreligger.¹¹

Århuskonventionen är en FN-konvention om tillgång till information i miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor. EU har ratificerat konventionen och inom EU har två direktiv beslutats om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön. Härutöver har vissa befintliga EU-rättsakter anpassats för att följa konventionen. Även Sverige har ratificerat konventionen.

I ett förhandsavgörande om den slovakiska brunbjörnen i mars 2011¹² kom EU-domstolen fram till att Århuskonventionens bestämmelse om allmänhetens tillgång till rättslig prövning¹³ inte hade s.k. direkt effekt men att det ändå ankom på den nationella domstolen att så långt det är möjligt tolka den processuella rätten avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning så att den överensstämmer med målen i bestämmelsen men även med målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. EU-domstolen ansåg i domen att en miljöskydds-

⁸ Artiklarna 1 och 5.

⁹ Artikel 7.

¹⁰ Artikel 5.

¹¹ Artikel 9.

¹² Dom den 8 mars 2011, begäran om förhandsavgörande från Slovakien, mål C-240/09.

¹³ Artikel 9.3.

förening skulle ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut som kunde strida mot unionens miljölagstiftning.¹⁴

8.1.2 Svenska regler om jakt, artskydd m.m.

Jaktlagen

I förarbetena till jaktlagen, som trädde i kraft 1 januari 1988 men som till stor del bygger på en lagstiftning från 1930-talet, behandlades skydd av hotade eller sårbara arter. I propositionen föreslogs att den nya lagen i detta avseende skulle omfatta krav på konservatorer samt bestämmelser om handel med vilt. Härutöver aviserades att Naturvårdsverket skulle få i uppdrag att utarbeta åtgärdsprogram och samordna insatserna för dessa hotade eller sårbara arter. De fyra stora rovdjuren, dvs. björn, varg, järv och lo, borde enligt propositionen säkerställas genom restriktiv tillåtelse till jakt.¹⁵

Inga större förändringar har skett av jaktlagen när det gäller skyddade arter sedan lagens tillkomst. Regelverket bygger fortfarande på att alla vilda däggdjur och vilda fåglar är fredade och att de endast får jagas om jakt är tillåten enligt lagen eller föreskrifter utfärdade med stöd av lagen. Jaktlagens bemyndiganden om reglering av handel med samt montering eller annan preparering av vilt flyttades emellertid över till lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter i samband med Sveriges inträde i EU år 1995. Denna lag upphävdes i samband med miljöbalkens ikraftträdande och bestämmelserna togs in i miljöbalken och artskydds-förordningen.

Jaktförordningen (1987:905) ligger under jaktlagen. Förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn torde även den ha utfärdats med stöd av bemyndigande i jaktlagen. Naturvårdsverket har ett flertal föreskrifter som reglerar jakt och vilt, bland andra Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (2010:1), föreskrifter och allmänna råd för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter lo (2010:15) samt föreskrifter och allmänna råd för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn (2010:7).

¹⁴ Se även Darpö, Brussels Advocates Swedish Grey Wolves, Sieps 2011.

¹⁵ Prop. 1986/87:58 s. 32 ff.

Fiskelagen

Den nuvarande fiskelagen (1993:787) trädde i kraft den 1 januari 1994 och bestämmelser som avgränsade fiskerätten fördes utan större förändringar i sak över från den tidigare fiskerättslagen. När det gäller utövandet av fiske infördes dock flera förändringar och bland annat gjordes rätten att bedriva yrkesfiske beroende av yrkesfiskelicens.

Fiskelagen gäller verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk. Begreppet "fisk" omfattar vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Huvudregeln är att fiske är tillåtet på allmänt vatten. På enskilt vatten är det däremot fastighetsägaren som i regel råder över fisket, dock med många undantag. Utgångspunkten är att fiske får ske efter alla arter men det finns nationella och regionala undantag.

Regeringen tillsatte år 2007 en utredare med huvuduppgift att föreslå en ny fiskelag som fokuserar på fiskevård, inte fiskerätt, och att särskilt beakta möjligheten till regelförenklingar. Utredningen kom fram till att fiskelagen hade brister och var svåröverskådlig. Utredningen övervägde om en ny fiskelagstiftning skulle kunna byggas upp med jaktlagstiftningen som mall och att som huvudregel ange att all fisk var fredad. Från denna huvudregel skulle man sedan kunna meddela undantag. Utredningen ansåg dock att fisket på många sätt skiljer sig från jakten, som bara får äga rum under jakttider och är riktad mot en specifik art under det att fisket sker året om och mer generellt. Inom fisket finns också en etablerad yrkesgrupp som livnär sig på fiske vilket saknas för jakten. Fokus för fisket är fiskemetoder medan fokus för jakt kan ligga på arterna.¹⁶ Inga regeländringar har ännu beslutats.

Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen (1979:429) reglerar hur skog och skogsmark ska skötas med hänsyn till en långsiktig, uthållig virkesproduktion och med hänsyn till naturvårdens intressen. Utredningen har i detta sammanhang inte närmare studerat lagens bestämmelser om biologisk mångfald m.m. men lagens första paragraf anger bland annat att skogen ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

¹⁶ SOU 2010:42 s. 433 ff.

Miljöbalken

När miljöbalken (1998:808) trädde i kraft den 1 januari 1999 skedde det efter ett långt utredningsarbete som visade på behovet av reformering av miljölagstiftningen, både i sak och för att få en konsekvent och tydlig lagstiftning.¹⁷ Av de 16 lagar som samordnades i miljöbalken innehöll två ett specifikt skydd för djur- och växtarter, naturvårdslagen (1964:822) och lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Flera remissinstanser hade påpekat att jakt-, fiske- och skogsvårdslagens regler med anknytning till skydd för djur och växtarter borde tas in i miljöbalken. Dessa synpunkter kom dock inte att beaktas i det slutliga förslaget.¹⁸

Det angavs i förarbetena att miljöbalken skulle tillämpas parallellt med annan lag som reglerade sådant som omfattades av miljöbalkens tillämpningsområde men som avsåg andra frågor.¹⁹ Det föreskrevs också uttryckligen i miljöbalken att vissa frågor i stället skulle omfattas av en annan lag om samma frågor. En sådan reglering infördes i 8 kap. 1 § miljöbalken.

Enligt 8 kap. 1 § första stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud att döda, skada, fånga eller störa vilt levande djur eller att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon eller att skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplats. Sådana föreskrifter får meddelas bland annat för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Förbudet får dock inte gälla fall då ett djur måste dödas, skadas, fångas eller störas till försvar mot angrepp på person eller värdefull egendom.

I förarbetena till balken förtydligas att föreskrifter som innebär bl.a. förbud mot att fånga och döda vilt levande djur i och för sig skulle kunna meddelas för vilken djurart som helst i landet med stöd av bestämmelsen men 8 kap. 1 § andra stycket miljöbalken inskränker bemyndigandet.

Särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske.

Miljöbalkens bestämmelse kompletterar närmast jakt- och fiskelagstiftningen vad gäller skydd av vilda djurarter och ger således skydd åt kräddjur, groddjur, insekter och andra ryggradslösa djur, dvs.

¹⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 164.

¹⁸ Prop. 1997/98:45 Del 1 s 309.

¹⁹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 190.

sådana djur som inte är fiskar, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur, vilda däggdjur eller fåglar. Den är också tillämplig på åtgärder som inte kan hänföras till jakt eller fiske, t.ex. att ta bort eller skada fiskars rom.

Miljöbalken har ett brett tillämpningsområde och har enligt portalparagrafen²⁰ till syfte att främja en hållbar utveckling. Miljöbalken ska bland annat tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras. De 16 miljömål som riksdagen har fastställt ger ytterligare ledning om vad som är hållbar utveckling. De allmänna hänsynsreglerna i balkens andra kapitel ska tillämpas på alla verksamheter och åtgärder. Det finns vidare gemensamma regler för sådant som faller under miljöbalkens tillämpningsområde om bland annat domar och beslut, överklagande- och talerätt, tillsyn och straffbestämmelser.

Artskyddsförordningen

Regeringen har med stöd av bemyndigandet i miljöbalken utfärdat artskyddsförordningen med bestämmelser om fridlysning, införsel, import och export, förvaring, handel och transport, preparering, djurparker m.m. Förordningen har två bilagor med fridlysta arter. Bilaga 1 omfattar arter som har fridlysts för att uppfylla kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Det finns i 4 § artskyddsförordningen förbud mot att, beträffande vilda fåglar samt vissa viltarter som anges i bilaga 1, avsiktligt fånga eller döda djur, avsiktligt störa djur, avsiktligt förstöra eller samla in ägg eller att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Vid legal jakt gäller inte detta förbud utan i stället hänvisas till bestämmelser i jaktlagen, jaktförordningen och fiskeförordningen. Länsstyrelsen får enligt 14 § artskyddsförordningen ge dispens från förbudet i det enskilda fallet om vissa förutsättningar som motsvarar de i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet föreligger.

8.2 Tidigare utredningar m.m.

Behovet av att göra en översyn av jaktlagstiftningen har identifierats tidigare. Utredningen om de stora rovdjuren kom i sitt betänkande fram till att jaktlagen och jaktförordningen borde ses över i förenklande syfte samtidigt som ett samlat grepp tas för att

²⁰ 1 kap. 1 § miljöbalken.

införliva de aktuella EU-reglerna.²¹ Naturvårdsverket konstaterade i sin rapport i det följande regeringsuppdraget att flera remissinstanser hade betonat behovet av en övergripande översyn av jaktlagstiftningen. Även Naturvårdsverket delade uppfattningen om behovet av en sådan översyn.²²

I prop. 2008/09:210 noterade regeringen att jaktlagstiftningen var gammal och att jaktformerna delvis hade ändrats. När Sverige blev EU-medlem år 1995 var lagstiftningen fortfarande relativt ny och det gjordes därför ingen total översyn i samband med medlemskapet. Regeringen konstaterade att det kunde finnas ett behov av en översyn av jaktlagen och aviserade att man avsåg att komma tillbaka till denna fråga²³.

Som nämnts ovan har fiskelagen nyligen varit föremål för en utredning.²⁴

8.3 Behovet av en översyn

8.3.1 Allmänt

Utredningen anser att jaktlagstiftningen är i behov av översyn. Jaktlagstiftningen är nu 25 år gammal. Regelverket har genomgått förändringar vid olika tillfällen men inget samlat grepp har tagits över struktur och innehåll. Reglerna om jakt på lag-, förordnings- och föreskriftsnivå, är komplicerade och svårgenomträngliga. De praktiska tillämpningssvårigheterna torde ha ökat i och med att länsstyrelserna har tagit över beslut som tidigare togs av Naturvårdsverket, framför allt med hänsyn till att oklarheter i lagstiftningen är ett större problem när det är 21 myndigheter som ska besluta i stället för en enda.

Den svenska jaktlagstiftningen torde i vissa avseenden strida mot EU-rätten, vilket i sig kan motivera en översyn. Ett exempel där förenligheten med EU-rätten kan ifrågasättas är regleringen av ägg och bon.²⁵

²¹ SOU 2007:89 s. 46.

²² Dnr 411-7029-08 En modell för ett utökat regionalt ansvar för rovdjuren m.m. s. 36.

²³ Prop. 2008/09:210 s. 59.

²⁴ Avsnitt 8.1.2.

²⁵ Jfr artiklarna 5 och 9 fågeldirektivet, artiklarna 12 och 16 art- och habitatdirektivet samt 26 § och bilaga 4 jaktförordningen.

8.3.2 Lag, förordning eller föreskrifter?

En annan brist i dagens jaktlagstiftning som motiverar en översyn är att det inte finns någon tydlig linje i vad som regleras på vilken nivå. Detaljer återfinns såväl i lag som i förordning och föreskrifter. Ett exempel är 7 § jaktlagen. Paragrafen är främst inriktad på att förebygga trafikskador med älgar. Trots att den inte var avsedd för beslut om jakt efter skyddade arter har den använts exempelvis för Naturvårdsverkets beslut om skydds jakt efter gråsäl och knobbsäl. I dessa fall kan Naturvårdsverket framöver komma att tillämpa 23 a § jaktförordningen i stället. Ett ytterligare exempel är jakt enligt 23 § jaktlagen första stycket som enligt utredningens mening efter bemyndigande kanske lämpligare kunde regleras på förordningsnivå, särskilt som regeringen ändå har bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag.

8.3.3 Skillnader mellan jaktlagstiftningen och miljöbalken

Det finns i dag i stort sett likalydande men inte identiska bestämmelser i artskyddsregleringen under miljöbalken och i jaktlagstiftningen. Vissa ord skiljer sig åt och vissa delar är utelämnade²⁶. Regelverken har samma legala grund i art- och habitatdirektivet men gäller parallellt. Om en speciell lag som jaktlagen har samma eller liknande sakinhåll men avviker från miljöbalkens materiella bestämmelser, exempelvis i regelteknik eller språkbruk, finns det en risk för att beslut enligt jaktlagen blir något annat än om miljöbalken hade tillämpats. Detta menar utredningen kan vara otillfredsställande, särskilt när det gäller arter som har samma skydd enligt gemenskapslagstiftningen.

Om tveksamheter uppstår om vilken lagstiftning som är tillämplig beträffande viss åtgärd, jaktlagstiftningen eller artskyddslagstiftningen, anses huvudregeln vara att det är *syftet* med åtgärden som är avgörande.²⁷ Om avsikten är att fånga eller döda djur eller att förstöra deras bon eller ägg ska jaktlagstiftningen tillämpas. Om däremot djur skadas eller dödas eller deras bon förstörs som en oavsiktlig konsekvens av en åtgärd, t.ex. vid skogsavverkning, ska artskyddsförordningens regler vara tillämpliga. Det kan uppstå situationer när avsikten först måste klaras ut innan det går att

²⁶ Se t.ex. 14 § c) artskyddsförordningen och 23 a § 1 jaktförordningen jämfört med artikel 16.1 c) i art- och habitatdirektivet.

²⁷ Naturvårdsverkets Handbok 2009:2 del 1 s. 21.

avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig. Utredningen menar att det närmare bör utredas vilka konsekvenser detta har och om ordningen är lämplig.

Det finns fler exempel på svårigheter när man ska bedöma vilket regelverk som är tillämpligt. Åtgärder för att utestänga fladdermöss från sina yngellokaler, exempelvis i ett bostadshus, och som sätts in när djuren har lämnat lokalen bör enligt Naturvårdsverket prövas enligt artskyddsförordningen. Åtgärder för att fånga eller avliva fladdermöss eller fåglar bör däremot prövas enligt jaktförordningen liksom rivning av bäverdammar och fångst av utter vid fiskeodling eller fiskeredskap.²⁸

Ett ytterligare exempel gäller störning av djur. Sådan störning kan behöva ske avsiktligt exempelvis för att undvika skyddsjakt. Artskyddsreglerna under 8 kap. miljöbalken gäller alla djur och åtgärder med undantag för om det är fråga om jakt eller fiske. Enligt 4 § artskyddsförordningen gäller förbud mot att avsiktligt störa djur, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Enligt samma paragraf gäller för jakt i stället bestämmelser i jaktlagen och jaktförordningen. Definitionen av jakt omfattar emellertid endast åtgärd för att fånga eller döda vilt eller att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt, vilket gör att störning i annat syfte inte omfattas. Detta torde göra att artskyddsförordningen är tillämplig på störning av djur, i förekommande fall parallellt med jaktförordningen men det förefaller inte helt tydligt vilket av regelverken som ska tillämpas.²⁹

8.3.4 Överklagande- och talerätt

Enligt 58 § jaktförordningen gäller 22 a § förvaltningslagen (1986:223) som huvudregel vid *överklagande*, vilket innebär att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Det finns dock ett antal undantag och det torde i själva verket inte vara så många beslut av länsstyrelser med stöd av jaktförordningen som överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Många överklagbara beslut från länsstyrelserna överprövas i stället av Naturvårdsverket som sista instans.

²⁸ Naturvårdsverkets Handbok 2009:2 del 1 s. 42.

²⁹ Se dock 5 § jaktlagen.

En fråga som utredningen har uppmärksammat är vad som gäller vid överklagande av beslut om exempelvis licensjakt, där Naturvårdsverket genom delegation har överlåtit beslutanderätten till länsstyrelsen. Hade Naturvårdsverket varit första beslutsinstans skulle beslutet ha kunnat överklagas till förvaltningsdomstol. Frågan är om delegationen innebär att länsstyrelsens beslut enligt delegation ska överklagas till Naturvårdsverket som sista instans enligt den överklagningsprincip som gäller för länsstyrelsernas beslut enligt jaktförordningen om annat inte särskilt anges. Det är på det senare sättet som länsstyrelserna och Naturvårdsverket har tillämpat bestämmelserna. Det finns emellertid en osäkerhet i om detta är en korrekt tillämpning och om den i så fall har varit avsedd.

Länsstyrelsens beslut enligt artskyddsförordningen överklagas hos mark- och miljödomstol enligt bestämmelser i 19 kap. 1 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolens dom får efter prövningstillstånd överprövas av Mark- och miljööverdomstolen som sista instans.

Utredningen menar att rättssäkerhetsskäl kan göra att överprövningsbestämmelserna i jaktlagstiftningen behöver ses över så att det klart framgår hur ett beslut ska överprövas. Det kan vidare finnas skäl att utreda rimligheten i att så många beslut endast kan överklagas till Naturvårdsverket och att Naturvårdsverkets beslut inte kan överprövas av domstol. Vidare skiljer sig överklagandemöjligheterna åt i jaktlagstiftningen och miljöbalken. Skillnaderna kan förefalla omotiverade och de bristande möjligheterna att till domstol överklaga beslut enligt jaktförordningen kan stå i strid med Århuskonventionen.

För *talerätt* gäller enligt jaktförordningen den allmänna förvaltningsrättsliga principen att beslut får överklagas av de som beslutet berör och förutsatt att det har gått dem emot. I jaktsammanhang är det normalt bara den sökande som är berörd och om ett beslut om exempelvis skyddsjakt avgörs till den sökandes fördel är det normalt sett ingen som har rätt att överklaga. Möjligen kan exempelvis en markägare anses berörd om jakten skulle ske på dennes mark.

Regeringen föreslog i förarbetena att Naturvårdsverket skulle få möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut om skyddsjakt och licensjakt.³⁰ Regeringen motiverade förslaget med att det var viktigt att Naturvårdsverket skulle kunna ingripa om verket gjorde bedömningen att länsstyrelsernas beslut var felaktiga. I det regeringsuppdrag som föregick propositionen hade Naturvårdsverket

³⁰ Prop. 2008/09:210 s. 53.

föreslagit att möjligheten för olika organisationer att överklaga beslut noga skulle övervägas. Regeringen menade dock att det var tillräckligt att Naturvårdsverket fick en sådan överklaganderätt. Riksdagen beslutade om propositionen i enlighet med regeringens förslag. Inga regler som ger Naturvårdsverket överklaganderätt har dock ännu förts in i jaktlagen eller jaktförordningen. Utredningen menar att det inte är självklart att Naturvårdsverket ska ha rätt att överklaga beslut där verket har delegerat beslutskompetens till länsstyrelsen. Ett alternativ skulle kunna vara att länsstyrelserna ges beslutanderätt enligt jaktförordningen, utan delegation, och att Naturvårdsverket får tillvarata det allmänna miljöintresset genom talerätt vid sådana länsstyrelsebeslut om skydds- och licensjakt.

Även enligt miljöbalken gäller att beslut får överklagas av de som beslutet berör och förutsatt att det har gått dem emot. Miljöbalken innehåller dock även i 16 kap. 13 § en rätt för bland andra miljöorganisationer att överklaga överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken samt tillsynsbeslut enligt särskild föreskrift. De krav som uppställs på miljöorganisation för att den ska ha talerätt är att den ska ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt kan visa att den har allmänhetens stöd.

I miljöbalken är det också föreskrivet att Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelse samt kommun har rätt att föra talan för att tillvarata allmänna intressen i ansökningsmål.³¹ I övrigt anges det i vissa förordningar under balken vem som har rätt att överklaga olika beslut. Artskyddsförordningen innehåller inte någon sådan bestämmelse. Det innebär att Naturvårdsverket inte får överklaga beslut fattade med stöd av 8 kap. miljöbalken, såsom länsstyrelsens beslut om undantag från fridlysningsbestämmelserna enligt artskyddsförordningen.³² En översyn av jakt- och artskyddsregleringen bör omfatta frågan om huruvida Naturvårdsverket bör ges en sådan talerätt. Frågan hänger ihop med miljöorganisationernas möjlighet att överklaga domar och beslut. Som framgår ovan har miljöorganisationer i dag föreskriven talerätt vad gäller länsstyrelsernas dispensbeslut under 8 kap. miljöbalken men däremot inte för beslut enligt jaktlagstiftningen.

³¹ 22 kap. 6 § miljöbalken.

³² Se Naturvårdsverkets framställan till miljödepartementet 2010-06-17 Dnr 104-1326-10 Nv.

Sammanfattningsvis gäller enligt artskyddsförordningen att Naturvårdsverket inte har möjlighet att överklaga länsstyrelsernas beslut men att miljöorganisationer har talerätt. Enligt jaktlagstiftningen saknar miljöorganisationerna talerätt. Beslut enligt jaktlagstiftningen är som regel inte heller möjliga att överklaga av annan än den sökande. Talerätsregleringen var kanske naturlig vid jaktlagens tillkomst men bevarandefrågornas stärkta roll i jakt-sammanhang gör enligt utredningen att den i dag kan ifrågasättas. En fråga som utredningen menar är särskilt angelägen att belysa är om den svenska regleringen i dag strider mot Århuskonventionen. Århuskonventionen skulle kunna innebära att miljöorganisationer redan i dag och utan stöd i lag eller förordning har rätt att överklaga beslut enligt jaktförordningen.³³ Utredningen menar att det är viktigt att närmare behandla frågan om, och i så fall hur, en sådan rätt bör framgå direkt av författningstext.

8.3.5 Tillsyn

Enligt förarbeten till jaktlagen³⁴ utformades lagens tillsynsbestämmelse delvis efter motsvarande bestämmelse i lagen (1950:596) om rätt till fiske. Tillsyn enligt jaktlagen sker genom av länsstyrelsen förordnade jakttillsyningsmän. Förordnande får ske efter ansökan av uppdragsgivare som är jakträttsinnehavare. Länsstyrelsen kan också utse egen personal. Alla jakttillsyningsmän ska ha genomgått den av Rikspolisstyrelsen anordnade utbildningen som är fyra dagar lång.

Enligt jaktförordningen är det Rikspolisstyrelsen som meddelar föreskrifter om förordnande och utbildning av jakttillsyningsmän samt om deras utrustning. Naturvårdsverket påpekade i sin redovisning av regeringsuppdrag³⁵ att frågan om tillsyn är viktig och komplex och att den kunde antas få ökad betydelse med de nya reglerna om förvaltning av de stora rovdjuren.

Utredningen menar att frågan om tillsyn har fått ökad betydelse särskilt i och med att förvaltningen av de stora rovdjuren har lagts under jaktlagstiftningen. Många regler i förvaltningen handlar ju om arter som i princip inte får jagas. Att tillsyn över jakt efter strikt skyddade arter kan bedrivas av personer som inte är tjänstemän och som har fått en begränsad utbildning i de frågor som de

³³ Se avsnitt 8.1.1 om mål C-240/09.

³⁴ Prop. 1986/87:58 s. 87.

³⁵ Dnr 411-7029-08 En modell för ett utökat regionalt ansvar för rovdjuren m.m. s. 43.

ska bedriva tillsyn över kan enligt utredningen vara otillräckligt för ett effektivt genomförande av reglerna. Vid en översyn av tillsynsbestämmelserna kan det enligt utredningen vara lämpligt att även belysa frågan om avgifter för tillsyn över jakt och artskyddsfrågor.

9 Internationell samverkan

Utredningens bedömning: Det är viktigt att den samverkan på politisk nivå som inletts mellan Sverige, Norge och Finland fortsätter och fördjupas. Eftersom Sverige och Norge delar ansvaret för de skandinaviska rovdjurspopulationerna bör samverkan med Norge på sikt leda till en gemensam syn på rovdjurens bevarande och gemensamma strategier för förvaltningen. Situationen i Finland med minskande vargstam och i Ryssland med omfattande jakt efter varg är oroväckande och ökar behovet av internationell samverkan.

Utredningen berörde internationell samverkan i sitt delbetänkande. En slutsats var att regeringen borde ta initiativ till regelbundna möten på politisk nivå mellan rovdjursansvariga statssekreterare i Norge, Finland och Sverige. Ambitionen borde vara att även inkludera Ryssland i samverkan. Regeringen har sedan dess träffat en överenskommelse med Norge och Finland om utvecklat samarbete, under tecknad av statssekreterarna i svenska Miljödepartementet, norska Miljøverndepartementet och finska Jord- och skogsbruksministeriet. I överenskommelsen anges att samarbetet på politisk nivå om de stora rovdjuren kontinuerligt ska utvecklas, att samarbetet om vargförvaltning ska förstärkas mellan berörda myndigheter i de tre länderna och att parterna ska sträva efter att involvera behöriga myndigheter i Ryssland till ett ökat samarbete. Överenskommelsen undertecknades vid ett gemensamt möte i augusti 2011. Vid samma tillfälle träffades även en överenskommelse mellan Sverige och Norge om förvaltning av genetiskt värdefulla vargar.

I delbetänkandet berörde även utredningen det faktum att rovdjuren inte följer nationsgränserna och att det därför vore mer naturligt att både vid bedömningen av rovdjurens bevarandestatus och förvaltningen av rovdjuren se dem som sammanhängande populationer oberoende av nationsgränser. Stöd för detta synsätt finns i EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora

rovdjur som pekar på vikten av att utveckla förvaltningsplaner på populationsnivå som innebär samordning av förvaltningen över nationsgränser.

Det mest uppenbara behovet av en mer samordnad förvaltning finns mellan Sverige och Norge. Skandinavien är geografiskt sett en halvö, vilket naturligt skapar mer eller mindre avgränsade rovdjurspopulationer. De skandinaviska populationerna är bara delvis förbundna med finska och ryska populationer.¹ På sikt bör Sverige och Norge sträva mot en gemensam syn på rovdjurens bevarande och mot gemensamma strategier för förvaltningen. Det skulle vara en fördel om de skandinaviska rovdjurspopulationerna kunde förvaltas som en helhet oberoende av nationsgränser. Eftersom Norge inte har åtagit sig att följa art- och habitatdirektivet kan Bernkonventionen, som bägge länderna ratificerat, istället vara ett lämpligt ramverk för samverkan.

I Finland har vargpopulationen minskat från cirka 250 till 150 individer på några få år. Varför denna minskning har skett är inte klarlagt, men finska myndigheter misstänker att en orsak kan vara illegalt dödande. Sverige och Finland är bägge medlemmar i EU och måste följa samma EU-rätt och nå samma mål om att behålla eller återställa rovdjurens gynnsamma bevarandestatus. Det talar för att det borde finnas ett större mått av samverkan i rovdjursförvaltningen mellan Sverige och Finland.

Slutligen finns det anledning att upprepa att Ryssland och ryska myndigheter bör knytas närmare till samarbetet. De kontakter som finns mellan forskare i Sverige och forskare i Ryssland bör användas. Utredningen har fått kännedom om att det i den ryska republiken Karelen bedrivs omfattande jakt på en vargpopulation som i dag förmodligen inte är mycket större än den skandinaviska, och att det betalas ut skottpengar för skjutna vargar. Ryssland är inte bundet av Bernkonventionen.

Minskningen av varg i Finland och den omfattande jakten efter varg i Ryssland är oroväckande och ökar behovet av internationell samverkan. En sådan samverkan behövs inte minst för att den genetiska förstärkningen av den skandinaviska vargpopulationen ska lyckas.

¹ Ett alternativt synsätt är att det finns större nordeuropeiska populationer som de skandinaviska rovdjuren utgör mer eller mindre avgränsade delar av. Se mer om detta resonemang när det gäller varg i utredningens delbetänkande, SOU 2011:37.

10 Ekonomiska aspekter

De statliga medel som används för rovdjurens förvaltning är betydande. Den konfliktpotential som rovdjuren medför gör att bevarandet av björn, järv, lo och varg generellt sett är dyrare än bevarandet av andra, mindre konfliktskapande arter.

10.1 Vad kostar rovdjursförvaltningen?

Rovdjursförvaltningen består av många olika beståndsdelar, dvs. olika aktiviteter utförda av olika myndigheter eller andra aktörer. Att sammanställa statens förvaltningskostnader är därför inte lätt. Det är ofta svårt att skilja på arbetet med rovdjur från andra närbesläktade frågor, t.ex. övriga viltfrågor. Det förekommer också betydande variationer mellan åren i förvaltningskostnader. Detta kan bero på flera saker. Enstaka individer av rovdjur kan orsaka oproportionerligt mycket skada eller nya etableringar av revirmarkerande djur kan öka behovet av dialog mellan myndighet och lokalsamhälle.

Den förra statliga utredningen om rovdjuren beräknade de statliga kostnaderna för rovdjursförvaltningen till 155 miljoner kronor per år.¹ Även Riksdagens utredningstjänst (RUT) har genomfört beräkningar av rovdjursförvaltningens kostnader, dock anges inte någon total kostnad i denna promemoria.² Enligt utredningens egna sammanställningar är statens årliga kostnader för de samlade förvaltningsåtgärderna cirka 160 miljoner kronor.

Kostnaderna är fördelade enligt tabell 10.1 med årliga variationer.

¹ Rovdjuren och deras förvaltning, SOU 2007:89.

² Riksdagens utredningstjänst 2010. Kostnader för rovdjurspolitiken. Dnr 2010:1528.

Tabell 10.1 Ungefärlig fördelning av använda medel inom den svenska rovdjursförvaltningen (kronor). Siffrorna representerar ungefärliga medelvärden för de tre senaste åren

<i>Central förvaltning</i>	
Naturvårdsverket	2 500 000
Viltskadecenter	5 000 000
Statens veterinärmedicinska anstalt	1 800 000
Rovdjursforum & DNA-analys	10 000 000
Informationsverksamhet, Rovdjurscenter	8 000 000
<i>Regional förvaltning</i>	
Länsstyrelserna (förutom inventering, se nedan)	18 500 000
<i>Tidsbegränsade satsningar</i>	
Kompetenshöjande åtgärder länsstyrelserna	8 000 000
Rovdjursakutgrupper	4 000 000
Predationsstudie Sametinget	2 000 000
<i>Bidrag (förebyggande åtgärder) och ersättning (skada)</i>	
Rennäringen	55 000 000
Ersättning annat än ren	1 000 000
Bidrag annat än ren	4 000 000
<i>Inventering</i>	
Länsstyrelserna	24 500 000
Samebyar	3 200 000
Övrigt utanför renskötselområdet	1 500 000
<i>Forskning</i>	
Viltvårdsfonden	10 000 000
Summa	159 000 000

10.2 Resurser i rovdjursförvaltningen

Utredningens bedömning: Förvaltningen på regional nivå lider av resursbrist. Mer resurser bör tillföras.

Utredningen har tagit del av synpunkter om att länsstyrelserna lider av brist på resurser för arbetet med rovdjuren. Denna bild har framkommit dels i utredningens personliga möten med länsstyrelsernas tjänstemän och viltförvaltningsdelegationernas ledamöter och dels i en skrivelse från länsstyrelserna i mellersta och norra

rovdjursförvaltningsområdet till regeringen.³ Synpunkterna består huvudsakligen i att länsstyrelsernas gradvist utökade ansvar och mandat i rovdjursförvaltningen inte har mötts med en motsvarande höjning av resursnivån. På grund av detta har länsstyrelserna inte kunnat fullgöra de uppgifter som de tilldelats på ett, enligt dem själva, tillfredsställande sätt. Som ett exempel har norra förvaltningsområdet angett att det saknas 14 miljoner kronor i finansiering i relation till vad länsstyrelserna själva anser behövs för att genomföra sina uppgifter inom rovdjursförvaltningen.

Ökade kostnader inom rovdjursförvaltningen beror främst på den regionaliserade förvaltningen, som inneburit nya uppgifter för länsstyrelserna, samt ökande rovdjursstammar. Dessutom uppstår nya kostnader när rovdjur sprider sig söderut, till län som tidigare inte har haft några fasta stammar av rovdjur.

Det har dock tillförts vissa medel till länsstyrelserna de senaste åren. Dels har det tillförts medel för kompetenshöjande åtgärder i samband med införandet av viltförvaltningsdelegationerna, och dels har man bildat rovdjursakutgrupper i Dalarnas och Värmlands län. Enligt länsstyrelserna har dessa medel varit otillräckliga i relation till de ökade kostnaderna. En del av dessa kostnader har därför täckts av länsstyrelsernas förvaltningsanslag,⁴ som inte har ökat i motsvarande grad. Troligen har rovdjursförvaltningen därmed trängt undan annan verksamhet inom länsstyrelserna.

I olika delar av betänkandet (se avsnitt 6.4, 6.5 och 7.3) har utredningen identifierat specifika områden inom länsstyrelsens arbete med rovdjur där mer resurser är en del av lösningen. Dessa resurser bör tillföras länsstyrelserna inom ramen för en allmän satsning på rovdjursarbetet där hänsyn även tas till att resursnivån de senaste åren inte har motsvarat den arbetsbelastning och viktiga roll som länsstyrelserna har i rovdjursförvaltningen. I kapitel 11 redovisas de ökade kostnaderna för staten med anledning av utredningens förslag.

³ Länsstyrelserna i norra och mellersta förvaltningsområdet, Medel för den regionaliserade rovdjursförvaltningen. Skrivelse överlämnad till Socialdepartementet 2011-12-08.

⁴ Länsstyrelsen i Kalmar län, 2011, Uppdrag nr 20 enligt regleringsbrevet 2011, Missiv till Regeringen, Miljödepartementet, 218-5579-11.

10.3 Anslagsstruktur

Utredningens förslag: Rovdjursförvaltningen ska i huvudsak finansieras genom ett nytt anslag för rovdjursförvaltning som bör disponeras av Naturvårdsverket. Anslaget ska ligga under utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård, i statens budget.

De huvudsakliga aktörerna inom rovdjursförvaltningen är Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Sametinget. Naturvårdsverket är ansvarigt för att verkställa regeringens rovdjurspolitik på nationell nivå medan länsstyrelserna och Sametinget är aktiva på regional nivå respektive inom renskötselområdet. Arbetet som bedrivs på länsstyrelserna finansieras antingen genom länsstyrelsens allmänna förvaltningsanslag eller genom överföringar av medel från anslag som Naturvårdsverket disponerar.⁵ Medlen från Naturvårdsverket är i regel riktade till en speciell aktivitet eller ett verksamhetsområde. Figur 10.1 beskriver hur de olika aktiviteterna inom den regionala förvaltningen utförs och finansieras. De resursförstärkningar som gjorts de senaste åren har i regel varit tidsbestämda. Två sådana satsningar har varit kompetenshöjande medel till länsstyrelserna som betalats ut åren 2009–2011 och försöket med rovdjursakutgrupper i Dalarnas och Värmlands län åren 2007–2010.

Figur 10.1 Schematisk visualisering över aktiviteter inom regional förvaltning och hur de finansieras

Aktivitet	Utförs av	Finansieras genom	Anslag
→	→	→	→
Viltförvaltningsdelegationen	Länsstyrelsen	Länsstyrelsen	Förvaltningsanslag
Dialog och information			
Beredning av ärenden, bidrag & ersättning			
Beredning av skyddsjaksärenden			
Övrig ordinarie verksamhet	Länsstyrelsen	Länsstyrelsen	Förvaltningsanslag
Genomförande av skyddsjakt			
Inventering			
Kompetenshöjande medel (2009-11)			
Information Rovdjurscentrum (2009-11)			
Akutgrupper (2011)			
Bidrag & ersättning för skada (ej ren)			
Akutgrupperna (2007-10)			
Bidrag till stängsel			
Bidrag & ersättning för skada på ren			
Samebyarnas inventering	Sametinget	Sametinget	Främjande av rennäringen (UO 23)
Bidrag & ersättning för skada på ren			
			1:3 Årgärder för värdefull natur (UO 20)
		Naturvårdsverket	1:8 Ersättning för viltskador mm. (UO 23)
		Jordbruksverket	Landsbygdsprogrammet (UO 23)
			1:8 Ersättning för viltskador mm. (UO 23)

⁵ Och även Statens jordbruksverk för permanenta skadeförebyggande åtgärder för skada på annat än ren.

Som framgår av figur 10.1 så är länsstyrelsernas rovdjursarbete finansierat i huvudsak genom två olika anslag, utöver det egna förvaltningsanslaget. Utredningens bedömning är att det finns fördelar med att renodla och tydliggöra strukturen i hur rovdjursförvaltningen finansieras. Ett skäl till detta har varit de svårigheter som utredningen har stött på i samband med att man försökt sammanställa länsstyrelsernas kostnader och hur de finansierats. Vidare anser utredningen att fördelarna med en tydligare struktur av finansieringen är att det blir lättare att planera och följa upp verksamheten samt att flexibiliteten kan öka genom att medel kan flyttas mellan olika verksamhetsområden. Utredningen förordar också en ökning av resurserna inom förvaltningen (se avsnitt 10.2). En sådan satsning görs med fördel genom ett och samma anslag för att öka tydligheten i regeringens intentioner.

Utredningen förespråkar därför en förändring av hur rovdjursförvaltningen är finansierad genom en sammanslagning av de många olika finansieringsvägarna till en sammanhållen ”penningpåse” med medel till rovdjursförvaltningen. Detta anslag bör utgöra en sammanslagning av de två centrala anslagen 1:3 *Åtgärder för värdefull natur* (UO⁶ 20) och 1:8 *Ersättning för viltskador mm.* (UO 23) till ett nytt anslag för rovdjursförvaltning (UO 20). Anslaget bör disponeras av Naturvårdsverket. I relation till dagens modell för hur förvaltningen finansieras (figur 10.1) så visar figur 10.2 hur en ny modell med ett anslag för rovdjursförvaltning skulle kunna se ut.

Figur 10.2 Förslag på ny modell för finansiering av rovdjursförvaltningen. Ett nytt anslag för rovdjursförvaltning föreslås gå via Naturvårdsverket och vidare ut till aktörerna i förvaltningen

Aktivitet →	Utförs av →	Finansieras genom →	Anslag →
Viltförvaltningsdelegationen Dialog och information Beredning av ärenden, bidrag & ersättning Beredning av skyddsjaktsärenden Övrig ordinarie verksamhet	Länsstyrelsen	Länsstyrelsen	Förvaltningsanslag
Inventering Riktade satsningar inom kompetens & information Nationell pott för skydds jakt Akutgrupper Bidrag & ersättning för skada (ej ren)		Naturvårdsverket	
Bidrag & ersättning för skada på ren	Sametinget	Naturvårdsverket/Sametinget	Anslag för rovdjursförvaltning (UO 20)
Bidrag till stängsel mm. (ej ren)	Länsstyrelsen	Jordbruksverket	Landsbyggsprogrammet (UO 23)

Vid konstruktionen av ett nytt anslag måste hänsyn tas till de särskilda förhållanden som råder för rovdjursförvaltningen, med stor

⁶ Utgiftsområde.

variation i kostnader både mellan år och mellan län. Bland annat varierar kostnaderna för skador kraftigt. För att skapa en större flexibilitet bör möjligheterna att vid behov få disponera föregående års anslagssparande övervägas.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen ska enligt kommittédirektivet och i enlighet med 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) redovisa samhällsekonomiska konsekvensanalyser av de förslag som utredningen presenterar i betänkandet. I de fall förslagen har statsfinansiella konsekvenser ska finansieringsförslag lämnas. Betänkandet innehåller förslag på nya regler. I dessa fall ska betänkandet enligt 15 a § kommittéförordningen ange konsekvenserna av förslagen på ett sådant sätt att de motsvarar kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

11.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Av de förslag som utredningen presenterar i betänkandet har fokus i arbetet legat på att föreslå nya målnivåer för björn, järv, lo och varg. Utgångspunkten för detta arbete har inte varit samhällsekonomisk effektivitet, utan att rovdjurens gynnsamma bevarandestatus ska behållas eller återställas i enlighet med art- och habitatdirektivet.¹ Förslagen syftar således till att genomföra art- och habitatdirektivets övergripande mål och syfte för de arter som utredningens uppdrag har avsett.

Rovdjuren är en fråga av allmänt intresse, och på sätt och vis berörs Sverige som helhet med alla dess medborgare och organisationer av utredningens förslag. De som i större utsträckning kommer att beröras av förslagen är de människor och organisationer som kommer i kontakt med rovdjuren. Utredningen har i kapitel 3 redogjort för att tamdjursägare och jägare är de grupper som oftast kommer i kontakt med rovdjuren. De myndigheter

¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

inom den statliga förvaltningen som i första hand berörs av förslagen i detta betänkande är Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Sametinget.

Utredningen har redogjort för förslag och bedömningar i kapitel 5-10. Konsekvenser av respektive förslag och bedömning redovisas löpande nedan.

I redovisningen av statens kostnader p.g.a. förslagen används årtalen 2013 och 2024 som referenspunkter för olika kostnader och deras nivåer. Årtalet 2013 refererar till det första året då utredningens förslag kan träda i kraft. Det är således ett antagande som utredningen har gjort för att kunna beskriva kostnaderna. Om utredningens förslag genomförs vid ett senare tillfälle, så kan 2013 utläsas som det första året efter förslagen har genomförts. Årtalet 2024 refererar till det år då utredningen har föreslagit att de nationella målen för järv och varg senast ska vara uppnådda. Alla kostnader är angivna i 2012 års prisnivå.

11.1.1 Mål för rovdjuren

I kapitel 5 redogör utredningen för ett förslag som inte innebär någon märkbar förändring för arterna björn och lo medan stammarna av järv och varg ska öka så att gynnsam bevarandestatus återställs, senast till 2024. När gynnsam bevarandestatus har återställts för järv och varg förväntar sig utredningen att stammarna förvaltas på en nivå så att de inte hamnar under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. I praktiken bör detta innebära att arterna förvaltas något över referensvärdet, åtminstone som ett genomsnitt över några år.

Järv

De senaste åren har det registrerats i genomsnitt 104 föryngringar² per år, motsvarande ungefär 650 individer.³ ⁴ Utredningens förslag är att artens gynnsamma bevarandestatus ska vara återställd senast 2024. Utredningen har i sitt delbetänkande redogjort för att referensvärdet för gynnsam bevarandestatus bör vara 850 individer, mot-

² Dvs. antal kullar.

³ Utredningens delbetänkande, SOU 2011:37.

⁴ Preliminära inventeringsresultat av järv från 2011 är 118 föryngringar, Rapport från Viltskadecenter 2011-8.

svarande ungefär 133 föryngringar. Sammantaget leder detta till att järvpopulationen ska öka med cirka 29 föryngringar, motsvarande ungefär 30 procent, senast till 2024.

Järven orsakar skada för rennärigen. I kapitel 3 redovisas att forskare har uppskattat järvens predation på ren till 6 000–15 000 renar per år. I Sverige finns cirka 4 600 renägare fördelade på 51 samebyar. Totalt äger dessa renägare cirka 250 000 renar. Järvens utbredningsområde sammanfaller till stor del med renskötselområdet. Det finns dock observationer som tyder på att järvstammen delvis har expanderat till skogslandet söder- och österut, utanför renskötselområdet.⁵ Om denna expansion fortsätter så behöver en ökning av järvpopulationen inte medföra en jämförbar ökning av predation på renar. Osäkerheten kring järvens utbredningsområde är dock påtaglig och det pågår forskning på området. I takt med den ökande järvstammen förväntas också skadeförebyggande åtgärder inom renskötseln bli mer effektiva, delvis på grund av utredningens förslag i avsnitt 6.3.1.

De sammantagna effekterna av utredningens förslag om mål för järvstammen är svåra att förutspå. Utredningen gör bedömningen att en ökande järvstam sannolikt leder till fler järvdödade renar. I takt med att antalet föryngringar ökar så kommer därför skadorna för rennärigen också att öka. Under förutsättning att staten lämnar tillräcklig ekonomisk kompensation drabbas inte rennärigen ekonomiskt, men möjligheterna att bedriva en traditionell renskötsel kan ändå påverkas.

Med ett ökat antal järvföryngringar ökar statens kostnader för järvens del av rovdjursersättningen till rennärigen. För varje järvföryngring inom renskötselområdet betalar Sametinget 200 000 kronor i ersättning till berörd sameby.⁶ Om antalet föryngringar ska öka med 29 stycken, och alla dessa sker inom renskötselområdet, kommer detta resultera i en ökning av statens årliga kostnader med 5,8 miljoner kronor ($29 \cdot 200\,000 = 5,8$ miljoner).

Förvaltningen bör dock sträva efter att uppnå en långsam och kontrollerad ökning av järvpopulationen för att begränsa skadorna för rennärigen (se avsnitt 5.4). En långsam ökning av populationen leder också till en långsam ökning av statens kostnader för ersättning. Utredningen har föreslagit att målet om gynnsam

⁵ SOU 2011:37.

⁶ Sametinget betalar även ersättning för regelbunden och tillfällig förekomst av järv inom en sameby. Denna del av ersättningen är dock marginell i jämförelse med ersättning för föryngringar.

bevarandestatus ska nås senast 2024. Statens kostnader kan därför förväntas öka med cirka 480 000 kronor varje år tills målet är uppnått år 2024. Då kommer statens årliga kostnad vara 5,8 miljoner kronor högre än i dag. Om järvstammens ökning sker snabbare kan kostnaderna förväntas öka snabbare.

Tabell 11.1 Ökning av statens årliga kostnader (kronor) för järvstammens utveckling enligt utredningens förslag

Typ av kostnad	2013	2024
Ersättning förekomst av järv	480 000	5 800 000
Summa	480 000	5 800 000

Varg

Vargstammen i Sverige har ökat under en lång period. Vintern 2010/2011 kunde 28 föryngringar konstateras, motsvarande ungefär 280 individer.⁷ Utredningens förslag är att artens gynnsamma bevarandestatus ska vara återställd senast 2024. Utredningen har i sitt delbetänkande redogjort för att referensvärdet för gynnsam bevarandestatus bör vara 450 individer, motsvarande ungefär 45 föryngringar. Sammantaget leder detta till att vargpopulationen ska öka med cirka 17 föryngringar, motsvarande ungefär 60 procent, senast till 2024.

Konsekvenserna av en ökande vargstam beror till stor del på hur och var vargstammen växer. En långsam tillväxt mot målet kan, som utredningen beskrivit i kapitel 5, innebära att näringar och människor kan anpassa sig till vargens förekomst. Om skadorna ska hållas på en nivå jämförbar med dagens så måste dock djurägare i tänkta spridningszoner vidta skadeförebyggande åtgärder i större utsträckning än vad som hittills har skett. Medel för permanenta skadeförebyggande åtgärder finns reserverade i landsbygdsprogrammet. Ökningen av vargstammen kommer också att påverka jakten. I områden med nya vargetableringar kommer jägare att få konkurrens om det jaktbara viltet samt att riskerna att jaga med lösa hundar kommer att öka. Markägare kan eventuellt märka en minskad efterfrågan på jaktmark i eller nära vargrevir.

De sammantagna effekterna av utredningens förslag om mål för vargstammen är svåra att förutspå. Utredningen uppskattar att målet att

⁷ Varg i Sverige vintern 2010/2011, Preliminär statusrapport, Viltskadecenter 2011-09.

nå gynnsam bevarandestatus senast till 2024 kommer att innebära en ökning av antalet vargdödade tamdjur, främst får i södra Sverige. Detta kommer ha effekter på jordbruksföretag. Även med statlig ersättning för skador skapar rovdjursangrepp merarbete för företagen och upplevs dessutom ofta som obehagligt av närmast berörda personer.

Utredningen bedömer att skadeförebyggande åtgärder måste öka för att möjliggöra att vargens gynnsamma bevarandestatus återställs. Detta gäller till stor del områden i södra Sverige som hittills endast har haft sporadisk förekomst av varg. År 2011 delade staten ut cirka 4 miljoner kronor i bidrag till skadeförebyggande åtgärder. Dessa åtgärder avsåg hela Sverige, men inte skydd av renar. Utredningen bedömer att en temporär förstärkning med 2 miljoner kronor per år under en sexårsperiod behövs. Detta skulle innebära att det tillsammans med nuvarande 4 miljoner kronor per år sammanlagt investerades 36 miljoner kronor i skadeförebyggande åtgärder under de kommande sex åren. Ökningen av statens kostnader jämfört med utgångsläget är därför 12 miljoner kronor (2 miljoner * 6 år). Satsningen ligger i linje med de bedömningar som Naturvårdsverket och Viltskadecenter har presenterat om kostnader för att ge bidrag till alla fårbesättningar i spridningszonen i områden med lägre täthet av får.⁸

En ökning av antalet angripna tamdjur leder också till att statens kostnader för ersättning för skador kommer att öka. År 2011 betalade staten ut 961 000 kronor för skada på tamdjur, annat än ren, orsakad av varg.⁹ Även om en effektiv användning av skadeförebyggande åtgärder kan leda till att skadornas omfattning inte nödvändigtvis följer storleken på vargstammen, så gör ändå utredningen bedömningen att skadorna kommer öka ungefär i nivå med ökningen av populationen. I kapitel 5 har utredningen förespråkat att förvaltningen bör sträva efter att nå målet om återställande av gynnsam bevarandestatus i en långsam takt. Då stammen har nått en populationsnivå motsvarande referensvärdet för gynnsam bevarandestatus förväntas kostnaderna för vargens del av rovdjursersättningarna vara cirka 600 000 kronor högre än i dag, dvs. en lika stor ökning som ökningen av vargstammen (60 procent). Om man antar att ökningen sker i en långsam linjär takt, åtminstone i genomsnitt, kommer statens kostnader att öka med 50 000 kronor varje år fram

⁸ Prioritering av förebyggande åtgärder vid rovdjursangrepp i särskilt tamdjurstäta områden, Rapport från Naturvårdsverket 2011.

⁹ Viltskadestatistik 2011, Viltskadecenter.

tills målet är nått år 2024. Om vargstammens ökning sker snabbare kan kostnaderna förväntas öka snabbare.

En större vargstam kan också förväntas få konsekvenser i form av ökade skador för rennäringen. Även om utredningen föreslår att vargens utbredning i renskötselområdet också i fortsättningen ska begränsas (se kapitel 5), är det troligt att en större vargstam också innebär ökade angrepp på renar. Under förutsättning att staten lämnar tillräcklig ekonomisk kompensation drabbas inte rennäringen ekonomiskt, men möjligheterna att bedriva en traditionell renskötsel kan ändå påverkas. Mellan åren 2005–2010 betalade Sametinget i genomsnitt ut 1,3 miljoner kronor per år i ersättning för vargförekomst i samebyarna.¹⁰ Ersättningen varierar kraftigt mellan åren och beror för varje år endast på några få individer, i vissa fall en enda. Utredningen gör bedömningen att vargförekomst i renskötselområdet kommer att öka i linje med en ökande vargstam. Även här bedömer utredningen att de årliga kostnaderna kommer att öka med 60 procent dvs. till 2 miljoner kronor per år då målet om gynnsam bevarandestatus har uppnåtts år 2024. Om man antar att vargstammen tillväxer gradvis kommer statens kostnader att öka med 58 000 kronor varje år tills målet är uppnått 2024. Då kommer statens årliga kostnad för vargens skada inom renskötselområdet vara 700 000 kronor högre än i dag. Om vargstammens ökning sker snabbare kommer kostnaderna att öka snabbare.

Statens årliga kostnad för vargens skador i hela landet beräknas då målet är uppnått 2024 vara 1,3 miljoner kronor högre än i dag. På vägen dit kan de årliga kostnaderna förväntas öka med 108 000 kronor varje år. De sex första åren tillkommer dessutom en tidsbegränsad satsning på skadeförebyggande åtgärder på 2 miljoner kronor per år. Om vargstammens ökning sker snabbare kan kostnaderna förväntas öka snabbare.

¹⁰ Källa: Sametinget.

Tabell 11.2 Ökning av statens årliga kostnader (kronor) för vargstammens utveckling enligt utredningens förslag

Typ av kostnad	2013	2024
Skadeförebyggande åtgärder	2 000 000	
Ersättning för skada annat än ren	50 000	600 000
Ersättning ren	58 000	700 000
Summa	2 108 000	1 300 000

11.1.2 Förvaltning

I kapitel 6 lämnar utredningen flera förslag och bedömningar inom olika förvaltningsområden.

Regional förvaltning

Förslagen i avsnitt 6.1 syftar till att förenkla och förtydliga rovdjursförvaltningen. Utredningen har föreslagit bl.a. att Naturvårdsverkets och viltförvaltningsdelegationernas uppgifter förändras något, att samverkansrådets roll till viss del försvinner och att det behövs en översyn av regelverket som rör viltförvaltningsdelegationernas ansvar och arbetsuppgifter. Utredningen har också, som beskrivs i avsnittet, funderat över alternativa lösningar. Ett sådant alternativ är att använda större geografiska områden än länen som bas för rovdjursförvaltningen. Utredningens analys resulterade dock i att det för närvarande inte är lämpligt att ändra på systemet med länsvisa viltförvaltningsdelegationer. De myndigheter som främst berörs av förslagen är länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Kostnaderna av förslagen bedöms inte medföra någon skillnad jämfört med rådande system. Även alternativa förslag bedömdes inte medföra några stora skillnader i kostnad. Utredningen gör bedömningen att förvaltningsarbetet genom förslagen kommer att framstå som tydligare vilket kan ha positiva effekter på attityder mot förvaltningsmyndigheter i rovdjursfrågan.

Genetisk förstärkning av vargstammen

Förslaget om ett sexårigt program för genetisk förstärkning av den skandinaviska vargpopulationen (avsnitt 6.2.1)

Förslaget ligger i princip i linje med de beslut som redan tagits om att genetiskt förstärka den svenska vargstammen. En skillnad i utredningens förslag är att arbetet systematiseras fram till 2018, vilket är en förlängning av tiden inom vilken ett mer aktivt förstärkningsarbete ska ske, enligt de beslut som finns i dag. Kostnaderna för arbetet är i stor grad beroende på resultatet, dvs. om genomförda åtgärder fungerar. Kostnaderna för olika åtgärder har redovisats av Naturvårdsverket.¹¹ Utredningen gör inga andra bedömningar avseende kostnaderna än Naturvårdsverket har redovisat.

Förslaget om att analysera och beskriva hur och var man kan anlägga korttidshägn (avsnitt 6.2.4)

Med hänsyn till utfallen av de genomförda flyttarna av varg inom Sverige, då tendensen att återvändra till fångstplatsen varit stark, har utredningen föreslagit att regeringen ska uppdra åt Statens jordbruksverk att analysera och beskriva hur man kan anlägga ett korttidshägn för varg. Syftet med att använda hägn är att bryta återvandringstendensen. Utredningen har inte kunnat göra någon uppskattning av kostnaderna av eventuella hägn på grund av brist på underlagsmaterial. Kostnadsberäkningar är en del av det föreslagna uppdraget till Statens jordbruksverk.

Ekonomisk kompensation

Förslaget om möjlighet för samebyar att ansöka om bidrag för skadeförebyggande åtgärder (avsnitt 6.3.1)

Utredningen har lagt detta förslag i syfte att minska rovdjurspredation på renar och stärka kunskapen om metoder för skadeförebyggande åtgärder samtidigt som medel inte ska användas till åtgärder med liten effekt. Därför har utredningen bedömt att en sameby ska kunna ansöka om bidrag för skadeförebyggande åtgärder hos länsstyrelsen. Utredningen har inte lämnat något förslag till

¹¹ Genetisk förstärkning av den svenska vargstammen, Rapport från Naturvårdsverket 2010.

författningsändringar. Däremot har utredningen i stora drag beskrivit hur ett regelverk kan vara utformat för att uppnå vad utredningen anser önskvärt. En grov uppskattning av förslagets konsekvenser har därför gjorts.

Det är viktigt att påpeka att utbetalda bidrag för skadeförebyggande åtgärder från statens sida är en investering som i grunden kan förväntas vara lönsam. En grov beräkning utifrån antaganden att bidrag årligen lämnas ut för motsvarande 100 000 renar, leder till en årlig kostnad för staten på 5 miljoner kronor (eftersom bidraget enligt förslaget är max 50 kronor per ren blir detta $100\,000 * 50 = 5\,000\,000$). Förslaget leder till kostnader i form av investeringar i åtgärder, samtidigt görs besparingar i mindre antal dödade renar. Besparingarna görs av renskötarna medan kostnaderna bärs av staten och renskötarna. Förslaget kan förväntas leda till ökade administrativa kostnader för samebyarna och länsstyrelserna i och med ansökningsförfarandet. Dessa kostnader beror till stor del på hur förslaget utformas i detalj. Utredningen kan därför inte göra någon uppskattning av dessa kostnader.

Tabell 11.3 Ökning av statens årliga kostnader (kronor) för bidrag till skadeförebyggande åtgärder inom rennäringen enligt utredningens förslag

Typ av kostnad	2013
Utbetalning bidrag	5 000 000
Summa	5 000 000

Förslaget om ett nytt ersättningssystem för skada på ren orsakad av björn (avsnitt 6.3.1)

Utredningen har gjort bedömningen att det nuvarande ersättningssystemet för skada på ren orsakad av björn inte är ändamålsenligt eftersom att det inte ger rättvisa kompensationer till dem som drabbas. Uppgiften att föreslå ett komplett och färdigt ersättningssystem har utredningen ansett ligga utanför direktiven som styr utredningens arbete. Ett nytt ersättningssystem kan förväntas öka statens kostnader för skadeersättningar och samtidigt förbättra möjligheterna för renskötare att bedriva renskötsel. Den myndighet som ska utveckla förslaget bör göra en detaljerad konsekvensanalys av förslaget. Trots detta har utredningen gjort en mycket grov uppskattning av vad det skulle innebära att införa ett ersätt-

ningssystem i linje med det som angetts i betänkandet. Bedömningen är att ett nytt ersättningssystem skulle innebära en total ersättning för björndödade renar på cirka 10 miljoner kronor, att jämföra med dagens cirka 1,6 miljoner kronor. Således skulle utredningens förslag innebära en ökning på cirka 8,4 miljoner kronor per år jämfört med dagens nivå. Till detta kommer kostnader för inventering av björnstammen i området kring kalvningslandet. Utredningen har tagit del av en rapport som uppskattat kostnaderna för en nationell björninventering till cirka 3 miljoner kronor.¹² Kostnaderna för denna inventering som är direkt kopplad till samebyarnas ersättning antas vara en tredjedel, dvs. 1 miljon kronor.

Tabell 11.4 Ökning av statens årliga kostnader (kronor) för ersättning för skada på ren orsakad av björn enligt utredningens förslag

Typ av kostnad	2013
Ersättning för björnskadade renar	8 400 000
Inventering av björn	1 000 000
Summa	9 400 000

Förslaget om att ta hänsyn till allmän prisutveckling då beslut fattas om ersättningsnivåer för järv, lodjur och varg (avsnitt 6.3.1)

Utredningen har gjort bedömningen att ersättningsnivåerna till rennäringen bör öka i nivå med den allmänna prisutvecklingen. Den årliga ersättningen till rennäringen har de senaste åren varit 50–60 miljoner kronor. En årlig ökning i takt med Sveriges inflationsmål, att den årliga ökningen av konsumentprisindex ska vara 2 procent, motsvarar därför cirka 1 miljon kronor. Att hänsyn tas till allmän prisutveckling kan förväntas öka statens kostnader för skadeersättningar och samtidigt förbättra möjligheterna för renskötare att bedriva renskötsel.

Tabell 11.5 Ökning av statens årliga kostnader (kronor) för att öka ersättningen för skada på ren i nivå med allmän prisökning enligt utredningens förslag

Typ av kostnad	2013
Ökning av ersättning för skada	1 000 000
Summa	1 000 000

¹² Schneider M. 2011. Inventering och uppföljning av björn, Förslag till strategi för Sverige 2012-2016

Förslaget om prioritering för skadeförebyggande åtgärder för tamdjur annat än ren (avsnitt 6.3.2)

Syftet med förslaget är att underlätta för en jämnare fördelning av vargpopulationen över landet, renskötselområdet undantaget. Medel för dessa åtgärder är redan avsatta inom ramen för landsbygdsprogrammet. Mellan 2010–2013 finns det 40 miljoner kronor. I avsnittet om konsekvenser av utredningens förslag rörande vargstammens utveckling redogjordes för en ökning av kostnader för skadeförebyggande åtgärder (avsnitt 11.1.2).

Dialog med lokalbefolkningen

Förslaget om ökade resurser i den regionala förvaltningen (avsnitt 6.4.4 och 10.2)

Utredningen har gjort bedömningen att det finns ett behov av förstärkning av resurser för den regionala förvaltningen. Förstärkningen bör ligga i linje med de förstärkningar som gjordes i och med rovdjursakutgrupperna i Dalarnas och Värmlands län. Regeringen förstärkte då resurserna med 2 miljoner kronor per län årligen. Förstärkningen av medel anses vara viktig för att skapa förtroende för länsstyrelsens förvaltning, som ofta sker genom ökad tillgänglighet. Medlen bedöms vara viktiga för att förebygga och behandla lokala konflikter som har visat sig kunna uppstå i rovdjursfrågan. Alla län i landet behöver inte en förstärkning av medel som är lika med de 2 miljoner kronor som försökslänen för rovdjursakutgrupper fick. Nationellt bedöms en årlig förstärkning av medel till länsstyrelsernas arbete med 15 miljoner kronor behövas.

Tabell 11.6 Ökning av statens årliga kostnader (kronor) för att öka resurserna för länsstyrelsernas arbete med rovdjur enligt utredningens förslag

Typ av kostnad	2013
Ökning av resurser till länsstyrelserna	15 000 000
Summa	15 000 000

Förvaltningsplaner

Förslaget om att alla som drabbas av rovdjursangrepp och ansöker om skydds jakt ska behandlas likvärdigt och inte belastas med kostnader (avsnitt 6.5.2)

Utredningen har gjort bedömningen att det är otillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv att personer eller organisationer som ansöker om skydds jakt kan behandlas på olika sätt när det gäller hur skydds jakten genomförs. Att genomföra en skydds jakt kan vara arbetskrävande och dyrt. Utredningen anser att principen för kostnader kopplade till genomförande av skydds jakt ska vara att alla som får skydds jakt beviljad ska behandlas likvärdigt och inte belastas av kostnader. Länsstyrelserna har olika tillvägagångssätt för genomförande av skydds jakt. Dessa olikheter speglar ofta de förutsättningar som finns i länen. Med principen att den som ansökt om skydds jakt inte ska behöva ta kostnaderna för att genomföra skydds jakten bedömer utredningen att det för vissa länsstyrelser kommer att bli ökade kostnader. Länsstyrelserna bör kunna ansöka om extra medel hos Naturvårdsverket, som bör ha en reserverad nationell pott för skydds jakt. Utredningen gör bedömningen att statens kostnader för att verkställa beslutad skydds jakt kommer att öka med 4 miljoner kronor per år. De ökade statliga kostnaderna avser skydds jakt på rovdjur. Utredningen har inte tagit ställning till hur kostnader för annan skydds jakt ska bäras.

Tabell 11.7 Ökning av statens årliga kostnader (kronor) för att länsstyrelserna ska kunna söka medel från Naturvårdsverket för att kunna genomföra skydds jakt enligt utredningens förslag

Typ av kostnad	2013
Nationell pott för skydds jakt	4 000 000
Summa	4 000 000

11.1.3 Illegal jakt

Förslaget om ändring i 28 d § jaktförordningen (avsnitt 7.4)

Utredningen har i kapitel 7 föreslagit en ändring av 28 d § jaktförordningen (1987:905). Ändringen innebär att den som dödat ett rovdjur med stöd av 28 § samma förordning ska anmäla händelsen till länsstyrelsen i stället för till polismyndigheten. Utredningen har

föreslagit ändringen mot bakgrund av den kritik som framförts till utredningen. Kritiken handlar om att många avstår från att använda sig av skyddsjaktsmöjligheten i bestämmelsen eftersom det leder till en skyldighet att kontakta polisen och en risk för att polisen tar vapnet i beslag under utredningen av händelsen. Utredningen har gjort bedömningen att någon form av anmälningsskyldighet måste finnas, inte minst för att Naturvårdsverket ska kunna sammanställa antalet rovdjur som dödas med stöd av bestämmelsen. Utredningens bedömning är att anmälan bör kunna ske till länsstyrelsen. Antalet anmälningar enligt 28 d § jaktförordningen är ytterst få varför förslaget förväntas få begränsade ekonomiska konsekvenser. Dessa bedöms kunna finansieras inom befintlig ram. Förslaget förväntas inte få några konsekvenser för brottsutvecklingen.

11.1.4 Översyn av lagstiftningen

Förslaget om tillsättande av utredning om översyn av lagstiftning

Utredningen har i kapitel 8 argumenterat för att regeringen bör tillsätta en särskild utredare för att genomföra en översyn av relevant lagstiftning. Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser utöver statens kostnader för att genomföra en statlig utredning.

11.1.5 Ekonomiska aspekter

Förslaget om förändringar i anslagsstrukturen avseende rovdjursförvaltningen (avsnitt 10.3)

Utredningen har i kapitel 10 redogjort för ett förslag att renodla finansieringen av det regionala förvaltningsarbetet med rovdjur genom att skapa ett nytt anslag för rovdjursförvaltning under utgiftsområde 20, allmän miljö- och naturvård, i statens budget. Anledningen är främst att tydliggöra och förenkla processen för hur förvaltningen finansieras. Förslaget förväntas skapa bättre förutsättningar för en effektiv förvaltning av rovdjur på den regionala nivån. Övriga konsekvenser bedöms vara marginella.

11.2 Finansiering av statens kostnader

Det är värt att påpeka att underlaget och beräkningarna i avsnitt 11.1 ska ses som en grov uppskattning och bör tolkas med försiktighet.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att statens kostnader, om utredningens förslag genomförs, på kort sikt (0–5 år) kommer att vara cirka 37 miljoner kronor högre än i dag. På lång sikt kommer kostnaderna stabiliseras och vara drygt 41 miljoner kronor högre än i dag (tabell 11.8).

Statens kostnader kommer således öka i två steg: en kraftig engångsökning och en svag jämn ökning den kommande tolvårsperioden. Den långsamma ökningen är kopplad till de långsamt växande stammarna av järv och varg som utredningen har föreslagit som lämplig väg mot målet att återställa den gynnsamma bevarandestatusen. Om ökningen av rovdjursstammarna sker snabbare kan också ökningen av kostnaderna förväntas ske snabbare.

Ökningen av statens kostnader anser utredningen vara en nödvändig investering i rovdjursförvaltningen inte bara för att staten ska säkerställa behållandet eller återställandet av gynnsam bevarandestatus av björn, järv, lo och varg, utan i hög grad också för att öka acceptansen. Utredningen anser att de ökade resurserna som behövs inom rovdjursförvaltningen bör tas från anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. De beräknade kostnaderna för utredningens förslag, 37-41 miljoner kronor per år, motsvarar 6-7 procent av anslaget 1:3 (enligt statens budget för 2012).

Tabell 11.8 Sammanställning av ökningen av statens årliga kostnader (kronor) för rovdjuren av utredningens förslag

Förslag avseende	Kostnad 2013	Kostnad 2024
Järvstammens utveckling (tabell 11.1)	480 000	5 800 000
Vargstammens utveckling (tabell 11.2)	2 108 000	1 300 000
Skadeförebyggande åtgärder inom rennäringen (tabell 11.3)	5 000 000	5 000 000
Ersättning skada på ren orsakad av björn (tabell 11.4)	9 400 000	9 400 000
Indexreglering av ersättning skada på ren (tabell 11.5)	1 000 000	1 000 000
Resursökning länsstyrelserna (tabell 11.6)	15 000 000	15 000 000
Genomförande av skydds jakt (tabell 11.7)	4 000 000	4 000 000
Summa	36 988 000	41 500 000

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Tom Arnbom

Jag anser att rovdjursutredningen under ledning av Lars-Erik Liljelund är mycket väl skriven och har flera förslag som bör genomföras. Jag vill lyfta fram några perspektiv som är viktiga att beakta.

Den ökade polariseringen som skett under de senaste åren med rovdjurens vara eller icke vara är olycklig. En relativt liten fråga har fått nationell betydelse och krävt stora resurser för politiker, myndigheter och intresseorganisationer. Anledningen till detta är bland annat en kombination av otydliga mål och tidsplaner, negativ mediabevakning, EU-anmälan av licensjakten på varg 2010 och avsaknad av förvaltningsplaner samt en splittrad rovdjurslagstiftning som medfört att det har varit svårt att förstå logiken i rovdjurspolitiken och förutse när exempelvis en licensjakt på varg kan ske. Det handlar om brist på tydlighet, långsiktighet och förutsägbarhet som medfört att människor inte vetat vad som kan hända i framtiden, det skapar oro och onödiga debatter. Därför är en ny och modern rovdjurslagstiftning en mycket viktig del och stöd för den framtida rovdjurspolitiken. Ett förslag är att samla all viltförvaltning under miljöbalken och jag stödjer helhjärtat rovdjursutredningens förslag på en utredning av rovdjurslagstiftningen.

För att långsiktigt kunna klara det naturliga genetiska utbytet mellan den skandinaviska och den finsk-ryska vargpopulationen, måste det sannolikt till ett antal vargföringringar i Norrland, utanför renskötselns åretruntmarker. De samebyar och länsstyrelser som kan beröras av detta måste involveras för att se om det går att hitta lämpliga lösningar på allt merarbete, ökade kostnader för renskötseln och vissa fall kanske ett lokalt avbräck i renbeten. En del i

detta kan vara som rovdjursutredningen föreslår civilrättsliga avtal med samebyar och eventuellt med en tidsbegränsning av ett vargrevirs varande. Självklart, ska rovdjursersättningarna till samebyarna indexregleras och inte ligga still som de nu har gjort under en längre tid.

Förvaltningsplanerna för de stora rovdjuren kommer vara basen för den framtida förvaltningen. Det är viktigt att det tas fram ett populationsintervall som vargstammen tillåts öka inom tills den har nått gynnsam bevarandestatus. Det måste också sättas en tidsgräns när gynnsam bevarande status ska nås senast. Om det tillåts en liten och begränsad licensjakt under tiden fram till gynnsam bevarandestatus nåtts måste den vara sammankopplad med den genetiska förstärkningen av vargstammen. Om inavelsindexet inte följer målet och en utstakad tidsplan för att minska indexet ned till 0,10, ska ingen licensjakt få pågå. Istället måste då individantalet ökas för att minska risken för stokastiska effekter på vargstammen som kan medföra en drastisk minskning av antalet individer och på sikt allvarligt hota den svenska vargstammen.

Den mininivå som utredningen föreslår för varg på 45 föryngringar som ungefär motsvarar 450 vargar är för låg och bör vara högre.

Det är också viktigt att det i framtiden blir en gemensam förvaltning av de stora rovdjuren inom Fennoskandia och gärna i dialog med ryska myndigheter.

Särskilt yttrande av Ann Dahlerus

Jag anser att utredningen i huvudsak ger en bra beskrivning av villkoren för rovdjursförvaltningen samt presenterar flera bra förslag, även om det också finns förslag jag tar avstånd från. Mina främsta invändningar är kopplade till förslagen om miniminivåer eftersom dessa baseras på utredningens tidigare beräkningar av arternas gynnsamma bevarandestatus (gybs) som presenterats i delbetänkandet SOU 2011:37.

Jag stöder utredarens ambition i delbetänkandet att bevarandestatusen ska vara vetenskapligt grundad och bygga på biologisk kunskap, samt att bedömningsgrunden för gybs måste vila på ”de senaste vetenskapliga slutsatserna” (s. 16). Trots ett lovande förhållningssätt har utredaren inte levt upp till den uttryckta ambitionsnivån eller varit konsekvent vid framtagandet av referensvärdena för de olika arterna. Det saknas också en tydlig redovisning av på vilka grunder bedömningarna vilar samt tydliga motiveringar av de förslagna värdena.

Utredaren har i viss mån beaktat den genetiska 500-regeln, om än med vissa brister, när det gäller referensvärdena för järv och lo, men av oklara skäl inte för varg och björn. Konsekvensen är att referensvärdena i vissa fall har hamnat på lägre nivåer än om de hade beräknats utifrån den beräkningsmetod utredningens vetenskapliga expertpanel använde för att ta fram gybs för varg. Enligt denna metod måste följande förutsättningar vara uppfyllda för *samtliga arter*: Populationen har en genetiskt effektiv populationsstorlek (N_e) om minst 500 *eller* ingår som en del av ett geografiskt och genetiskt sammanhängande system av populationer som tillsammans har effektiv populationsstorlek om minst 500. För alla skandinaviska rovdjursarter finns indikationer på att populationerna inte har kontakt med sina artfränder österut i sådan utsträckning att de är sammanhängande med dessa. Ju mer isolerade desto större måste stammarna vara för att uppnå gybs. Det gäller (förutom för varg) särskilt för björnstammen, för vilken utredaren föreslagit en alltför låg nivå i Sverige, mot bakgrund av att stammen är isolerad från östliga bestånd.

Det är viktigt att snarast etablera en vetenskaplig enighet så att gybs för rovdjuren kan fastställas. Den instans som ska fastställa

gybs bör arrangera ett vetenskapligt seminarium med miljörättslig, populationsgenetisk och ekologisk expertis, där begreppet analyseras med utgångspunkt från utredarens bedömningar, utredningens expertpanels utlåtande och remissinstansernas kommentarer. ArtDatabanken, som tar fram förslag till referensvärden för arter i art- och habitatdirektivet, bör ha en framträdande roll vid fastställande av värdena.

Utredarens förslag på 450 vargar avviker väsentligt från expertpanelens bedömning och är alldeles för lågt som referensvärde för gybs. Med den grad av isolering vargstammen har idag behövs en faktisk populationsstorlek på *minst* 1 250 vargar enligt panelens beräkningsgrunder.

Jag tar bestämt avstånd från den beståndsbegränsande jakt på varg utredningen förslår innan man varaktigt brutit isoleringen och kommit till rätta med de genetiska problemen. Dessutom bör vargstammens storlek kommit betydligt närmare de numerärer som krävs för gybs än vad som är fallet idag.

Om vargstammen någonsin ska kunna uppnå gybs är det nödvändigt att bryta stammens isolering genom att tillåta vargetableringar i den norra halvan av landet. Eftersom Sverige inte har något undantag i art- och habitatdirektivet för varg är utredningens förslag om att förtydliga riksdagens beslut om vargens förekomst i renskötselområdet från 2001 utomordentligt viktigt.

Särskilt yttrande av Mats Ericson

Min uppfattning, efter att ha varit engagerad i rovdjursfrågorna sedan mer än trettio år, är att motsättningarna mellan olika intressen under den tiden tyvärr har ökat – trots genomförda utredningar som haft som mål att minska intressekonflikterna och bidra till samexistens mellan människa och rovdjur.

Jag hoppas att den rovdjursutredning som Lars-Erik Liljelund har ansvarat för ska resultera i att förvaltningen av våra rovdjur, efter tre utredningar under ett drygt decennium, äntligen tillåts börja fungera utifrån utredningens intentioner innan nästa utredning tillsätts. Det är den värd.

I stort sett står jag bakom de förslag som rovdjursutredningen lämnar.

På några punkter vill jag dock se tydligare skrivningar:

- Vid sidan av en beskrivning av renbetets positiva effekt på vegetationen, anser jag att man också bör beskriva riskerna av alltför hårt renbete i områden där man under lång tid haft betydligt fler renar än tillåtet. Brist på bete, inte minst p.g.a. överbetning, är på sikt kanske ett större problem än rovdjuren?
- Jag är kritisk till att man presenterar en tabell med siffror på uppskattat antal dödade renar som är så osäkra (kap 3, tabell 3.1). Osäkra publicerade uppskattningar riskerar att snabbt bli sanningar. Maximalt antal lodjursdödade renar i tabellen förutsätter t.ex. en osannolikt hög predationstakt från de lodjur som idag finns i renskötselområdet.
- Jag hade gärna sett att man också redovisat den officiella statistik som visar att antalet får ökade i landet med 38 procent från 2000 till 2010 (Jordbruksstatistisk årsbok).
- Enligt riksdagsbeslut 2001 ges utrymme för viss etablering av varg i renskötselområdet utanför rennäringens åretruntmarker. Detta står också i utredningens direktiv. Det bör klargöras tydligare att utredningen står bakom detta beslut och att en viss etablering av varg i renskötselområdet är en förutsättning för naturlig invandring av varg. Något som måste ses som en nödvändighet för Sveriges självklara åtagande att hysa en livskraftig vargstam. En vargstam som regelbundet måste förstärkas med nya gener på konstlad väg bör inte vara vad som eftersträvas.

- Behovet av att undersöka möjligheterna till förebyggande åtgärder, också inom rennäringen, borde ha tydliggjorts – gärna som ett förslag till uppdrag åt Viltskadecenter, Naturvårdsverket och Sametinget att undersöka möjligheterna till förebyggande åtgärder inom rennäringen. Frågan innehåller också forskningsinsatser för att testa och utvärdera tänkbara nya skadeförebyggande åtgärder.
- Ett problem vid utredningar av illegal jakt är att den lokala polisen ska utreda jaktbrott där personer som poliserna känner kan vara misstänkta – kanske t o m personer som ingår i samma jaktlag. Tidigare har framförts att det skulle vara värdefullt om jaktbrott, inte minst illegal jakt på rovdjur, skulle kunna utredas av fristående utredare/poliser utan lokal anknytning. Detta borde utredningen ha kunnat föreslå som sin egen bedömning.
- När utredningen presenterar siffror avseende ekonomiska värden av jakt, till stor del rekreationsvärden, borde man samtidigt också ha redovisat siffror som visar på positiva ekonomiska rekreationsvärden av rovdjursförekomster.

Särskilt yttrande av Gunnar Glöersen

Jag menar att utredningen inte följt regeringens kommittédirektiv att utgå från EU-kommissionens rovdjursriktlinjer och att de referensvärden som utredaren anger i de båda betänkandena inte är liktydiga med Art- och habitatdirektivets juridiska minimikrav. Jag anser att referensvärdena närmast är att betrakta som naturvetares önskemål, som omöjliggjort tillräckligt socioekonomiskt hänsynstagande i slutbetänkandet.

Jag menar, med stöd av rovdjursriktlinjerna, att den nationella miniminivån borde fastställas via demografiska sårbarhetsanalyser mindre än 10 % risk för utdöende på 100 år. Rovdjursriktlinjerna anger vidare att tillräcklig genetisk variation upprätthålls och inavelsproblem undviks om minst en reproducerande rovdjursindivid per generation tillförs stammen. Något annat värde för genetiken bör inte anges. Utifrån dessa vetenskapligt grundade kriterier kan samhället, med stöd av Art- och habitatdirektivet, sätta förvaltningsmål för respektive art utifrån ett socioekonomiskt hänsynstagande.

Det ger enligt min mening Sverige självbestämmande i rovdjursförvaltningen utifrån nationella och regionala särdrag, såväl biologiska som kulturella. Det ger utrymme för betydligt större hänsynstagande till berörda människor utan att äventyra stammarnas överlevnad och skulle vara helt i linje med EU-kommissionens rovdjursriktlinjer och Art- och habitatdirektivet. Enligt min mening är detta helt avgörande för att kunna normalisera en mycket infekterad debatt kring rovdjuren.

Det är positivt att utredaren anger att jägare och markägare förlorar mycket stora belopp till följd av de stora rovdjursstammarna. Jag är dock kritisk mot att utredaren valt att inte ange storleken på de förluster som drabbar jakten. Jag har till utredningen framfört att de jaktliga förlusterna, enbart i Mellansverige, kopplat till predationen på älg och rådjur uppgår till i storleksordningen 200 miljoner kronor per år. Det beloppet utgår från köttvärde och rekreativvärde. Därutöver tillkommer förlorade värden för annan jakt, sjunkande fastighetspriser och förlorad livskvalitet för dem som inte längre kan bedriva meningsfull jakt.

Jag ser det som positivt att mellannivåerna tas bort i rovdjursförvaltningen. Min uppfattning är dock att det bör vara länen som föreslår miniminivåer till Naturvårdsverket, inte tvärt om. Vidare anser jag att utredaren tydligare borde ha angett att ett län har för-

valtningsutrymme (möjlighet till jakt) enligt sin förvaltningsplan även om inte alla län sammantaget når upp till den nationella miniminivån. Det sammanlagda rovdjurstrycket och den biologiska bärkraften måste ges större betydelse i förvaltningen.

De stora rovdjuren har aldrig i modern tid varit så många som nu och de legala jaktkvoterna är och kommer de närmaste åren att vara stora. Jag anser därför att utredningens förslag om att kräva skadestånd utöver minimistraffet vid grovt jaktbrott, endast kommer att öka misstroendet mot rovdjurspolitiken.

Jag menar att utredaren kraftigt underskattar de ökande kostnaderna för tamdjurs- och rennäring som en betydligt större vargstam med större geografisk utbredning skulle leda till. Framför allt bortser utredningen helt från de mycket stora kostnader som ytterligare kommer att drabba jakten som fritidssyssla och näring.

Jag anser även att det är fel att utredningen ofta hänvisar till EU-kommissionens ställningstaganden som om de vore juridiskt bindande, när det är EU-domstolen som i själva verket avgör tvister.

Särskilt yttrande av Hans Hedlund

Riksdagen har beslutat att det ska finnas livskraftiga stammar av björn, järv, lo och varg i Sverige. Bland befolkningen i stort finns ett brett stöd för denna linje. Det måste då också vara Riksdagens ansvar att den ersättning som betalas för olika former av ekonomisk skada är rimlig och ersätter den verkliga kostnad som kan uppstå för djurägare.

Acceptans

Helt naturligt konstaterar utredningen och tillgänglig forskning att vördnaden för rovdjuren växer med avståndet. Den oro och misstro som finns i områden med stor rovdjursförekomst måste tas på betydligt större allvar än idag. De som bor i dessa områden har ofta varit med om att olika typer av offentlig och kommersiell service försvunnit. Istället blir området ålagt att hysa ett antal rovdjur. Detta skapar frustration och misstro mot övriga samhället som kan vara väl så stark som misstron mot rovdjuren.

Sådana känslor måste på ett bättre sätt än idag vägas in när frågan om acceptans och ökad kunskap ska behandlas. Jakt och övrigt friluftsliv kan vara det som får invånarna att leva kvar och uppnå ett annat mål som riksdagen fastställt; att hela Sverige ska leva!

Ersättning

Ersättningssystemen för rovdjursrivna djur är inte helt transparent. I vissa fall är ersättningen generell, i andra antal djur och i vissa fall ersätts per kilo. Det vore önskvärt att tydliggöra olika lagstiftningar och förordningar mm så att beslutsfattare på ett enklare sätt än idag kan få en bild hur dessa ersättningar slår samt vad som är väntad och förväntad kostnad. Det är också alldeles orimligt att det inte sker en kontinuerlig indexuppräknings av den ersättning som betalas ut.

Eftersom det är riksdagens mening att det fortsatt ska finnas rovdjur så måste skälig ersättning betalas ut till drabbade, oavsett vilket djur som blir slaget. Om t ex en djurhållare köper särskilt

värdefulla avelsdjur slår ersättningen oerhört snett om den betalas ut per djur.

Det är även flera myndigheter och program som både försvårar utbetalning och byråkratiserar hanteringen så att enskilda näringsidkare tröttnar på upplevda orättvisor och motstånd från myndigheter.

I de fall som förebyggande åtgärder är möjliga, t ex stängsling, måste ersättningen vara så utformad att den även täcker in drift och underhåll, inte bara investering.

Särskilt yttrande av Klas Hjelm

Allmänt

Jag anser att utredaren gjort ett gediget arbete i en svår fråga. Bakgrundstexterna och resonemangen är i allmänhet väl genomarbetade. Det är mycket positivt att utredningen tydligt markerar de grundläggande utgångspunkterna för rovdjurspolitiken.

Utredaren har presenterat ett antal förslag som jag bedömer har förutsättningar att föra arbetet med rovdjursförvaltningen framåt. Det finns dock även förslag som jag inte är beredd att ställa mig bakom och vissa som jag är direkt kritisk emot. En av de viktigaste frågorna gäller vargens gynnsamma bevarandestatus och förvaltningen av vargstammen.

Kapitel 5. Mål för rovdjuren

Jag ställer mig bakom förslaget till övergripande mål, att behålla eller återställa rovdjurens gynnsamma bevarandestatus. När det gäller vargens förekomst i renskötselområdet anser jag att föryngringar i begränsad omfattning måste få ske även där, annars tror jag att det nödvändiga kontinuerliga inflödet av nya gener genom invandrande vargar från öster blir alltför begränsat. Jag har stor förståelse för att varg lokalt kan orsaka stora förluster för renskötseln. Ett fullgott system för kompensation är därför viktigt. Skyddsjakt ska också användas där så blir nödvändigt för att minimera skadorna. Det system för civilrättsliga avtal som utredaren föreslår i kapitel 6 är intressant och bör utredas vidare.

5.4 Förslag till nationella mål

Varg. Utredarens slutsats att 450 individer är tillräckligt för gynnsam bevarandestatus har inte stöd i den internationella forskarpanelens slutsatser och rekommendationer. Denna kommer fram till att en livskraftig vargpopulation bör utgöras av åtminstone 3 000–5 000 individer i Skandinavien, Finland och ryska Karelen. En fördelning utifrån landareal skulle innebära 700 eller fler vargar i Sverige. Utredaren har inte närmare motiverat hur han gjort sin egen bedömning, vilket är en brist.

Kapitel 6. Förvaltning

Förvaltningen av varg och genetisk förstärkning av vargstammen. Utredaren anser att det finns behov av åtgärder för att kontrollera vargpopulationens tillväxt för att ge tid för lokal anpassning och åtgärder för genetisk förstärkning. Dessa åtgärder skulle vara någon form av licensjakt, något som enligt min bedömning strider mot EU-rätten. Utredaren för ett omfattande resonemang om detta och konstaterar också att det är en grannliga uppgift att detaljutforma en sådan jakt för att den ska vara förenlig med gällande regelverk men drar ändå slutsatsen att populationsreglerande åtgärder bör vidtas och att den av honom föreslagna nivån för gynnsam bevarandestatus, 450 individer, inte ska uppnås förrän 2024.

Jag menar att en beståndsreglerande jakt strider mot EU-rätten och att skyddsjaktsinstitutet i stället ska användas för att förebygga och begränsa verkliga skador. Det är mycket viktigt att arbetet med den genetiska förstärkningen av populationen pågår parallellt med att populationen ökar i antal. Ännu så länge har endast förberedande försök med omflyttning av vargkullar i djurparker skett. De få omflyttningar av vuxna vargar som skett har inte lett till förväntat resultat. Det kommer sannolikt att dröja flera år innan några resultat i form av förbättrad genetisk status kan konstateras.

Särskilt yttrande av Ingrid Inga

Rovdjursutredningen har i delbetänkandet "Rovdjurens bevarandestatus" SOU 2011:37 redovisat förslag till nivåer för gynnsam bevarandestatus och utbredningsområden för populationer av varg, björn, järv och lodjur i enlighet med EUs art- och habitatdirektiv. Bedömningarna av gynnsam bevarandestatus är biologiskt- och vetenskapligt grundade. Utredningen anser att nivåerna för rovdjurens gynnsamma bevarandestatus i första hand är en del av rapporteringen enligt EUs art- och habitatdirektiv. Hänsyn har inte tagits till socioekonomiska faktorer vid bedömningen av bevarandestatus och utbredningsområden för rovdjuren. Utredningen menar att för bedömningar av målnivåer och förvaltningsbeslut för rovdjuren öppnar EUs art- och habitatdirektiv för att även väga in socioekonomiska hänsyn.

EUs art- och habitatdirektiv har implementerats i svensk lagstiftning. Syftet med art- och habitatdirektivet är att säkerställa den biologiska mångfalden samt att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Bevarandet av biologisk mångfald går hand i hand med bevarandet av kulturell mångfald.

För att uppnå gynnsam bevarandestatus för rovdjuren förutsätter utredningen att vargens, järvens, lodjurens och björnens utbredningsområde i huvudsak är inom renskötseområdet. Utredningen redovisar att renen utgör idag det oomtvistat största bytesdjuret för rovdjuren. Rennäringen är ett av grundfundamenten för en levande samisk kultur. Renen är fritt betande tamdjur och utgör privat egendom för enskilda renägare. Fjällområdets ekosystem samt skogsekosystemet inom renskötseområdet är starkt präglade av renens betning. Den extensiva formen av renskötsel med fritt betande renar bidrar till en speciell och artrik flora i renskötseområdet. Renen får anses vara en indikator för förändringar i båda de aktuella ekosystemen. Rennäringen får också anses ha ett högt miljövärde för bevarandet av den biologiska mångfalden inom såväl fjällområdet som inom skogslanden inom renskötseområdet eftersom rennäringen bedrivs inom områden av skyddsvärda naturtyper enligt EUs art- och habitatdirektiv. Rennäringen är också en viktig matproducent på lokal nivå i norra delen av Sverige.

Enligt min mening har utredningen inte i tillräcklig omfattning beaktat rennäringens och det samiska folkets rättsliga särställning och rennäringens förutsättningar att upprätthålla och bevara en

långsiktig hållbar rennäring och möjligheten att på ett traditionellt samiskt sätt att bruka renbetesmarkerna i enlighet med konventionen om biologisk mångfald artikel 8 j och artikel 10c. Utredningen har inte heller i tillräcklig grad tagit hänsyn till övriga internationella konventioner som omfattar rennäringen och samisk kultur, rätten till egendom samt rennäringens skydd i nationell rätt, som utvecklats i särskilt PM till utredningen.

Avslutningsvis får jag understryka vikten av att den faktiska toleransnivå på samebynivå som Sametingets och Naturvårdsverkets utredning "Toleransnivå för rennäringen med avseende på rovdjursförekomst", Jo 2010/2752 föreslagit, måste beaktas vid fastställande av gynnsam bevarandestatus för varg, järv, lodjur och björn. Den faktiska toleransnivån på samebynivå under ett år får enligt Toleransutredningens förslag, uppgå till 5 % av samebyns faktiska renantal (livrenhjord per den 31 mars). Toleransnivån är den maximala skadenivå som kan accepteras utan att förutsättningarna för en ekologisk, kulturell, social och ekonomisk hållbar rennäring äventyras.

Särskilt yttrande av Solveig Larsson

Genom mänsklighetens historia har viltet som resurs varit avgörande för överlevnad. De stora rovdjuren har utgjort överlevnadshot och orsakat svåra konflikter som medför att människan försökt hålla dem ifrån sin närhet i alla tider. Regeringens kommittédirektiv till rovdjursutredningen visar på insikt i detta när utredningen fick uppdrag att beakta socioekonomiska förutsättningar, analysera acceptans och ge förslag som bidrar till samexistens mellan människa och rovdjur. Tyvärr saknar jag i utredningens betänkande tydliga förslag som minskar konflikterna och bidrar till ökad samexistens. Vissa lagda förslag anser jag t.o.m. innebär motsatsen, som till exempel utredarens förslag på referensvärde för varg på 450 individer vilket jag reserverar mig starkt mot. Förslag om bättre inventeringsmetoder saknas vilket är exempel där förtroendet för dagens rovdjurspolitik urholkats och kraftfulla förbättringar krävs.

I de flesta länder som är kända för stora rovdjur och som har betydande turismintäkter från beskådande av vilda djur genomförs förvaltningen av vilda djur främst på marker om är under samhällets kontroll och även inom hägnade reservat. Förvaltningen på dessa marker tar även tydlig hänsyn till konfliktrisk mellan människor och vilt, men även att i vissa fall areell näring bedrivs. Utanför dessa områden är budskapet tydligt om att det inte kan finnas någon ”låt-gå politik” avseende skador för människor, vilket syftar till att kunna behålla acceptans för viltförvaltningen. Trots detta finns betydande konflikter med stora rovdjur.

I Sverige genomförs viltförvaltning på ett helt annat sätt. Den svenska rovdjurspolitiken innebär att stora rovdjur lokaliseras till privat ägd mark som samtidigt är produktionsmark främst för skogs- och jordbruk och även nyttjas för fåboddrift, vars fortsatta bedrivande är förutsättningen för flera sällsynta växter och insekter. I Sverige skall förvaltningen av det mest kontroversiella rovdjuret, vargen, främst ske på marker som inte är under statlig förvaltning och tillväxten av vargpopulationen ske in i jordbruksbygder. Kostnaderna för svensk rovdjurspolitik betalas idag av de som bor och verkar där rovdjuren finns. Detta måste ändras och fullständig ersättning utgå för direkta och indirekta skador och olägenheter, vilket behöver utvecklas betydligt mer än vad utredningen gjort. Jakten påverkas orimligt mycket av vargens närvaro och den ekonomiska påverkan blir oacceptabel genom att arrendepriiser sjunker och att före-

tagande inom jaktutrustning, viltomhändertagande och hundupp-födning får minskat kundunderlag. Till det kommer inte ekonomiskt mätbara konsekvenser av försämrade livssituationer för de som inte längre vågar jaga och att vårt kulturarv genom jakt med löshund hotas.

Viltförvaltning i Sverige fungerar väl genom att markägare och jägare lokalt förvaltar viltstammar. Sund sammansättning av viltstammar samt skadebild på accepterad nivå uppnås genom jakt. Även för stora rovdjur har vi betydande populationer. För att stora rovdjur ska kunna samexistera med lokalt boende krävs förvaltning baserad på lokala förutsättningar, med rätt att jaga. Stora rovdjur är naturligt skygga och individer som har avvikande eller oskyggt beteende måste omgående avlivas, oberoende av bevarandestatus. De direkta hoten mot en väl fungerande adaptiv förvaltning av rovdjur i Sverige återfinns i omoderna internationella artbevarande överenskommelser (t. ex art- och habitatdirektivet), vars tolkning i dagsläget innebär oacceptabelt högt rovdjurstryck. Jag anser att Sverige med kraft omgående ska kräva internationella förändringar som innebär att viltförvaltning baseras på lokala förutsättningar och med människan och areella näringar i fokus.

Särskilt yttrande av Ulf Lovén

Utredningen ger genomgående stort utrymme till analyser och beskrivningar av skador, kostnader och tänkbara problem förknippade med rovdjur, varför jag finner det angeläget att komplettera bilden med det värdeperspektiv som måste anses principiellt lika centralt som skadeperspektivet.

Rovdjursturism i Sverige beräknas idag omsätta ca 5–10 miljoner kronor per år – övrig viltskådning och ekoturistisk jakt tillkommande. Med stärkt marknadsföring och fler entreprenörer är den utvecklingsbara potentialen för inkomster från rovdjursturism i Sverige högst betydande – i storleksordningen 100 – 250 miljoner kronor per år. Med andra ord väl i nivå med de löpande kostnaderna för rovdjuren.

Till detta kommer åtföljande positiva effekter på acceptansen för rovdjuren - vilket i förhållande till utredningens skrivningar behöver poängteras.

Bedömningen baseras på att *Finland* på drygt 10 år, från 2000 till 2011 gått från 6 till 35 rovdjursturismföretag, med en ökning av antalet gäster med 81 procent 2005–2007 och från knappt 10 miljoner kronor i samlad omsättning till närmare 80 miljoner kronor varav drygt 70 procent från utländska gäster.²⁾ Samt på det faktum att man i *USA/Yellowstone* med omgivning, 9 år efter återintroduktionen av varg omsatte ca 240 miljoner kronor från gäster som specifikt angav upplevelse av björn eller varg som avgörande reseanledning. Basen för denna intjäning var ca 300–400 vargar samt björn inom *Yellowstone*-area, dvs. numerär jämförbara med Sveriges av idag.¹⁾

Bedömningen i detta stöds även av omfattande data från *Skottland* – ett land som sen mitten av 1990-talet medvetet satsat på att marknadsföra sig som en "Wildlife destination" där wildlife tourism ökade med 37 procent 1997–2001⁵⁾ och där naturbaserad turism omsätter 1,4 miljarder GBP och där 58 procent av besökarna angav att "outdoor activities" var det viktigaste besöksskälet.

Viktigt är också att känna till att det stora flertalet utländska arrangörer – tour operators – inte ens känner till det svenska eller finska utbudet av rovdjursturism. Telefonenkäter med utländska operatörer genomförda i november 2011, på uppdrag av Ekoturismföreningen, indikerar att cirka 90 procent av de utländska turoperatörerna inte kände till vårt utbud – men genomgående blev intresserade när information gavs. Bedömningen är att vi i Sverige

och Finland blott naggat lite från marknaden – en marknad som därtill är i stadig, internationell tillväxt.

Mot bakgrund av värdeperspektivet enligt ovan menar vi att det är av yttersta vikt att i all utveckling av planering, förvaltning, tillskapande av forum, beslutsorgan, informationsinsatser inom skilda förvaltningar och organ fullt ut ta in, beakta och ge fullvärdigt utrymme till den positiva potential som rovdjuren kan erbjuda, såväl för inkomster och jobb som den stärkta acceptans som det genererar i sin förlängning.

Referenser:

- 1)
Wolf Recovery in Yellowstone: Park Visitor Attitudes, Expenditures, and Economic Impacts. John W. Duffield, Chris J. Neher, and David A. Patterson
- 2)
Wildlife watching and photography as a tourism product. Initial Assessment 2008. Research and Development Unit of the Kajaani University of Applied Sciences, at the assignment of the Finnish Tourist Board.
- 3)
Assessing the economic impacts of nature based tourism in Scotland. Commissioned report No. 398, Scottish Natural Heritage 2010.
- 4)
The Economic Impact of Wildlife Tourism in Scotland, International Centre for Tourism and Hospitality Research. Bournemouth University, Scottish Government Social Research 2010
- 5)
Wild Scotland PPT av Caroline Warburton
- 6)
2006 National Survey of Fishing, Hunting, and Wildlife- Associated Recreation, US Fish and Wildlife Service

Särskilt yttrande av Camilla Löfskog

För acceptans och i genomförande av rovdjurspolitiken måste även fåbodbruket ges förutsättningar att fortleva och utvecklas. Fåbodbruket har som areell näring betydelse och potential för bevarande av den biologiska mångfalden och kulturarvet i skogs- och fjällområden samt för nyttjande och upprätthållande av produktionsförmågan på utmarksbete. Fåbodbruket innebär också möjligheter till ökat företagande, lokal produktion samt hållbar tillväxt på den perifera landsbygden baserat på lokal och traditionell kunskap.

Fåbodbruket utgår i huvudsak från fritt betande djur på utmark i skog och fjäll baserat på naturliga foderresurser över vidsträckta områden. Även fåbodbruket måste därför hanteras inom ramen för ett kulturellt, landskaps- och helhetsperspektiv, som det också berörs av bland annat Konventionen om biologisk mångfald, Art- och habitatdirektivet samt Europeiska landskapskonventionen. Fåbodbrukarna utgör en av de kategorier djurhållare och kulturbärare med behov av bevarande *in situ* i landets seminaturliga kulturlandskap, för betesdrift och primärproduktion baserat på traditionell kunskap och förvaltning av det levande kulturarvet.

Det samlade rovdjurstrycket påverkar fåbodbruket och djurhållningen. Det sker på olika sätt beroende på rovdjursart, tamdjursart, driftsform, platsrelaterade miljö- och övriga faktorer. Rovdjurspolitikens grundläggande intentioner vad avser externa effekter måste dock uppfyllas: Problem ska hanteras, skador ska i görligaste mån förebyggas och vid eventuell skada ska detta ersättas/kompenseras. Dagens rovdjursförvaltning uppfyller nu inte tillfredställande någon av dessa intentioner för vårt vidkommande. Jag efterfrågar därför resurser och tydligare prioritering för en utveckling av förutsättningar och möjligheter även för fåbodbruket.

Vidare finns det ett mörkertal vad avser direkta skador samt indirekta skador. Många fåbodbrukare har redan slutat eller dragit ned på fåbodbete och/eller djurhållning på grund av rovdjursproblematiken. Många har också förändrat sin verksamhet vad gäller lokalisering, betesperiodens längd eller driftsform. Så har man stundom också slutat betäcka betesdjur beroende på utsattheten för såväl mjölkproduktion som ungdjur. Vidare är utmarksbetet en underutnyttjad resurs i landet och den mån betesrättigheter i praktiken inte längre kan nyttjas innebär också det en förlust och begränsning. Sammantaget ger utredningens redovisade

förändringseffekter en skev och begränsad bild i förhållande till de faktiska ekonomiska konsekvenserna. De samhällsekonomiska effekterna och konsekvenserna måste redovisas allsidigt och till fullo för att ge ett komplett och korrekt kunskapsunderlag. Jag efterfrågar därför ett helhetsperspektiv och en fördjupad beskrivning av de socioekonomiska förutsättningarna och konsekvenserna.

Så saknas också en bredare och allmänbiologisk dimension i avvägningarna mellan olika arter och intressen inom ramen för konventionen om biologisk mångfald, bland annat kring kulturlandskapet och förhållanden mellan rovdjur och domesticerade betesdjur samt förhållningssätt till lokal och traditionell kunskap. Jag menar att även fäbodbruket måste ges möjligheter att verka i framtiden och därigenom på olika sätt bidra till vår gemensamma försörjning, samhällsutveckling och framtid. Enligt min uppfattning ska även dessa perspektiv ingå i den övergripande målsättningen om en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar samhällsutveckling och framtid.

Särskilt yttrande av Lotta Wallberg

Utredningen skulle belysa rovdjurens positiva och negativa effekter. Berörda/drabbade parter skulle höras och besökas. Av besöken blev det några möten på Länsstyrelser med tjänstemän och VFD.

Jag anser att utredningen borde ha besökt drabbade fårägare hemma på deras gårdar, mött dem hemma i deras vardag och verklighet. Fått känna på den maktlöshet och sorg dessa fårägare upplever i samband med ett rovdjursangrepp.

Att höra hur dessa fårägares liv förändras radikalt i och med ett rovdjursangrepp, oro, sorg, sömnlöshet och förlorade tro på framtiden beskrivs inte. Inte den minsta attitydundersökning har gjorts hos fårägarna, de som lever med detta i sin vardag. Detta hade förklarat varför drabbade blir kritiska.

Inte heller visas den ekonomiska effekten för en enskild bonde: sexsiffriga lån för stängsel, extra skötsel och tillsyn, ökad foderåtgång och arbetsbörda, nedgång i produktionen. Detta måste kompenseras annars hotas svensk fårnäring.

Fårnäringen är en seriös näring som försörjer tiotusentals personer: primära (uppfödare) och sekundära (slakt/chark, spinnerier, garverier m.m.) plus ger arbete inom transportsektorn och handeln.

Statens kostnader för skador i fårbesättningar i hela Sverige anger utredningen till årliga belopp som räcker till köp av 1 begagnad bil. Kostnaderna som avser förbyggande åtgärder för stängsel, hur har man räknat där? En ekonom måste inse orimligheten. Överslag (gårdar x areal x stängselmeter) visar att det handlar om miljardbelopp för staten och fårnäringen.

Den biologiska mångfalden har inte analyserats. Rovdjur skall ställas mot riksdagens miljömål; Ett rikt odlingslandskap, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker och Levande skogar. Två tredjedelar av Sveriges rödlistade växter är tillhör odlingslandskapet, hälften av alla insekter, tre fjärdedelar av grod- och kräldjuren är rödlistade! En tredjedel av alla rödlistade fågelarter finns i bondens miljöer.

Hälften av de rödlistade däggdjuren lever i de landskap bonden skapar. Fladdermöss, rödlistade lavar, stora svampar och mossorna hör hemma i det brukade landskapet. Betesdjur är en bristvara. Minskar antalet får kommer unik mark, Natura 2000 och Ramsar-, att förstöras.

De föreslagna populationerna baseras på rovdjurens behov. Däremot saknas analys av landsbygdens bärkraft, beräkning av arealen vildmark där rovdjur kan leva saknas. Inte heller redovisas de problem björn och varg orsakar redan i dag: varg mitt på bygatan, på skolgården, villatomten eller varg som dödar bondens gårdshund och huskatt. Utredningen borde skilja mellan boende i samhällen på landsbygden och lantbrukare i odlingslandskapet, i direkt närkontakt och påverkade av rovdjuren.

Det finns inget förslag om hur rovdjuren ska fördelas och spridas. Den tidigare nivån av tvåhundra vargar i tjugo revir, ett revir i litet län och två revir i ett stort hade viss förutsättning för acceptans. Utredningen har inget förslag till spridning av 450 vargar utan accepterar att vissa län är extremt vargtäta. Detta med hänvisning till att i Värmland flyttade folk eller lade ner inom 15 – 20 år och då blev det lugnt.

Jag anser inte att utredningen visat de negativa konsekvenserna svensk fårnäring drabbas av. Att utredningen trots, upprepade påpekanden inte gjort några ekonomiska beräkningar av de kostnader som näringar bär, de som staten inte ersätter.

Särskilt yttrande av Anders Wetterin

Detta yttrande grundas på utkast till texter för slutbetänkandet som expertgruppen fick ta del av en dryg månad innan slutbetänkandet blev offentligt. Eventuella förändringar i sak från utkast till slutbetänkande har jag därför inte kunnat ta del av.

I slutbetänkandets inledning konstaterar utredningen att polariseringen i rovdjursfrågan ökat under senare år, trots att de politiska ambitionerna varit de motsatta. Utredningen konstaterar också att utvecklingen måste ändra riktning för att rovdjurspolitiken skall bli hållbar. Jag instämmer helt i dessa uttalanden. Däremot kan jag inte instämma i vissa delar av utredningens slutsatser och förslag. Jag anser att utredningens förslag inte räcker för att ändra den negativa utvecklingen.

Rovdjursförvaltningen har hittills inte bidragit till nationell samsyn om rovdjuren. Samhällsvetarnas forskning om attityder till rovdjur och rovdjursförvaltning har tydligt visat att uppfattningen om rovdjur förändras med avståndet till dem. Ju längre från rovdjuren, desto mer positiv är befolkningen. Det är naturligt. De som är närmast drabbas på olika sätt negativt. De som bor långt från rovdjur påverkas inte alls, eller uppfattar dem som positiva. Det är därför självklart att det inte kan uppstå någon helt gemensam uppfattning om rovdjur i Sverige. Samhällets insatser och samhällets inställning måste innebära större hänsyn till den del av befolkningen som påverkas konkret och negativt. Förvaltning och insatser för rovdjur blir hållbara enbart om de som faktiskt berörs uppfattar att förvaltningen är rimlig och rättvis. I den meningen att skadeverkningar begränsas, att drabbade går ekonomiskt skadeslösa och att skyddsjakt och jakt på rovdjuren får bedrivas på ett sätt som uppfattas som legitimt och rättssäkert.

Utredningen redovisar att renskötseln är mest drabbad av rovdjuren. Skador och förluster är ganska fylligt beskrivna. När utredningen redogör för fårnäringen ges intryck att den är närmast hobbybetonad, mest en deltidssysselsättning. Jag delar uppfattningen att rennäringen är hårt drabbad av de stora rovdjuren. Jag invänder däremot mot beskrivningen av fårnäringen. Det finns ett stort antal fårbesättningar som är annat än deltidssysselsättning för ägaren. Efterhand som varg sprids söderut kommer alltfler och ofta större besättningar att drabbas av vargangrepp. Fårnäringen i södra Sverige bygger ofta på att ett större antal skiften betas, i vissa fall på

ganska stort avstånd från gården. Sammantaget berörs mycket stora betesarealer. Om stor del av de sydliga fårbesättningarna skulle skyddas med rovdjursstängsel skulle detta medföra orimliga kostnader. Både för samhället och djurägarna. De beräkningar om ökade kostnader för skador av varg på fårnäringen som utredningen redovisar är helt och hållet orealistiska. Det beror på att det inte kommer att finnas resurser för att förebygga skador. Enbart underhåll av så långa sträckor stängsel (tekniskt- och röjning av gräs och sly) kommer att kosta mycket stora summor om allt fårbete skulle skyddas med rovdjursstängsel. Att den enskilde brukaren skulle stå för dessa kostnader är uteslutet. Utredningens beräkning om ökande skador är därför starkt underdriven.

Utredningens förslag om förvaltningsmål för varg kan inte accepteras eftersom utredningen inte beskrivit/inte uppfattat konsekvenserna av detta mål.

Särskilt yttrande av Jenny Wik Karlsson

I egenskap av expert vid Rovdjursutredningen avger jag följande yttrande till utredningen.

Rovdjursutredningen lämnade i sitt delbetänkande, SOU 2011:37 förslag på nivåer avseende gynnsam bevarandestatus (GYBS). Utredaren har valt att utgå från en strikt naturvetenskaplig bedömning för utredningens ställningstagande. Jag vill här betona att GYBS inte enbart är ett biologiskt begrepp utan är i stor utsträckning ett politiskt och juridiskt begrepp. Utredarens ställningstagande påverkar således utrymmet för den regionala förvaltningen. Staten är förpliktigad att efterleva det rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter, vilket innebär att svenska staten skall tillse att det finns förutsättningar för rennäringen att existera dels utifrån rennäringens egenskap av kulturbärare för den samiska befolkningen och dels utifrån ett egendomsperspektiv. Om samerna som sådan, eller den enskilde renskötaren, inte genom nuvarande rättssystem ges möjlighet att utöva sin kultur föreligger en skyldighet enligt bindande internationell rätt för staten att vidta lagstiftningsåtgärder. Staten har också att i sin förda rovdjurspolitik beakta de psykosociala effekter som härav riskerar att drabba samerna och enskilda renskötare. Vidare har staten att beakta den rätt till inflytande som samerna är berättigad till enligt internationell rätt på de beslut som staten fattar angående rovdjursförekomst i renskötselområdena.

Jag anser att utredaren ej i tillräcklig omfattning synliggjort hur staten i sin förvaltning ska efterleva sina åtaganden gentemot samerna som urfolk. Jag efterlyser ett tydliggörande hur staten skall garantera att samerna bereds delaktighet och reellt inflytande i rovdjursförvaltningen.

Avslutningsvis kan jag konstatera att utredarens förslag avseende ekonomisk kompensation avseende skada på ren ej kan ses som tillfyllest. Utredaren utgår ifrån dagens ersättningsystem, enligt min uppfattning bör en översyn av hela ersättningsystemet göras. Noteras bör här att enligt rättighetsstadgan har Europakonventionen för mänskliga rättigheter företrädare framför Art- och habitatdirektivet, vilket innebär att full kompensation för uppkommen skada ska utgå.

Kommittédirektiv



Utvärdering av mål för rovdjursstammarnas utveckling

Dir.
2010:65

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juni 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska, mot bakgrund av riksdagens beslut om den svenska rovdjurspolitiken efter förslag i propositionen *Sammanhållen rovdjurspolitik* (prop. 2000/01:57) och propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (prop. 2008/09:210), utvärdera de långsiktiga målen för rovdjursstammarna.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till målnivåer för björn, varg, järv och lodjur dels med beaktande av att gynnsam bevarandestatus ska föreligga, dels med beaktande av de olika förutsättningarna i förvaltningsområdena, de socioekonomiska förutsättningarna samt rovdjurens funktion och ekologiska roll i ett ekosystemperspektiv,
- analysera om det regionaliserade ansvaret för förvaltningen av rovdjuren och jakten lett till en ökad acceptans av rovdjur i människors närhet,
- analysera de åtgärder som regeringen föreslagit i propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (prop. 2008/09:210) för att minska graden av inavel och bedöma om de är tillräckliga, och
- i övrigt ge förslag till förvaltningsåtgärder avseende rovdjuren som bidrar till en samexistens mellan människa och rovdjur.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2012.

Utgångspunkter för uppdraget

Efter förslag i propositionen *Sammanhållen rovdjurspolitik* (prop. 2000/01:57) antog riksdagen den 29 mars 2001 mål för rovdjurspolitiken. Det övergripande målet med politiken är att Sverige ska ta ansvar för att björn, varg, järv, lodjur och kungsörn finns i ett så stort antal att de långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att arterna kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Liksom för de 16 nationella miljökvalitetsmålen ska målet nås inom en generation. I propositionen föreslogs miniminivåer för de arter som hade uppnått sådana individantal att de bedömdes som åtminstone kortsiktigt livskraftiga. Detta gäller björn, lodjur och kungsörn. För björn var miniminivån 100 föryngringar (dvs. antal kullar) per år, motsvarande 1 000 individer, för lodjur 300 föryngringar, motsvarande 1 500 individer och för kungsörn 600 häckande par. För arter som inte hade nått sådana nivåer att deras överlevnad kunde anses säkrad i ett längre perspektiv, dvs. varg och järv, angavs etappmål i stället för miniminivåer. Etappmålet för varg var 20 föryngringar per år, motsvarande 200 individer, och för järv 90 föryngringar, motsvarande 400 individer. När etappmålet är nått ska enligt propositionen en förnyad bedömning göras av artens utveckling och den framtida förvaltningen av arten.

I propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (prop. 2008/09:210) föreslogs samma övergripande mål för rovdjursstammarnas utveckling. Den nationella miniminivån föreslogs dock ändras beträffande antalet årliga föryngringar av lodjur, där antalet kan tillåtas variera ned till 250. Vidare föreslogs att etappmålet om 20 föryngringar per år av varg förlängs samtidigt som antalet individer inte ska överstiga 210. Dessa målnivåer för lodjur och varg angavs gälla under tiden för den nu aktuella utredningens genomförande. Därutöver föreslogs åtgärder för att stärka vargstammens genetiska situation. De åtgärder som ska genomföras under en femårsperiod fram till och med 2014 är enligt propositionen att underlätta för naturligt invandrade vargar att förflytta sig från renskötseområdet till vargpopulationen i Mellansverige. Vidare ska det skapas förutsättningar för flytt av naturligt invandrade vargar till området söder om renskötseområdet. Om vargar inte invandrar i tillräcklig utsträckning ska vargar med östligt ursprung föras in i landet i enlighet med propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (prop. 2008/09:210). Sammanlagt ska högst 20 vargar införlivas i den svenska vargpopulationen genom dessa åtgärder fram till och med

2014. I propositionen aviserade regeringen en kommande utvärdering av mål för rovdjursstammarnas utveckling samt uppföljning av de initiativ som ska genomföras för att stärka vargstammens genetiska situation. Utvärderingen ska genomföras med en bred sammansättning av företrädare för olika samhällsintressen.

Efter förslag i propositionen om en ny rovdjursförvaltning har länsstyrelserna genom särskilda viltförvaltningsdelegationer fått ansvaret för viltförvaltningen som helhet inom länet. Delegationernas sammansättning präglas av en bred representation från olika intressen i samhället. Delegationerna leds av landshövdingen. För att underlätta samverkan mellan länen i fråga om förvaltningen av rovdjur har landet delats in i tre rovdjursförvaltningsområden. Renskötselområdet exklusive norra Dalarna utgör det norra förvaltningsområdet. Dalarnas, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Uppsala och Stockholms län utgör det mellersta förvaltningsområdet och övriga län, som i dag saknar etablerade rovdjursstammar, utgör det södra rovdjursförvaltningsområdet. Syftet med en ny rovdjursförvaltning är att flytta ansvaret för förvaltningen – med hänsyn till nationella mål och internationella åtaganden – från central nivå till regional nivå för att skapa möjligheter till regionalt ansvar för och lokalt inflytande i rovdjursförvaltningen.

Uppdraget att utvärdera långsiktiga mål för rovdjuren och deras förvaltning

Utvärdering av förekomsten av varg och järv

Under 2009 konstaterades 22 föryngringar av varg och 111 föryngringar av järv. De sedan 2001 fastställda etappmålen för arterna har därmed uppnåtts. Järv förekommer inom hela renskötselområdet. Det finns dokumenterat enstaka förekomster utanför detta. Varg förekommer utanför renskötselområdet med en koncentration i Dalarnas, Värmlands, Västra Götalands, Gävleborgs och Örebro län. Enstaka vargar har etablerat sig även i Östergötlands och Stockholms län. Flera av vargreviren delas gemensamt med Norge. Det finns förutsättningar för de bägge arterna att sprida sig inom landet beträffande lämpliga habitat (livsmiljöer) och tillgången på bytesdjur.

I enlighet med vad som föreslogs i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (2000/01:57) ska utredaren utvärdera förekomsten av arterna varg och järv i Sverige. Utredaren ska analysera och utvärdera förutsättningar för och förslag till åtgärder för varg- respektive järvstammarnas utveckling mot en nivå där arternas fortsatta existens i Sverige kan anses livskraftig och ha uppnått gynnsam bevarandestatus i enlighet med vad som anges i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda växter och djur (art- och habitatdirektivet). Vidare ska analyseras om målen ska anges som målnivåer eller om de ska anges som nya etappmål på grund av bl.a. socioekonomiska förutsättningar.

Utredaren ska

- analysera och utvärdera förekomsten av varg och järv och föreslå nya mål angivet som etappmål eller minimimål för respektive art,
- analysera förutsättningar för varg- respektive järvstammarnas utveckling mot en nivå där arternas fortsatta existens i Sverige kan anses livskraftig och ha uppnått gynnsam bevarandestatus, och
- lämna förslag till åtgärder för varg- respektive järvstammarnas utveckling mot en nivå där arternas fortsatta existens i Sverige kan anses livskraftig och ha uppnått gynnsam bevarandestatus.

Mål för rovdjursstammarna

Rovdjursstammarna har med undantag av järv expanderat inom landet. För vargens del har arten etablerat sig i stort sett i hela Mellansverige utanför renskötselområdet. Rovdjurspolitikens intentioner är att varg inte ska etablera sig inom renskötselområdets åretruntmarker. Någon enstaka etablering utanför dessa bör dock kunna accepteras. Detta gäller i synnerhet för de fall naturligt invandrad varg kommer in i landet, i avvaktan på åtgärder för att underlätta införlivande av vargen i den mellansvenska vargpopulationen.

Det ökande antalet rovdjur har för somliga inneburit en belastning i vardagen medan andra har kunnat glädjas åt att få större möjlighet att möta rovdjur i dess naturliga tillstånd i naturen. Förvaltningen av björn och lodjur har varit framgångsrik och dessa

arter betraktas nu som jaktbart vilt. Det ökande antalet rovdjur har dock också medfört konflikter mellan rovdjur och människor i områden med tamdjursbesättningar och inom renkötselområdet där rovdjursförekomsten har inneburit att människor påverkats i sin vardag och sin utkomst. När det gäller varg har också antalet på hundar ökat.

Rovdjuren utgör toppredatorer i ekosystemen. En rad arter är beroende av tillgången på kvarlämnade rester av bytesdjur som rovdjuren fällt. Det rör sig om mindre rovdjur som t.ex. fjällräv, fåglar och insektsarter som lever på kadaver. Från ett ekosystemperspektiv har rovdjuren därför en mycket viktig funktion.

Effekterna av den samlade rovdjursförekomsten, inbegripet människors attityder till rovdjur och rovdjurens funktion och ekologiska roll i ett ekosystemperspektiv, behöver utvärderas i syfte att formulera målnivåer för björn, varg, järv och lodjur. I detta sammanhang måste de mål som lagts fast för förvaltningen av övrigt vilt inklusive klövvilt beaktas. Även de socioekonomiska förutsättningarna, dvs. hur rovdjurens närvaro påverkar förutsättningar för näringsliv, rekreation, fäboddrift och jakt och människors vardag måste beaktas. Livskraftiga populationer ska utredas för varg, lodjur, järv och björn i syfte att ligga till grund för beslut om nya mininivåer eller etappmål, och som uppfyller kravet om en gynnsam bevarandestatus. Detta ska göras i enlighet med art- och habitatdirektivet och de riktlinjer som EU-kommissionen lade fast 2008 (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores). I riktlinjerna anges att stammarna ska förvaltas på populationsnivå.

Utredningen ska utifrån rådande förutsättningar ge förslag till målnivåer för de stora rovdjuren. Det behöver analyseras om målnivåerna för respektive art liksom i dag bör sättas utifrån antalet årliga föryngringar, eller om det bör ske utifrån antalet individer av en art.

Utredaren ska

- analysera såväl de biologiska som de socioekonomiska förutsättningarna för stora rovdjur inom dagens rovdjursförvaltningsområden,
- analysera och motivera om mininivåerna eller etappmålen för respektive art, liksom i dag, bör sättas utifrån antalet årliga föryngringar eller utifrån antalet individer av en art,

- ange miniminivåer för hur stora stammarna av björn, varg, järv och lodjur måste vara för att uppnå gynnsam bevarandestatus enligt de riktlinjer som Europeiska kommissionen antagit om förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå,
- ange målnivåer för de stora rovdjuren utifrån såväl biologiska förutsättningar som de förutsättningar för samexistens mellan människa och rovdjur som finns, predationstryck och rovdjurens funktion och ekologiska roll i ett ekosystem-perspektiv,
- lämna förslag till målnivåer (miniminivåer eller etappmål) på populationsnivå för björn, varg, järv och lodjur, med beaktande av att gynnsam bevarandestatus ska föreligga samt med beaktande av de olika förutsättningarna i förvaltningsområdena och de socioekonomiska förutsättningarna, och
- lämna förslag till åtgärder för stammarnas utveckling i syfte att nå uppsatta mål.

Lokala avvägningar

Lokalbefolkningens acceptans av rovdjuren är nödvändig för att nå målet om ett långsiktigt bevarande av de stora rovdjuren i livskraftiga populationer.

Europeiska kommissionen har fokuserat på den mänskliga acceptansen som en nyckel till bevarande i sitt riktlinjedokument till habitatdirektivet om förvaltning av stora rovdjur (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008). I dokumentet anges att det behövs en flexibel förvaltning för att vinna människors långsiktiga acceptans av rovdjur. Även om metoderna för att nå målet varierar mellan medlemsländerna är huvudmålet för förvaltningen gemensamt att upprätthålla och stärka den biologiska mångfalden. Även om naturbetingelserna är sådana för ett område att det bör kunna hysa ett stort antal rovdjur, kan det således finnas socioekonomiska faktorer som omöjliggör en tät rovdjursstam i området i dag.

Utredaren ska

- föreslå åtgärder för att öka acceptansen för rovdjur.

Illegalt dödande

De största hoten mot rovdjursstammarna har varit och är fortfarande förföljelse och illegal jakt. Regeringen konstaterade i propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (prop. 2008/09:210) att antalet fällande domar för illegal jakt är mycket litet i relation till det antal misstänkta jaktbrott som begås på stora rovdjur och att för att det ska bli en förändring och fler brottslingar lagförda, fordras ett aktivt arbete för att förändra allmänhetens attityd till dessa brott. Det konstaterades även att kriminalisering av försök och förberedelse till grovt jaktbrott kan vara ett värdefullt verktyg i bekämpandet av den illegala jakten, men att regeringen avser återkomma till frågan i annat sammanhang. Regeringen presenterade i propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (prop. 2008/09:210) en rovdjurspolitik som i högre grad än tidigare tar hänsyn till rovdjurens inverkan på mänskliga intressen. Genom de åtgärder som föreslogs i propositionen fördes bl.a. beslutet om rovdjursförvaltning närmare de berörda människorna. Regeringen öppnade för en begränsad licensjakt även efter de rovdjur som tidigare endast förvaltats genom skyddsjakt. I likhet med Europeiska kommissionen anser regeringen att förvaltningen bäst hanteras regionalt men utifrån de generella mål som fastställs på europeisk eller nationell nivå. En ökande hänsyn till de socioekonomiska aspekterna i samband med förvaltning av rovdjur förväntas medföra en ökad acceptans för rovdjuren regionalt. Därför förväntas en nedgång i det illegala dödandet av stora rovdjur. Det illegala dödandet är en viktig förvaltningsparameter eftersom den typen av illegal verksamhet är ett tecken på bristande acceptans. Det illegala dödandet försämrar även möjligheterna för legal förvaltning av rovdjuren, något som i sin tur kan leda till ytterligare ökat missnöje bland stora grupper.

Utredaren ska

- analysera om den illegala jakten ökar eller minskar och, om det behövs, lämna förslag till åtgärder för att minska den illegala jakten på stora rovdjur.

Dialog med lokalbefolkningen

En god rovdjursförvaltning bygger som tidigare nämnts på en acceptans för rovdjuren hos lokalbefolkningen. Det kräver dialog

och full respekt för olika ståndpunkter, även lokalbefolkningens. Det är även viktigt att, från myndigheternas sida, verka för en generell förståelse i samhället för de utmaningar som kommer för människor som lever nära dessa djur. En grundsten för att uppnå acceptans är att människor som berörs av rovdjur får information av myndigheter som förvaltar rovdjuren. Informationen och dialogen mellan myndigheter och lokalbefolkning kan, enligt regeringens uppfattning, utvecklas i syfte att stärka acceptansen både för rovdjuren och förvaltningen. När rovdjuren nått sådana nivåer som innebär långsiktigt livskraftiga stammar kommer jaktens utformning att vara en viktig del av rovdjursförvaltningen. Det är därför viktigt att analysera hur förvaltningen av de stora rovdjuren kan övergå från ett strikt bevarandearbete till en aktiv förvaltning, inkluderat jakt.

Utredaren ska

- ge förslag till metoder för en utvecklad dialog med lokalbefolkningen om rovdjuren samt vägar till en förbättrad information till lokalbefolkningen vid ny eller tillfällig förekomst av stora rovdjur.

Regionalt ansvar – lokalt inflytande

Syftet med den nya förvaltningen med ett ökat regionalt ansvar och lokalt inflytande är att systemet ska leda till en förbättrad samexistens mellan rovdjur och människa och att målen med den nya rovdjursförvaltningen uppnås.

Utredaren ska

- analysera om det regionaliserade ansvaret för förvaltningen av rovdjuren och jakten lett till en ökad acceptans av rovdjur i människors närhet, och
- i övrigt ge förslag till förvaltningsåtgärder avseende rovdjuren som bidrar till en samexistens mellan människa och rovdjur i syfte att stärka rovdjurens situation i landet.

Åtgärder för att stärka vargstammens genetiska situation

Regeringen redovisade i propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (prop. 2008/09:210) åtgärder för att stärka vargstammens genetiska status. Flytt av varg från renskötselområdet till den mellansvenska

vargpopulationen kan vid behov genomföras utan ytterligare utredning utöver lämplig utsättningsplats. När det gäller införsel av vargar med östligt ursprung har regeringen uppdragit åt Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt att utarbeta rutiner för sådana åtgärder. Uppdraget ska redovisas den 31 oktober 2010.

Utredaren ska

- analysera och bedöma om de initiativ som regeringen föreslagit i propositionen om en ny rovdjursförvaltning för att minska graden av inavel är tillräckliga samt därutöver redovisa vargstammens utveckling,
- bedöma och redovisa eventuellt behov av kompletterande åtgärder för att säkra en genetiskt livskraftig vargstam, och
- analysera hur förankringsprocessen genomförts vid utsättning av vargar inom mellersta Sverige.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska redovisa samhällsekonomiska konsekvensanalyser av förslagen. För eventuella förslag med statsfinansiella konsekvenser ska även finansieringsförslag lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Samråd ska hållas med berörda myndigheter, organisationer och andra intressen. Erfarenheter från Norge och Finland ska inhämtas. Utredaren ska vidare utgå från internationella åtaganden samt de riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå som Europeiska kommissionen fastställde 2008.

Utredaren ska lägga fram ett delbetänkande om bedömning av gynnsam bevarandestatus för de aktuella arterna senast den 31 mars 2011.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juli 2012.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Rovdjursutredningen
(M 2010:02)**

**Dir.
2011:5**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 januari 2011

Förlängd tid för uppdraget och tillägg till uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 10 juni 2010 har chefen för Miljödepartementet gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera målen för rovdjursstammarnas utveckling. Utredaren ska enligt direktiven senast den 31 mars 2011 redovisa ett delbetänkande om bedömning av gynnsam bevarandestatus för björn, järv, lodjur och varg.

Utredningstiden förlängs. Delbetänkandet ska istället redovisas senast den 20 april 2011.

Utredaren ska även analysera hur den skandinaviska vargpopulationen kontinuerligt kan få ett inflöde av vargar med östligt ursprung. Utredaren ska föreslå och redovisa åtgärder som dels underlättar för naturlig invandring av varg, dels säkerställer att dessa vargar når den mellansvenska vargpopulationen. Slutbetänkandet ska kompletteras med dessa förslag.

Naturlig invandring av varg

Den skandinaviska vargstammen härstammar från endast tre individer. Endast ett fåtal vargar har på senare tid vandrat in från Finland och etablerat sig inom den skandinaviska populationen. Ytterligare vargar har vandrat in i norra Sverige men dessa har inte nått den mellansvenska vargpopulationen bl.a. på grund av omfattande problem för renskötseln. Denna mycket begränsade invandring har inneburit att den höga graden av inavel som finns inom den skandinaviska vargstammen inte har minskat i tillräcklig omfattning. Regeringen förbereder olika åtgärder för att påtagligt

minska inavelsgraden i populationen bl.a. genom att aktivt plantera in vargar med östligt ursprung under de närmaste åren. Sådan inplantering får dock ses som en engångsåtgärd. För att efter genomförd inplantering bevara vargstammens genetiska status och säkra att vargstammen är långsiktigt livskraftig bedömer forskare att efter genomförd inplantering så behöver en till två nya vargar per femårsperiod komma i kontakt med den skandinaviska vargpopulationen och reproducera sig. För att säkerställa detta är det nödvändigt att antingen vidta åtgärder så att naturligt invandrade vargar kan passera renskötseområdet utan att orsaka skador eller att vidta åtgärder som säkerställer att eventuella skador för renskötseln minimeras och kompenseras. Det kan t.ex. röra sig om tillfälliga korridorer för att underlätta att varg vandrar ner till mellersta Sverige. Det kan även vara frågan om höjd ersättning till en sameby där en varg uppehåller sig eller icke återbetalningsbart bidrag för förebyggande åtgärder, exempelvis flyttning av en renhjord när en varg befinner sig i en sameby.

Tilläggsuppdraget

Utredaren ska analysera och föreslå åtgärder för att underlätta att naturligt invandrade vargar med östligt ursprung når den mellan-svenska vargpopulationen med minimerad skadenivå för renskötseln.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska redovisa samhällsekonomiska konsekvensanalyser av förslagen. För eventuella förslag med statsfinansiella konsekvenser ska även finansieringsförslag lämnas.

Samråd och redovisning

Samråd ska hållas med berörda myndigheter och organisationer, särskilt företrädare för rennäringens intressen.

Förslagen ska redovisas i slutbetänkandet senast den 1 juli 2012.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Rovdjursutredningen
(M 2010:02)**

**Dir.
2011:62**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2011

Förkortad tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 10 juni 2010 kommittédirektiv om att utvärdera målen för rovdjursstammarnas utveckling (dir. 2010:65). Utredningstiden förkortas. Uppdraget ska i stället redovisas den 1 april 2012.

(Miljödepartementet)

Acceptans genom medbestämmande?
En analys av regional
rovdjursförvaltning 2007–2011

Andreas Duit, Stockholms universitet
och
Annette Löf, Umeå universitet

1. Sammanfattning

Under 2007/2008 genomförde vi intervjuer med tjänstemän och representanter för naturvårds- och jaktintresset¹ i de regionala rovdjursgrupperna (RRG) i 11 län, till övervägande del belägna i det mellansvenska området. Under våren 2011 genomfördes en uppföljande studie i vilken tjänstemän samt naturvårds- och jaktintressets delegater i de nyligen inrättade viltförvaltningsdelegationerna (VFD) intervjuades enligt i stort sett samma frågemall. 2011 års studie kompletterades med en e-enkät till samtliga delegater i viltförvaltningsdelegationerna i de 11 län som ursprungligen ingått i studien. Med reservation för att relativt kort tid förflutit sedan 2010 års reform ger detta underlag goda möjligheter att jämföra de regionala rovdjursgrupperna med de viltförvaltningsdelegationer som inrättades i deras ställe, och kan på så sätt användas för att dra slutsatser om reformens effekter. Enkätundersökningen möjliggör dessutom vissa generaliseringar angående förhållandena inom viltförvaltningsdelegationerna, även om urvalet av län är begränsat.

Utifrån detta material har vi av rovdjursutredningen (M 2010:02) ombetts 1) *analysera huruvida syftet med viltförvaltningsdelegationerna har uppnåtts* samt 2) *utvärdera styrkor och svagheter med den nuvarande institutionella konstruktionen*. Vi har därtill ombetts diskutera eventuella alternativa institutionella lösningar för rovdjursförvaltningen om syftet ej skulle anses uppnått.

Vi tolkar inrättandet av viltförvaltningsdelegationer som ett led i en strävan att öka acceptansen för rovdjuren genom att stärka rovdjurspolitikens legitimitet på lokal nivå. Enligt propositionen ”En ny rovdjursförvaltning” (Prop. 2008/09:210) kan huvudsyftet med viltförvaltningsdelegationerna därför sägas vara att åstadkomma en utökad regionalisering av ansvar samt möjliggöra lokalt inflytande genom deltagande i och inflytande över förvaltningen. I relation till dessa målsättningar visar vår undersökning att:

- Jämfört med de regionala rovdjursgrupperna finns inga markanta förbättringar vad gäller den sammanlagda graden av upplevd legitimitet, men heller inga försämringar. Det finns däremot vissa tecken på kvalitativa skiftningar i legitimitetsgrunden. Inom VFD tycks legitimiteten ha ökat för rovdjurspolitiken i allmänhet, men däremot har implementeringen av

¹ Jakt- och viltvårdsintresset är i denna rapport förkortat till jaktintresset.

VFD-reformen lett till besvikelse över delegationernas begränsade mandat och därmed också till en legitimitetsförlust för rovdjurspolitikens regionala organisering samt för centrala förvaltningsorgan inom detta område.

- Det finns tecken på att VFD-reformen medfört en professionalisering av den regionala vilt- och rovdjursförvaltningen, dels i bemärkelsen att intresserepresentanter i högre grad än tidigare uppfattar sig själva som myndighetsutövare, dels i att delegater i större utsträckning än tidigare har en etablerad anknytning till de intresseorganisationer de representerar.
- Jämfört med de regionala rovdjursgrupperna erbjuder VFD sämre möjligheter till dialog och deliberation² mellan olika intressen i rovdjursfrågan, vilket delvis kan ha sin grund i den ökande professionaliseringen. Därtill tycks respondenterna uppfatta intensiteten i rovdjurskonflikten som högre än vid det tidigare mätillfället. Denna ökning i upplevd konfliktintensitet kan dock ha andra orsaker än VFD-reformen.
- Sammanfattningsvis tycks de problem med VFD-reformen som ges uttryck för i studien till stor del stå att finna i dess implementering snarare än i den institutionella konstruktionen som sådan. Sammantaget innebär dessa resultat att genomförandet av VFD-reformen hittills inte har uppnått målsättningen om ökad acceptans genom utökat deltagande, men att det trots allt finns tecken på gynnsamma tendenser som skulle kunna uppfylla målsättningarna på längre sikt.

Mot bakgrund av dessa resultat föreslår vi därför att rovdjursutredningen beaktar följande justeringar av VFD-reformen:

- Givet en spridd upplevelse av besvikelse bland många av VFDs medlemmar bör man vara försiktig med större reformer av rovdjursförvaltningen under den närmaste tiden. Reformutrymmet är helt enkelt begränsat, och drastiska omorganisationer riskerar att omintetgöra den legitimitet som trots allt återstår inom den regionala rovdjursförvaltningen.

² Inom forskningslitteraturen används begreppet deliberation med många och skiftande betydelser, men i detta sammanhang avses i vilken mån debatt och diskussion förs under öppna och jämlika former och med en ömsesidig respekt för motpartens rätt att inta en ståndpunkt, samt en beredskap att lyssna på motpartens argument utan att för den skull acceptera dem. En hög grad av deliberativ kvalitet i ett forum anses underlätta konflikt-hantering och kompromisser mellan motstridiga intressen.

- Professionaliseringen är en positiv tendens som bör förstärkas inom VFD. Detta kan bäst uppnås genom att utöka VFDs ansvarsområde och beslutskompetens till att omfatta mer konkreta uppgifter inom t.ex. konfliktlösning, informationsinsatser, och förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp inom länet.
- Likaså bör den deliberativa funktionen hos VFD förstärkas, då detta är den kanske viktigaste kvaliteten hos RRG som gått förlorad genom 2010 års reform. Här är det viktigt att vid sidan av VFDs myndighetsfunktion också vidmakthålla dess funktion som diskussionsforum.
- Det finns skäl att se över representationsordningen inom VFD, särskilt vad avser politikerrepresentanter. Vad som upplevs som en skev intresserepresentation inom VFD undergräver möjligheterna till konstruktiv dialog och överenskommelser, och det är viktigt att vidta åtgärder mot detta så snart som möjligt.
- Som policyområde präglas rovdjursförvaltningen av omfattande reglering som syftar till att upprätthålla rovdjurspopulationer. Däremot saknas nästan helt incitament för att tolerera rovdjurs-etablering inom ett förvaltningsområde. Utredningen bör därför överväga om det på längre sikt går att finna konstruktioner som utöver befintlig reglering också medför positiva konsekvenser för berörda grupper av att ha rovdjur inom förvaltningsområdet. Exempel på sådana konsekvenser kan vara extra medel till viltvård, skadeersättningar, eller föreningsverksamhet som kopplas till nyetablering av rovdjursbestånd. Sådana positiva konsekvenser av rovdjursetableringar kan antas ha en gynnsam inverkan på acceptansen för rovdjurspolitiken.

2. Inledning

Enligt internationella åtaganden och avtal som utgör en av grundstenarna för svensk rovdjurspolicy ska Sverige hysa livskraftiga stammar av de inhemska rovdjursarterna. Dessa ska också tillåtas sprida sig till sina naturliga hemområden. Utifrån denna biologiska målsättning kan den svenska rovdjursförvaltningen betraktas som tämligen lyckad (SOU 2007:89), detta eftersom rovdjuren har ökat såväl i antal som i utbredning sedan införandet av den första sammanhållna rovdjurspolitiken. Även nyligen genomförda attitydundersökningar riktade till allmänheten visar att det finns ett

fortsatt starkt stöd för rovdjurens existens, även om vissa regionala skillnader framträder (Sandström och Ericsson 2009a; Sandström och Ericsson 2009b). Men som bekant består rovdjurspolitiken av dubbla målsättningar: livskraftiga rovdjursstammar i sina naturliga utbredningsområden och en ökad acceptans för rovdjuren och för rovdjurspolitiken, särskilt på lokal nivå. Det är upplevda brister i den senare målsättningen som har lett till att behovet av en översyn av förvaltningen har identifierats. Den förra rovdjursutredningen skrev ”Hittillsvarande rovdjurspolitik har inte förmått skapa stabila relationer i förhållandet mellan människa och rovdjur. Konflikterna har fördjupats i de områden där de stora rovdjuren har sin största förekomst. (...) Rovdjurens existens och överlevnad måste säkras genom att man i rovdjursförvaltningen blir mer aktiv och närvarande än hittills. (...) Hela förvaltningsprocessen måste kännetecknas av öppenhet och dialog med intressenter och övriga medborgare. Sammantaget kan det skapa förutsättningar för en högre acceptans och tolerans av de stora rovdjuren.” (SOU 2007:89, sid. 37).

Detta citat belyser tre viktiga grunder för rovdjurspolitiken, såsom den utvecklats under senare tid. För det första framhålls att ökande konflikter rörande rovdjur ses som ett huvudproblem som hittillsvarande rovdjursförvaltning inte förmått lösa. För det andra påpekas att lokal acceptans för rovdjur och legitimitet för politiken och förvaltningen ses som en förutsättning för att nå de biologiska målen. Slutligen understryks att ett ökat deltagande i förvaltningen ses som en möjlig mekanism för att uppnå detta.

Den svenska rovdjurspolitikens dubbla målsättningar är ett tydligt ställningstagande att rovdjurens ökande antal inte ska ske på bekostnad av allmänhetens förtroende för vare sig rovdjuren, politiken eller förvaltningen. Det ställer i sin tur stora krav på hur politiken och förvaltningen är utformad och genomförs. Alltsedan den första sammanhållna rovdjurspolitiken 2001 har regionalisering och ökat medborgerligt deltagande setts som viktiga mekanismer för att nå dessa mål. Stöd för en sådan ansats finns dessutom bland allmänheten (Ericsson och Sandström 2005; Sandström och Ericsson 2009b), samt inom samhällsvetenskaplig forskning om naturresursförvaltning i allmänhet (e.g. Agrawal och Gibson 1999) och samförvaltning i synnerhet (Carlsson och Berkes 2005).

I och med den nya rovdjursförvaltningen som trädde i kraft i februari 2010 förstärktes denna satsning på deltagande och medinflytande ytterligare. I propositionen står att läsa: ”Ökningen av rovdjurens antal i kombination med bristande medborgarinflytande

i den tidigare rovdjurspolitiken har skapat bristande förtroende för politiken och förvaltningen.” (Prop. 2008/09:210, sid. 8). Genom att öka det regionala ansvaret och det lokala inflytandet anses rovdjurspolitiken kunna göras mer trovärdig och långsiktig. För att uppnå detta syfte inrättades viltförvaltningsdelegationer i alla län. Regeringen skriver vidare ”Det har stor betydelse för acceptansen för rovdjursförvaltningen att det finns möjligheter till ett verkligt inflytande över förvaltningens riktlinjer och principer (...). Ett viltförvaltningsråd med endast en rådgivande funktion ger dock inte något reellt inflytande.” (Prop. 2008/09:210, sid. 25–26). Att genom viltförvaltningsdelegationerna möjliggöra reellt deltagande i beslut till skillnad från de regionala rovdjursgruppernas rådgivande funktion innebär ett tydligt steg upp på ”samförvaltningsstegen” (Carlsson och Berkes 2005) och har alltså setts som en central del i den institutionella reformen.

Sammantaget kan den nya rovdjursförvaltningen och inrättandet av viltförvaltningsdelegationer ses som ett led i en strävan att öka den samhälleliga acceptansen för rovdjur och stärka legitimiteten för rovdjurspolitiken och förvaltningen. Konkret syftar viltförvaltningsdelegationerna till att möjliggöra lokalt inflytande och fungera som en kommunikationsväg både till och från myndigheter och intresseorganisationer. Mot bakgrund av denna ambition kommer vi i denna rapport att fokusera på tre frågeställningar rörande viltförvaltningsdelegationerna:

1. Har viltförvaltningsdelegationernas målsättning – ökad acceptans genom deltagande – uppnåtts?
2. Vilka styrkor respektive svagheter har viltförvaltningsdelegationerna i egenskap av organ inom den statliga förvaltningen?
3. Om syftet inte har uppnåtts, vilka alternativa lämpliga lösningar finns?

2.1 Metod och genomförande

Studien på vilken nedanstående resultatredovisning är baserad på kombinerar kvantitativ och kvalitativ metod och syftar till att besvara frågor om deltagande, medbestämmande och konflikt-hantering inom naturresurshantering. Utifrån detta perspektiv har vi i första hand inriktat undersökningen på att förstå RRGs och senare VFDs roller, funktioner och arbetssätt. Det huvudsakliga

empiriska underlaget är inhämtat via telefonintervjuer med representanter för naturvårds- och jaktintresset samt tjänstemän på länsstyrelserna. När studien inleddes 2007 genomfördes ett antal pilotintervjuer med tjänstemän på länsstyrelser runt om i landet. De regionala rovdjursgrupperna var vid denna tidpunkt en ny företeelse i många län (och fanns endast i län med fast rovdjursstam). På grund av att studier redan pågick i nordliga svenska län (se t.ex. Sandström och Lindvall 2006) samt att län med året-runtmarker för rennäringen delvis hade en annan struktur begränsades vårt urval till elva län (Västernorrland, Västmanland, Gävleborg, Värmland, Uppsala, Södermanland, Jönköping, Dalarna, Östergötland, Örebro och Västra Götaland). Som synes ligger en majoritet av de undersökta länen i det mellansvenska förvaltningsområdet och endast ett län återfinns i det norra förvaltningsområdet. Detta begränsar givetvis möjligheterna att uttala sig om viltförvaltningsdelegationerna generellt och framförallt finns inget underlag när det gäller VFD i rennärringsområdet.

I de utvalda länen genomfördes intervjuer med två medlemmar i varje RRG samt en tjänsteman på länsstyrelsen. Eftersom sammansättningen i RRG var löst specificerad jämfört med VFD och ett intresse därmed kunde representeras av ett flertal organisationer så baserade vi urvalet av intresserepresentanter för naturvårds- och jaktintresset enligt snöbollsmetoden; rovdjurshandläggare alternativt rovdjursansvarig på respektive länsstyrelse fick rekommendera lämpliga medlemmar att intervjua för vardera intresse. På grund av svårigheter att komma i kontakt med samtliga initialt rekommenderade intervjupersoner så intervjuades i ett fall en representant för LRF och i ett fall en representant för Friluftsrådet som representanter för naturvårdsintresset, båda på länsstyrelsens rekommendation. Övriga respondenter representerade antingen Svenska Jägareförbundet eller Riksjägarna, alternativt Svenska naturskyddsföreningen eller Svenska rovdjursföreningen.

År 2011 genomfördes på nytt telefonintervjuer med tjänstemän samt representanter för naturvårds- och jaktintresset. Urvalet denna gång baserades på intresserepresentationen enligt VFD-förordningen (det vill säga, i enlighet med förordningen sitter i VFD endast en representant för naturintresset och en representant för jaktintresset). Totalt genomfördes 34 intervjuer (två intervjuer med tjänstemän på samma länsstyrelse på grund av intern omorganisering). Intervjuerna innehöll såväl öppna frågor som frågor med stängda svarsalternativ där respondenterna ombads ta ställning

till olika påståenden utefter en skala på 1–10 (stämmer inte alls, stämmer helt och hållet). I bägge intervjuomgångar varade intervjuerna i genomsnitt drygt 45 minuter (den kortaste var 26 minuter och den längsta 1 ½ timme lång). Som ett komplement till telefonintervjuerna genomfördes också 2011 en e-enkät baserad på i stort sett samma formulär som använts vid telefonintervjuerna. E-enkäten skickades till alla medlemmar i viltförvaltningsdelegationerna i de 11 länen (totalt 125) av vilka 87 personer eller närmare 70 procent hade svarat efter tre påminnelser som skickades ut via e-post och brev.

3. Har syftet med viltförvaltningsdelegationerna uppnåtts?

Som framgår av den tidigare sammanfattningen är det tydligt att man i utformningen av den rovdjurspolitik som lanserades i propositionen ”En ny rovdjursförvaltning” lägger stor vikt vid deltagande genom medbestämmande. Tanken är att mildra konflikter, stimulera till dialog, och öka rovdjurspolitikens legitimitet genom att skapa arenor för medbestämmande och representation för organiserade intressen inom området. I ett förvaltningshistoriskt perspektiv påminner detta mycket om den för Sverige så kännetecknande korporativistiska modellen där representanter för organiserade samhällsintressen integrerades i policyprocessen och i vissa fall gavs långtgående ansvar för politikens genomförande (Rothstein 1992). Denna designprincip ligger också väl i linje med rekommendationerna från samtida forskning kring hur naturresurshantering bör bedrivas för att uppnå social acceptans (Schultz et al. 2011). Forskning från Sverige och Norge har vidare visat att konflikter kring rovdjur inte alltid är grundade i faktiska rovdjursangrepp eller populationers storlek. Snarare utgör rovdjur ofta en symbolfråga där motstånd kan baseras på känslor av utanförskap och marginalisering (Skogen 2003) eller i värnandet om lokal identitet och lokala traditioner (Sjölander-Lindqvist 2008). Även i Nordamerika har återetablering av varg lett till ökade konflikter och forskare där har betonat nödvändigheten av att angripa frågan utifrån ett värdebaserat snarare än intresse- eller sakfrågemässigt synsätt (Nie 2002). Det har att göra med att till skillnad från intressegrundade konflikter som till viss mån anses kunna lösas genom förhandling, visar fallstudier inom naturresursförvaltning att konflikter som baseras på motstridiga värderingar och där oenighet

råder kring själva problemformuleringen är deliberativa³, öppet resonerande och dialoginriktade metoder nödvändiga, framför allt initialt (Adams et al. 2003; Sidaway 2005). Aktuell forskning från Sverige kring samförvaltning av skyddade områden pekar i samma riktning (Zachrisson 2009).

Även om viltförvaltningsdelegationsreformen är väl förankrad i såväl forskning som i svensk förvaltningstradition finns det ändå skäl att ställa frågan om i vilken utsträckning reformen har fått det avsedda resultatet, dvs. lett till ökad deliberation mellan berörda intressen och förvaltningen, ökat legitimiteten och acceptansen för rovdjurspolitikens institutioner, samt minskat intensiteten i de sociala konflikter som finns i rovdjursfrågan. Vi kommer att försöka besvara dessa frågor genom att analysera och jämföra intervju- och enkätdata från 2007 och 2011 på jakt efter eventuella effekter av VFD-reformen på fyra områden: 1) legitimitet, 2) deliberation och beslutsfattande, 3) konfliktintensitet och konflikthanteringsmekanismer, och 4) intresserepresentation och rolluppfattningar. Då det i forskningslitteraturen saknas allmänt accepterade och entydiga sätt att mäta abstrakta kvaliteter såsom legitimitet, deliberation och konfliktintensitet har vi valt att med utgångspunkt i ett flertal enkätfrågor konstruera indikatorer för dessa begrepp samt komplettera detta med en kvalitativt orienterad analys baserad på de öppna intervjufrågorna.

3.1 Legitimitet

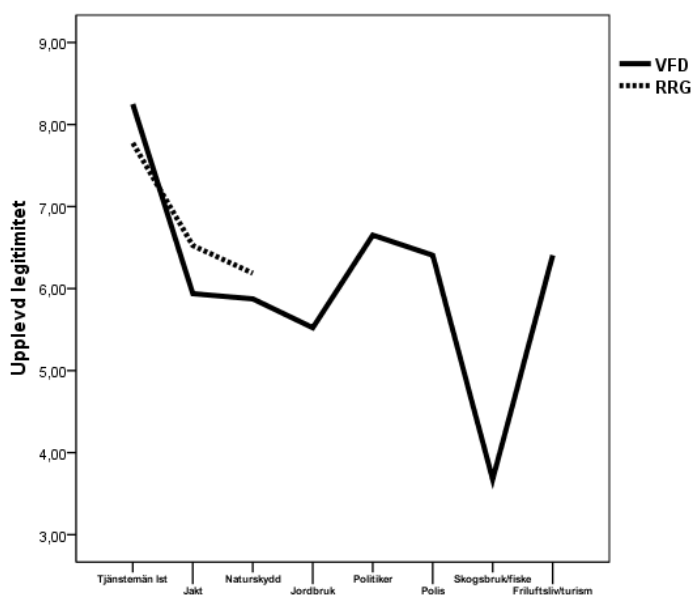
Legitimitet handlar om huruvida en politisk auktoritet eller institution uppfattas som en rättmätig eller rättfärdig normkälla av dem som omfattas av dess maktutövning. En tillräcklig grad av legitimitet brukar ofta framhållas som en nödvändig (om än inte tillräcklig) förutsättning för styrning i ett demokratiskt samhälle. I denna undersökning har vi intresserat oss för hur pass legitima de regionala rovdjursgrupperna och senare viltförvaltningsdelegationerna uppfattas av de representanter för organiserade intressen som ingår i dessa. Det är viktigt att betona att vi således inte har

³ Inom forskningslitteraturen används begreppet deliberation med många och skiftande betydelser, men i detta sammanhang avses i vilken mån debatt och diskussion förs under öppna och jämlika former och med en ömsesidig respekt för motpartens rätt att inta en ståndpunkt, samt en beredskap att lyssna på motpartens argument utan att för den skull acceptera dem. En hög grad av deliberativ kvalitet i ett forum anses underlätta konflikt- hantering och kompromisser mellan motstridiga intressen.

mätt legitimiteten för den nationella rovdjurspolitiken eller förvaltningsorganisationer på högre nivå (t.ex. Naturvårdsverket). I denna undersökning har vi bara intresserat oss för hur rovdjursförvaltningen har utvecklats på den regionala nivån, och våra legitimitetsskattningar avser således enbart de regionala rovdjursgrupperna och senare viltförvaltningsdelegationerna.

Ett index för att skatta graden av upplevd legitimitet hos RRG och VFD har konstruerats genom att slå samman respondenternas svar på fyra olika frågor i enkäten som berör olika aspekter av legitimitet. Specifikt har vi använt oss av följande frågor "Hur pass väl beskriver följande påstående länets viltförvaltningsdelegation?": 1) "Viltförvaltningsdelegationen/den regionala rovdjursgruppen har stort inflytande över utformningen av länets förvaltningsplaner (gällande rovdjur)", 2) "Viltförvaltningsdelegationens/den regionala rovdjursgruppen åsikter får genomslag i myndigheternas arbete," 3) "Viltförvaltningsdelegationens/den regionala rovdjursgruppen samlade kompetens är god", 4) "Viltförvaltningsdelegationen/den regionala rovdjursgruppen bidrar till en bättre rovdjursförvaltning inom länet". Svaren angavs på en skala som löpte från 1 = "stämmer inte alls" till 10 = "stämmer helt".

Figur 1 Skattningar av legitimitet inom VFD och RRG



Som framgår av Figur 1 ovan finns enbart mycket små skillnader i skattningen mellan RRG och VFD i hur pass legitima de uppfattas av tjänstemän och representanter för naturvårds- och jaktintressena. Utifrån detta index tycks VFD-reformen alltså inte ha lett till vare sig ökad eller minskad legitimitet för rovdjursförvaltningens institutioner på regional nivå. Medelskattningarna för flertalet intressegrupper ligger strax över skalans mittpunkt (5,5–7,9), vilket kan ses som en indikation på att VFD åtminstone inte uppfattas som illegitim. Ett undantag finns dock: representanter för skogsbruk och yrkesfisket ger uttryck för en markant lägre (3,7) grad av upplevd legitimitet. En möjlig förklaring skulle kunna vara att yrkesfiskets frågor endast berörts i mycket begränsad utsträckning och att representanterna därmed har svårt att finna sin roll samt se relevansen av institutionen. Dessutom är yrkesfisket ett nytt intresse, övriga fanns representerade antingen i länsstyrelsens viltvårdsnämnder alternativt RRG och därmed kan startsträckan tänkas bli längre. Det är tänkbart att skogsbruket upplever en minskad påverkansgrad och representativitet i jämförelse med de

tidigare viltvårdsnämnderna där frågor gällande vilt- och framförallt älgförvaltning behandlades. Detta är dock spekulativa tolkningar och eftersom antalet respondenter från dessa intressekategorier är begränsade i antal så bör resultaten beaktas med viss försiktighet. Sammantaget blir dock slutsatsen av den kvantitativa skattningen att den sammanlagda graden av upplevd legitimitet är relativt hög och att VFD-reformen inte tycks ha påverkat denna i vare sig positiv eller negativ riktning.

Om man däremot ser till den kvalitativa analysen av intervju-materialet framträder en del intressanta resultat som delvis skiljer sig från vad som framkom av den kvantitativa analysen. Även om graden av legitimitet inte tycks ha förändrats nämnvärt, så har det skett förändringar i sak. Bland det viktigaste kan nämnas att istället för tidigare då kritiken riktades främst mot hur rovdjurspolitiken var formulerad, riktar sig kritiken som framkommer under 2011 mot dess implementering. Kritiken synes också vara starkast bland jaktintresset, såväl 2007 som 2011. Tidigare uttryckte man alltså missnöje främst mot politikerna och mot ”De som sitter i Stockholm och bestämmer” (Jägarrepresentant 2007) medan man 2011 snarare menar att ”Tanken med VFD är jåkligt bra men man har ju inte levt upp till det politiska syftet. Förordningen tar ju bort så mycket av det lokala inflytandet som möjligt.” (Jägarrepresentant 2011). En annan representant för jaktintresset förklarar vidare att problemet ligger i att besluten inte delegeras i praktiken och att en dragkamp utspelar sig mellan VFD, länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Samtidigt menar respondenten att ”Det bara måste bli bättre för det här är världens chans för viltförvaltning.” Här får det jaktliga intresset visst medhåll från naturvårdsintresset: ”Det kan väl aldrig ha varit *det här* politikerna menade med reformen, kan det?” (Naturvårdsrepresentant 2011). Utifrån den kvalitativa analysen står det dock klart att framförallt jaktintresset, som var mer negativt inställda än naturvårdsintresset 2007, hade mycket stora förhoppningar på reformen men att dessa inte har infriats. Tre av elva intervjuade representanter från jaktintresset berättar att missnöjet med genomförandet av viltförvaltningsdelegationerna är så stort att man har övervägt att lämna delegationerna och att de i vissa fall har fört diskussioner kring detta även med andra intresse- och politiska representanter. Något sådant resonemang förekom överhuvudtaget inte under den förra intervjuomgången och signalerar ett möjligt ifrågasättande av legitimitetsgrunden. Även tjänstemännen uttrycker frustration: ”Vad vi än gör så är det någon som tycker att vi gör fel.”

(Tjänsteman 2011) En annan frågar sig: ”Vem har ansvaret egentligen? Naturvårdsverket tycks leva sitt eget liv.” (Tjänsteman 2011).

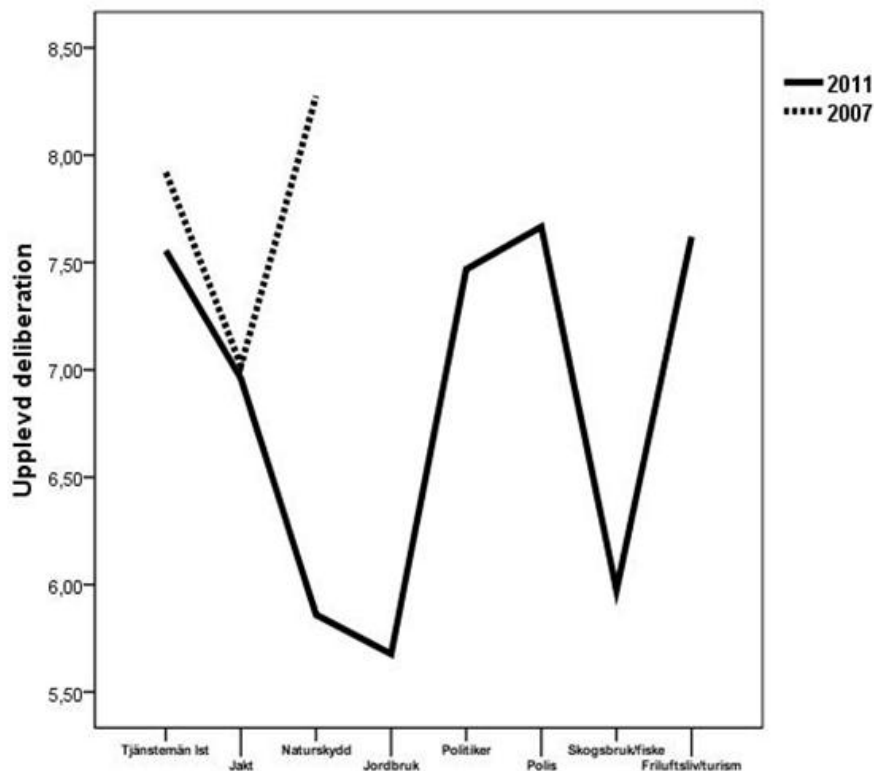
Däremot ifrågasätts rovdjurspolitiken som sådan i mindre grad av representanterna i VFD än i RRG, vilket tyder på att legitimiteten hos den övergripande rovdjurspolitiken kan ha ökat. I intervjuerna med VFD-medlemmar återfinns färre ifrågasättanden av rovdjurspolitikens grundvalar (såsom existensen av rovdjurpopulationer över huvud taget), och det är också få som ifrågasätter behovet att en mer utförlig reglering av rovdjursfrågan. En möjlig orsak till detta kan vara ökat deltagande och medbestämmande, i den mån VFD har medfört det. En annan förklaring till dessa resultat kan vara att en grupp mindre organisationer, som av en del respondenter beskrevs som ”extremorganisationer”, inte längre är direkt representerade i VFD utan nu representeras via sitt bredare intresse. Därmed är det också möjligt att de mest kritiska rösterna inte framkommer i vårt material.

3.2 Deliberation och beslutsfattande

Deliberation handlar dels om i vilken grad VFD erbjuder möjligheter till diskussion och debatt mellan motstridiga intressen inom rovdjursförvaltningen, men också om diskussionens former i termer av att motpartens argument respekteras, att man förmår fatta gemensamma beslut och respekterar överenskommelser, och att man har ett fullgott informationsunderlag inom organet. Återigen har vi konstruerat ett index baserat på ett batteri av enkätfrågor för att mäta de upplevda deliberativa kvaliteterna hos VFD och RRG. Svaren på fem frågor har slagits samman: 1) ”Viltförvaltningsdelegationen/den regionala rovdjursgruppen har enats om en gemensam agenda/målsättning”, 2) ”Ingångna överenskommelser respekteras”, 3) ”Viltförvaltningsdelegationen/den regionala rovdjursgruppen erbjuder goda möjligheter till diskussion och meningsutbyte”, 4) ”Alla ledamöter har lika stora möjligheter att påverka de beslut som fattas av viltförvaltningsdelegationen/den regionala rovdjursgruppen.” 5) ”Viltförvaltningsdelegationen/den regionala rovdjursgruppen har tillgång till fullgod information om rovdjurspopulationerna inom länet”. Respondenterna ombads indikera graden av instämmande med hjälp av samma svarsskala (1–10) som för legitimitetsindexet.

Återigen kan det konstateras att intressegrupper genomsnittligen skattar de deliberativa kvaliteterna strax över mittpunkten på svarsskalan. Dock finns här större skillnader mellan olika intressen samt också över tid. Den mest markanta skillnaden mellan VFD och RRG är att representanter för naturvårdsintresset ger uttryck för en sjunkande grad av upplevd deliberativ kvalitet. Tjänstemäns och jaktrepresentanters upplevelser av den deliberativa kvaliteten tycks relativt opåverkade av övergången från RRG till VFD, men naturskyddsintressets representanter indikerar en ganska tydlig minskning i graden av upplevd deliberativ kvalitet, från 8,2 för RRG (vilket får anses vara mycket högt) till 5,8 för VFD. Ett möjligt skäl till denna nedgång återfinns i naturskyddsrepresentanternas genomgående mycket låga skattningar (i genomsnitt 3,8) av påståendet ”Sammanställningen av viltförvaltningsdelegationens/den regionala rovdjursgruppens ledamöter representerar väl olika intressen inom rovdjursfrågan”, vilket kan tolkas som att man som en konsekvens av VFD-reformens bredare intresserepresentation upplever att bevarand-intressets position har försvagats. Vad gäller övriga grupper i VFD återfinns även här relativt stora skillnader i hur diskussionsklimatet inom VFD upplevs. Jordbruksrepresentanter och representanter för skogsbruk och yrkesfiske ger uttryck för en lägre genomsnittlig skattning av deliberativ kvalitet (5,7 respektive 6,0) medan representanter för friluftsliv och turism (7,6), jaktintresset (7,0), polis (7,6), politiker (7,5) och tjänstemän vid länsstyrelsen (7,5) ger högre betyg. Sammanfattningsvis kan det konstateras att graden av deliberativ kvalitet hos VFD trots allt upplevs som relativt hög, men att vissa intressen trots detta upplever en försämring av institutionens förmåga att erbjuda en arena för upplyst diskussion.

Figur 2 Upplevd deliberation, VFD och RRG

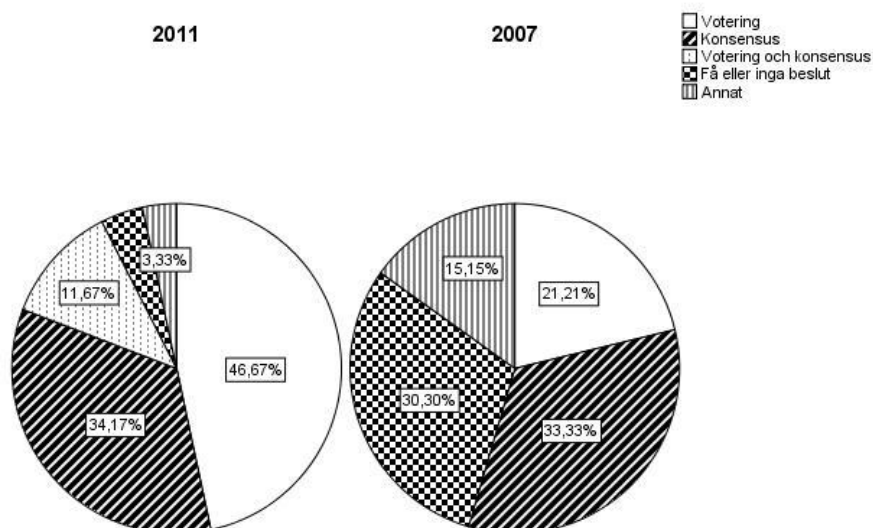


Den kvalitativa analysen visar att emedan RRG uppfattades främst som sociala diskussionsarenor med relativt högt i tak så upplevs nuvarande organisationsform betydligt mer begränsande. Tidigare uppgav såväl jakt- och naturvårdsrepresentanter som tjänstemän, på olika sätt uttryck för sentensen "Det är samtalet som är det viktiga" medan man 2011 snarare uttrycker att "Det är samtalet som har blivit lidande". Flera respondenter som suttit med i både RRG och VFD menar vid en direkt jämförelse att diskussionsmöjligheterna var bättre i RRG. Anledningarna som anges till denna upplevelse av en försämrad kvalitativ diskussion kan sammanfattas under följande fyra punkter: 1) tids- och resursbrist, 2) ett ökat antal ärenden som ska behandlas, 3) större grupper som försämrar förutsättningarna för diskussion och 4) en ökad professionalisering som har lett minskat utrymme för diskussion. En representant för naturvårdsintresset förklarar: "I och med att vi är en myndighet nu,

är egentligen inflytandet mindre, förut kunde vi säga vad som helst. RRG var mer som en diskussionsgrupp.” (Naturvårdsrepresentant 2011). Å andra sidan framkom under 2007/2008 en hel del kritik mot att RRG just inte var något annat än en diskussionsklubb och särskilt jaktintresset efterfrågade en ökad grad av beslutsfattande möjligheter.

Även formerna för beslutsfattande har förändrats, vilket är att vänta eftersom RRG till övervägande del hade en rådgivande funktion. Det är tydligt att användningen av votering som beslutsprocedur har ökat markant jämfört med RRG. År 2007 är det bara 21 procent av respondenterna som uppger att votering har förekommit i deras RRG. För VFD har motsvarande andel ökat till 46 %. Samtidigt är dock andelen beslut som fattas genom konsensus relativt oförändrad (33 procent i RRG och 34 procent i VFD) vilket indikerar att ökningen av voteringsbeslut ska främst ses som en konsekvens av att kategorin ”få eller inga beslut” minskat jämfört med RRG.

Figur 3 Beslutsfattande inom RRG och VFD

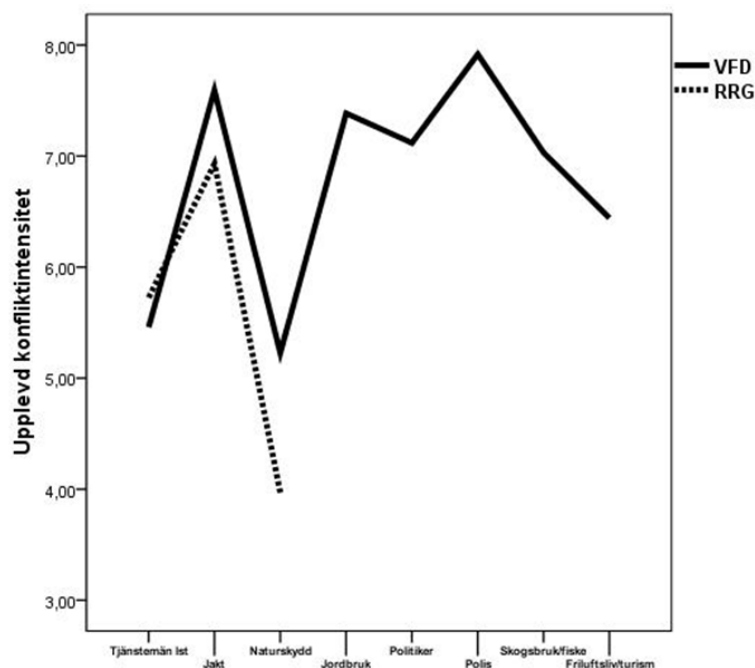


3.3 Konflikthantering och konfliktintensitet

Till skillnad från de två tidigare parametrarna är den upplevda konfliktintensiteten något som härrör sig till hur respondenterna upplever rovdjursfrågans sprängkraft i allmänhet. Detta är således inte en mätning av konflikter inom VFD utan snarare av respondenternas upplevelser av intensiteten i konflikten ute i samhället kring rovdjursfrågan. Förändringar i upplevd konfliktintensitet bland VFDs medlemmar kan trots det säga något om rovdjurspolitikens förutsättningar, samt hur dessa förändras över tid. Upplevd konfliktintensitet har mätts genom att slå samman svaren på följande fyra enkätfrågor: I vilken utsträckning stämmer följande påståenden in på rovdjursfrågan i din region?: 1) ”Rovdjursfrågan upplevs av många som en viktig politisk fråga”, 2) ”Det förekommer många lokala konflikter kring rovdjur”, 3) ”Missnöjet på lokal nivå med den nationella rovdjurspolitiken är stort”, 4) ”Det finns en utbredd rädsla och oro bland folk för rovdjursangrepp”. Här finner vi i Figur 4 att den upplevda konfliktintensiteten faktiskt har ökat något sedan RRG-mätningen: såväl jakt- som naturvårdsintresset inom VFD uppvisar högre genomsnittliga värden på konfliktintensitetsindexet. Att döma av den relativt likartade nivån för genomsnittsskattningarna tycks även övriga intressegruppers representanter i VFD dela denna uppfattning om konfliktintensiteten. Detta behöver nu inte vara ett direkt resultat av VFD-reformen, men det innebär likafullt en indikation på att reformen åtminstone inte lyckats minska den upplevda konfliktnivån inom rovdjursfrågan. Genom intervjuerien har vi därtill sökt samla in ytterligare information om hur arbetet med konfliktförebyggande åtgärder bedrivits inom RRG och VFD. En första skillnad mellan de två organisationsformerna är att många respondenter uppger att konflikthantering har blivit svårare inom VFD eftersom tiden helt enkelt inte räcker till. Därtill uppger många tjänstemän att de inte ser att det ligger inom VFDs uppdrag att praktiskt hantera konflikter på lokal nivå, eftersom VFD endast ska syssla med övergripande policyfrågor och riktlinjer. VFD upplevs av många inte som en ”operativ grupp”. En handfull VFD uppger trots detta att de i konfliktförebyggande syfte tagit fram kommunikationsplaner samt inrättat snabbresponsgupper som kan rycka ut vid misstänkta rovdjursangrepp.

Överlag måste nog konflikthanteringskapaciteten hos VFD anses vara ganska outvecklad.

Figur 4 Upplevd konfliktintensitet, RRG och VFD



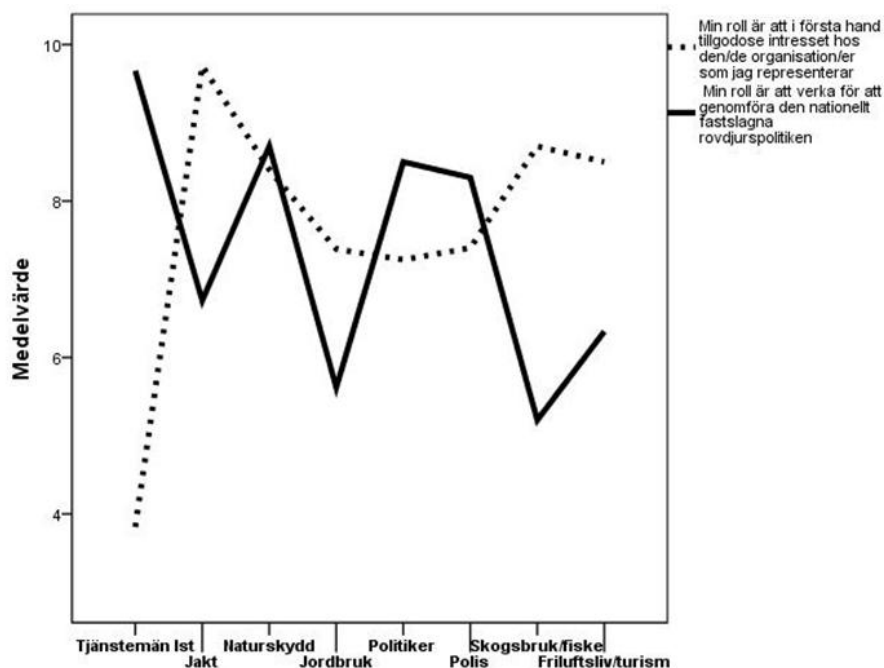
3.4 Intresserepresentation och rolluppfattningar inom VFD

Då en av grundtankarna med VFD-reformen var att åstadkomma förbättringar inom policyområdet genom att låta representanter för utvalda intressegrupper bli delaktiga i policyprocessen på lokal nivå är det av intresse att se närmare på hur formerna för intresserepresentationen har utvecklats. En förhoppning med att erbjuda intressen representation i förvaltningsorgan brukar ofta vara att man därigenom förmår organiserade intressen att ta ansvar för politikens genomförande, samt att intresseorganisationen får ta på sig uppgiften att kanalisera krav och ståndpunkter från medlemmar till förvaltningen, men även förklara och ta ansvar för de beslut och åtgärder som sedan fattas av förvaltningsorganisationen (jmf. Rothstein 1992, Öberg 1994). En förutsättning för att denna ”inkorporerings-

strategi” ska fungera är dock att intressena erbjuds en någorlunda jämbördig representation i förvaltningsorganet. Om ett intresse befinner sig i ständigt minoritet i förvaltningsorganet försvinner mycket av incitamenten för nå överenskommelser och kompromisser, vilket på sikt riskerar att underminera hela tanken med representationen. Tre funktioner är därmed av intresse att granska i VFD: 1) kanaliseringfunktion mellan representanter i VFD och de intressen de företräder, 2) representanternas uppfattning om sin roll inom VFD – är de i första hand representanter för sitt intresse, eller finns det också en villighet att ta ett mer övergripande ansvar för politikens genomförande, samt 3) balansen mellan olika intressen i VFD.

Som framgår av Figur 5 nedan finns visa skillnader i hur olika intressegrupper uppfattar sina mandat i VFD. Figuren visar medelskattningar för de olika intressegrupperna av två påståenden om deras roller inom VFD: ”Min roll är att i första hand tillgodose intresset hos den/de organisation(er) som jag representerar” samt ”Min roll är att verka för att genomföra den nationellt fastslagna rovdjurspolitiken”. Svaren gavs på en skala som löpte från 10 = ”stämmer helt” till 1 = ”stämmer inte alls”. Dessa två frågor ger en uppfattning av hur delegaterna ser på en av de viktigaste avvägningarna man har att ta ställning till som representant: ska jag enbart verka för att främja min organisations intressen, eller ska jag också bidra till genomförandet av policyåtgärder som beslutats på högre organisatoriska nivåer? Jaktrepresentanterna är den grupp som i högst utsträckning anser att de i första hand ska tillvarata organisationens intressen, men även övriga grupper (förutom tjänstemännen) uppvisar relativt höga genomsnittliga skattningar på detta påstående. Enbart utifrån denna fråga kan det därför tyckas som om VFD i hög utsträckning är ett organ där olika intressen försöker främja sina egna ståndpunkter, men faktum är att de flesta representanter – om än något mindre helhjärtat att döma av medelvärdena – tycks instämma i påståendet att de också har till uppgift att genomföra den nationella rovdjurspolitiken. Ingen av intressegrupperna har medelsvar som ligger på den negativa delen av skalan (under 5), vilket kan ses som ett tecken på att representanterna har accepterat att de, utöver sitt uppdrag som representant för ett intresse inom rovdjursfrågan, också måste axla rollen som myndighetsutövare.

Figur 5 Rolluppfattningar, VFD



Många respondenter ger uttryck för en förändrad syn på sin roll som representant i VFD. Den kanske viktigaste skillnaden är att nästan samtliga påpekade att de, till skillnad från i RRG, nu representerar ett intresse, inte en organisation. Däremot uttrycks fortfarande stora tveksamheter kring vad det egentligen är som olika intressen representerar, och om huruvida någon faktisk återkoppling av till exempel information sker till de som är berörda men som inte sitter med i VFD. En annan viktig förändring av rolluppfattningen är den tydliga tendens mot professionaliseringen av såväl VFDs arbetsformer som representanternas syn på sin egen roll. En majoritet av respondenterna uppger att man tar allvarligare på sitt uppdrag jämfört med tidigare då inflytandet var mer begränsat. Intresserepresentanter från både jakt- och naturvårdsintresset uppger också att de är bättre organiserade och får mer stöd av sina ”moderorganisationer” eller nätverk av intresseorganisationer. Detta skulle i sin tur kunna borga för en förbättring av kanaliseringfunktionen

och i termer av en starkare återkoppling till hemorganisationen. Å andra sidan är det många respondenter, särskilt tjänstemän, som uttrycker tveksamheter kring huruvida information förs vidare från viltförvaltningsdelegationerna samt ifrågasätter generellt vad det egentligen är som representeras – intressets ståndpunkt eller representantens personliga åsikter? Även om professionaliseringen tycks ha stärkt intresserepresentationen så saknas fortsättningsvis mekanismer för att säkerställa att information, kunskap och beslut återkopplas till organisationerna.

Professionaliseringen tycks också ha lett till förhöjda krav på kunskap och kompetens, som en respondent uttrycker det: ”När vi nu ska fatta beslut krävs det mer kunskap av ledamöterna (...) kanske borde det vara ett kompetenskrav?” (Naturvårdsrepresentant 2011). Samtidigt som många efterfrågar ökad kompetens lyfts också kompetenshöjande åtgärder fram bland de viktigaste satsningarna som hittills har genomförts i VFD. Trots dessa upplevelser av ökande krav tycks det emellertid som om den ökade graden av professionalisering av många uppfattas som en förändring i positiv riktning.

Vad gäller balansen mellan olika intressen inom VFD så framkom från många VFD-representanter en stark kritik mot en upplevd överrepresentation av jaktintresset. Anledningen är att representanter för andra än det jaktliga intressen i många fall också är aktiva jägare. Även om en del respondenter, framförallt en del tjänstemän (men även ett par representanter från naturvårdsintresset) uttrycker en nyanserad syn kring detta; det behöver inte vara negativt eftersom att vara jägare också förknippas med stor kunskap i och intresse för frågorna och de lokala förutsättningarna, så är trots allt den gängse uppfattningen representationen av bevarandointresset blir lidande. En naturvårdsintresserepresentant konstaterar att ”Sammansättningen blir ju tokig när så många är jägare. Jägerintressets ord väger tyngre.” Det tycks som om den politiska representationen har varit den viktigaste källan till denna obalans. Det påtalas i flera län att många av politikerna är jägare och man framför frågetecken kring viket intresse de representerar. ”Det som är lurigt är ju den politiska representationen, vad de faktiskt representerar. De hänvisar till exempel till sina partier när de säger något men vad har det med saken att göra egentligen? De ska ju vara utsedda av regionorganet. Det är ett problem. Dessutom har några av dem förtroendeuppdrag inom Jägarförbundet och det anser jag

vara olyckligt. Det blir en form av jäv. Deras roller är otydliga. Och vilken kompetens har de egentligen?” (Naturvårdsrepresentant 2011)

Samtidigt ska det dock noteras att det också finns respondenter som är positiva till politikerrepresentationen och anser att den har ökat transparensen samt att det känns mera demokratiskt nu. Andra påpekar att många politiska representanter brister i kompetens och inte tycks förstå sin roll i viltförvaltningsdelegationen – att VFD handlar om myndighetsutövning och inte politik. Det framförs också viss kritik mot att experter, särskilt ”ekologiskt kunniga” och länsstyrelsen inte längre finns representerade i delegationerna utan endast är beredande.

Slutligen så råder fortfarande stor oklarhet i rollfördelningen mellan olika aktörer i rovdjursförvaltningen. Många känner till exempel inte till samverkansrådets funktion eller syfte. Det uttrycks också en diskrepans mellan delegaternas och delvis länsstyrelserna tolkning å ena sidan och naturvårdsverket å den andra. Framförallt jaktintressets representanter menar att Naturvårdsverket medvetet väljer att inte delegera beslutsrätt gällande skydds- och licensjakt och på så sätt motverkar tanken med den nya förvaltningen. Men även tjänstemän uttrycker osäkerhet kring vem som egentligen ska besluta om vad. Även vad som bör tolkas som övergripande beslut tycks otydligt bland såväl tjänstemän som representanter. Det får till följd att viltförvaltningsdelegationerna upplevs ha begränsad och olika grad av beslutsrätt. Därmed förmår man inte heller skapa den förutsägbarhet som är en viktig grundval för en legitim förvaltning.

En viktig konsekvens av formaliseringen av viltförvaltningsdelegationernas sammansättning är att mindre och lokala organisationer inte längre är direkt representerade. Detta gäller organisationer inom såväl naturvårdsintresset som jaktintresset. Visserligen påtalar ett fåtal respondenter att representativiteten på grund av detta har försämrats, men en övervägande andel tycks anse att det har varit en positiv förändring i och med att det som identifieras som ”extremorganisationer” inte längre är representerade. Detta var något som diskuterades relativt flitigt under intervjurundan 2007. Framförallt uppfattades dessa organisationers deltagande inverka negativt på diskussionsklimatet och en del respondenter, inklusive tjänstemän, menade att det urholkade legitimiteten för länets rovdjursarbete och den regionala rovdjursgruppen som helhet. Med detta i åtanke framstår de höga skattningarna av de deliberativa kvaliteterna i RRG som ännu högre. Förändringen i samman-

sättning kan alltså ha bidragit till att mindre missnöje uttrycktes bland viltförvaltningsdelegationernas ledamöter gällande rovdjursförekomsten generellt och inriktningen på den nationella rovdjurspolitiken.

4. Styrkor och svagheter med viltförvaltningsdelegationerna

I detta stycke har vi fokuserat på att identifiera ett antal styrkor och svagheter hos VFD-reformen i relation till VFD-reformens intentioner om acceptans genom ökat deltagande. Inledningsvis bör nämnas att beroende på att olika intressen inte bara ser olika önskvärda lösningar utan även definierar problemet olika, så följer att vad ett intresse kan uppfatta som en styrka, kan uppfattas som en svaghet av ett annat. Så är till exempel fallet gällande graden av inflytande. De flesta respondenter är ganska överens om att det reella inflytandet hittills har varit begränsat. Men medan framförallt representanter från jaktintresset ser detta som en stor svaghet – en del benämner det som ett ”katastrofalt genomförande” – så uppger flera av naturvårdsintressets representanter uttryckligen att det begränsade inflytandet har varit bra: om inte Naturvårdsverket bestämde skulle vi inte ha några rovdjur kvar, är en vanlig tanke. Detta ger uttryck för de inneboende målkonflikter som ryms i frågan, men också för svårigheterna förknippade med förvaltningens genomförande och deltagande i den samma. Det bör också påpekas att många av respondenterna har uttryckt sina synpunkter med uttalad försiktighet, såtillvida att det är svårt att säga något bestämt om VFD då den bara existerat i drygt ett år vid studiens genomförande.

En första styrka som bör uppmärksammas är att VFD som konstruktion av de flesta respondenterna (men framförallt av jaktintresset) framhålls som en förbättring jämfört med RRG. Det har att göra främst med att möjligheter till att fatta beslut. En respondent förklarar ”Nu är det allvar, det ska utnyttas i beslut. Alla ledamöter tar det på allvar, det känns att allvaret höjts. Vi är en viktig grupp som tar beslut, vi är inte bara rådgivande längre.” (Jägarrepresentant 2011). Samma respondent fortsätter att förklara att det har kommit kritik utifrån, ”folk är otåliga och vill se resultat, men regional förvaltning och demokrati tar tid”. Detta stärker också uppfattningen att genom professionaliseringen så har ett större ansvar förflyttats till

intresserepresentanterna. Denna utveckling ligger i linje med reformens föresatser och kan därför ses som en positiv tendens inom VFD.

Ett flertal respondenter anser också att helhetsperspektivet har förbättrats i förhållande till de regionala rovdjursgrupperna eftersom delegationerna kan fatta övergripande beslut baserat på både rovdjurs- och bytesdjursförekomst. Det tycks också, baserat på tjänstemännens svar, som om samarbetet mellan olika län och länsstyrelser har ökat, framförallt till följd av inrättandet av förvaltningsområden. Även om samarbetet fortfarande tycks begränsat så upplevs ökningen som positiv bland tjänstemännen. Ett par tjänstemän påtalar dock att indelningen i förvaltningsområden också har lett till minskat samarbete med grannlän som nu hör till ett annat förvaltningsområde.

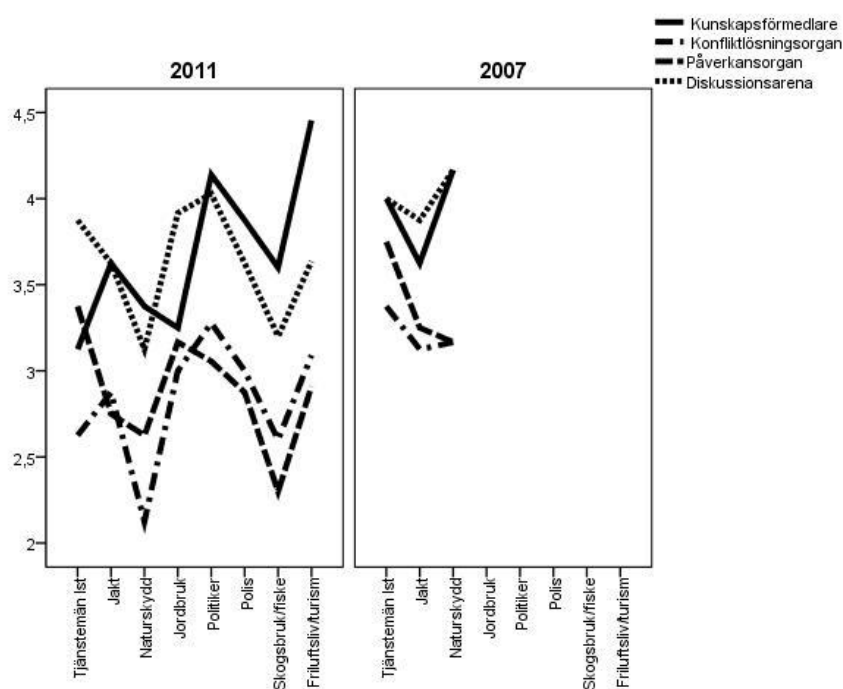
Det finns också ett flertal omständigheter hos VFD som måste betraktas som en svaghet i relation till reformens målsättningar. Den första svagheten rör den skeva intresserepresentationen som uppstått huvudsakligen som en konsekvens av att fem politikerrepresentanter har beretts plats inom VFD. Som nämnts i ett föregående stycke är en av grundförutsättningarna för att VDF-reformen ska fungera på sikt att motstridiga intressen tvingas ta ansvar för politikens genomförande, vilket i sin tur gör det nödvändigt att nå överenskommelser och kompromisser med motparten. Denna mekanism riskerar att omintetgöras om de motstridiga intressena inte har en någotsånär jämbördig representation i förvaltningsorganet, då incitamenten för en permanent majoritet att komma överens med en likaledes permanent minoritet är mycket svaga. Då det ursprungliga syftet med politikerrepresentationen var att värna allmänintresset ter sig detta utfall än mer problematiskt.

En annan svaghet är att VFD, till följd av begränsad beslutsrätt i frågor om rovdjurspopulationernas storlek på länsnivå, inte tycks ha ett ansvarsområde som motsvarar omfattningen och formaliseringen av deltagandet. Annorlunda uttryckt står inte VFD ansvarsområde och beslutskompetens i proportion till hur pass mycket man sökt involvera intresserepresentanterna i beslutsfattandet. VFD lider helt enkelt brist på konkreta uppgifter, vilket innebär att dess roll inom rovdjursförvaltningen blir oklar och att intresserepresentanter får svårt att motivera sitt engagemang i VFD. Detta är särskilt beklagligt i relation till den positiva tendensen mot ökad professionalisering och en uttrycklig vilja bland representanterna att ta ansvar för politikens genomförande. Huvudskälet till detta begränsade mandat är förstås att en alltför långtgående delegering

av beslutskompetenser kan riskera att äventyra populationsmålen, vilket förvisso är en legitim anledning givet den bräckliga biologiska statusen hos flertalet av rovdjurspopulationerna.

En ytterligare svaghet hos VFD är att många respondenter ger uttryck för att möjligheterna till debatt, diskussion, och lärande är begränsade jämfört med RRG. Bristen på upplyst diskussion är problematiskt givet reformens målsättningar om acceptans och konfliktmildring, men samtidigt ett av de mer lätt åtgärdade problemen då det i slutändan rör sig om justeringar i VFDs prioriteringar och allokering av mötestid. I vissa län beskrivs hur man i syfte att skapa möjligheter just till diskussion och en djupare förståelse av frågorna har inrättat så kallade dialogmöten som föregår ordinarie beslutsmöten. Dialogmötena kan ledas av tjänstemän vid länsstyrelsen och är därmed inte avhängiga vad som beskrivs som ordförandens (landshövdingens) ”pressade agenda”. I de län där dessa möten förekommer tycks det uppskattat av ledamöterna (och även ersättarna vilka bjuds in till dessa tillfällen). Dialogmötena utgör ett konkret exempel på en åtgärd för att öka möjligheterna till diskussion, dialog och lärande.

Figur 6 Funktioner hos VFD och RRG, genomsnittliga skattningar



Som ett komplement till den kvalitativa analysen av styrkor och svagheter finns också vissa kvantitativa data att beakta i sammanhanget. Figur 6 ovan visar respondenternas genomsnittliga skattningar av hur pass väl VFD och RRG fungerar med avseende på fyra olika dimensioner: konflikthanteringsorgan, påverkansorgan, diskussionsarena och kunskapsförmedlare. Svarsskalan löpte från 1 = mycket dåligt till 5 = mycket bra. Gemensamt för både RRG och VFD är att de uppfattas som bäst fungerade vad gäller kunskapsförmedling och diskussionsarena, följt av konfliktlösningsorgan och påverkansorgan. Noterbart är också att samtliga aspekter skattas högre för RRG än för VFD av jakt- och naturvårdsintresset. Särskilt påtagligt minskningen för "konfliktlösningsorgan" och "påverkansorgan", men även funktionerna "diskussionsarena" och "kunskapsförmedlare" tycks av respondenterna upplevas som något minde välfungerande hos VFD.

5. Förslag till justeringar och alternativa institutionella lösningar

Rovdjursfrågan får anses vara ett mycket svårstyrkt policyområde som saknar enkla och optimala förvaltningslösningar. Det finns alltså inga enkla verktyg att ta till för att lösa ett policyproblem som innehåller mångbottnade konflikter och komplexa samband mellan natur och samhälle. Rovdjursfrågans komplexitet försvårar också utvärderingar av olika institutionella lösningar, samt minskar möjligheterna att med säkerhet förutsäga effekterna av reformer. Trots dessa svårigheter tror vi ändå att det finns ett antal åtgärder som med någorlunda visshet kan antas bidra till att uppnå de dubbla målsättningarna om gynnsam bevarandestatus hos rovdjuren och ökad acceptans bland berörda intressen i samhället.

En första mycket viktig förutsättning för det fortsatta reformarbetet inom rovdjursförvaltningen är att reformutrymmet, till följd av konfliktintensiteten, den korta tid som förflutit sedan VFD-reformen, samt en stark upplevelse av besvikelse i samband med inrättandet av VFD som många respondenter ger uttryck för, måste bedömas som ytterst begränsat. Det innebär att endast mindre justeringar av förvaltningssystemet är att rekommendera i nuläget, samt att de förändringar som ändå genomförs ligger i linje med föresatserna för VFD-reformen. Vi har därför valt att dela upp våra rekommendationer i två kategorier, där den första gruppen förslag handlar om justeringar som bör genomföras på kort sikt för att främja föresatserna hos VFD-reformen om acceptans genom deltagande. Den andra kategorin förslag handlar mer om alternativa institutionella lösningar för rovdjursförvaltningen som kan ligga till grund för reformer på längre sikt.

På kort sikt föreslår vi att följande justeringar av rovdjursförvaltningen övervägs av utredningen:

- Utöka VFDs beslutskompetens och uppdrag. Professionaliseringen av VFD är i grunden en positiv tendens som bör understödjas, då den i förlängningen kan leda till att VFD kan ta större ansvar för implementering av rovdjurspolitiken samt agera som en viktig aktör på den regionala nivån. En förutsättning för denna utveckling är att VFDs uppgifter och ansvarsområdet utökas till att omfatta mera konkreta åtgärder inom vilt- och rovdjursförvaltningen inom länet. Exempel på sådana konkreta åtgärder skulle kunna vara ett utökat ansvar för konflikt-

hantering, förebyggande åtgärder, populationsövervakning, samt informations- och kunskapsspridning till andra aktörer i samhället.

- Förstärk möjligheterna till diskussion och lärande, såväl inom enskilda delegationer som mellan olika VFD. En tydlig skillnad jämfört med RRG är att möjligheterna till diskussion mellan olika intressen har minskat inom VFD, troligtvis till följd av professionalisering. Det är därför viktigt att förstärka VFDs funktion som diskussionsarena.
- Tydliggör ansvarsförhållanden och beslutskompetenser mellan olika aktörer i förvaltningskedjan, från Naturvårdsverket ned till VFD. Förutom att undanröja oklarheter och överlapp i organisationen skulle ett sådant klargörande också bidra till att förse VFD med en tydlig ”portfölj” av uppgifter att lösa.
- En viktig förutsättning för att VFD ska fungera på lång sikt är att intresserepresentationen fungerar tillfredsställande. I undersökningen har det uppdagats tendenser till att vissa intressen överrepresenteras och att politikerrepresentationen är ursprunget till mycket av dessa problem. Om VFD ska fungera i enlighet med reformens intentioner är det viktigt att motstridiga intressen har någorlunda jämbördig representation. Här bör övervägas att antingen avskaffa politikerrepresentationen helt, eller att vidta åtgärder för säkerställa att politiker som sitter i VFD står fria från kopplingar till övriga intressegrupper inom VFD för att på så sätt infria den ursprungliga intentionen om att fungera som representanter för allmänintresset.
- Tjänstemännen i vår studie ger uttryck för en frustration dels över oklarheter i förvaltningens utformning, dels för en upplevd avsaknad av finansiella medel för att på bästa sätt kunna implementera den nya förvaltningsorganisationen. En förutsättning för att åtgärda vad som upplevs som en bristfällig implementering av den nya rovdjursförvaltningen är att tillräckliga medel och resurser görs tillgängliga.

På medellång sikt finns det skäl att överväga följande alternativa institutionella lösningar:

- Som policyområde präglas rovdjursförvaltningen av omfattande reglering som syftar till att upprätthålla rovdjurspopulationer. Däremot saknas nästan helt incitament för att tolerera rovdjurs-

etablering inom ett förvaltningsområde. Utredningen bör därför överväga om det går att finna konstruktioner som utöver befintlig reglering också medför positiva konsekvenser för berörda grupper av att ha rovdjur inom förvaltningsområdet. Exempel på sådana konsekvenser kan vara extra medel till viltvård, skadeersättningar, eller föreningsverksamhet som kopplas till nyetablering av rovdjursbestånd.

- Gradvis delegerat ansvar till VFD för rovdjursförvaltningens ”kärnfråga”, d.v.s. rovdjurspopulationens storlek inom länet. Om framtida erfarenheter av rovdjursförvaltningen inom VFD faller väl ut, och om populationerna bedöms tillräckligt livskraftiga, finns det skäl att överväga delegation av beslutanderätt vad gäller kvoter för skydds jakt, och slutligen även länsvisa populationsmål. Detta är en process som kan ske etappvis och i olika utsträckning i olika län. Det är också viktigt att denna målsättning kommuniceras till länsnivån, så att alla aktörer inom VFD görs medvetna om att såväl ansvar som befogenheter kan komma att öka successivt.

6. Referenser

- Adams, William M., Dan Brockington, Jane Dyson, and Bhaskar Vira. 2003. "Managing Tragedies: Understanding Conflict over Common Pool Resources." *Science* 302:1915–1916.
- Agrawal, A and CC Gibson. 1999. "Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation." *World Development* 27:629–649.
- Carlsson, L. and F. Berkes. 2005. "Co-management: concepts and methodological implications." *Journal of Environmental Management* 75:65–76.
- Ericsson, G. and Camilla Sandström. 2005. "Delrapport om svenskars inställning till rovdjurspolitik och -förvaltning." Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå.
- Nie, M.A. 2002. "Wolf recovery and management as value-based political conflict." *Ethics, place & environment* 5:65–71.
- Rothstein, B. 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm, Norstedts.
- Sandström, C. and A. Lindvall. 2006. *Regional förvaltning av rovdjur i Västerbotten och Norrbotten: om likheter och skillnader ur ett samförvaltningsperspektiv*: FjällMistra.
- Sandström, Camilla and Göran Ericsson. 2009a. "Om svenskars inställning till rovdjur och rovdjurspolitik." Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå.
- . 2009b. "Om svenskars inställning till rovdjursförvaltning." Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå.
- Schultz, L., A. Duit, Folke, C. 2011. "Participation, Adaptive Co-management, and Management Performance in the World Network of Biosphere Reserves." *World Development* 39(4): 662–671.
- Sidaway, Roger. 2005. *Resolving environmental disputes: from conflict to consensus*. London; Sterling, VA: Earthscan.
- Sjölander-Lindqvist, A. 2008. "Local identity, science and politics indivisible: The Swedish wolf controversy deconstructed." *Journal of Environmental Policy and Planning* 10:71–94.
- Skogen, K. 2003. "Adapting adaptive management to a cultural understanding of land use conflicts." *Society & Natural Resources* 16:435–450.

- SOU 2007:89 *Rovdjuren och deras förvaltning*. Stockholm: Fritzes.
- Zachrisson, Anna. 2009. *Commons protected for or from the people: Co-management in the Swedish mountain region*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.
- Öberg, P.-O. 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Uppsala, Statsvetenskapliga föreningen.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]

Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. M. [22]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]