

Mål för rovdjuren

Slutbetänkande av Rovdjursutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:22

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB. Illustration: My Hansson, My Kind of Art.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23712-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 10 juni 2010 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de långsiktiga målen för rovdjursstammarna. Som särskild utredare förordnades samma dag Lars-Erik Liljelund.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 20 september 2010 kanslirådet Ruona Burman och departementssekreteraren Helena Busk. Kanslirådet Ruona Burman entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 oktober 2011. Från och med samma dag förordnades departementssekreteraren Magnus Bergström som sakkunnig.

Som experter förordnades fr.o.m. den 20 september 2010 professorn Henrik Andrén, biologen Klas Allander, docenten Tom Arnbom, professorn Staffan Bensch, generalsekreteraren Ann Dahlerus, biologen Mats Ericson, jägmästaren Jonnie Friberg, jaktvårdskonsulenten Gunnar Glöersen, landstingsrådet Hans Hedlund, seniorrådgivaren Klas Hjelm, biologen Lina Holmgren, styrelseledamoten Ingrid Inga, miljöåklagaren Christer Jarlås, professorn Linda Laikre, näringshandläggaren Helén Larsson, ordföranden Solveig Larsson, ordföranden Ulf Lovén, fäbodbrukaren Camilla Löfskog, forskaren Camilla Sandström, forskaren Annelie Sjölander Lindqvist, experten Annika Sohlman, miljövårdsdirektören Stig-Åke Svensson, lammproducenten Lotta Wallberg, forskaren Lotten Westberg och jakt- och viltexperten Anders Wetterin. Näringshandläggaren Helén Larsson entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 17 januari 2011. Från och med samma dag förordnades förbundsjuristen Jenny Wik Karlsson som expert.

Som huvudsekreterare anställdes fr.o.m. den 1 september 2010 Thomas Nilsson. Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 september 2010 Henrik Lange, fr.o.m. den 1 april 2011 Therese Hansson och fr.o.m. den 1 september 2011 Fredrik Granath.

Utredningen har antagit namnet Rovdjursutredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22). Till slutbetänkandet har fogats tretton särskilda yttranden från utredningens experter.

I och med detta är utredningens uppdrag avslutat.

Stockholm i april 2012

Lars-Erik Liljelund

/Thomas Nilsson
Fredrik Granath
Therese Hansson
Henrik Lange

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
Författningsförslag	23
1 Inledning	29
1.1 Utredningens uppdrag.....	29
1.2 Bakgrund	29
1.3 Allmänna utgångspunkter	31
2 Utredningens genomförande	33
3 Förutsättningar för samexistens mellan rovdjur och människa	35
3.1 Acceptans, attityder och livskvalitet.....	35
3.1.1 Attitydstudier	36
3.1.2 Faktorer som påverkar acceptansen	41
3.1.3 Livskvalitet	42
3.2 Tamboskap och djurhållning.....	43
3.2.1 Skadeförebyggande åtgärder	43
3.2.2 Skador.....	46
3.2.3 Målkonflikter	47
3.2.4 Renskötseln och rovdjur	47
3.2.5 Fäbodbruket och rovdjur	50
3.2.6 Lammproduktion, fåravel och rovdjur	51

3.2.7	Övrig boskap och rovdjur	53
3.3	Jaktförutsättningar	54
3.3.1	Hur påverkas jakt av rovdjursförekomst?	56
3.3.2	Ekonomiska konsekvenser av rovdjursförekomst	57
3.3.3	Hänsyn till jakt i rovdjursförvaltningen	58
3.4	Rovdjur som inkomstkälla	59
3.4.1	Viltskådning	59
3.4.2	Hänsyn till viltskådning i rovdjursförvaltningen	60
3.5	Rovdjurens roll i ekosystemet	60
3.5.1	Ekosystemeffekter	61
3.5.2	Predationens omfattning	63
3.5.3	Samspel mellan rovdjursarterna	64
4	Rättsliga utgångspunkter	67
4.1	Internationell rätt	67
4.1.1	Bernkonventionen	67
4.1.2	Konventionen om biologisk mångfald	68
4.1.3	Internationella konventioner av betydelse för det samiska folket	68
4.2	Art- och habitatdirektivet	70
4.2.1	Allmänt om art- och habitatdirektivet	70
4.2.2	Syftet med art- och habitatdirektivet	71
4.2.3	Det strikta artskyddet	72
4.2.4	Undantag från artskyddet	72
4.2.5	Sanktioner	73
4.2.6	Art- och habitatdirektivet i svensk lagstiftning	73
4.2.7	Tolkningen av art- och habitatdirektivet	74
4.2.8	Sammanfattning	80
5	Mål för rovdjuren	83
5.1	Vem ska besluta om olika typer av mål?	84
5.2	Principer för att bestämma målen	86
5.3	Avvägningar	87
5.4	Förslag på nationella mål	88
5.4.1	Övergripande mål	88

5.4.2	Fastställande av bevarandestatus och inriktning.....	89
6	Förvaltning	91
6.1	Regional förvaltning	91
6.1.1	Organisationen av rovdjursförvaltningen i dag	92
6.1.2	Analys av dagens förvaltningsorganisation	94
6.1.3	Utredningens bedömningar och förslag.....	97
6.1.4	Behov av författningsändringar	99
6.2	Genetisk förstärkning av vargstammen	100
6.2.1	Program för genetisk förstärkning	100
6.2.2	Naturlig invandring med assistans.....	101
6.2.3	Ytterligare åtgärder för att genetiskt förstärka vargstammen	103
6.2.4	Flytt och utsättning av varg	105
6.2.5	Kompensationsåtgärder.....	108
6.3	Ekonomisk kompensation.....	110
6.3.1	Ekonomisk kompensation för skada på ren.....	111
6.3.2	Ekonomisk kompensation för skada på andra tamdjur än ren.....	118
6.4	Informations-och dialoginsatser	122
6.4.1	Rovdjursinformation en del av rovdjursförvaltningen.....	122
6.4.2	Rovdjurscentrum	123
6.4.3	Akutgrupper.....	124
6.4.4	Resursförstärkning	126
6.5	Förvaltningsplaner	126
6.5.1	Förvaltningen av varg	128
6.5.2	Skyddsjakt	130
7	Illegal jakt	133
7.1	Omfattningen av den illegala rovdjursjakten	133
7.1.1	Omfattningen enligt forskningen.....	133
7.1.2	Omfattningen enligt brottsstatistiken	136
7.1.3	Omfattningen enligt länsstyrelsen i Dalarna	137
7.2	Grov organiserad brottslighet	138
7.3	Utredning av grova jaktbrott	140

7.4	28 § jaktförordningen.....	143
8	Översyn av lagstiftningen.....	145
8.1	Nuvarande regler.....	147
8.1.1	Internationell rätt och EU-rätt.....	147
8.1.2	Svenska regler om jakt, artskydd m.m.....	149
8.2	Tidigare utredningar m.m.....	152
8.3	Behovet av en översyn.....	153
8.3.1	Allmänt.....	153
8.3.2	Lag, förordning eller föreskrifter?.....	154
8.3.3	Skillnader mellan jaktlagstiftningen och miljöbalken.....	154
8.3.4	Överklagande- och talerätt.....	155
8.3.5	Tillsyn.....	158
9	Internationell samverkan.....	161
10	Ekonomiska aspekter.....	163
10.1	Vad kostar rovdjursförvaltningen?.....	163
10.2	Resurser i rovdjursförvaltningen.....	164
10.3	Anslagsstruktur.....	166
11	Konsekvenser av utredningens förslag.....	169
11.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	169
11.1.1	Mål för rovdjuren.....	170
11.1.2	Förvaltning.....	175
11.1.3	Illegal jakt.....	180
11.1.4	Översyn av lagstiftningen.....	181
11.1.5	Ekonomiska aspekter.....	181
11.2	Finansiering av statens kostnader.....	182
	Särskilda yttranden.....	183

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2010:65.....	209
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2011:5.....	219
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv 2011:62.....	221
Bilaga 4	Acceptans genom medbestämmande? En analys av regional rovdjursförvaltning 2007–2011.....	223

Sammanfattning

Det finns ett brett stöd för att Sverige ska bevara och hysa livskraftiga stammar av björn, järv, lodjur och varg. Riksdagen har slagit fast att rovdjuren långsiktigt ska finnas kvar i den svenska faunan. Samtidigt kan rovdjuren orsaka betydande ekonomisk skada och på andra sätt påverka människors livskvalitet negativt. Att kombinera rovdjursförekomst med renskötsel, lantbruk, friluftsliv och jakt är en stor utmaning för förvaltningen. Även positiva konsekvenser av rovdjursförekomst, t.ex. för viltskådning, måste beaktas i det sammanhanget. De stora rovdjuren påverkar andra vilda arter och utgör en komponent i de skandinaviska landekosystemen. Med nuvarande populationsstorlekar är dock effekten på ekosystemet begränsad.

Svenskarnas attityder till rovdjuren, rovdjursförvaltningen och rovdjurspolitiken har undersökts i flera studier. Studierna visar att attityder och acceptans varierar mellan olika delar av landet. Även om en klar majoritet av befolkningen är positiv till rovdjuren och rovdjurspolitiken så kan acceptansen lokalt vara betydligt lägre, framför allt i områden med täta rovdjursbestånd, där flera av arterna förekommer samtidigt.

Mål för rovdjuren

Utredningen har identifierat tre principer som bör gälla när mål för rovdjuren ska bestämmas.

- *Gynnsam bevarandestatus*
Innehållet i svensk lagstiftning om de fyra stora rovdjuren och deras förvaltning styrs av internationell och europeisk rätt, i synnerhet art- och habitatdirektivet. Syftet med art- och habitatdirektivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter.

Arterna varg, björn och lodjur är strikt skyddade enligt en av bilagorna till direktivet. Svenska mål för rovdjurspopulationerna måste säkerställa att art- och habitatdirektivets mål för dessa arter uppnås, vilket är att behålla eller återställa gynnsam bevarandestatus. De strikt skyddade arterna får därför inte fångas eller dödas, annat än i vissa undantagsfall.

- *Internationella åtaganden till stöd för den samiska befolkningen*
Sverige har, genom att ratificera ett antal internationella konventioner, förpliktat sig att respektera den samiska folkgruppen som ett ursprungsfolk. Detta måste beaktas när målen bestäms.
- *Sociala och ekonomiska konsekvenser*
Hänsyn måste tas till de konsekvenser rovdjuren kan ha för landsbygdens näringar och verksamheter. I första hand bör dock statens hänsyn tas genom bidrag till skadeförebyggande åtgärder. I andra hand, om konsekvenserna är särskilt stora i något eller några län, bör målen kunna justeras genom geografisk omfördelning eller senareläggning av måluppfyllelsen.

Den politiska nivån, dvs. riksdagen och regeringen, bör ange ramar och övergripande mål för rovdjurspolitiken. Ett nytt övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken bör bygga på det mål riksdagen antog 2001. Målet bör vara att rovdjurens gynnsamma bevarandestatus ska behållas eller återställas. I målet bör också riksdagens beslut från 2001 om vargstammens utbredning ingå, dvs. att vargstammen ska sprida sig på naturlig väg över Sverige och att vargens förekomst i renskötselområdet i huvudsak ska begränsas till de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada. Därmed förtydligas att detta beslut fortfarande gäller, vilket är viktigt eftersom det utgör en ram för förvaltningen och är av principiell betydelse gentemot EU.

Rovdjursutredningens bedömningar i delbetänkandet bör tillsammans med remissvaren ligga till grund för ett fastställande av bevarandestatusen. Bedömningen i delbetänkandet var att arterna björn och lodjur förekommer i skandinaviska populationer med gynnsam bevarandestatus, medan järv och varg inte gör det för närvarande. Ansvariga myndigheter bör kunna fastställa bevarandestatusen samt ange inriktningen för när gynnsam bevarandestatus senast ska vara uppnådd. Eventuellt kan det behövas ett vägledande beslut av regeringen. Utredningen föreslår att för järv och varg bör

inriktningen vara att gynnsam bevarandestatus ska vara återställd senast år 2024.

Nationella och länsvisa miniminivåer för varje art bör fastställas på myndighetsnivå. Miniminivån är det minsta antal individer eller årliga föryngringar som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla eller uppnå. Miniminivåerna bör anges i antal individer för björn och i antal årliga föryngringar för järv, lodjur och varg. För arter som inte uppnått gynnsam bevarandestatus kan miniminivån under en begränsad tid vara lägre än det antal som krävs för gynnsam bevarandestatus.

Förvaltning

Rovdjursförvaltningen måste liksom annan viltförvaltning gå mot att bli adaptiv utifrån ett ekosystemperspektiv. Naturvårdsverket och länsstyrelserna är de förvaltningsmyndigheter som ansvarar för rovdjur och frågor om jakt och vilt. De senaste åren har en förskjutning av beslutsfattandet skett från Naturvårdsverket till länsstyrelserna i syfte att öka den regionala förankringen och därmed förbättra förutsättningarna för en samexistens mellan människor och rovdjur. Utredningens bedömning är att den regionala rovdjursförvaltningen även i fortsättningen bör vara kopplad till länen.

I syfte att förenkla för förvaltningen föreslår utredningen att Naturvårdsverket får i uppgift att för varje art och till varje län fördela miniminivåer som förvaltningen i länen ska syfta till att upprätthålla eller uppnå. Viltförvaltningsdelegationerna i länen och Sametinget ska beredas tillfälle att yttra sig innan beslut om miniminivåer fattas. Samverkansrådets roll i förvaltningen förändras därmed.

Utredningen föreslår vidare att viltförvaltningsdelegationernas beslutskompetens, ansvar och arbetsuppgifter ses över för att rollfördelningen i förvaltningen ska bli tydligare.

Den skandinaviska vargstammen är trots sentida invandring av ett fåtal obesläktade individer fortfarande starkt inavlad. En genetisk förstärkning av den skandinaviska vargpopulationen är angelägen, i överensstämmelse med de slutsatser som drogs i delbetänkandet. Som riksdagen fastslagit bör den genetiska förstärkningen i första hand ske genom underlättande av naturlig invandring och i andra hand genom utsättning av varg från andra länder eller djurpark.

Den naturliga invandringen behöver enligt utredningens bedömning assisteras om den i någon större utsträckning ska kunna bidra till att minska inavelsnivån i vargpopulationen. Den assistans som krävs är främst att flytta vargar från områden där de orsakar problem till områden där konflikterna är mindre och där de har större chans att träffa på artfränder. Utredningen anser att hittills använda metoder för vargflytt bör kompletteras med en tids förvaring i korttidshägn, s.k. soft release. Även möjligheten att teckna civilrättsliga avtal (liknande naturvårdsavtalen) om vargetablering under en begränsad tidsperiod bör prövas.

De ekonomiska kompenstationssystem som finns för att förebygga eller ersätta skador på tamdjur orsakade av rovdjuren är i huvudsak väl utvecklade och fungerar i allt väsentligt. I utredningens analys och utvärdering har dock viss förbättringspotential kunnat identifieras.

För rennäringen bör systemet utformas så att större ansträngningar görs för att vidta skadeförebyggande åtgärder, samt att nya metoder för att förebygga skador utvecklas. Dessutom bör ett nytt system för björnersättning utvecklas eftersom det nuvarande systemet inte är ändamålsenligt. Ersättningen till rennäringen bör dessutom öka i takt med den allmänna prisutvecklingen, något som inte varit fallet under den senaste tioårsperioden.

Åtgärder för att förebygga skador på andra tamdjur än ren är viktiga för att varg och lodjur ska kunna sprida sig naturligt över hela södra Sverige. Här måste djurägare och den regionala förvaltningen samverka för att åtgärderna ska vara effektiva.

Det finns ett stort behov av dialog- och kommunikationsinsatser i rovdjursförvaltningen. Utredningen finner det naturligt att länsstyrelserna och deras viltförvaltningsdelegationer tar på sig en stor del av dessa uppgifter. Det innebär att försöksordningen med rovdjursakutgrupper bör göras permanent för i vart fall alla län med etablerad vargstam samt att det bör inrättas en rörlig resurs för de län i södra Sverige som ännu inte har en fast vargstam. Länsstyrelserna måste tillföras ekonomiska resurser för dessa uppgifter.

Förvaltningen av rovdjuren ska baseras på förvaltningsplaner. Förvaltningsplanerna ska i allt väsentligt stödja sig på vetenskapliga fakta, analyser och beräkningar. Utredningens bedömning är att det finns behov av åtgärder för att kontrollera vargpopulationens tillväxt, även om gynnsam bevarandestatus inte uppnåtts. En förvaltningsplan är särskilt viktig i det sammanhanget för att visa att kraven för att få göra undantag enligt art- och habitatdirektivet är

uppfyllda och att målet med det samlade åtgärdspaketet är att nå gynnsam bevarandestatus. Även insatserna för genetisk förstärkning av vargstammen bör ingå i det samlade åtgärdspaketet.

Det finns stor variation i hur beslutad skydds jakt verkställs av länsstyrelserna. Utredningen gör bedömningen att alla som ansöker om och får skydds jakt beviljad ska behandlas likvärdigt och inte belastas med kostnader. Det gäller oavsett i vilket län ansökan hanteras och beslutet verkställs.

Illegal jakt

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 dödas illegalt har minskat. 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 rovdjurs jakt har ökat kraftigt.

Eftersom illegal rovdjurs jakt utgör grov organiserad brottslighet ska beivrandet av dessa brott prioriteras av polismyndigheterna. Detta bör ske i nära samverkan med länsstyrelserna.

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

Enligt 28 § jaktförordningen har tamdjurs ägare eller vårdare rätt att skrämman, eller i vissa fall döda, ett rovdjur som angriper tamdjur. Utredningen föreslår att den som dödat ett rovdjur med stöd av dessa bestämmelser i fortsättningen ska anmäla händelsen till länsstyrelsen, inte till polismyndigheten.

Översyn av lagstiftningen

En utredning bör tillsättas för en översyn 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 miljöbalken och annan relevant lagstiftning.

Utredningen bör särskilt beakta medel för att genomdriva lagstiftningens krav, t.ex. tillsyn, överprövnings- och talerätt samt straffbestämmelser.

Ekonomiska aspekter

Statens årliga kostnader för förvaltningsåtgärder kopplade till rovdjuren är cirka 160 miljoner kronor. Utredningen föreslår att förvaltningsarbetet i huvudsak ska finansieras genom ett nytt anslag för rovdjursförvaltning som bör disponeras av Naturvårdsverket. Dessutom föreslås en generell ökning av medel till den regionala förvaltningen.

Summary

There is widespread support to preserve and sustain viable populations of bear, wolverine, lynx and wolf in Sweden. The national parliament of Sweden, Riksdagen, has decided that these large carnivore species shall be part of the Swedish fauna in the long term. However, these species may also cause significant economic damage or in other ways affect people's quality of life negatively. Combining presence of large carnivores with reindeer herding, agriculture, outdoor recreation and hunting is thus a major challenge in the management of these animals. There are also positive effects from the presence of large carnivores, such as wildlife watching, to consider in this context. Moreover, large carnivores affect other species and form part of the Scandinavian terrestrial ecosystems. At the current population sizes, however, their impact on the ecosystem is limited.

People's attitudes towards large carnivores and how they are managed have been investigated in several studies. These studies show that attitudes vary widely between different parts of the country. Although a clear majority of the population is in favour of large carnivores, people in some areas, typically where large carnivores are common, may find their presence more problematic.

Objectives and targets for large carnivores

For the purpose of setting objectives and targets for the large carnivore species in Sweden, this Inquiry has identified three guiding principles.

- *Favourable conservation status*
Swedish legislation concerning the four large carnivores and their management is based on international and European law, particularly the Habitats Directive. The aim of the Habitats

Directive is to contribute towards maintaining biodiversity through the conservation of natural habitats and wild fauna and flora. Wolf, bear and lynx are strictly protected under one of the annexes to the Directive. Swedish objectives and targets for the large carnivore species must ensure that the objectives of the Directive for these species, which is to maintain or restore favourable conservation status, are met. For species that are strictly protected under the directive, capturing or killing is only allowed under certain exceptional circumstances.

- *International commitments in support of the Sami population*
By ratifying several international agreements Sweden is committed to respecting the Sami ethnic group as an indigenous people. This must be considered when objectives and targets are determined.
- *Social and economic consequences*
Consideration must be given to the impact that large carnivores may have on rural businesses and activities. As a general rule, the government should strive to mitigate damage by supporting appropriate measures financially or in other ways. Alternatively, if consequences are severe it should be possible to adjust the targets by geographic redistribution within or between counties, or by a postponement of the fulfilment of the target.

The Inquiry argues that the political level, i.e. the Swedish Parliament and the Swedish Government, ought to define the overall framework and objectives, as opposed to making detailed decisions about species population sizes. Against this background, the Inquiry proposes that the new overall objective for the large carnivores should be to maintain or restore favourable conservation status for each species. The objective should also include the 2001 parliamentary decision on the distribution of wolves, namely that the wolf population should spread naturally over Sweden but its presence in the reindeer herding area should be restricted mainly to areas outside the year-round grazing areas, and where damage is minimised. It is important that the previous decision on the distribution of wolves also is included in the new overall objective since this underlines that this decision is still in effect. Limitations of wolf presence in the reindeer herding area provide an important framework for national management and signal the special consideration needed with respect to the Sami population.

The results from the Inquiry's interim report, along with the consultation responses, should form the basis for a decision on favourable conservation status of each species. The interim report suggested that the conservation status of the Scandinavian populations of bear and lynx is favourable, whereas it is currently not favourable for wolverine and wolf. The relevant government agency should be able to determine current conservation status and indicate when favourable conservation status is to be restored. Some guidance from the government may be needed, however. The Inquiry proposes that the favourable conservation status for wolverine and wolf should be restored by 2024.

In order to achieve and maintain the national objective, county-specific minimum population levels for each species should be determined at the agency level. The definition of a minimum population level is the lowest number of individuals or litters per year that the management should strive to maintain or achieve. For bears the minimum population level should be set as number of individuals, whereas litters per year should be used for wolverine, lynx and wolf. For species with unfavourable conservation status, the minimum population level may for a limited period be less than the number required for favourable conservation status.

Management

The Swedish Environmental Protection Agency (SEPA) and the county administrative boards are the authorities in charge of large carnivore management as well as issues regarding hunting and game. In recent years, a shift of decision-making from SEPA to the county level has taken place in order to increase regional participation, thereby creating better conditions for coexistence of humans and large carnivores. The Inquiry's analysis and assessment suggest that the management should continue to be based at the county level.

In order to make the management more clear and transparent, the Inquiry suggests that SEPA should decide and distribute minimum population levels that each county must strive to achieve or maintain. Before final minimum population levels are set, however, the county administrative boards and the Sami Parliament, should be given the opportunity to comment on the agencies' proposal.

Despite recent immigration of a few unrelated individuals, the Scandinavian wolf population remains highly inbred. Actions to improve the genetics of the Scandinavian wolf population are thus urgently needed, as concluded in the Inquiry's interim report. As stated by the Swedish Parliament, the genetic improvement should primarily be achieved by assisting natural migration and secondarily by the release/translocation of wolves from other countries or zoos.

The Inquiry argues that natural migration needs to be assisted in order to significantly reduce the inbreeding level. The assistance required is primarily to move wolves from areas where they cause damage into areas where they do not, and are more likely to encounter other wolves. The Inquiry has concluded that currently used methods for wolf translocation should be supplemented with a short time spent in enclosures, so-called soft release. Furthermore, the possibility of drafting civil law agreements similar to nature conservation agreements, to allow for wolf establishment during a limited period of time should be tested.

The financial compensation schemes implemented to prevent or compensate for damage caused by the large carnivores are generally well developed and effective. However, the Inquiry has identified some areas with potential for improvement.

For the reindeer herding area, the system should be designed to better encourage efforts to implement mitigation measures as well as developing new mitigation methods. In addition, a new system for bear damage compensation should be developed, as the current system is no longer appropriate. Also, the remuneration for damage to the reindeer herding industry ought to increase in line with the general price trend. The remuneration has not increased for the last 10 years.

Measures to mitigate damage to other livestock than reindeer are vital to facilitate more evenly distributed populations of wolf and lynx in southern Sweden. This will require livestock owners and regional management to cooperate in order to make measures effective.

The county administrative boards play a crucial role when it comes to establishing a trustworthy dialogue between local communities and the regional management. The Inquiry argues that the county administrative boards must be provided with sufficient financial resources for these important tasks.

The management of large carnivores should be based on management plans. Scientific facts and calculations should as far as possible underpin these plans. The Inquiry argues that there is a need for measures to control the population growth of wolves, even though favourable conservation status has not yet been restored. A management plan is crucial in this context, in particular to demonstrate that the derogation requirements under the Habitats Directive are met and that the overall objective of restoring favourable conservation status is not compromised. Furthermore, efforts for the genetic improvement of the wolf population must be part of the management plan.

The Inquiry has learned that there is great variety in how county administrative boards implement damage prevention culling. The Inquiry argues that all who apply for and are granted the right to cull shall be treated equally and not be burdened with any costs. This applies regardless of the county in which such applications are handled and the decision is implemented.

Illegal hunting

Illegal hunting of large carnivores accounts for a large proportion the annual mortality. The proportion of bears, wolverines and lynx killed annually by illegal hunting has not decreased, while the proportion of wolves annually killed illegally has decreased. It is not clear, however, that the yearly number of crimes committed involving the four large carnivores has declined, rather the opposite. Crime statistics show that the number of reported crimes relating to illegal hunting of large carnivores has increased dramatically.

Since illegal hunting of large carnivores constitutes serious organized crime, the prosecution of these crimes should be prioritized by the police authorities. This should be done, the Inquiry argues, in close collaboration with the county administrative boards.

The Inquiry also suggests that the State ought to claim damage compensation in cases where serious offenses regarding hunting of large carnivores have been committed.

Review of legislation

A review of the hunting legislation is needed in order to develop a regulatory framework where the language and structure is modern, more predictable and easier to apply in comparison to the current situation. The review should not be limited to hunting legislation but should also consider species protection policies in general and other relevant legislation. The review should pay special attention to the means to enforce legal requirements, such as supervision, the right to appeal, access to justice and penal provisions.

Economic aspects

National annual costs of management operations related to the large carnivores amount to 160 million crowns. The Inquiry proposes that the administrative work mainly should be financed through a new appropriation for large carnivore management at the disposal of SEPA. Moreover, a general increase in funding is needed for the regional large carnivore management.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning (2012:XX) om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Härigenom föreskrivs att 24 a-b, 28 d och 38 §§ jaktförordningen ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 a §¹

Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelsen att besluta om skyddsjakt eller licensjakt efter björn och lo med stöd av 23 b och 23 d §§ under förutsättning att

1. det finns en reproducerande stam av arten inom länet, och
2. antalet föryngringar för arten i länet och i det rovdjursförvaltningsområde enligt 2 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn som länsstyrelsen hör till, överstiger de fastställda minimivåerna enligt 5 § samma förordning.

Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelsen att besluta om *skyddsjakt eller licensjakt efter björn, varg, järv och lo* med stöd av 23 b och 23 d §§ under förutsättning att

1. det finns en reproducerande stam av arten inom länet, och
2. *antalet individer eller årliga föryngringar för arten i länet överstiger de fastställda minimivåerna enligt 5 § förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.*

¹ Senaste lydelse 2009:1265

24 b §²

Trots det som föreskrivs i 24 a § får Naturvårdsverket, om det finns en reproducerande stam men antalet föryngringar inte överstiger de miniminivåer som avses i 24 a § 2, eller om miniminivå saknas, överlämna till länsstyrelsen att besluta om skydds-jakt eller licensjakt efter björn, varg, järv, och lo med stöd av 23 b och 23 d §§.

Naturvårdsverket ska i sitt beslut ange hur stort antal individer av arten som högst får fällas under ett år.

Trots det som föreskrivs i 24 a § får Naturvårdsverket, om det finns en reproducerande stam men antalet *individer eller årliga föryngringar* inte överstiger de miniminivåer som avses i 24 a § 2, överlämna till länsstyrelsen att besluta om *skydds*jakt efter björn, varg, järv och lo med stöd av 23 b §.

28 d §³

Den som i fall som avses i 28-28 b §§ har dödat ett djur ska snarast möjligt anmäla händelsen till närmaste polismyndighet. Djuret får inte flyttas utan medgivande från polismyndigheten.

Den som i fall som avses i 28-28 b §§ har dödat ett djur ska snarast möjligt anmäla händelsen till *länsstyrelsen i det län där händelsen inträffat*. Djuret får inte flyttas utan medgivande från *länsstyrelsen*.

38 §⁴

När polismyndigheten har tagit emot en anmälan enligt 28 d eller 36 §, ska den se till att djuret tas om hand.

När polismyndigheten har tagit emot en anmälan *enligt 36 §* ska den se till att djuret tas om hand. *Samma skyldighet gäller för länsstyrelsen när länsstyrelsen har tagit emot en anmälan enligt 28 d §.*

Naturvårdsverket ska genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet bestämma hur det ska förfaras med omhändertagna djur.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

² Senaste lydelse 2009:1265

³ Senaste lydelse 2009:1265.

⁴ Senaste lydelse 2009:1265

2 Förslag till förordning (2012:XX) om ändring i förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn

Härigenom föreskrivs

dels att 2-3 §§ samt rubrikerna närmast före 2-3 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 4-7 §§ och rubrikerna närmast före 4-7 §§ ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Miniminivåer

4 §

Länsstyrelsen ska till samverkansrådet lämna förslag till

1. det minsta antal föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla (miniminivå) för förekomsten av björn och lo i länet, och

2. inriktning för förekomsten av varg och järv i länet.

Samverkansrådet ska med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag enligt första stycket till Naturvårdsverket lämna förslag till

1. miniminivåer för förekomsten av björn och lo i rovdjursförvaltningsområdet och i vart och ett av de län som ingår i området, och

2. regionala nivåer för förekomsten av varg och järv i rovdjursförvaltningsområdet samt inriktningen för förekomsten av

Naturvårdsverket ska till länsstyrelsen lämna förslag till det minsta antal individer eller årliga föryngringar som förvaltningen inom länet ska syfta till att upprätthålla eller uppnå för respektive art (miniminivåer).

varg och järv i vart och ett av de län som ingår i området.

Efter förslag av samverkansråden ska Naturvårdsverket fastställa

1. miniminivåer för förekomsten av björn och lo i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen, och

2. regionala nivåer för förekomsten av varg och järv i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena samt inriktningen för förekomsten av varg och järv i vart och ett av länen.

Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.

5 §

Efter att varje länsstyrelse har beretts tillfälle att yttra sig över Naturvårdsverkets förslag till miniminivåer ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för varje län för respektive art.

Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna med beaktande av de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.

Översyn av miniminivåer

Naturvårdsverket ska minst en gång vart femte år se över fördelningen av miniminivåerna samt de regionala nivåerna och inriktningen för förekomsten av varg och järv enligt 4 § andra stycket.

6 §

Naturvårdsverket ska vid behov, dock minst en gång vart tredje år, se över fördelningen av miniminivåer till länen.

Förvaltningsplaner

Länsstyrelsen ska upprätta en rovdjursförvaltningsplan för länet. Samverkansråden ska med

7 §

Länsstyrelsen ska upprätta rovdjursförvaltningsplaner för respektive art. Rovdjursförvaltnings-

beaktande av rovdjursförvaltningsplanerna, de fastställda miniminivåerna samt de regionala nivåerna och inriktningen för förekomsten av varg och järv utforma långsiktiga övergripande riktlinjer för rovdjursförvaltningen i rovdjursförvaltningsområdet. planerna ska utgå ifrån de fastställda miniminivåerna för länet.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Förslag till förordning (2012:XX) om ändring i förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer

Härigenom föreskrivs att 4 § 1 punkten förordning om viltförvaltningsdelegationer ska upphöra att gälla samt att en ny paragraf, 4 a §, ska införas med följande lydelse

4 a §

En viltförvaltningsdelegation ska yttra sig över Naturvårdsverkets förslag enligt 4 § förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Rovdjursutredningens uppdrag har enligt regeringens direktiv för utredningen (bilaga 1) varit att utvärdera målen för rovdjursstammarnas utveckling. I uppdraget har ingått att utvärdera förekomsten av varg och järv, föreslå mål för rovdjursstammarna, föreslå åtgärder för att öka acceptansen för rovdjur, analysera den illegala jakten, föreslå metoder för en utvecklad dialog och slutligen att analysera åtgärderna för att stärka vargstammens genetiska situation. Regeringen beslutade den 27 januari 2011 om tilläggsdirektiv till utredningen (bilaga 2) med innebörden att utredningen även skulle analysera och föreslå åtgärder för att underlätta att naturligt invandrade vargar med östligt ursprung når den mellan-svenska vargpopulationen med minimerad skadenivå för renskötseln. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven slutredovisas senast den 1 juli 2012. Regeringen beslutade den 22 juni 2011 (bilaga 3) att förkorta utredningstiden till den 1 april 2012.

1.2 Bakgrund

Frågan om livskraftiga rovdjursbestånd och vilka miniminivåer som bör gälla har behandlats av två tidigare statliga utredningar. Regeringen tillsatte 1998 en utredning för att utarbeta förslag till en sammanhållen rovdjurspolitik. Som en del av denna rovdjurspolitik redovisade utredningen förslag till miniminivåer för rovdjursarterna.¹ Utredningens förslag utgjorde grunden för regeringens proposition Sammanhållen rovdjurspolitik.² Baserat på förslagen i denna proposition antog riksdagen 2001 de mål för rovdjurs-

¹ SOU 1999:146.

² Prop. 2000/01:57.

politiken som i huvudsak fortfarande gäller.³ Det övergripande målet med politiken är att svenska staten 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 miljö kvalitetsmålen 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 gällde björn och lodjur. För björn angavs miniminivån till 100 föryngringar (dvs. antal kullar) per år, motsvarande 1 000 individer, och för lodjur 300 föryngringar, motsvarande 1 500 individer. 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 sattes till 20 föryngringar per år, motsvarande 200 individer, och för järv 90 föryngringar, motsvarande 400 individer. När etappmålet var nått skulle enligt propositionen en förnyad bedömning göras av artens utveckling och den framtida förvaltningen av arten.

År 2006 tillsatte regeringen en ny utredning om rovdjuren med uppdrag att bl.a. analysera utvecklingen av rovdjursstammarna och ange innebörden av en gynnsam bevarandestatus för rovdjursarterna. Utredningen presenterade i sitt betänkande bedömningar av bevarandestatusen för var och en av rovdjursarterna.⁴ Slutsatsen var att björn och lodjur hade gynnsam bevarandestatus, järv var på gränsen till gynnsam bevarandestatus och att varg inte hade gynnsam bevarandestatus. Utredningens betänkande är omfattande och innehåller bl.a. utförliga beskrivningar av de fyra rovdjursarternas historik och biologi.

I propositionen En ny rovdjursförvaltning⁵ föreslogs den nationella miniminivån ändras beträffande antalet årliga föryngringar av lodjur, där antalet kunde tillåtas variera ned till 250. Vidare föreslogs att etappmålet om 20 föryngringar per år för varg skulle förlängas samtidigt som antalet individer inte skulle överstiga 210 (det s.k. taket). Detta nya etappmål för varg angavs gälla fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige och bedömningen av artens gynnsamma bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, hade utvärderats och redovisats. Målen för björn och järv föreslogs

³ Bet. 2000/01: MJU9, rskr. 2000/01:174.

⁴ SOU 2007:89.

⁵ Prop. 2008/09:210.

inte ändras. De förändrade målnivåerna fastställdes 2009 av riksdagen.⁶

Efter förslag i samma proposition inrättades år 2010 särskilda viltförvaltningsdelegationer vid länsstyrelserna. Syftet var att uppnå acceptans för rovdjuren och åstadkomma ett reellt regionalt ansvar och lokalt inflytande över rovdjursförvaltningen. För samverkan mellan länen delades landet in i tre rovdjursförvaltningsområden.

I enlighet med direktiven överlämnade Rovdjursutredningen den 20 april 2011 delbetänkandet Rovdjurens bevarandestatus.⁷ I delbetänkandet redovisades bedömningar av bevarandestatusen för de svenska förekomsterna av björn, järv, lodjur och varg. Utredningen gjorde bedömningen att björn och lodjur förekommer i skandinaviska populationer med gynnsam bevarandestatus, medan järv och varg inte gör det för närvarande. För varg betonades att den skandinaviska populationen har alltför lite utbyte med andra populationer och att den består av alltför få individer, vilket har lett till omfattande inavel.

Regeringen meddelade den 17 augusti 2011 att det år 2009 beslutade tillfälliga taket för vargstammens storlek (210 vargar) inte längre gällde.⁸

1.3 Allmänna utgångspunkter

Riksdagen har tagit ställning för att den biologiska mångfalden ska bevaras och att rovdjuren långsiktigt ska finnas kvar i den svenska faunan. Sverige har dessutom tillträtt flera konventioner som ger ett skydd för arterna björn, järv, lo och varg. Det är därför utredningens bedömning att bevarandet av dessa arter är ett väsentligt mål av allmänintresse som inte behöver ifrågasättas.

Trots flera statliga utredningar och ett otal uppdrag till Naturvårdsverket och andra myndigheter de senaste dryga tio åren, och trots höga politiska ambitioner och en nyligen genomförd reformering av den regionala förvaltningen, har polariseringen i rovdjursfrågan ökat. Konflikterna kring rovdjuren har inneburit krav på alltmer detaljerade ställningstaganden från den politiska nivån i olika sakfrågor. Det är utredningens bestämda uppfattning

⁶ Bet. 2009/10:MJU8, rskr. 2009/10:7.

⁷ SOU 2011:37.

⁸ Svar på motiverat yttrande angående Sveriges underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Regeringskansliet 2011-08-17, s. 2.

att den utveckling som kunnat ses under det senaste decenniet måste ändra riktning för att rovdjurspolitiken ska bli hållbar och få rimliga proportioner i förhållande till andra frågor i samhället.

Detaljeringsgraden i det politiska beslutsfattandet måste vara harmoniserat med vad som gäller inom andra områden, dvs. handla mer om övergripande mål och ramar för förvaltningen. Det är svårt att se syftet med att tvinga fram detaljerade ställningstaganden från den politiska nivån när det gäller hur många rovdjur som ska finnas i Sverige om den politiska utgångspunkten är att vi ska hysa livskraftiga stammar.

Rovdjursförvaltningen måste som annan viltförvaltning gå mot att bli adaptiv utifrån ett ekosystemperspektiv. Adaptiv förvaltning innebär ett beslutsfattande utifrån givna förutsättningar och en bedömning av kunskapsläget samt uppföljning och utvärdering som utgör grund för omprövning av tidigare beslut. I Sverige förekommer rovdjuren i stor utsträckning på marker där privat verksamhet bedrivs, t.ex. skogsbruk, boskapsskötsel, jakt eller turism. I en adaptiv förvaltning ska också hänsyn till andra intressen vägas in.

Uppskattningar av nivåer, t.ex. miniminivåer, gynnsam bevarandestatus eller etappmål, måste sättas in i sitt ekologiska sammanhang. I dag kan ett underskridande ses som ett hot mot artens överlevnad av dem som bejakar en rik förekomst av rovdjur medan ett överskridande av andra kan ses som ett åsidosättande av riksdagens beslut. Denna syn är en grov förenkling av verkligheten och saknar vetenskapligt stöd. Beslut och förvaltning som rör vilda djur måste ta sin utgångspunkt i det faktum att naturen är dynamisk och att variation förekommer.

2 Utredningens genomförande

Utredningen har genomförts på sedvanligt sätt, dvs. genom inhämtande av skriftlig och muntlig information, genom analys och genom dialog och samråd med berörda myndigheter, organisationer och personer. Utredningens genomförande av de frågor som redovisades i delbetänkandet beskrevs där och tas därför inte upp här.

De personer som regeringen utsåg att vara sakkunniga och experter i utredningen har ingått i en expertgrupp. Denna expertgrupp har haft fyra möten sedan delbetänkandet lades fram i april 2011. Två av mötena har varit tematiska. Den 7 september 2011 behandlas dels samhällsekonomiska kostnader, dels acceptans och attityder. Den 30 november 2011 behandlades dels naturlig invandring av varg, dels skadeförebyggande åtgärder. Expertgruppen har getts möjlighet att lämna synpunkter på promemorior som tagits fram av utredningens kansli och på utkast till slutbetänkandet. I enskilda frågor har utredningen haft omfattande kontakter med enstaka eller mindre grupper av experter och sakkunniga.

Utredningen har därutöver tagit hjälp av forskare och annan expertis, och flera uppdrag har lagts ut på externa uppdragstagare. I mars 2011 gavs Göran Bostedt vid Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att beräkna rovdjurens samhällsekonomiska kostnader. Uppdraget redovisades i form av en skriftlig rapport¹ samt på ett seminarium som utredningen anordnade den 6 september 2011. I november 2011 fick Göran Ericsson och Camilla Sandström vid Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att analysera tidigare insamlade data om svenskars inställning till jakt. Uppdraget redovisades i form av en skriftlig rapport.² I november 2011 fick

¹ Bostedt, G. och Kitti Junros, J. Samhällsekonomiska kostnader av de fyra stora rovdjuren 1971-2009. Underlagsrapport till utredningen, dnr M 2010:02/2011/5.

² Kagervall, A., Sandström, C., Ericsson, G., och Ljung, Per. Om svenskars inställning till jakt. Underlagsrapport till utredningen, dnr M 2010:02/2012/6.

Andreas Duit vid Stockholms universitet och Anette Löf vid Umeå universitet i uppdrag att göra en analys av huruvida syftet med viltförvaltningsdelegationerna har uppnåtts. Uppdraget redovisades i form av en rapport som har inkluderats i slutbetänkandet (bilaga 4). I november 2011 fick Mattias Åhrén vid Universitetet i Tromsø i uppdrag att beskriva och analysera det folkrättsliga stödet för den samiska befolkningen i renskötseområdet. Uppdraget redovisades i form av en skriftlig rapport.³ Karin Dunér vid Falkenborn Advokatbyrå har bistått utredningen i fråga om behovet av en översyn av lagstiftningen.

Utredningen reste under maj-oktober 2011 runt i landet och träffade flertalet viltförvaltningsdelegationer i norra och mellersta Sverige. Utredningen besökte den 4 maj 2011 Falun (och träffade där Dalarnas läns och Västmanlands läns viltförvaltningsdelegationer), den 5 maj Karlstad (Värmlands läns och Örebro läns viltförvaltningsdelegationer), den 12 maj Umeå (Västerbottens läns viltförvaltningsdelegation), den 13 maj Luleå (Norrbottens läns viltförvaltningsdelegation) och slutligen under våren den 31 maj Gävle (Gävleborgs läns och Uppsala läns viltförvaltningsdelegationer). Under hösten besökte utredningen den 30 september 2011 Göteborg (Västra Götalands läns viltförvaltningsdelegation) och den 20 oktober Nyköping (Södermanlands läns och Östergötlands läns viltförvaltningsdelegationer).

Regeringen har överlämnat följande ärenden till utredningen: Skrivelse från kvinnliga jakthundsägare, Skrivelse från Jägarnas riksförbund, Skrivelse från Svenska rovdjursföreningen samt Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om utvärdering av bidrag till rovdjursinformation. Utredningen har tagit emot ett flertal skrivelser från organisationer och privatpersoner. Dessa skrivelser finns registrerade i utredningens diarium.

³ Åhrén, M. Relevansen av mänskliga rättigheter vid utformningen av Sveriges rovdjurspolitik i det samiska renskötseområdet. Underlagsrapport till utredningen, dnr M 2010:02/2012/4.

3 Förutsättningar för samexistens mellan rovdjur och människa

Utredningens bedömning: Det finns ett brett stöd för att Sverige ska bevara och hysa livskraftiga stammar av björn, järv, lo och varg. Samtidigt kan rovdjuren orsaka ekonomisk skada och på andra sätt påverka människors livskvalitet negativt. Att kombinera rovdjursförekomst med renskötsel, lantbruk och jakt är förvaltningens stora utmaning.

Utredningens utgångspunkt är att det finns ett betydande allmänintresse, ytterst manifesterat genom riksdagsbeslutet 2001, att bevara rovdjuren i livskraftiga populationer. Utredningen vill understryka att detta därför inte har ifrågasatts i utredningsarbetet. Det finns heller inget stöd i regeringens direktiv till utredningen för att utreda denna fråga närmare.

3.1 Acceptans, attityder och livskvalitet

Det finns en betydande mängd litteratur och forskning som beskriver den mänskliga relationen till rovdjurens återkomst i naturen. Rovdjuren har konfliktpotential på grund av att de ibland har negativ påverkan på olika mänskliga intressen. I debatten talas det om acceptans för rovdjuren. Faktorer som ligger till grund för och kan påverka acceptansen är t.ex. människors kunskap och värdering av rovdjuren samt den lokala skadebild som rovdjuren orsakar. Låg acceptans i ett område vittnar om att människor har en negativ inställning till att rovdjuren finns där. I vissa fall kan grupper förespråka att arternas utbredning bör begränsas.

Forskare använder attityder för att mäta och analysera acceptansen. En attityd är ett förhållningssätt till något. Förhållningssättet kan vara

medvetet eller omedvetet, öppet eller dolt och variera i styrka. Studier har visat att det finns skäl att skilja på människors attityder till rovdjuren å ena sidan och attityder till rovdjursförvaltningen och rovdjurspolitiken å andra sidan. Attityder till rovdjur baseras oftast på hur en person, eller personer i omgivningen, upplever att de drabbas av rovdjuren. Det finns t.ex. ett tydligt samband mellan attityder till varg och avstånd till ett vargrevir där längre avstånd generellt innebär en mer positiv attityd. Attityder till förvaltningen och politiken baserar sig ofta på andra faktorer. Här är det viktigt att personer som på olika sätt berörs har förståelse och insyn i beslutsprocesserna för att uppnå positiva attityder. På det lokala planet kan det vara viktigt att kunna påverka besluten och att de fattas på en nivå nära dem som påverkas för att uppnå positiva attityder och därmed hög acceptans. Om acceptansen inom ett område är låg kan detta leda till ett försvårat förvaltningsarbete på många sätt. Bland annat kan det krävas extra stora informationsinsatser eftersom förvaltningsåtgärder ständigt ifrågasätts. Det kan också innebära att viktiga samarbeten med förvaltningsmyndigheten avslutas i protest, detta har skett bl.a. i fråga om eftersök av trafikskadat vilt i vissa områden.

I regeringens senaste proposition om rovdjur¹ konstaterades att ett för lågt medborgarinflytande i den politik som tidigare hade förts hade skapat bristande förtroende för politiken och förvaltningen. I propositionen angavs också att det har stor betydelse för acceptansen av rovdjursförvaltningen att det finns möjlighet till ett verkligt inflytande över förvaltningens riktlinjer och principer. Mot denna bakgrund beslutade regeringen om en mer regionaliserad förvaltningsmodell som bland annat innefattade de nya viltförvaltningsdelegationerna.

3.1.1 Attitydstudier

Sedan början av 2000-talet har samtliga svenska populationer av de fyra stora rovdjuren haft en positiv tillväxt.² Frågan är om det ökande antalet rovdjur har haft någon effekt på människors acceptans för dessa arter. Sveriges lantbruksuniversitet har genomfört två omfattande enkätundersökningar under 2000-talet i syfte att få

¹ En ny rovdjursförvaltning, prop. 2008/09:210.

² Med undantag för lodjur som haft en jämn populationsstorlek.

information bl.a. om människors åsikter om rovdjuren.³ Samma frågor ställdes 2004 som 2009 och det är därför möjligt att jämföra åsikter och se förändringar över tiden.

En majoritet av de tillfrågade, ungefär två tredjedelar, både på nationell och lokal nivå, uppgav 2009 att de gillade att vart och ett av de fyra stora rovdjuren fanns i Sverige. Skillnader fanns dock mellan stad och land. I Stockholms län var det mer än 80 procent av de tillfrågade som uppgav att de gillade att de fyra stora rovdjuren fanns i Sverige medan andelen bland invånare i län med mer omfattande förekomst av rovdjur var i storleksordningen 60 procent. Båda undersökningarna visade att vargen var det minst populära djuret av de fyra stora rovdjuren. Vargens popularitet ökade dock på riksnivå från 64 procent 2004 till 71 procent 2009, medan den minskade i rovdjurslänen. Björnens popularitet minskade mellan åren 2004 och 2009 i samtliga län där den förekommer men fortfarande var en övervägande majoritet, ungefär två tredjedelar, positiva till att björn fanns i Sverige. Lodjuret var det mest populära av de fyra rovdjuren.

Även de riksomfattande enkätundersökningar som SOM-institutet genomförde 2009 och 2010 bekräftar bilden av att en majoritet av svenskarna accepterar att rovdjuren finns i Sverige.⁴

Sammanfattningsvis är acceptansen för rovdjuren och deras förekomst i den svenska faunan stor, både på riksnivå och på regional nivå, trots att antalet rovdjur har ökat det senaste decenniet.

Hur förhåller det sig då med acceptansen för rovdjurspolitiken? Sveriges lantbruksuniversitets undersökningar visar att det finns en stor acceptans för målen om minst 1 000 björnar, 1 500 lodjur, 575 järvar och 200 vargar som riksdagen fattade beslut om 2001. En majoritet på nationell nivå (84–89 procent) och på länsnivå i de undersökta länen (64–83 procent) accepterar dessa mål.

Det är dock tydligt att de som är bosatta i Stockholms län är mer positiva till antalsmålen jämfört med invånarna i län som hyser en stor andel av de svenska rovdjurspopulationerna. Värt att notera är att undersökningarna visar att en majoritet av de tillfrågade i

³ Ericsson, G. och Sandström, C. 2005. Om svenskars inställning till rovdjur och rovdjurspolitik, FjällMistra Rapport nr 10, Sveriges lantbruksuniversitet Umeå och Umeå universitet. Ericsson, G. och Sandström, C. 2009 Om svenskars inställning till rovdjur och rovdjurspolitik, Rapport 2009:1, Sveriges lantbruksuniversitet Umeå. Ericsson, G. och Sandström, C. Om svenskars inställning till rovdjursförvaltning, Rapport 2009:2, Sveriges lantbruksuniversitet Umeå.

⁴ Solevid, M. och Berg, L. 2010 Gärna varg men inte på min bakgård, SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Solevid, M. och Berg, L. 2011 Fortsatt polarisering i vargfrågan, SOM-institutet vid Göteborgs universitet

vissa kommuner i län med täta rovdjursstammar inte accepterar de mål som riksdagen har fattat beslut om. I kommuner som Berg, Dorotea, Övertorneå och Strömsund vill 57–66 procent minska antalsmålet för björn. I kommunerna Rättvik, Ljusdal, Ovanåker och Älvdalen vill 53–64 procent minska antalsmålet för varg. Det har i dessa kommuner visat sig att motståndet mot antalsmålen tilltar. Det finns således en stad-landdimension i attityderna till rovdjurens förekomst där människor i städer och större tätorter är mer positiva till rovdjursförekomst än människor på landsbygden. Forskarna menar att konflikten mellan stad och land ställs på sin spets i samband med vargfrågan där, i grova drag, det nationella intresset av biologisk mångfald krockar med landsbygdsbefolkningens intressen som t.ex. hållandet av tamdjur och möjlighet till jakt.

Även andra studier visar tydligt att skillnader i attityder till vargstammens storlek kan kopplas till stad och land. I de riksomfattande SOM-undersökningarna⁵ ombads de tillfrågade att ta ställning till olika djurstammars storlek, bl.a. vargstammens. Andelen personer som bodde på ren landsbygd och som tyckte att vargstammen var för stor var 48 procent 2010, en ökning med 4 procentenheter sedan en identisk undersökning ett år tidigare. Om även personer som i dag bor på landsbygden som dessutom har föräldrar som är uppvuxna på landsbygden vägdes in blev kopplingen till bostadsort ännu mer tydlig – då ansåg över hälften att vargstammen var för stor. Bland personer som både bodde på ren landsbygd och dessutom på en plats belägen i ett län med vargrevir ansåg 55 procent att vargstammen var för stor.

Det finns ytterligare stöd för att avståndet (eller närheten) till rovdjuren påverkar människors åsikter. Forskare på Grimsö forskningsstation vid Sveriges lantbruksuniversitet har visat att avstånd till ett vargrevir är en faktor som påverkar attityder till varg i lika hög grad som andra faktorer, t.ex. ålder, utbildning, kön, medlemskap i jägar- eller bevarandeorganisation, innehav av tamboskap osv.⁶ Ju större avståndet är mellan platsen där man bor och närmaste vargrevir, desto mer positiva är attityderna till bevarande av vargen. Enligt forskarna är det rimligt att anta att människor med en positiv inställning till varg kommer att ändra uppfattning och bli mindre positiva när vargar etablerar ett revir i närheten av deras hem. Orsaken till den mindre positiva inställningen hos boende i eller i

⁵ Ibid.

⁶ Karlsson och Sjöström 2007. Human attitudes towards wolves, a matter of distance. *Biological Conservation*, Nr. 137.

närheten av ett vargrevir behöver dock inte vara en direkt (egenupplevd) erfarenhet av varg, t.ex. ett möte eller förlust av tamdjur. Orsaken är snarare en indirekt erfarenhet enligt forskarna, dvs. att någon annan har en negativ erfarenhet av varg, vilken har kommunicerats. Människor som bor i eller i närheten av ett vargrevir är nämligen mer exponerade för negativ rapportering i vargfrågan än människor som bor långt ifrån ett revir, inte minst negativ rapportering från media.

En sammanställning av resultaten från tretton norska attitydundersökningar ger en liknande bild som de svenska undersökningarna. Acceptansen är hög så länge rovdjuren finns i områden belägna på långt avstånd från platser där människor bor. När rovdjuren etablerar sig på nära håll minskar acceptansen och när rovdjuren ”anländer”, dvs. etablerar sig i den omedelbara närheten når acceptansen sin lägsta nivå. När rovdjuren har funnits i närområdet under en tid och erfarenheterna av rovdjuren ökar minskar de negativa attityderna successivt och fortsätter att göra så över tid.⁷

Det finns också forskning på förtroendet för förvaltningen och de förvaltande myndigheterna. I ovan nämnd studie från Sveriges lantbruksuniversitet ställdes frågan vem eller vilka som skulle få bestämma hur rovdjuren ska skötas. De myndigheter och organisationer som har det starkaste stödet att bestämma i rovdjursfrågor är Naturvårdsverket, rovdjursforskningen, Naturskyddsföreningen, länsstyrelserna och Världsnaturfonden.⁸ Stödet var stabilt vid en jämförelse mellan 2004 och 2009 års undersökningar. Dessa resultat talar således för att det finns ett stort nationellt stöd för de myndigheter som i dag har hand om förvaltningen av de stora rovdjuren och att något förtroendeproblem inte finns.

Samtidigt visar andra undersökningar, som har utgått från ett mer lokalt urval, att konflikten om rovdjuren har ett nära samband med just bristande förtroende för de förvaltande myndigheterna.⁹ En majoritet av de intervjuade personerna (både de vargskeptiska och de vargpositiva) upplevde den svenska rovdjurspolitiken och

⁷ Zimmermann m.fl. 2001. Human-carnivore interactions in Norway: How does the re-appearance of large carnivores affect people's attitudes and levels of fear? Forest snow and landscape research, Nr. 76.

⁸ En större andel av svenska befolkningen ansåg att organisationerna på bevarandesidan ska vara med och bestämma hur rovdjuren ska skötas jämfört med de organisationer som företräder djurägare och jägare.

⁹ Se bl.a. Sjölander-Lindqvist, A. 2006. Den är ju inte i fårhagen på studiebesök – om lokala perspektiv och uppfattningar om varg och rovdjursförvaltning. Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet, Rapport 2006:1.

förvaltningen av varg som stängd och att det fanns mycket liten möjlighet att påverka dess genomförande och de beslut som fattas inom förvaltningen. Bland de vargskeptiska fanns en bristande tilltro till Naturvårdsverket och länsstyrelsen och man menade att myndigheterna förvrängde eller undanhöll fakta om vargen, såsom vargens antal, utbredning och risker förknippade med vargens närvaro. Människor uppgav att de hade ändrat uppfattning om varg och blivit mindre negativa efter att de fått möjlighet att delta och medverka vid spårning, pejling och andra förvaltningsuppgifter. Det fanns en utbredd uppfattning om att acceptans för varg skapas genom att lokalbefolkningen ges möjlighet att bidra med sin kunskap och delta aktivt i förvaltningen. De vargpositiva såg dock en risk i att låta den lokala befolkningen få ett alltför stort inflytande i förvaltningen eftersom de trodde att det i slutändan skulle innebära att inga vargar skulle finnas kvar i Sverige. Det ska dock påpekas att studien genomfördes 2006, dvs. före inrättandet av viltförvaltningsdelegationer i länen med representation av olika intressen.

En annan fråga är på vilken nivå befolkningen anser att beslut om rovdjur ska fattas. SOM-institutet har ställt frågan om vilken beslutsnivå som svenskarna föredrar för beslut om vargfrågor. De har kopplat svaren till vilken uppfattning de svarande har i frågan om vargstammens storlek och sett en tydlig polarisering. Endast 17 procent av dem som anser att vargstammen är för stor vill att beslut ska fattas på nationell nivå och över 80 procent i denna grupp vill att beslut ska fattas på lokal eller regional nivå. Omvänt vill 59 procent av dem som tycker att vargstammen är för liten att besluten ska fattas på nationell nivå, eller, av en mindre andel, på EU-nivå. Sammantaget menar forskare på SOM-institutet att de genom sina studier visat att de personer som tycker att vargstammen är för stor huvudsakligen bor i län med hög förekomst av varg- eller andra rovdjur och på landsbygden samt att det är dessa grupper som framför allt föredrar ett decentraliserat beslutsfattande i vargfrågor. Förklaringen till denna polarisering menar forskarna hänger samman med vilka förhoppningar människor har beroende på om besluten fattas på nationell eller regional nivå. På nationell nivå (och EU-nivå) har miljöaspekter, biodiversitet och skydd av utrotningshotade arter historiskt sett präglat inriktningen på de beslut som fattats.

Attityder till varg påverkas också av livsstil. Av SOM-institutets undersökningar framgår att bland personer som är medlemmar i en jägarorganisation och samtidigt har jagat under de senaste tolv månaderna anser en klar majoritet att vargstammen är för stor.

Åsiktsmönstret är stabilt vid en jämförelse mellan 2009 och 2010. Bland personer som är medlemmar i en jägarorganisation ansåg ungefär 70 procent att vargstammen var för stor både 2009 och 2010 – trots att det dessemellan hade genomförts en licensjakt på varg.

3.1.2 Faktorer som påverkar acceptansen

Informations- och utbildningskampanjer

Då varg etablerar sig på nya platser finns ett behov av information och kunskap hos lokalbefolkningen. Det är inte ovanligt att flera hundra personer kommer till lokala möten för att ställa frågor till tjänstemän och experter. Det finns forskning som tyder på att utbildning kan bidra till att utveckla en mer positiv inställning till rovdjur.¹⁰ Dock är inte relationen mellan kunskap och attityder helt enkel. Störst genomslag kan informationen väntas få på personer som har en relativt neutral inställning från början. Det kan därför vara svårt att påverka grupper som redan har en tydlig uppfattning i frågan genom informationskampanjer.

Förtroende för myndigheter

Det är länsstyrelsen som utgör förvaltningsmyndighet på det lokala och regionala planet. Bara länsstyrelsen har direkt kontakt med de personer som drabbas negativt av rovdjuren. Då en lantbrukare har fått djur rivna är det länsstyrelsens besiktningsman som kommer till platsen. Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet har påtalat att de personliga kontakterna med drabbade är en mycket viktig länk i kedjan som utgör förvaltningen. Om en person drabbats av ekonomisk och annan typ av skada och inte får ett respektfullt och professionellt bemötande så sätts förtroendet för hela förvaltningen på spel. Dessa kontaktytor är därför väldigt viktiga och dialogen är en nyckelfaktor. Då länsstyrelsens tjänstemän eller besiktningsmän tar god tid på sig och för längre samtal med drabbade, populärt kallat ”kaffekoppsmetoden”, har det angetts att de drabbades förståelse och attityd till myndigheten kan förbättrats avsevärt.

¹⁰ Petersen m.fl. 2010. Socioekonomiska kriterier och rekommendationer rörande utsläpp av varg. Avdelningen för miljökommunikation, Institutionen för stad & land, Sveriges lantbruksuniversitet.

Att snabbt kunna vara ute i fält och träffa människor vid förekomst eller skada av rovdjur var delvis skälen till att introducera rovdjursakutgrupper i Dalarnas och Värmlands län.

Transparens och delaktighet i beslutsprocesser och förvaltning

Att ge människor möjlighet att förstå och påverka de beslut som berör dem är också en viktig faktor för att uppnå acceptans. Om lokalbefolkningen inte har någon insyn eller inflytande i en fråga som kan orsaka stor skada kan känslor av lokal maktlöshet och ytterligare konflikt skapas. Det finns alltså flera skäl till att besluten ska fattas så nära dem som berörs som möjligt.

3.1.3 Livskvalitet

Människors livskvalitet kan påverkas av att det finns rovdjur i närområdet. Björn och varg har i vissa fall uppträtt på ett oskyggt sätt. Björnar kan uppehålla sig i bostadsområden eller platser där det finns tillgång på mat, t.ex. vid sopupplag, medan vargar kan vandra genom byar och bostadsområden. Järv och lo är generellt skyggare även om det förekommer att människor ser dessa arter. Att se ett rovdjur kan upplevas olika. Vissa upplever rovdjuren som spännande medan andra känner sig hotade. Hur en person upplever rovdjuren har betydelse för attityder och acceptans.

Björnen är det farligaste rovdjuret för människan mätt i skador. Det senaste decenniet har 1–2 personer blivit skadad av björn årligen. Majoriteten av fallen sker under jakt.¹¹ Vargattacker på människor är så ovanliga att det enda dokumenterade fallet i Sverige är från år 1821.¹² Av de tamdjur som inte är boskap så angrips både hund och katt årligen av rovdjur. Antalet hundar som angrips är redovisat i figur 3.4 (se avsnitt 3.3). Av det totala antalet angrepp på hundar sker cirka 80 procent i anslutning till jakt. Det är huvudsakligen varg som angriper hundar. Katter kan angripas av lodjur och varg men det finns ingen statistik över denna företeelse.

¹¹ Johansson m.fl. 2012. Factors Governing Human Fear of Brown Bear and Wolf. Human dimensions of wildlife, 17:1.

¹² Linell och Bjerke 2003. Rädslan för vargen. Rapport från Viltskadecenter.

3.2 Tamboskap och djurhållning

Rovdjuren påverkar flera viktiga areella näringar i Sverige. Renägare och lantbrukare med djurhållning har störst problem med rovdjur eftersom deras boskap kan angripas av rovdjuren. Problem med predation på tamdjur är av olika karaktär beroende på typ av djurhållning, art av tamdjur och art av rovdjur.

3.2.1 Skadeförebyggande åtgärder

Att förhindra eller minska risken för skador orsakade av rovdjur är en viktig uppgift för alla som äger tamdjur. Det är också en prioriterad del inom politiken och förvaltningen. Regeringen har i de två senaste rovdjurspropositionerna angett att ”principen bör dock vara att viltskador ska förebyggas”.¹³ Utredningen anser att skadeförebyggande åtgärder är en nyckelfaktor för att skapa förutsättningar för samexistens. För ett framgångsrikt arbete med skadeförebyggande åtgärder krävs förtroendefull samverkan mellan staten och enskilda. Båda parter har att vinna på att skadorna kan minskas. Staten kan lämna ekonomiska bidrag och ge råd om lämpliga åtgärder. Den enskilde kan bidra med lokal kunskap och erfarenhet. Ideella organisationer kan dessutom bidra på olika sätt.

Renskötseln

Skadeförebyggande åtgärder har varit en nödvändig del av renskötseln lika länge som renskötseln har funnits. På grund av den extensiva renskötsel som bedrivs i dag finns färre effektiva metoder än de som finns för mer konventionell tamdjurshållning. Vidare utgör renen huvudfödan för vissa rovdjur vilket gör att rovdjursangrepp i vissa fall inte helt kan förhindras utan endast minskas om rovdjurspopulationerna ska bibehållas.

Den gällande rovdjurspolitiken anger att lodjur ska finnas såväl inom som utanför renskötselområdet men att huvuddelen av stammen ska finnas utanför renskötselområdet. För vargstammen gäller att dess förekomst i renskötselområdet i huvudsak ska begränsas till de områden utanför renskötselns åretruntmarker där den gör minst

¹³ Prop. 2000/01:57 och prop. 2008/09:210.

skada.¹⁴ Rovdjurspolitiken minskar därför förekomsten av lo och varg med hänsyn till de skador som dessa arter orsakar rennärigen.

Generellt kan sägas att den extensiva renskötsel som i dag bedrivs försvårar möjligheterna till skadeförebyggande åtgärder. Bortsett från jakt, så är de mest använda metoderna att bevaka och flytta renar. Detta görs mer intensivt under vissa perioder då risken för angrepp är större, t.ex. under kalvningsperioden. Det ökade priset på arbetskraft har gjort det betydligt dyrare att bevaka renar och har därför till viss del minskat den mänskliga närvaron.

Även om det finns stor praktisk och traditionell kunskap om skadeförebyggande åtgärder inom renskötseln, så saknas i stor utsträckning vetenskapligt granskade försök.¹⁵ Det finns därför ingen entydig bild av vilka metoder som är mest effektiva ur skade- och kostnadsaspekt. Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet har gjort en sammanställning av åtgärder och projekt som varit forskningsinriktade. Slutsatsen från denna rapport är att det finns ett antal metoder som kan vara effektiva, men brist på erfarenheter och försök gör att det är svårt att dra några slutsatser om vilka metoder som är mest lämpliga. En metod som har diskuterats är kalvning i hägn. Detta kan möjligen vara en effektiv metod under vissa förutsättningar. Samtidigt finns det också risker med en sådan lösning, t.ex. att sjukdomar sprids.

Andra tamdjur än ren

För andra tamdjur än ren finns flertalet dokumenterade effektiva skadeförebyggande åtgärder. Av 11 § viltskadeförordningen (2001:724) framgår att länsstyrelsen får lämna bidrag till åtgärder för att förebygga skada av vilt på annat än ren. Länsstyrelsen beslutar om bidrag och om bidragets storlek.¹⁶ Bidrag får endast lämnas för genomförande av åtgärder som har dokumenterad skadeförebyggande effekt samt för utveckling av åtgärder som på sannolika skäl bedöms kunna ge tillräckliga skadeförebyggande effekter.¹⁷ Skadeförebyggande åtgärder är kopplade till möjligheten att i ett eventuellt senare skede få ersättning för skador till följd av rovdjursangrepp. Ersätt-

¹⁴ Prop. 2000/01:57, bet. 2000/01:MJU9, rskr. 2000/01:174.

¹⁵ Mattisson m.fl. 2007. Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren. Rapport från Viltskadecenter.

¹⁶ 5 § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om bidrag och ersättning för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (NFS 2008:16).

¹⁷ 6 § ibid.

ning får nämligen bara lämnas om det inte varit praktiskt möjligt att förebygga skadan eller förutse skadan eller om särskilda skäl finns.¹⁸ Djurägare har därmed ett ansvar att genomföra skadeförebyggande åtgärder om de ska kunna beviljas ersättning för inträffad skada.

Åtgärderna kan delas upp i akuta och permanenta åtgärder beroende på hur de används och vilken effekt de har. Akuta skadeförebyggande åtgärder kan utföras snabbt och är effektiva under en begränsad tid. Dessa åtgärder ska därför sättas in då rovdjur finns i området eller angrepp redan har skett. Det senare eftersom rovdjur ofta återkommer till platsen där de rivit byten. Djurägaren ansöker hos länsstyrelsen som kan bistå med pengar och materiel. De vanligaste akutåtgärderna är lapptyg, akutstängsel eller någon form av skrämman. Permanenta skadeförebyggande åtgärder är oftast rovdjursavvisande elstängsel som kan sättas upp på hela eller delar av en brukares betesmarker för att utestänga rovdjuren. Medel för att sätta upp rovdjursavvisande stängsel finansieras sedan 2010 genom landsbygdsprogrammet. Djurägaren ansöker hos länsstyrelsen som får dela ut ett schablonbelopp om maximalt 50 kronor per meter.¹⁹ Det finns många andra åtgärder som kan användas, men ingen anses ge så säkert och effektivt skydd som rovdjursavvisande stängsel. Andra åtgärder som ibland är effektiva är t.ex. boskapsvaktande hundar.

Vissa typer av betesmarker är svåra att stängsla, t.ex. betesmarker som vetter mot en sjö eller havet. Björn och varg är goda simmare och kan därför ta sig in vattenvägen. Annan otillgänglig natur kan också leda till svårigheter med stängsling. Utredningens bedömning är att det i de flesta fall finns någon typ av lösning som är bättre än ingen åtgärd alls. Dessutom pågår utvecklingsarbete med stängsling mot sjöar och annan typ av vatten på Viltskadecenter.

Inom fäbodbruket med tamdjur på fritt fjäll- eller skogsbeta är förutsättningarna andra eftersom djuren helt eller delvis betar fritt i naturen. Rovdjurstängsel kan då av naturliga skäl inte användas. Att skydda sina djur från rovdjursangrepp kan därför kräva mer arbete jämfört med konventionell djurhållning. Exempel på åtgärder som kan vara effektiva är boskapsvaktande hundar, nattintag och ökad tillsyn.

¹⁸ 18 § ibid.

¹⁹ Ökade från 20 kr/m till 50 kr/m vid årsskiftet 2011/2012.

3.2.2 Skador

De skador som uppstår till följd av ett rovdjursangrepp beskrivs ofta som primära eller sekundära. Den primära skadan är de djur som blivit skadade eller dödade plus eventuella materiella skador. Sekundära skador kan utgöra allt ifrån förlorad arbetsinkomst, minskad avelsproduktion, problem med hopsamling av spridda djur och psykisk ohälsa hos djurägaren. Sekundära skador är därför alla de skador som uppkommit på grund av rovdjursangreppet bortsett från de synliga fysiska skadorna. Dessa skador kan vara betydande och är ofta större än den primära skadan. Viltskadecenter har på begäran av Naturvårdsverket lämnat rekommendationer för ersättningsnivåer för rovdjursangripna tamdjur. I vissa fall utgår schablonbelopp för djurvärden (t.ex. tackor och lamm) medan man i andra fall rekommenderar värderingar i varje enskilt fall (nötdjur). Utredningen har under arbetets gång fått uppfattningen att kostnader för den primära skadan oftast blir ersatt av staten i de fall rovdjursangrepp har konstaterats. Tamdjursägare kan också bli ersatta för sekundära skador. Dock är dessa skadors karaktär sådana att de i många fall är svåra att bevisa, det vill säga att man med säkerhet kan härleda skadans uppkomst till ett rovdjursangrepp. Det har kommit till utredningens kännedom att många drabbade djurägare anser att deras kostnader för sekundära skador inte har blivit ersatta vid olika skadetillfällen. Utredningen har tagit del av flera ärenden i den nationella databasen för viltskador (Rovdjursforum). Från detta material är bedömningen att kostnader för sekundära skador ofta blir ersatta. För vissa typer av skador, som är svårbevisade, lämnas ersättning mer sällan. Sådana skador kan till exempel vara kastade foster eller minskad avelsproduktion.

Det är viktigt att påpeka att enskilda lantbrukare som drabbas av rovdjursangrepp kan lida stor ekonomisk skada i förhållande till sin affärsverksamhet. Ett enda angrepp kan i sällsynta fall orsaka kostnader i storleksordningen flera hundra tusen kronor. Huruvida den drabbade i slutänden lider någon ekonomisk skada beror på den ersättning som betalas ut, och måste bedömas från fall till fall.

3.2.3 Målkonflikter

Det kan uppstå målkonflikter mellan bevarandet av rovdjur och bevarandet av odlingslandskapets biologiska mångfald. Framförallt gäller detta hävden av naturbetesmarker. Om en djurägare upphör med att låta sina djur beta på sådana marker på grund av risken för rovdjursangrepp kan bevarandet av vissa typer av naturbetesmarker försvåras. Bevarandet av vissa sällsynta tamdjursraser som hålls på fritt fjäll- och skogsbete kan också försvåras på grund av rovdjur.

Målkonflikten kan beskrivas på olika sätt. Dels kan det finnas en nationell målkonflikt mellan det övergripande målet att rovdjuren ska bevaras och miljömålen Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv. Dels kan det uppstå en konflikt inom ramen för art- och habitatdirektivet²⁰ genom att omfattande angrepp av rovdjur kan minska betet av tamdjur på betesmarker som utgör prioriterade naturtyper enligt direktivet. Angående det senare så har utredningen inte funnit några belägg för att denna konflikt verkligen har uppstått, t.ex. i form av beslut om skydds jakt där det som motiv anges att prioriterade naturtyper enligt art- och habitatdirektivet hotas. Däremot har utredningen uppmärksammat på att återkommande angrepp av rovdjur kan vara en orsak till att vissa jordbruksföretag har upphört med bete, företrädesvis av får, på vissa marker. Utredningen har ingen anledning att ifrågasätta att så kan vara fallet.

3.2.4 Renskötseln och rovdjur

Rennäringen som bedrivs i Sverige är främst inriktad på köttproduktion. För att maximera produktionen av kött använder man en extensiv djurhållning med stora betesarealer. Renarna betar fritt och delvis obehävat stora delar av året vilket utsätter dem för risk att bli angripna av rovdjur. Även om näringen i sig är inriktad mot köttproduktion så består värdet av renskötseln till stor del av kulturella och sociala faktorer. Att äga och förvalta en renhjord är en del av den samiska kulturen. Renskötseln har även ett miljövärde genom att den bidrar till att bevara ett betespräglad fjällandskap. Tamrenens bete kan liksom annat bete vara en faktor som gynnar mångfalden av växtarter.

²⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Samebyarna, som utgör en administrativ del av rennäringens organisation, får varje år ekonomisk ersättning från staten som ska kompensera för de förluster som rovdjuren orsakar. Ersättningen utgör en betydande del av rennäringens inkomster och var under 2010 cirka 57 miljoner kronor.²¹ I jämförelse med den totala slaktintäkten är ersättningarna vanligtvis i storleksordningen 70–75 procent.

Rovdjurens angrepp drabbar rennäringen hårt. Hur många renar som varje år blir dödade eller skadade av rovdjur vet man inte eftersom rivna djur är svåra att hitta. Dock tyder flera indikatorer, inte minst renskötarnas egna iakttagelser, på att en betydande andel av deras renar dödas av rovdjur årligen. På grund av osäkerheten ska de beräkningar som finns att tillgå tolkas försiktigt.

På uppdrag av Sametinget²² har Henrik Andrén (Grimsö Forskningsstation) och Jens Karlsson (Viltskadecenter) redovisat siffror över renpredation för björn, järv, lo och varg. Baserat på dessa siffror och rovdjurspopulationerna i renskötselområdet har utredningen gjort uppskattningar av hur många renar som dödas per år av rovdjuren (tabell 3.1).

Tabell 3.1. Uppskattat antal dödade renar av björn, järv, lo och varg per år

Art	Uppskattat antal dödade renar
Lo	10 000–50 000
Järv	6 000–15 000
Björn	3 500–7 500
Varg	75–150
Totalt	ca 19 500–82 500

Forskare har redovisat siffror i antal dödade renar per rovdjursindivid per år förutom varg som angetts i totalt antal fällda renar per år. Siffran har sedan multiplicerats med antalet rovdjur inom norra rovdjursförvaltningsområdet. För björn har 10 % av björnstammen använts. Björnens predation på ren sker nästan uteslutande under kalvningsperioden. Populationsdata från Kindberg och Swenson, rapport 2010-5 från det Skandinaviska Björnprojektet för björn och Viltskadecenter, rapport 2011-8 för järv och lo.

Liknande predationssiffror har tidigare presenterats av bl.a. Svenska samernas riksförbund. På det totala antalet renar i Sverige (cirka 250 000) kan predationen utgöra en årlig förlust på 8–33 procent. Som en jämförelse var slaktuttaget 2009/10 cirka 25 procent.

²¹ Jordbruksstatistisk årsbok 2011, Statens jordbruksverk.

²² Inom ramen för regeringsuppdraget att utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen, Jo2010/2752.

Lo är troligen den största predatorn på ren. Det lågt uppskattade antalet vargdödade renar är naturligtvis kopplat till att vargen inte tillåts förekomma inom renskötselområdet i någon större utsträckning. När lo och järv förekommer i samma område minskar deras sammantagna predation då järven kan tillgodogöra sig lons bytesrester. Predationsmönstret på renar är olika för de olika rovdjuren. Björnen tar ren främst under vår och tidig sommar medan lo och järv dödar renar året om. Det är stora variationer i predation på ren mellan samebyar beroende på renpopulation, rovdjurspopulationer och tillgång på andra bytesdjur.

Utredningen har gjort antagandet att den minsta förlorade inkomsten för en renägare utgörs av förlorad slaktintäkt och prisstöd.²³ Dessa två uppgår för en genomsnittskalv till 1 655 kronor under renskötselåret 2010/11.²⁴ Den minsta förlorade inkomsten för rennäringen utifrån det uppskattade antalet dödade renar blir då mellan 32,3–136,5 miljoner kronor. Ersättningen till samebyarna för rovdjurspredation uppgick år 2010 till cirka 57 miljoner kronor, vilket innebär att minsta förlorade inkomsten var mellan 56 och 239 procent av utbetald ersättning.

Det är dock svårt att dra några långtgående slutsatser med hänsyn till osäkerheten i underlagsmaterialet. Utredningen gör bedömningen att rennäringen är den näring som drabbas hårdast av rovdjurens predation sett till antalet angripna djur. Anledningen till detta bedöms vara den extensiva driftsformen men även geografien inom renskötselområdet. Järv, lo och björn finns huvudsakligen inom renskötselområdet. Låg täthet av vilda bytesdjur kan också vara en förklaring till rovdjurens höga predation på ren i vissa områden.

Även om den sammantagna situationen kan beskrivas som problematisk för rennäringen så finns stora variationer mellan län och samebyar. För vissa samebyar, t.ex. Jijnjevaerie i Jämtlands län har situationen beskrivits som så allvarlig att renhjorden riskerar att kollapsa.²⁵ Denna bild har delvis ifrågasatts av länsstyrelsen i Jämtlands län.²⁶

²³ Förordning (1986:255) om pristillägg på renkött, med syftet att främja renskötselns rationalisering.

²⁴ Genomsnittsvikt 25,3 kg, medelavräkningspris 53,68 kr/kg och prisstöd 11,75 kr/kg. Källa: Statistik över renslakt för slaktåret 2010/2011, Sametinget, september 2011.

²⁵ Rovdjurssituationen i Jijnjevaerie. Rapport från Svenska samernas riksförbund 2011.

²⁶ Yttrande om rapporten Rovdjurssituationen i Jijnjevaerie, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Dnr 218-5558-11.

Sametinget har av regeringen fått i uppdrag att utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen.²⁷ Uppdragets syfte är att ta fram ett nytt förvaltningsverktyg som ska kunna synliggöra rennäringens förluster till rovdjuren och möjliggöra att åtgärder för att minska förlusterna vidtas.

3.2.5 Fäbodbruket och rovdjur

Fäbodbruket är en lantbruksform av traditionell karaktär där man delvis låter tamdjur beta fritt i skog eller på fjäll. Fäbodbruket har ett högt kulturellt och historiskt värde. Antalet aktiva fäbodrar i Sverige är inte helt känt men under 2010 var 220 stycken fäbodrar anslutna till miljöersättningen för betesmarker och slätterängar. Arealen var cirka 16 500 hektar. Majoriteten av Sveriges fäbodrar finns i Dalarnas och Jämtlands län men även i Gävleborgs och Värmlands län finns fäbodrar. Djurhållningen är fördelad på nötdjur, getter och får. Miljön kring aktiva fäbodrar karaktäriseras av en speciell och relativt artrik flora och fauna. Fäbodbruket anses därför, förutom att vara en viktig lokal matproducent, ha ett högt miljövärde när det gäller att bevara biologisk mångfald. Fäbodbruk bedrivs, som ett tecken på detta, i viss utsträckning på skyddsvärda naturtyper enligt art- och habitatdirektivet.

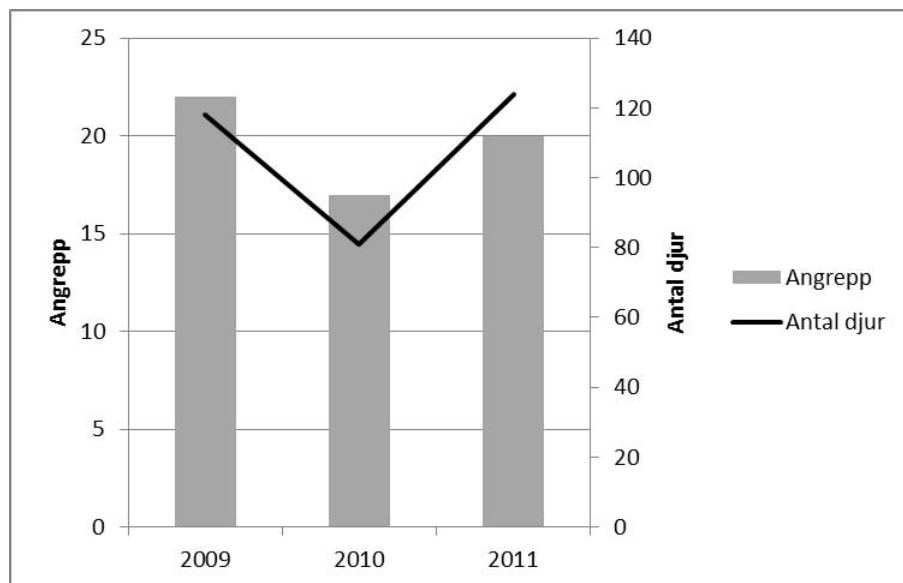
På grund av de speciella förutsättningarna som gäller för fäbodbruket, nämligen att djuren delvis betar fritt i naturen, så är fäbodbruket mer sårbart för rovdjursattacker än modern konventionell djurhållning där man håller sina djur i hägn. Förutsättningarna inom fäbodbruket är därför till viss del lika de som gäller för renskötseln.

Det finns ingen statistik över hur många djur som hålls på fäbodbete i Sverige i dag, delvis beroende på att det inte finns någon officiell definition över vad som kan klassas som fäbodbete.

Viltskadecenter har i sin årliga viltskadestatistik redovisat angrepp på tamdjur på fäbodbete separat sedan 2009 (figur 3.1). Sett till antal fäbodrar så är det relativt vanligt med rovdjursangrepp då knappt en tiondel drabbas årligen.

²⁷ Regeringsuppdrag Jo2010/2752.

Figur 3.1 Antal angrepp samt dödade, skadade och saknade djur på fritt fjäll- eller skogsbete 2009–2011. Fördelningen av antalet angripna djur har varit ca 90 % får och ca 10 % getter och nötdjur



Källa: Viltskadestatistik, Viltskadecenter.

Den största delen av de aktiva fåbodarna, cirka 80 procent, finns i Dalarnas och Jämtlands län.²⁸ I dessa län finns, i viss utsträckning, alla de fyra stora rovdjuren. Det är svårt att ange hur rovdjurens förekomst påverkar det samlade fåbodbruket i Sverige. Det kan dock konstateras att tät rovdjursförekomst i områden med fåbodbruk försvårar möjligheterna till fritt betande. Rovdjursförekomst leder till ökat arbete för att hålla ihop och flytta djur eftersom hjorden lättare skingras. Vid angrepp krävs nästan alltid omfattande arbete med sökande och flytt av djur.

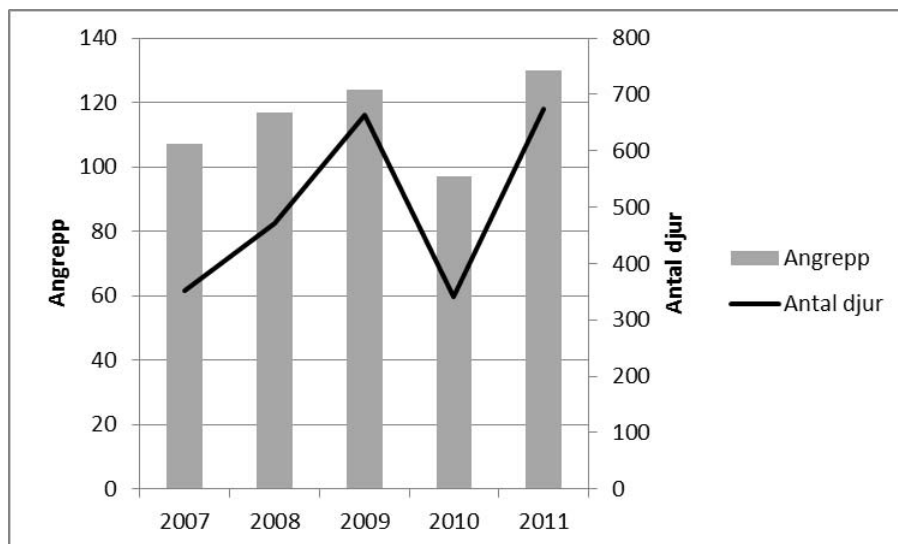
3.2.6 Lammproduktion, fåravel och rovdjur

Lamm- och fårproduktion i Sverige kan i en internationell jämförelse anses ha en småskalig karaktär. Genomsnittsbesättningen är på 32 vuxna djur, och har de senaste åren ökat. En förklaring till de

²⁸ Utredningen om rätt till bete vid fåbodbruk och annan småskalig djurhållning. SOU 2003:116.

små besättningarna är att en majoritet av djurägarna har lammproduktionen som deltidssysselsättning, vilket är vanligt förekommande inom svenskt lantbruk. Förutom kött, ost och skinn är naturbete en viktig del av produktionen. Lamm- och fårskötseln är den djurhållning som drabbas hårdast av rovdjursförekomst näst efter rennäringen räknat i antal angrepp, dödade, skadade eller saknade djur. Lamm- och fåröförekomst är mest intensivt i landets södra delar där rovdjuren hittills haft sina glesaste bestånd. Av landets totalt cirka 565 000 får och lamm finns cirka 60 procent i Götaland, 30 procent i Svealand och 10 procent i Norrland.²⁹ Av andelen får och lamm i Götaland finns cirka 17 procent på Gotland där inget av de fyra stora rovdjuren finns. Det är rimligt att anta att antalet angripna tamdjur kommer öka de kommande åren på grund av ökad samförekomst av får och varg samt får och lo. Anledningen till detta är att varg och lo förväntas sprida sig mot landets södra delar. Antalet angrepp samt skadade och dödade djur är redovisat i figur 3.2.

Figur 3.2 Antal angrepp samt dödade, skadade och saknade får och lamm 2007–2011



Källa: Viltskadestatistik, Viltskadecenter.

²⁹ Statens jordbruksverk 2012. Marknadsöversikt får- och lammkött, Rapport 2012 :2.

Alla de fyra stora rovdjuren har dokumenterat angripit får eller lamm under 2011. Av angripande djur var 67 procent varg, 16 procent lodjur, 13 procent björn och 1 procent järv. Varg är det djur som orsakar flest antal angrepp på får och lamm.

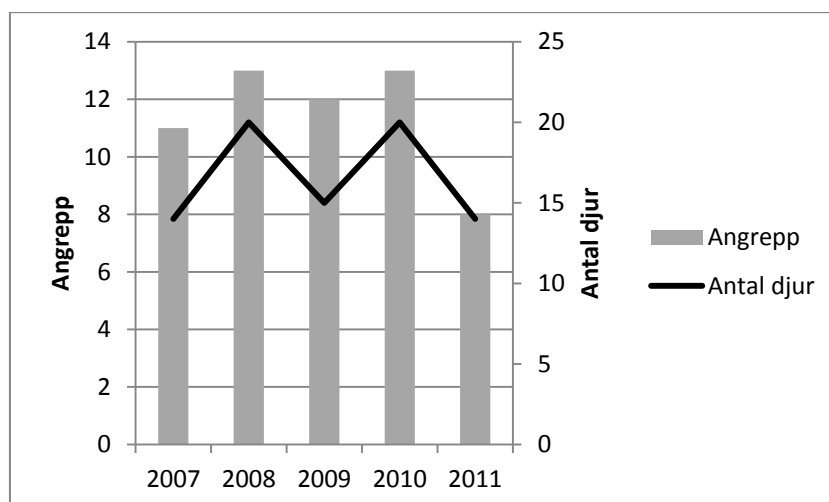
Förutsättningarna för fårägare att skydda sina tamdjur mot rovdjur varierar beroende på fårbesättningarnas storlek och företagets ekonomi. Totalt sett är det en liten andel fårägare som drabbas, under 1 procent per år. Rovdjuren påverkar dock många fler fårägare genom rädsla och oro för angrepp, samt arbete med att förebygga skador. Det finns, i de allra flesta fall, effektiva skadeförebyggande åtgärder för att förhindra angrepp på får. Detta kräver dock extra arbete och resurser från fårägarens sida. Det är därför viktigt med ett bra samarbete mellan stat och djurägare så att skador kan förebyggas effektivt och systematiskt. Utredningen anser att det finns förutsättningar för Sveriges fårnäring att samexistera med rovdjuren.

3.2.7 Övrig boskap och rovdjur

Övriga näringar som drabbas av rovdjuren är djurhållning av nötkreatur, getter, hästar och biodlingar. Dessa drabbas i jämförelse med ovan nämnda tamdjur i mindre utsträckning.

Samlad statistik för angrepp de senaste fem åren finns endast för nötkreatur i Viltskadecenters viltstatistik (figur 3.3). Alla de fyra stora rovdjuren förutom järv har dokumenterat angripit nötkreatur under 2011. Av de angripande djuren var 50 procent björn, 20 procent lodjur och 30 procent varg. Björn och varg är således de djur som orsakar flest antal angrepp på nötkreatur.

Figur 3.3 Antal angrepp samt dödade, skadade och saknade nötdjur 2007–2011



Källa: Viltskadestatistik, Viltskadecenter.

Övriga tamdjur drabbas av angrepp mindre än tio gånger per år. Dessa djur är generellt sett mindre exponerade för rovdjuren vilket gör att angrepp förekommer mer sällan.

3.3 Jaktförutsättningar

Jakt är viktigt i Sverige som fritidssyssla och är förknippad med stora värden, både ekonomiska och sociala. Viltkött är ett uppskattat livsmedel som produceras med liten miljöpåverkan jämfört med konventionellt producerat kött. Enligt Naturvårdsverkets jaktregister fanns det under 2011 cirka 277 000³⁰ personer registrerade som hade rätt att jaga med vapen i Sverige. Av dessa var 5 procent kvinnor. Inom ramen för Statistiska centralbyråns undersökning om levnadsförhållanden (ULF) 2006–2007 hade cirka 470 000 personer (6,6 procent av befolkningen) i åldern 16–84 år jagat minst en gång under det senaste året. Skillnaden i antal mellan registrerade jaktkort och antal personer som jagat enligt Statistiska centralbyrån beror troligen på att fler har medverkat vid jakt än som

³⁰ Den 30:e juni 2011 fanns 277 090 jaktkortslösare.

innehar jaktkort, t.ex. genom att följa med sin partner. Statistiska centralbyråns undersökning redovisar också andelen som jagar inom olika regioner, s.k. H-regioner³¹ (tabell 3.2).

Tabell 3.2 Andelen av befolkningen (16–84 år) som under jaktåret (2006–2007) jagat minst en gång

Region	Jagat minst 1 gång (män, kvinnor, alla)		
Stockholm	4,8 %	0,7 %	2,7 %
Göteborg	5,5 %	0,7 %	3,1 %
Malmö	3,4 %	2,3 %	2,9 %
Större städer	11,4 %	0,9 %	6,1 %
Södra mellanbygden	18,1 %	1,6 %	9,8 %
Norra tätbygden	19,7 %	5,7 %	12,7 %
Norra glesbygden	29,8 %	6,3 %	18,7 %

Källa: ULF 2006-2007, rådata från SCB.

Som framgår av tabell 3.2 så finns det procentuellt sett flest jägare bland män i glesbefolkade områden. Ju mer glesbefolkat desto större andel jägare i befolkningen.

Jakten är ett viktigt inslag i viltförvaltningen och håller viltet på kontrollerbara nivåer vilket sparar stora summor pengar och människoliv varje år, främst genom minskade trafikolyckor. Jägare är också aktiva inom eftersök och lägger ner mycket arbete för att förhindra långvarigt lidande hos skadat vilt vid t.ex. trafikolyckor. De bidrar dessutom med inventering av viltstammar och betetryck.

Enligt forskare³² var bruttovärdet av jakt för genomsnittsjägaren i Sverige 11 200 kronor jaktåret 2005/06, vilket motsvarar ett totalt värde på drygt 3 miljarder kronor per jaktsäsong. Jakten kan därför anses generera stora ekonomiska värden. De mest värdefulla jaktbara viltarterna var enligt studien älg, rådjur, hare och skogsfågel. Av jaktens värde så fann studien att den största delen var rekreativvärde medan en mindre del kunde hänföras till köttvärde. Det finns också en gren inom jakten i Sverige som kan benämnas som

³¹ H-regioner (där H står för Homogena med avseende på befolkningsunderlaget) är en gruppering av kommuner efter lokalt och regionalt befolkningsunderlag, längs skalan storstad – glesbygd. (www.scb.se).

³² Mattson, L. m.fl. 2008. Jakten i Sverige – Ekonomiska värden och attityder jaktåret 2005/06, Rapport från Adaptiv förvaltning av fisk och vilt, Nr 1.

yrkesjägare, dvs. de är aktiva inom näringar kopplade till jakt. Detta utgörs i huvudsak av större egendomar där man säljer jakttillfällen till turister, enskilda eller företag. Organisationen kring dessa jakter kan medföra stora värden för det lokala området för hotell, restauranger eller andra näringar på orten. Själva jakten kräver ofta att det finns anställda viltmästare eller förvaltare. Jakten i Sverige bidrar till många arbetstillfällen, främst på landsbygden.

Jakten är också av stor social betydelse och är viktig för sammanhållningen i det lokala samhället. För många är jakten en bidragande anledning till att bosätta sig på landsbygden. För att få en mer detaljerad bild av jaktens sociala och ekonomiska betydelse har utredningen beställt en rapport om attityder till jakt i Sverige.³³ Några av resultaten i rapporten var att:

- 79 procent av svenskarna är positiva till eller accepterar jakt.
- Betydligt fler stödjer jakt som bedrivs för kött och avkoppling jämfört med om jakten enbart bedrivs för att få spänning och avkoppling.
- Många, framförallt i norra Sverige, instämmer i påståendet att jakt och fiske har stor betydelse för hushållens ekonomi.
- Ungefär sju av tio hushåll använder kött från vilt minst en gång per år.

3.3.1 Hur påverkas jakt av rovdjursförekomst?

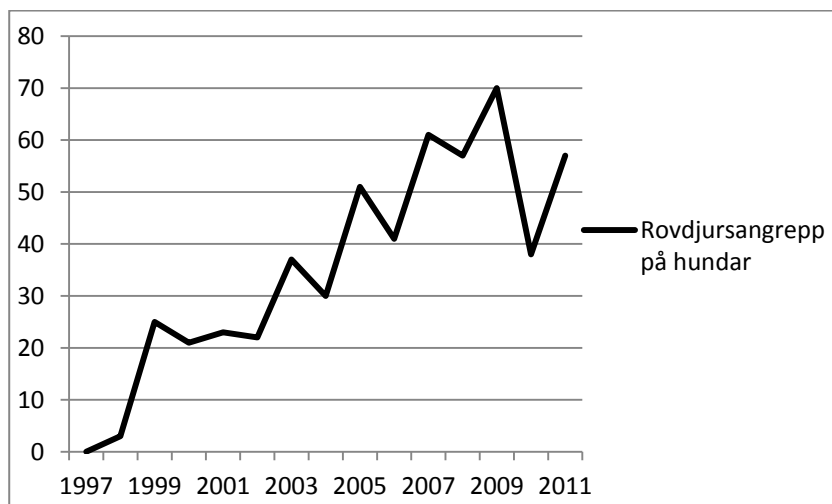
I Sverige förekommer många olika typer av jakt och jaktformer. Somliga av dessa påverkas starkt av rovdjursförekomst, andra inte alls. Debatten kring jakt och rovdjur brukar föras med två huvudsakliga utgångspunkter.

Den första utgångspunkten gäller i synnerhet predation på älg av varg och björn och predation på rådjur av varg och lodjur. En tät lodjursstam kan regionalt innebära avsevärt färre rådjur tillgängliga för jakt, i extrema fall inga alls. En tät vargstam kan lokalt innebära en kraftig minskning av älgstammen. Mängden jaktbart vilt på jaktmarken är en viktig komponent i jaktens värde och därför även värdet av jakträtten (se nedan).

³³Kagervall A. m.fl. 2011. Om svenskars inställning till jakt, Underlagsrapport till utredningen, dnr M 2010:02/2012/6.

Den andra utgångspunkten gäller främst varg och risken för angrepp på löshund. Av många jägare anses att detta är en kraftig försämring av jaktens kvalitet och man gör gällande att älgstammen i vissa områden inte kan förvaltas effektivt utan löshunds jakt. Antal angripna hundar redovisas i figur 3.4. Det finns metoder för att förebygga angrepp på hundar. Några metoder som har angetts är pinglor, skyddshalsband eller koppel.

Figur 3.4 Antal konstaterade rovdjursangripna hundar i Sverige 1997–2011. Enligt muntlig uppgift från Viltskadecenter sker ca 80 % av angreppen i samband med jakt



Källa: Viltskadecenter.

3.3.2 Ekonomiska konsekvenser av rovdjursförekomst

I många fall har priset på jaktarrenden minskat på grund av etablering eller ökad förekomst av rovdjur på eller i närheten av jaktmark. Det finns också en tendens till ökad efterfrågan på jaktmarker fria från varg. Dock saknas i stor utsträckning statistik som ger någon tydlig bild av situationen. En vargetablering innebär inte per automatik minskade priser på jaktarrenden, även om så har skett i många fall. De som bär dessa kostnader, i de fall de uppstår, är i första hand markägare som får minskade intäkter från jaktarrenden och jägare som får försämrade jakt. Näringar vars affärsverksamhet är kopplat till jakt kan också drabbas varpå arbetstillfällena på landsbygden kan gå förlorade. Utredningen gör bedöm-

ningen att stora värden årligen går förlorade på grund av rovdjursförekomst. Majoriteten av dessa förluster drabbar landsbygden på ett eller annat sätt. Det finns stora metodiska och praktiska svårigheter med att mäta förlusten av de olika värdeposterna inom jakten som uppstår på grund av rovdjuren. Det har inte funnits några vetenskapligt vederhäftiga beräkningar som utredningen har kunnat tillgå. Vissa uppgifter tyder dock på att förlusterna är betydande. Utredningen ser det som ett intressant forskningsuppdrag att försöka mäta dessa ekonomiska förluster.

3.3.3 Hänsyn till jakt i rovdjursförvaltningen

Det står klart att jägare och jaktintresset lokalt kan drabbas hårt av rovdjursförekomst. Jakten är dessutom en viktig social och ekonomisk aktivitet i vissa områden, främst på landsbygden. Dock bedöms jakten inte vara generellt hotad av de nuvarande rovdjurstammarnas storlek utan bytesdjuren räcker i de flesta fall till för båda jägare och rovdjur. De jägare som drabbas hårdast av rovdjuren är de som jagar i varg- och lodjurstäta områden i Mellansverige. Lokalt kan rovdjursförekomst i dessa områden vara så påtaglig att ingen jakt på främst rådjur men även älg kan bedrivas.

Utredningen har erfarit att vissa grupper anser att staten bör kompensera de förluster som uppstår i samband med rovdjurens påverkan på jakten. Naturvårdsverket drar i en nyligen publicerad rapport³⁴ följande slutsats: ”Jakträtten innebär inte äganderätt över det levande vilt som för tillfället vistas på marken, vilt är egendom endast som fångat eller dödat.” Naturvårdsverket menar med detta att predation av vilt på annat vilt inte är att anse som en skada på egendom. Utredningen delar Naturvårdsverkets bedömning och anser att det saknas grund för att det ska lämnas ersättning för rovdjurens påverkan på det allmänna viltet. Samma bild görs gällande i EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur, nämligen att ekonomisk kompensation inte bör lämnas till jägare som erhåller ett mindre jaktuttag på grund av konkurrens med rovdjur.³⁵ Utredningens bedömning är att Sverige kan hysa långsiktigt livskraftiga rovdjurstammar och samtidigt ha en levande jägarkultur.

³⁴ Naturvårdsverket 2011. Kompensationsåtgärder vid införsel och utsättning av varg.

³⁵ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission, July 2008, s. 80.

3.4 Rovdjur som inkomstkälla

3.4.1 Viltskådning

På flera håll i världen är rovdjursturism en stor och ekonomiskt lönsam turismnäring. Sverige hyser flera stora rovdjur och på senare år har rovdjursturismen etablerat sig och vuxit även i Sverige. Det är inte bara rovdjuren som människor vill uppleva i sitt naturliga tillstånd utan även andra däggdjursarter och fåglar och därför har utredningen valt att kalla näringen för viltskådning.

Grundtanken med viltskådning som näringsverksamhet är att den sker i organiserad form. Människor erbjuds turer i skog och mark under ledning av en guide med kunskaper om den aktuella arten och dess livsmiljö. Guiden visar, berättar och förklarar vad man ser i naturen och förmedlar sina kunskaper om rovdjuren och den lokala omgivningen.

De grundläggande förutsättningarna för viltskådning i Sverige är mycket goda på grund av stora glest befolkade arealer samt rätten att röra sig fritt i natur och mark med stöd av allemansrätten. Chansen att få se ett rovdjur är olika beroende på art men med rätt metoder så finns goda chanser. Särskilt på vintern ökar chanserna eftersom en erfaren guide kan hitta spår efter rovdjuren i snön.

Det finns inte mycket sammanställd kunskap om viltskådning eller turism knutet till viltskådning och rovdjur. I Sverige finns i dag flera entreprenörer som erbjuder upplevelser kopplade till viltskådning där rovdjuren är en betydelsefull attraktion. Detta gäller främst vargsafari och björnskådning. Enligt en rapport från Naturvårdsverket från 2008 fanns det 18 entreprenörer som bedrev viltskådning strikt kopplad till rovdjuren.³⁶

Det finns antagligen många flera entreprenörer där rovdjuren utgör en viktig del av näringsverksamheten om än inte huvudattraktionen. Utredningen har noterat, bl.a. genom en studieresa som inkluderade viltskådning i Bergslagen, att många av de professionella entreprenörer som bedriver verksamheter baserade helt eller delvis på rovdjurens förekomst har viltskådningen som sin försörjning. De beskriver att intresset för viltskådning, särskilt från utländska turister, är mycket stort och att det ökar över tiden. Att dessa entreprenörer på grund av verksamhetens natur är aktiva på landsbygden är en fördel ur ett regionalt perspektiv eftersom de kan bidra till nya arbetstillfällen. Dessutom medför viltskådnings-

³⁶ Naturvårdsverket 2008. Rovdjursturism, Rapport 5687.

turismen positiva bieffekter på andra lokala näringsverksamheter eftersom turisterna t.ex. bokar logi och besöker lokala turistattraktioner. På de platser där viltskådning har en positiv effekt på lokalsamhället i form av nya arbetstillfällen eller annan ökad aktivitet kan den ha en positiv inverkan på attityder till rovdjur. Enligt företrädare för branschen har viltskådning, särskilt rovdjursturism, stor potential att växa i framtiden och därmed i förlängningen även bidra till en levande landsbygd.

3.4.2 Hänsyn till viltskådning i rovdjursförvaltningen

Utredningen har uppmärksamats på de problem som uppstår för viltskådningen som näringsverksamhet när de grundläggande förutsättningarna för verksamheten riskerar att undanröjas av förvaltningen. Denna situation kan uppstå då ett viltskådningsföretag livnär sig inom ett eller några få vargrevir och dessa revir minskas eller utplånas genom beslut om jakt. På samma sätt som hänsyn måste tas till övriga näringsverksamheter som berörs av rovdjursförekomst menar utredningen att hänsyn även måste tas till viltskådningsföretagen. Dessa hänsyn ska tas av länsstyrelserna vid beslut om jakt och av viltförvaltningsdelegationerna när de övergripande riktlinjerna för viltförvaltningen i länet beslutas.

3.5 Rovdjurens roll i ekosystemet

Utredningens bedömning: De stora rovdjuren tillhör den svenska faunan och har en roll i de skandinaviska landekosystemen. Med nuvarande populationsstorlekar är dock effekten på andra vilda arter och ekosystemen som helhet generellt sett begränsad, även om den lokalt kan vara större. Förvaltningen av viltarterna, dvs. rovdjur och bytesdjur, bör vara samordnad och utgå ifrån ett ekosystemperspektiv.

Under de senaste femton åren har arbetet med att bevara och återskapa biologisk mångfald alltmer inriktats på att behandla hela ekosystemet snarare än enskilda arter. Samspelet mellan arter och deras omgivning har lika stor betydelse som arterna i sig. Alla arter är dock inte nödvändigtvis beroende av varandra och sambanden är ofta komplexa. Björn, järv, lo och varg tillhör obestridligen den

svenska faunan och har en roll att spela i våra ekosystem. Hur stor betydelse de har för bevarandet av den biologiska mångfalden mer generellt är dock i mycket en öppen fråga. Rovdjurens generella roll som predatorer är väl beskriven i tidigare utredningar³⁷ och kommer därför inte att behandlas utförligt här.

3.5.1 Ekosystemeffekter

Ett ofta anfört skäl att återinföra eller öka befintliga stammar av stora rovdjur har varit dessa toppkonsumenters påverkan på övriga nivåer i ekosystemet. På detta område finns både en relativt omfattande vetenskaplig litteratur kring framförallt så kallade trofiska kaskader, dvs. effekter som fortplantar sig steg för steg i näringskedjan, men även mer populärvetenskapliga rapporter att tillgå. I korthet kan sägas att en ökad mängd eller ett återinförande av stora rovdjur i vissa fall kan leda till reduktion av både stora växtätare och konkurrerande mindre rovdjur, med möjliga återverkningar dels på växtsamhället genom minskat bete, ändrat val av betesplatser, betestider och årstidvandringar, dels genom en ökning av små bytesdjur med påföljande reduktion av deras födoväxter. I stor grad baseras litteraturen på studier i Afrikas och Nordamerikas nationalparker och vildmarksområden.

En poäng med att återinföra eller öka stammarna av stora rovdjur som nämnts i många sammanhang är att de skulle reglera populationerna av växtätare bättre och mer naturligt än vad mänsklig jakt gör. I en studie från 2005³⁸ redogörs för olika aspekter av detta argument mycket noggrant och slutsatsen är att bortsett från valet av byten och fördelningen av dödlighet över året (människan jagar i allt väsentligt under hösten) så saknas klara data som stöder eller motsäger detta. Skillnaden i urval av byten påverkar bytesdjurens populationsstruktur, vilket ofta har effekt på deras utnyttjande av landskapet och växterna. Men i vilken grad detta strukturerar ekosystemet varierar starkt mellan studieområden. Effekten av andra skillnader (olika jaktmetoder, dödande av alternativa byten och mindre predatorer) är inte så väl studerad, även om det finns mer eller mindre tänkbara resonemang kring potentiella effekter på ekosystemet. I dagsläget är det möjligt att argumentera för att det kan

³⁷ SOU 2007:89, SOU 1999:146.

³⁸ Berger J. 2005. Hunting by Carnivores and Humans: Does Functional Redundancy Occur and Does It Matter? S. 315–341 i Ray J.C. m.fl. 2005. Large carnivores and the conservation of biodiversity. Washington, DC: Island Press.

vara viktigt med fler stora rovdjur, men inte bevisat i vilken utsträckning det faktiskt har betydelse för populationerna av bytesdjur.

I det svenska skogsekosystemet är situationen delvis en annan än i flertalet av de fall som beskrivs i litteraturen. Vid en internationell jämförelse är det få andra länder som kombinerar ett intensivt storskaligt skogsbruk där naturhänsyn integreras, har jaktbara stammar av klöv-och småvilt och samtidigt förväntas hysa ökande stammar av stora rovdjur. Eftersom en mycket stor del av den svenska skogsmarken brukas intensivt så är produktionen av växtbiomassa (födobasen) i hög grad reglerad av människan. Modernt skogsbruk ger stora arealer ungskog, vilket gör att de stora växtätarna inte begränsas av födan utan främst regleras genom människans jakt. I dagsläget har endast lodjuret och lokalt även björnen nått tillräckligt täta populationer för att kunna ha någon egentlig påverkan på bytesdjurspopulationerna. Dessutom är många av de mest akut hotade arterna i Skandinaviens skogsekosystem inte påtagligt beroende av interaktioner med rovdjuren.³⁹ Även situationen i det svenska fjällekosystemet är annorlunda, inte minst genom att tamren ofta utgör det primära bytesdjuret för rovdjuren. Tamren ersätter i fjällen också i stor utsträckning de vilda klövdjuren och har genom detta en strukturerande effekt på vegetationen.

Mycket av litteraturen om topprovdjurs ekosystempåverkan handlar om större betande djur som kronhjort och älg, där man jämför tätheter i områden med och utan topprovdjur. Ett tydligt mönster av lägre täthet av växtätare i rovdjurstäta områden framträder, dessutom förefaller ofta beteendet hos bytesdjuren vara påverkat av rovdjurens närvaro.⁴⁰ Det bör dock påpekas att publicerade studier på området i regel härrör från områden som är betydligt mer vildmarkspräglade och med lägre grad av mänskligt ingripande än den svenska naturen, varför en direkt jämförelse är svår att göra. Det finns skäl att anta att både jakten och de areella näringarna, framför allt skogsbruket, skulle påverkas mycket negativt långt innan man nått en ”ekologiskt relevant” nivå på rovdjursstammarna.⁴¹ Älg-

³⁹ Linnell J.D.C., Swenson J.E. och Andersen R. 2000. Conservation of biodiversity in Scandinavian boreal forests: large carnivores as flagships, umbrellas or keystones? *Biodiversity and Conservation* 9:857–868.

⁴⁰ Ordiz A. 2010. De stora rovdjurens ekologiska roll. Svenska Rovdjursföreningen, Stockholm.

⁴¹ Linnell m.fl. 2000. samt Linnell m.fl. 2005. The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the “half-full” forests of Europe. S. 381–399 i Ray J.C. m.fl. 2005. Large carnivores and the conservation of biodiversity. Washington, DC: Island Press.

stammens stora täthet i Skandinavien är ett resultat av skogsbruket och ligger i dag långt under den nivå som är biologiskt möjlig. Om mänsklig jakt upphörde till förmån för rovdjurens etablering skulle det troligen innebära en kraftigt ökad älgstam och medföljande skogsskador innan antingen födan blev begränsande eller rovdjuren tillväxte i tillräckligt antal för att påverka älgstammen, med tätheter av bägge som det är svårt att föreställa sig någonstans i Europa.⁴² En annan beskriven effekt av tätare förekomst av topprovdjur är att mellanstora rovdjur som rödräv skulle minska, vilket observerats i Finland (se vidare nedan). Det är dock väl belagt att ändringar i betestrycket (ökning, minskning eller ändrat födoval) kan få olika effekter på den biologiska mångfalden genom vilka växter, insektsarter och småfåglar som gynnas i andra och tredje led, så ett minskat bete kan även innebära en minskad biologisk mångfald.⁴³

3.5.2 Predationens omfattning

Varg

Älgen är det viktigaste bytesdjuret för varg i Skandinavien i dag. Mer än 95 procent av vargens födobehov täcks av älg i de studerade reviren. Dödade djur är huvudsakligen årskalvar och ettåringar. En vargflock tar cirka 120 (± 20) älgar per år oavsett flockstorlek. De större vargflockarna lämnar helt enkelt mindre rester av bytet. Ungefär 10 procent av dödligheten utgörs av älgar som ändå inte skulle överlevt vintern.⁴⁴ Det finns dock enstaka revir där rådjur utgör den största delen av födan och om vargen etablerar sig i södra delen av landet är det troligt att även vildsvin, dov- och kronhjort skulle utgöra en viktig födoresurs.

⁴² Linnell m.fl. 2005, samt Andrén m.fl. 2011. Ekosystemaspekter på älgförvaltning med stora rovdjur. Rapport, Sveriges lantbruksuniversitet Grimsö.

⁴³ Mathisen K.M. 2011. Indirect effects of moose on the birds and the bees. Doktorsavhandling, SLU 2011:13, samt Edenius m.fl. 2002. The role of moose as a disturbance factor in managed boreal forests. *Silva Fennica* 36(1): 57–67.

⁴⁴ Sand m.fl. 2011. Strategier för beskattning av älg, med och utan rovdjur. Rapport, Sveriges lantbruksuniversitet Grimsö, samt Wikenros C. 2011. The Return of the Wolf. Effects on Prey, Competitors and Scavengers. Doktorsavhandling, Sveriges lantbruksuniversitet 2011: 85.

Lodjur

I de centrala och södra delarna av Skandinavien är rådjuret det viktigaste bytesdjuret för lodjur. Lodjurets predationsbeteende är typiskt för en specialist och dess påverkan på rådjursstammen kommer utöver all annan dödlighet. Lodjur slår från 18 rådjur per år (ensamma lodjur) till 60 rådjur per år (familjegrupp), beroende på bytestillgången. Rådjursstammen kan därmed påverkas starkt av lodjur, framförallt i områden med låg produktion och hårda vintrar. Längre norrut och i renskötselområdet är det främst ren som utgör lodjurens föda⁴⁵ (se avsnitt 3.2.4).

Björn

Björnen är en allätare, men älgkalvar är en viktig födoresurs framför allt under våren och försommaren. De flesta älgkalvarna dödas innan kalvarna är två månader gamla. Vuxna älgar dödas ibland av björnar, men detta är mindre vanligt än att kalvar dödas. Studier från Dalarna visar att en vuxen björn dödar ungefär 6–7 älgkalvar per år. Inom det studerade området dödades 26 procent av alla älgkalvar av björn, men delar av denna predation kompenseras genom att älgkor som tidigt förlorat sin kalv i större utsträckning fick tvillingar året efter. Nettoeffekten blev med detta inräknat 20 procent av årsproduktionen.⁴⁶ Björnen tar också renkalvar under våren, denna predation kan lokalt vara relativt betydande, enligt en studie från Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet (se avsnitt 3.2.4).

3.5.3 Samspel mellan rovdjursarterna

Varg och lodjur

Varg och lodjur har överlappande utbredning och delvis även samma föda (rådjur), men vargen äter i flertalet fall helst älg. De två arterna kan bevisligen samexistera utan större problem så länge det finns nog med älg för vargen. Vid direkt konkurrens om enbart rådjur påverkas lodjuren troligen negativt, men denna situation tycks inte ha uppstått ännu. Frånvaron av konkurrens mellan lodjur

⁴⁵ Andrén m.fl. 2011. Ekosystemaspekter på älgförvaltning med stora rovdjur. Rapport, Grimsö forskningsstation, Sveriges lantbruksuniversitet.

⁴⁶ Ibid.

och varg beror sannolikt på att det i vargens huvudsakliga utbredningsområde fortfarande är relativt gott om bytesdjur.⁴⁷

Varg, lodjur och räv

Varg och lodjur kan via sin effekt på rävbekäftet indirekt påverka rävens bytesdjur, i synnerhet de mindre bytesdjuren som inte är så betydelsefulla för varg och lodjur. Lodjur dödar ofta räv, ibland för att äta dem, men ibland lämnas räven orörd vilket kan tyda på att lodjuret ser räven som en konkurrent som den vill bli av med. De större rovdjurens närvaro leder till ökad mängd kadaver med jämnare spridning över året, vilket gynnar räven framförallt under dåliga sorkår, eftersom sork är rävens basföda. Samtidigt innebär framför allt lodjurens närvaro en stor risk för räv att dödas, vilket inte fullt ut kompenseras av den förbättrade tillgången till mat. Vargen förefaller inte selektivt döda räv på samma sätt, utan där innebär det större rovdjuret ett nettotillskott för räven. Resultatet blir alltså i vissa fall att de större rovdjurens närvaro gynnar räven, i andra påverkas räven negativt, men då sker istället en positiv påverkan på rävens bytesdjur.⁴⁸

Det finns i litteraturen ganska knapphändiga rapporter om särskilda effekter av att flera rovdjur förekommer tillsammans, utöver det relativt uppenbara att de tar fler byten. Ett tydligt mönster är dock att asätare kan gynnas av att andra rovdjur förekommer i samma område, utan att det orsakar att fler byten fälls (lo-järv), men också att en eller flera asätare kan driva andra, större rovdjur till ökad predationstakt (varg-björn-järv). Kadaver som skapas av stora rovdjur kan som nämnts ovan även gynna mindre och mellanstora rovdjur som havs- och kungsörn, fjällräv och rödräv under vissa förhållanden, samt de mindre asätarna, främst olika fåglar och insekter. Hur flera rovdjur som förekommer samtidigt på samma plats påverkar tamdjursbesättningar finns i viss mån dokumenterat för renskötselns del.⁴⁹ Man konstaterar att flera rovdjursarter inne-

⁴⁷ Ibid., samt Wikenros 2011. *The Return of the Wolf. Effects on Prey, Competitors and Scavengers*. Doktorsavhandling, Sveriges lantbruksuniversitet 2011: 85.

⁴⁸ Helldin J-O. 2004. *Lodjurspredation på räv och dess sekundära effekter på bytespopulationerna*. Rapport, Grimsö forskningsstation, Sveriges lantbruksuniversitet samt Elmhagen m.fl. 2011. *Top predators, mesopredators and their prey: interference ecosystems along bioclimatic productivity gradients*. *Journal of Animal Ecology* 2010, 79, 785–794.

⁴⁹ Sikku O. J. och Torp E. 2004. *Vargen är värst. Traditionell samisk kunskap om rovdjur*. Jamtli förlag/Jämtlands läns museum.

bär en ökad belastning, att de ibland drar nytta av varandras kadaver och därigenom minskar rovdjurstrycket.

4 Rättsliga utgångspunkter

Innehållet i svensk lagstiftning om de fyra stora rovdjuren och deras förvaltning styrs av internationell och europeisk rätt, i synnerhet art- och habitatdirektivet.¹ Följande redovisning belyser de mest väsentliga rättsliga utgångspunkterna för rovdjursförvaltningen.

4.1 Internationell rätt

4.1.1 Bernkonventionen

Bernkonventionen² syftar till att främja mellanstatligt samarbete för att bevara vilda djur- och växtarter och livsmiljöer, samt skydda hotade flyttande arter. Konventionens parter ska främja bevarandearbete på nationell nivå, integrera hänsynen till vilda djur och växter i nationella strategier, miljöarbete och samhällsplanering, arbeta för förbättrad utbildning och kunskapsspridande kring nödvändigheten av bevarandearbete för vilda djur växter och deras livsmiljöer. Björn, järv och varg är strängt skyddade arter enligt konventionen, medan lodjur är en skyddad art.³ Det finns en expertgrupp för övervakning av att konventionen genomförs. Det finns även ett anmälningssystem för överträdelser av konventionens bestämmelser. För lösande av tvister finns ett skiljeförfarande, men inga egentliga sanktionsmöjligheter. Både Sverige och EU har ratificerat konventionen.

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

² Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö.

³ Bilagorna II och III till konventionen.

4.1.2 Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald är en internationell överenskommelse rörande bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden. I konventionen betonas en rättvis fördelning av nyttan av mångfaldens genetiska resurser. Konventionen gäller inte bara den vilda mångfalden, utan också mångfalden av domesticerade arter och raser, dvs. husdjur och odlade växter. Både Sverige och EU har ratificerat konventionen.

Enligt konventionens artikel 8d ska varje fördragsslutande part, ”såvitt möjligt och om så är lämpligt”,

främja skyddet av ekosystem, naturliga livsmiljöer och bibehållandet av livskraftiga populationer i naturliga miljöer.

Varje part ska även enligt artikel 8j, ”såvitt möjligt och om så är lämpligt”,

med förbehåll för dess nationella lagstiftning respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor.

Ekosystemansatsen är den primära utgångspunkten för åtgärder inom ramen för konventionen. Tolv vägledande principer har utarbetats av konventionens parter för att förtydliga hur ekosystemansatsen kan användas i praktisk tillämpning, de s.k. Malawi-principerna.

4.1.3 Internationella konventioner av betydelse för det samiska folket

Sverige har genom att ratificera ett antal internationella konventioner förpliktat sig att respektera den samiska folkgruppen som ett ursprungsfolk. De främsta rättigheterna är rätten till egendom, rätten till kultur och självbestämmanderätten.

Rätten till egendom är en grundläggande medborgerlig rättighet som är väl förankrad i folkrätten. Den utgör inte någon specifik rätt för ursprungsfolk eller minoriteter utan gäller alla. Den omnämns i

FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter. Den ingår i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (första tilläggsprotokollet). Båda konventionerna har ratificerats av Sverige. Tamrenar utgör egendom och omfattas därmed av egendomsrätten. Inskränkningar av egendomsrätten är tillåtna om de är motiverade av ett legitimt allmänintresse, är proportionerliga och följer av lag, dvs. är förutsebara. Europadomstolen⁴ har i flera rättsfall slagit fast som princip att om staten inskränker egendomsrätten ska staten lämna kompensation.

Rätten till kultur ingår i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som Sverige har ratificerat. I artikel 27 föreskrivs att etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte får förvägras rätten att ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. FN-kommittén för mänskliga rättigheter, som observerar staternas åtaganden enligt konventionen, har utvecklat och vidgat kulturbegreppet till att innefatta ursprungsfolks traditionella näringar och annan traditionell kultur-baserad land- och naturresursanvändning. Det innebär att artikel 27 även ger ett skydd för den samiska renskötseln. Rätten till kultur, inklusive tillgången till land och naturresurser, kommer även till uttryck i FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter.⁵ Deklarationen utgör dock inte bindande internationell rätt.

Alla folk har enligt folkrätten rätt till självbestämmande, vilket framgår både av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. När dessa konventioner antogs 1966 betraktades ett folk som medborgarna i ett land. De senaste decennierna har synen på vad som är ett folk förändrats, bl.a. genom tolkningar av FN-kommittén för mänskliga rättigheter. I dag anses allmänt ursprungsfolk ha en legitim rätt till självbestämmande. Rätten till självbestämmande innebär inte en rätt att bryta sig ut från existerande stater och bilda en ny stat. Självbestämmande innebär dock mer än att informeras eller konsulteras inför beslut. Rätten till självbestämmande bör tolkas som en rätt att delta och ha inflytande när beslut fattas som påverkar det egna folket.

⁴ Den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

⁵ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

4.2 Art- och habitatdirektivet

Som medlemsstat i Europeiska unionen styrs svensk lagstiftning av europeisk rätt, i synnerhet av art- och habitatdirektivet. Art- och habitatdirektivet anger ramarna för EU:s naturvårdspolitik. Syftet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter. Direktivet bygger på Bernkonventionen och överensstämmer i många delar med konventionen. Genom att art- och habitatdirektivet ingår i EU:s lagstiftning kan frågan om ett medlemsland gjort sig skyldig till överträdelse av direktivets bestämmelser prövas i EU-domstolen.

4.2.1 Allmänt om art- och habitatdirektivet

I inledningen till art- och habitatdirektivet anges att ett väsentligt mål av allmänt intresse för gemenskapen är att bevara, skydda och förbättra livsmiljöer för vilda djur och växter. Vidare betonas att en ständig försämring av livsmiljöer pågår på medlemsstaternas europeiska territorium och att ett antal vilda arter är allvarligt hotade. De hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv. Hoten mot dem är ofta av gränsöverskridande karaktär och därför anger direktivet att det är nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att bevara dem.

I de bilagor som är kopplade till direktivet anges vilka livsmiljöer, växtarter och djurarter som kräver särskilda åtgärder för att bevaras. I bilaga 1 anges vilka livsmiljötyper som kräver att särskilda bevarandeområden utses (s.k. Natura 2000-områden). I bilaga 2 anges de djur- och växtarter som kräver att särskilda bevarandeområden utses. Här nämns järv, lodjur och varg men inte björn. I bilaga 4 anges djur- och växtarter som kräver strikt skydd av medlemsstaterna och här återfinns varg, björn och lodjur.⁶ I bilaga 5 nämns de djur- och växtarter som kan bli föremål för förvaltningsåtgärder (insamling och exploatering). Här nämns inte den svenska vargstammen, inte den svenska lodjursstammen (endast den estniska) och inte heller björn eller järv. Däremot nämns andra medlemsstaters vargpopulationer, såsom t.ex. de baltiska och de bulgariska, som sådana populationer som kan bli föremål för förvaltningsåtgärder. Redan vid en jämförelse av bilagorna 4 och 5 kan således den försiktiga slutsatsen dras att utrymmet för att förvalta

⁶ Järv åtnjuter motsvarande skydd enligt Bernkonventionen.

de strikt skyddade arterna i bilaga 4 (varg, björn och lodjur) genom jakt är begränsat.

Förutom art- och habitatdirektivet har EU på naturvårdsområdet antagit det s.k. fågeldirektivet.⁷ Direktivet innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande och vilt levande fågelarter inom EU, liksom deras ägg, reden och boplatser.

Både art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet är minimidirektiv vilket innebär att de enskilda medlemsländerna kan införa längre gående bestämmelser, dvs. strängare skydd, än vad direktiven föreskriver. Det är dock inte tillåtet att införa regler som innebär ett mindre strängt skydd än vad direktiven föreskriver.

4.2.2 Syftet med art-och habitatdirektivet

Svenska mål för rovdjurspopulationerna måste säkerställa att art- och habitatdirektivets mål uppnås, eftersom rovdjursarterna är upptagna i direktivets bilagor. Enligt artikel 2.1 är syftet med direktivet

att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

Enligt artikel 2.2 ska åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet

syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

Enligt artikel 2.3 ska åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet

ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

Direktivet anger således att avvägningar kan behöva göras mellan bevarande och andra samhällsförhållanden *när det gäller genomförande av åtgärder*. Det är tydligt att direktivet sätter bibehållandet eller återställandet av gynnsam bevarandestatus i främsta rummet. Gynnsam bevarandestatus är i direktivet ett mål som ska uppnås medan *hänsyn* ska tas till andra faktorer. Det är med andra ord inte möjligt att tillämpa artikel 2.3 på ett sådant sätt att målet med direktivet

⁷ Rådets direktiv 2009/147/EC av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

inte nås. Enligt EU-domstolen finns nödvändigt utrymme för att kunna ta hänsyn till andra behov i direktivet.⁸

4.2.3 Det strikta artskyddet

Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna

vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs, att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder, att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, samt att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

4.2.4 Undantag från artskyddet

Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna enligt artikel 16 i direktivet göra undantag från bestämmelserna i artikel 12 av följande anledningar:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

⁸ Dom den 8 juli 1987, Kommissionen mot Belgien, mål C – 247/85.

4.2.5 Sanktioner

Medlemsstaterna är skyldiga att på ett lojalt sätt genomföra och tillämpa EU-rätten. Europeiska kommissionens uppgift är att övervaka att medlemsstaterna följer innehållet i gemenskapsrätten. Kommissionen har getts möjlighet att väcka talan om fördragsbrott i EU-domstolen mot en medlemsstat som inte fullgör sina skyldigheter. Även en medlemsstat har möjlighet att väcka talan i EU-domstolen mot en annan medlemsstat.⁹ Om en fördragsbrottstalan bifalls av domstolen är den fällda staten skyldig att omgående rätta sig efter domstolens utslag. I slutändan riskerar staten annars att få betala ett vite för fördragsbrottet.

4.2.6 Art- och habitatdirektivet i svensk lagstiftning

EU-domstolen har slagit fast att art- och habitatdirektivet ska genomföras på ett lojalt sätt i den nationella lagstiftningen. Det sätt på vilket direktivet genomförs i nationell lagstiftning måste garantera att direktivet genomförs i sin helhet, utan att villkoren förändras, utan att bestämmelserna tillämpas selektivt och utan att ytterligare villkor eller undantag läggs till som går utöver vad direktivet tillåter.¹⁰ Medlemsstaterna är skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva direktivet är tydlig och precis.¹¹

Det är inte tillräckligt att de förvaltande myndigheterna i praktiken följer direktivets bestämmelser utan innehållet i direktivet måste genomföras i den nationella lagstiftningen.¹² Även motsatsen gäller, nämligen att det inte är tillräckligt att den nationella lagstiftningen överensstämmer med bestämmelserna i direktivet om praxis i förvaltningen avviker från lagstiftningen.¹³

Art- och habitatdirektivet har genomförts i svensk lagstiftning i olika författningar, bl.a. i miljöbalken, artskyddsförordningen (2007:845), förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken, jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Sveriges riksdag har dessutom beslutat att Sveriges miljöarbete ska bedrivas utifrån sexton nationella miljö kvalitetsmål. Det sextonde miljö-

⁹ Denna möjlighet utnyttjas dock sällan. Det är vanligare att en medlemsstat försöker förmå kommissionen att agera mot en annan medlemsstat.

¹⁰ Dom den 13 februari 2003, Kommissionen mot Luxemburg, mål C 75/01.

¹¹ Dom den 10 maj 2007, Kommissionen mot Österrike, mål C 508/04.

¹² Dom den 11 november 1999, Kommissionen mot Italien, mål C – 315/98.

¹³ Dom den 14 juni 2007, kommissionen mot Republiken Finland, mål C – 342/05.

kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv ska värna om den biologiska mångfalden.

Art- och habitatdirektivets förbud i artikel 12 mot att avsiktligt fånga eller döda något av de fyra stora rovdjuren motsvaras av 3 § jaktlagen som anger att viltet är fredat och får jagas endast om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Undantagsbestämmelserna i artikel 16 är genomförda i 23 a och c §§ samt i 31 § jaktförordningen.

Svensk lagstiftning innehåller olika begrepp när det gäller jakt på de stora rovdjuren, nämligen licensjakt och skyddsjakt.¹⁴ Dessa begrepp saknar motsvarighet i art- och habitatdirektivet.

4.2.7 Tolknings av art- och habitatdirektivet

Allmänt om tolkningen

Rättspraxis från EU-domstolen är av avgörande betydelse vid tolkningen och tillämpningen av gemenskapsrätten. Det är nämligen EU-domstolen som slutligt avgör hur ett direktiv ska tolkas och tillämpas. Eftersom art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet har liknande innehåll när det gäller skydds- och undantagsbestämmelser är även EU-domstolens domar avseende tolkningen av fågeldirektivet av intresse.

Till stöd för tolkningen av art- och habitatdirektivet finns EU-kommissionens vägledningsdokument Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer.¹⁵ Kommissionen står även bakom Riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå.¹⁶ De senare riktlinjerna har utarbetats av Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) som är en europeisk arbetsgrupp. Dessa vägledningsdokument är inte juridiskt bindande. De anger endast hur kommissionen tolkar direktivet.

Det är EU-domstolen som i slutändan bestämmer hur direktivet ska tolkas och tillämpas. EU-domstolen har i flera fall betonat att undantagsbestämmelserna i direktivet ska tolkas och tillämpas restriktivt.¹⁷ Den myndighet som fattar beslut om undantag har

¹⁴ S.k. allmän jakt omfattar inte de fyra stora rovdjuren.

¹⁵ Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007.

¹⁶ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, July 2008.

¹⁷ Se bl.a. domar nämnda under fotnot 21 och 22.

bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag.¹⁸ Varje beslut måste dessutom vara noggrant och tillräckligt motiverat och hänvisa till de skäl, villkor och krav som anges i artikel 16.¹⁹

Enligt EU-domstolen innebär artikel 16 stora möjligheter att medge undantag från den allmänna skyddsregleringen men enbart i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade behov och situationer.²⁰ Ett undantag ska också begränsas till vad som är nödvändigt för att lösa det aktuella problemet.²¹

Tolkning av undantagen i artikel 16. 1 a-e

16.1 a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

Undantaget specificerar inte vilken typ av fauna, flora eller livsmiljö som omfattas, eller typen av hot. Med hänsyn till direktivets syfte är det rimligt att anta att detta skäl är tillämpligt på känsliga, sällsynta, hotade eller endemiska arter och livsmiljöer som är skyddade enligt någon bilaga till direktivet. Syftet med bestämmelsen skulle därmed vara att minska den negativa effekten av en viss art på dessa. Det är osannolikt att en vanlig och livskraftig arts intresse skulle prioriteras framför en art som är skyddad enligt direktivet.²²

16.1 b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

Detta undantag tar hänsyn till ekonomiska intressen, dvs. med skada avses ekonomisk skada. Den skada som ska undvikas måste vara allvarlig. Enligt EU-domstolen är syftet med undantaget inte att förebygga hot om smärre skador, såsom normala besvär och normala affärsrisker i en verksamhet.²³

EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur anger att undantaget skulle kunna användas för att antingen hålla rovdjur utanför vissa områden med många djurbesättningar eller att

¹⁸ Se bl.a. dom den 8 juni 2006, (begäran om förhandsavgörande från Italien), mål C – 60/05.

¹⁹ Se bl.a. dom den 14 juni 2007, kommissionen mot Republiken Finland, mål C – 342/05.

²⁰ Dom den 7 mars 1996 (begäran om förhandsavgörande från Italien), mål C 118/94. Domen avsåg artikel 9 i fågeldirektivet som motsvarar artikel 16 i art- och habitatdirektivet.

²¹ Dom den 12 december 1996 (begäran om förhandsavgörande från Belgien), mål C 10/96. Domen avsåg artikel 9 i fågeldirektivet som motsvarar artikel 16 i art- och habitatdirektivet.

²² Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007 s. 53.

²³ Dom den 8 juli 1987, kommissionen mot Belgien, mål C – 247/85.

begränsa rovdjurspopulationen på en nivå som håller angreppen på acceptabla nivåer.²⁴

För att undantaget ska få användas krävs inte att en allvarlig skada redan har inträffat, det är tillräckligt att undantag görs för att undvika allvarlig skada. Det måste dock kunna konstateras att sannolikheten är stor för att en allvarlig skada kommer att inträffa.²⁵

Frågan om jakt i skadeförebyggande syfte har varit aktuell i ett mål i EU-domstolen mellan kommissionen och Finland, om den finska jakten på varg.²⁶ Målet gällde den finska vargjakten utanför renskötseområdet 2002. Kommissionen ifrågasatte Finlands förvaltningspraxis som innebar att Finland varje år tillät vargjakt utanför renskötseområdet av skadeförebyggande skäl. Finland fastställde varje år på nationell nivå hur många vargar (kvoter) som högst fick skjutas i varje region.

Enligt kommissionen var Finlands praxis att bevilja jaktlicenser i preventivt syfte inte förenligt med artikel 16 i direktivet. Kommissionens argument var att när jaktlicenser beviljas i preventivt syfte är det knappast troligt att de vargar som kommer att skjutas är just de vargar som kommer att orsaka allvarliga skador och därför är skyddsjakten inte en effektiv metod för att undvika skadan.²⁷

Finlands invändning var att besluten innehöll exakta uppgifter om de geografiska områden som licenserna omfattade, områden vilka hyste de vargar som orsakade de allvarliga skadorna. Eftersom vargen är ett flockdjur kunde licenserna dock inte alltid identifiera den eller de individer som orsakade skadorna menade Finland.²⁸

EU-domstolen konstaterade att

även om det a priori inte kan uteslutas att utfärdandet av en licens för att skjuta en eller flera individer i en vargflock i vilken vissa medlemmar orsakar eller skulle kunna orsaka allvarlig skada, kan medföra att denna skada undviks, undanröjs eller minskas, kan det konstateras att uppgifterna i målet inte ger något stöd för att detta skulle bli resultatet i förevarande fall.²⁹

Av den finska förvaltningsplanen framgick att vissa ansåg att jakt gjorde vargen skygg och därigenom förhindrade vargrelaterade skador, medan andra ansåg att jakt på flockdjur medförde ökad

²⁴ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, July 2008 s. 29.

²⁵ Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007 s. 54.

²⁶ Dom den 14 juni 2007, kommissionen mot Republiken Finland, mål C – 342/05.

²⁷ Se punkt 13 i domen.

²⁸ Se punkt 20 i domen.

²⁹ Se punkt 42 i domen.

skadeproblematik, dvs. forskningen var inte klar och entydig. Den finska beslutande myndigheten hade alltså inte uppfyllt sin bevisbörda.

EU-domstolen kom fram till att Finland hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16.1 b i direktivet genom att tillåta jakt på varg i skadeförebyggande syfte utan att det hade visats att sådan jakt förhindrade eller minskade risken för allvarliga skador.

Av domen framgår att en slumpmässig jakt i skadeförebyggande syfte, dvs. jakt som inte specifikt riktas mot den eller de individer som faktiskt har orsakat allvarlig skada eller sannolikt kommer att orsaka allvarlig skada, inte är förenlig med direktivet. I det finska vargmålet lyckades Finland i vart fall inte visa att en slumpmässig jakt förhindrade allvarliga skador.

16.1 c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

Vad som är ett allt överskuggande allmänintresse definieras inte i direktivet men undantaget nämner allmänintressen som människors hälsa och säkerhet.

Enligt kommissionen är det endast allmänna intressen som får vägas mot målen i direktivet. Verksamheter som gynnar enbart enskilda företags eller enskilda individers intressen kan inte beaktas. Vidare räcker det inte med vilket allmänt intresse som helst av social eller ekonomisk karaktär eftersom intresset ska vara allt överskuggande i förhållande till de intressen som direktivet skyddar. Kortsiktiga intressen med kortvariga fördelar är inte tillräckliga för att vägas mot det långsiktiga intresse av att bevara arter som direktivet skyddar.³⁰

Undantagsbestämmelsen har varit aktuellt i ett tidigare ärende mellan kommissionen och Sverige. Kommissionen beslutade den 18 juli 2001 att rikta ett s.k. motiverat yttrande till Sverige med anledning av svensk jakt på lodjur utanför renbetesområdet vilken kommissionen menade hade kommit till stånd genom en felaktig tillämpning av artiklarna 12 och 16 i art- och habitatdirektivet. Naturvårdsverket hade gett tillstånd till jakt efter totalt 127 lodjur vintern 2000/2001. Naturvårdsverket ansåg att det var ett viktigt

³⁰ Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007 s. 54.

allmänintresse att upprätthålla en positiv attityd till lodjurets överlevnad och att skapa acceptans bland jägare och lokalbefolkning, varför tillstånd till jakt meddelades. Som undantagsskäl åberopades att orsaker som hade ett allt överskuggande allmänintresse förelåg. Kommissionen ansåg dock inte att de av Naturvårdsverket angivna skälen, dvs. en mindre positiv attityd till artens överlevnad bland jägare m.fl., kunde anses utgöra ett sådant allt överskuggande allmänintresse som kunde berättiga till undantag enligt direktivet.³¹

16.1 d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

I kommissionens vägledningsdokument anges som exempel på undantag enligt denna punkt märkning av enskilda individer i forskningssyfte (t.ex. med sändarhalsband) eller bevarandeåtgärder som syftar till att återinföra arter.³² Dödande av stora rovdjur i forskningssyfte omfattas sannolikt inte av undantaget.³³

16.1 e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Detta undantag tillåter viss jakt på de skyddade arterna om det ställs stränga villkor för jakten. Här krävs inte att medlemsstaten visar att det finns risk för allvarlig skada eller att det finns ett allt överskuggande allmänintresse som bör prioriteras. Det är dock det enda undantaget som innehåller en kvantitativ begränsning.

I kommissionens vägledningsdokument anges att varje undantag med stöd av denna punkt kräver tydliga tillstånd, som pekar ut enskilda individer eller grupper, platser, tider och antal.³⁴ Formuleringarna *vissa exemplar* och *i en begränsad mängd* antyder att bedömningen av antalet djur som får dödas med stöd av detta undantag måste utgå från artens populationsnivå och bevarandestatus. Kommissionen anger att ett åtgärdsprogram för den aktuella arten kan vara ett lämpligt verktyg för användning av undantaget eftersom ett sådant

³¹ Se kommissionens motiverade yttrande den 18 juli 2001, C(2001)2427.

³² Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007 s. 55.

³³ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, July 2008 s. 29.

³⁴ Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007 s. 56.

program kan visa att beviljandet av ett undantag inte kommer att ha negativ inverkan på populationen, varken kvalitativt eller kvantitativt.³⁵

När Sverige genomförde licensjakt på varg var det detta undantag som åberopades som grund för jakten. Resultatet blev att kommissionen inledde en talan om fördragsbrott mot Sverige. Vad kommissionen anförde i det motiverade yttrandet till Sverige är av intresse vid tolkningen av detta undantag. Kommissionen ansåg inte att licensjakten uppfyllde kraven på selektivitet, i begränsad omfattning eller i begränsad mängd.³⁶

Övriga förutsättningar för undantag

Förutom att visa att någon (eller flera) av undantagssituationerna i artikel 16 föreligger ska den nationella myndigheten visa att det *inte finns någon annan lämplig lösning* (än jakt). Det är den nationella myndigheten som har ansvaret för att göra nödvändiga avvägningar och analysera alternativa lösningar. Beslutet som fattas måste innehålla en noggrann och tillräcklig motivering beträffande avsaknaden av andra lämpliga lösningar.³⁷

Analysen av om det finns någon annan lämplig lösning förutsätter att det finns ett specifikt problem att lösa. Den nationella myndigheten får uppdraget att lösa problemet eller situationen genom att välja det alternativ som är mest lämpat, genom att det ger bäst skydd för arten samtidigt som problemet löses. Bedömningen av huruvida en alternativ lösning är lämplig i en viss given situation måste enligt kommissionen baseras på objektiva verifierbara fakta, exempelvis vetenskapliga och tekniska analyser.³⁸

Varje medlemsstat får avgöra i vilken utsträckning ekonomiska aspekter får styra vad som är en annan lämplig lösning. Det förhållandet att en alternativ lösning medför mer besvär för de parter som skulle gynnas av ett undantag kan dock inte beaktas som skäl för att välja bort den alternativa lösningen.³⁹

³⁵ A.a. s. 56.

³⁶ Motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till följd av landets underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, Bryssel den 16 juni 2011. Överträdelse nummer 2010/4200.

³⁷ Dom den 14 juni 2007, kommissionen mot Republiken Finland, mål C – 342/05.

³⁸ Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007 s. 58.

³⁹ A.a. s. 57.

Slutligen måste den nationella myndigheten visa att undantaget *inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus* för populationen av den berörda arten i dess naturliga utbredningsområde. Av skrivningen i artikel 16 följer att undantag från artskyddet inte är möjligt om arten inte uppnått gynnsam bevarandestatus. I rättspraxis har dock direktivet tolkats så att det är möjligt att bevilja undantag trots att gynnsam bevarandestatus inte uppnåtts. Detta förutsätter att det visas att undantaget inte förvärrar en ogynnsam bevarandestatus hos populationen eller förhindrar återställandet av en gynnsam bevarandestatus.

Enligt kommissionen bör bedömningen göras i två steg. Den första frågan som ska besvaras är vilken den berörda artens nuvarande bevarandestatus är och den andra frågan som ska besvaras är vilken effekt som beviljandet av ett undantag kommer att få på bevarandestatusen. Undantag ska inte beviljas om detta skulle få skadliga effekter på bevarandestatusen eller på möjligheten att uppnå gynnsam bevarandestatus. Nettoresultatet bör vara neutralt eller positivt för arten.⁴⁰

Som princip får anses gälla att ju mindre gynnsam bevarandestatusen och dess trend är, desto mindre är utrymmet för att bevilja undantag, dvs. när arten är nära en gynnsam bevarandestatus blir utrymmet för undantag större än när arten är långt ifrån gynnsam bevarandestatus. Som en konsekvens blir utrymmet för undantag större för de arter som uppnått gynnsam bevarandestatus.

4.2.8 Sammanfattning

Art- och habitatdirektivs syfte är att säkerställa den biologiska mångfalden genom att behålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöer och vilda djur och växter. I bilagorna till direktivet anges vilka livsmiljöer och arter som kräver särskilt skydd. De strikt skyddade arterna får inte fångas eller dödas, annat än i vissa undantagsfall. Tre villkor måste vara uppfyllda enligt artikel 16 i direktivet för att ett undantag ska få beviljas. Det första är att ett eller flera av de skäl som räknas upp i artikel 16.1 a-e föreligger. Det andra är att det saknas en annan lämplig lösning. Det tredje är att det kan visas att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten. Det är den nationella myndig-

⁴⁰ Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEG, February 2007 s. 61.

heten som har bevisbördan för att undantaget inte förvärrar den ogynnsamma bevarandestatusen eller försvårar återställandet av gynnsam bevarandestatus. Utrymmet för att bevilja undantag från direktivets artskydd ökar när arten har uppnått gynnsam bevarandestatus.

5 Mål för rovdjuren

Utredningens förslag:

1. Ett övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken bör antas. Målet bör bygga på det övergripande mål som antogs av riksdagen år 2001. Innebörden bör vara att rovdjurens gynnsamma bevarandestatus ska behållas eller återställas, att vargstammen ska sprida sig på naturlig väg över Sverige och att vargens förekomst i renskötselområdet även fortsättningsvis i huvudsak ska begränsas till de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada.
2. Bedömningarna av rovdjurens bevarandestatus bör fastställas och utgöra grunden för myndigheternas förvaltning av rovdjuren. Inriktningen för järv och varg bör vara att gynnsam bevarandestatus ska vara uppnådd senast 2024.
3. Ansvariga myndigheter bör besluta om miniminivåer och förvaltningsmål.

Utredningens bedömning: Principen bör vara att den politiska nivån anger ramar och övergripande mål, medan myndigheterna gör kvalificerade bedömningar och beslutar om miniminivåer och förvaltningsmål. EU-rätten och den internationella rätten är utgångspunkter som måste beaktas när mål och nivåer beslutas. Hänsyn måste tas till de sociala och ekonomiska förutsättningarna i de områden där rovdjuren finns.

Ett arbete där uppsatta mål utgör ledstjärnan kan vara framgångsrikt. Sverige har sedan 2001 byggt sin miljöpolitik på från början femton, och senare sexton, miljökvalitetsmål. Dessa mål uttrycker ett idealt läge, en status, som när målen antogs skulle vara nådd inom en mänsklig generation (20–25 år). De nuvarande målen för rovdjurspolitiken, som också antogs 2001, fick en liknande utformning som miljökvalitetsmålen. På många sätt har de rovdjurspolitiska målen

inneburit en framgång. De populationsstorlekar (minimnivåer eller etappmål) som riksdagen preciserade har i stort sett uppnåtts.¹ Det talar för att tydligt formulerade mål även bör vara en del i den framtida rovdjurspolitiken. Målen ger ett tydligt stöd för förvaltningen och är en signal till omvärlden hur riksdagen och regeringen värderar rovdjuren. Det är samtidigt viktigt att lyfta fram att såväl rovdjurspolitiken som de förvaltande myndigheterna kämpar med ett förtroendeproblem. Målen har inte blivit en framgång i den meningen att alla ställer sig bakom dem. Snarare är det så att det finns grupper som ständigt ifrågasätter politikens inriktning. Det är viktigt att grunderna för de nya nationella mål som utredningen föreslår kommuniceras tydligt, inte minst av de politiker och myndigheter som fattar besluten.

5.1 Vem ska besluta om olika typer av mål?

Det övergripande målet och de nationella målen för hur stora rovdjursstammarna skulle vara beslutades 2001 av riksdagen. Det beslutet var viktigt för att markera en politisk viljeinriktning. Samtidigt kan det ifrågasättas om riksdagen ska fatta så detaljerade beslut som antal föryngringar eller djur. Det är enligt utredningens uppfattning en unikt hög upplösning i dessa beslut jämfört med beslut inom andra politikområden. Utredningen anser att det är en typ av beslut som i första hand regeringens myndigheter bör fatta. En sådan ordning ger dessutom en större flexibilitet. Utredningens uppfattning är att den politiska nivån, riksdagen eller regeringen, i första hand bör ange ramar och övergripande mål. Sveriges övergripande mål bör vara att behålla eller återställa rovdjurens gynnsamma bevarandestatus. I riksdagens beslut 2001 ingick att vargens förekomst i renskötseområdet skulle begränsas till i huvudsak de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada.² Detta beslut utgör en ram för förvaltningen och är av principiell betydelse gentemot EU. Det finns därför anledning att förtydliga att beslutet fortfarande gäller.

¹ Gränsfall för lodjur, men i övrigt med god marginal.

² Renskötselets åretruntmarker är de marker där renskötsel får bedrivas året om. I stor utsträckning ligger dessa marker i eller i anslutning till fjällkedjan och används framför allt under vår, sommar och höst. Åretruntmarkernas utbredning definieras i rennärlagen (1971:437). Renskötseområdet består också av vinterbetesmarker som enbart får användas under vinterhalvåret. Vinterbetesmarkerna utgörs av skogsmark öster om fjällkedjan. Det finns ingen fastställd exakt avgränsning av vinterbetesmarkernas geografiska utbredning och därmed inte heller av renskötseområdet i sin helhet.

Bedömningarna av rovdjurens bevarandestatus bör fastställas och utgöra grunden för myndigheternas förvaltning av rovdjuren. Rovdjursutredningen har i sitt delbetänkande lämnat förslag till bedömningar. När bedömningarna fastställs bör även en inriktning anges för när gynnsam bevarandestatus senast ska vara uppnådd. I princip bör ansvariga myndigheter med egen och extern expertis kunna göra bedömningarna och fastställa bevarandestatusen samt ange inriktningen för när gynnsam bevarandestatus senast ska vara uppnådd. Så hanteras andra arter som ingår i bilagorna till art- och habitatdirektivet. Med de svårigheter som i flera år har funnits att hantera frågan om rovdjurens bevarandestatus kan det dock i ett övergångsskede behövas ett vägledande beslut av regeringen.

Ansvariga myndigheter bör besluta om miniminivåer för rovdjuren. Hur besluten om miniminivåer bör fattas och vilka myndigheter som är ansvariga utvecklas närmare i avsnitt 6.1. Minimnivån är det minsta antal individer eller årliga föryngringar som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla eller uppnå. Minimnivåerna bör anges i antal individer för björn och i antal föryngringar för järv, lodjur och varg. För arter som uppnått gynnsam bevarandestatus är miniminivån i princip detsamma som det antal som krävs för gynnsam bevarandestatus (dvs. det referensvärde för populationsstorlek som ska anges vid rapportering enligt art- och habitatdirektivet). För arter som inte uppnått gynnsam bevarandestatus kan miniminivån under en begränsad tid vara lägre än det antal som krävs för gynnsam bevarandestatus. Minimnivån måste i det fallet utgöra ett steg på vägen mot gynnsam bevarandestatus. Begreppet får därmed en något annorlunda innebörd än det har haft, när det har reserverats för björn och lo i livskraftiga stammar. Utredningen finner inte att begreppen etappmål³ respektive inriktning och regionala nivåer⁴ som har använts för järv och varg fyller någon funktion. Dessa begrepp bidrar enbart till ett överflöd av liknande begrepp. Minimnivåer kan anges både nationellt och länsvis.

Synen på förvaltning av naturresurser präglas i dag av adaptiv förvaltning ur ett ekosystemperspektiv. Detta gäller t.ex. den nya älgförvaltningen. Även rovdjursförvaltningen bör utvecklas i denna riktning. En del av en sådan förvaltning kan vara att styra förekomst och koncentration av rovdjur så att konflikter med andra intressen reduceras. För arter som antalsmässigt befinner sig under eller precis på nivån för vad som krävs för gynnsam bevarandestatus är

³ Enligt riksdagens beslut år 2001 om rovdjurspolitiken.

⁴ Enligt förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

förvaltningsutrymmet naturligtvis begränsat. Möjligheterna till flexibilitet och hänsyn till andra arter, främst bytesdjuren, är större för de rovdjursarter som har uppnått gynnsam bevarandestatus.

I länen, där förvaltningen av rovdjuren rent praktiskt sker, bör miniminivåerna kompletteras med förvaltningsmål. Det gäller särskilt för arter som har uppnått gynnsam bevarandestatus. Ett förvaltningsmål måste antalsmässigt ligga över den miniminivå som beslutats för länet. Förvaltningsmål bör utformas så att de tar hänsyn till naturens dynamik och samspelet med rovdjurens bytesdjur. Förvaltningsmålen bör vara en del av en förvaltningsplan som tar sin utgångspunkt i ekosystemansatsen och har ett lärande och adaptivt förhållningssätt, se vidare i avsnitt 6.5.

5.2 Principer för att bestämma målen

Utgångspunkter som måste beaktas när målen ska bestämmas är för det första internationellt och EU-rättsligt stöd för bevarandet av rovdjuren som en del av ett större åtagande att bevara den biologiska mångfalden och skydda hotade arter. Särskilt viktigt att förhålla sig till är art- och habitatdirektivet. De rättsliga utgångspunkterna beskrivs närmare i kapitel 4.

För det andra måste staten beakta de internationella åtagandena på det folkrättsliga området som ger den samiska befolkningen i renskötselområdet ett särskilt stöd. Det innebär bl.a. att den traditionella samiska renskötseln inte får förhindras eller kraftigt försvåras. Även dessa rättsliga utgångspunkter beskrivs i kapitel 4.

För det tredje orsakar rovdjurens förekomst negativa sociala och ekonomiska konsekvenser i delar av landet för vissa näringar och verksamheter. Detta beskrivs närmare i kapitel 3. Konsekvenserna går ofta att förebygga eller förhindra. När detta inte är möjligt finns det anledning att ta hänsyn till de sociala och ekonomiska konsekvenserna, främst genom geografisk omfördelning eller längre tid för uppnående av målen. Samtidigt som dessa negativa konsekvenser av rovdjursförekomst beaktas måste även de positiva konsekvenserna av rovdjursförekomst för andra näringar och verksamheter tas i beaktande vid målformuleringen.

Utredningen har därmed identifierat tre principer som bör gälla när mål för rovdjuren ska bestämmas.

- *Gynnsam bevarandestatus*
Målen ska, tillsammans med förvaltningsplaner för rovdjuren, leda till att gynnsam bevarandestatus uppnås.
- *Internationella åtaganden till stöd för den samiska befolkningen*
Sverige har, genom att ratificera ett antal internationella konventioner, förpliktat sig att respektera den samiska folkgruppen som ett ursprungsfolk. Detta måste beaktas när målen bestäms.
- *Sociala och ekonomiska konsekvenser*
Hänsyn måste tas till de konsekvenser rovdjuren kan ha för landsbygdens näringar och verksamheter.

Dessa principer bör tillämpas både vid bedömningen av hur lång tid som behövs för att nå gynnsam bevarandestatus och av ansvariga myndigheter när miniminivåer och förvaltningsmål beslutas.

Utredningen har i delbetänkandet tagit ställning för att bedömningarna av referensvärden för gynnsam bevarandestatus bör grundas på biologisk forskning (särskilt ekologisk, genetisk och bevarandebiologisk) och överensstämna med art- och habitatdirektivets övergripande syfte och andemening. Till bedömningen av gynnsam bevarandestatus skulle kunna läggas en bedömning av rovdjurens eventuella positiva effekter på ekosystemet, t.ex. rovdjurens funktion som toppredatorer. Efter att ha tagit del av litteratur och forskning på området drar dock utredningen slutsatsen att dessa effekter är begränsade (se avsnitt 3.5). Det skandinaviska skogs ekosystemet är så starkt påverkat av människans förvaltning, särskilt skogsbruket och jakten efter klövvilt, att utrymmet för ekosystemeffekter är begränsat.

5.3 Avvägningar

I första hand bör statens hänsyn till socioekonomiska konsekvenser tas genom erbjudande om bidrag för att i möjligaste mån enskilda företag och verksamheter ska kunna skydda sig mot rovdjursangrepp. Statens hänsyn består också i att fatta beslut om skydds jakt, och i vissa fall licensjakt, på ett sådant sätt att skadorna minimeras och, utifall skada ändå sker, betala ersättning. Bestäm-

melserna i 28–28 b §§ jaktförordningen (1987:905) ger dessutom den enskilde möjlighet att avvärja angrepp på tamdjur.

I andra hand, om konsekvenserna i något eller några län är särskilt stora och inte kan begränsas genom skadeförebyggande åtgärder, bör miniminivåerna omfördelas mellan länen (enligt det förslag till beslutsgång som beskrivs i avsnitt 6.1.3). Inom ett län kan motsvarande anpassningar göras, så länge inte miniminivåerna underskrids. Om en omfördelning till andra områden är svår att genomföra för närvarande bör en senareläggning av uppnåendet av gynnsam bevarandestatus övervägas. Utredningen föreslår att en sådan senareläggning ska göras för järv och varg, se nästa avsnitt.

Miniminivåerna måste ta hänsyn till riksdagens beslut om varg i renskötseområdet och beakta de internationella åtagandena gentemot den samiska befolkningen.

Innan miniminivåerna fastställs bör en analys göras av vilka konsekvenser målen för alla fyra arterna har sammantaget, eventuellt också inräknat det femte rovdjuret - kungsörn. Om analysen visar att de sammantagna konsekvenserna blir särskilt svåra för någon näring eller verksamhet bör justeringar kunna göras. Justeringarna bör i första hand göras genom omfördelning inom Sverige. I andra hand, om det gäller arter som inte har uppnått gynnsam bevarandestatus, kan en senareläggning av måluppfyllelsen övervägas.

5.4 Förslag på nationella mål

5.4.1 Övergripande mål

Utredningen föreslår att följande övergripande och långsiktiga mål för rovdjurspolitiken antas:

Den svenska rovdjurspolitiken syftar till att behålla eller återställa den gynnsamma bevarandestatusen för björn, järv, lodjur och varg.⁵ Målet för vargstammens utbredning ska även fortsättningsvis vara att stammen på naturlig väg sprider sig över landet, men att dess förekomst i renskötseområdet i huvudsak begränsas till de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada.

⁵ Även kungsörn skulle kunna ingå i beslutet, men den frågan ligger utanför utredningens uppdrag.

5.4.2 Fastställande av bevarandestatus och inriktning

Bedömningarna av rovdjurens bevarandestatus, inklusive referensvärden för populationsstorlek, bör fastställas. Rovdjursutredningens tidigare bedömningar⁶ utgör tillsammans med remissvaren⁷ ett beslutsunderlag. För björn och lodjur var utredningens bedömning att bevarandestatusen redan är gynnsam. För järv och varg var utredningens bedömning att bevarandestatusen inte är gynnsam. Det finns även behov av att ange en inriktning för när gynnsam bevarandestatus senast ska vara uppnådd. Utredningen föreslår att inriktningen bör vara att gynnsam bevarandestatus för järv och varg ska vara uppnådd senast 2024.⁸

Om man utgår från den bedömning av bevarandestatusen som utredningen redovisade i delbetänkandet, inklusive utredningens föreslagna referensvärden för populationsstorlek, samt utredningens förslag till inriktning för när gynnsam bevarandestatus ska vara uppnådd som anges i föreliggande betänkande gäller följande.

Björn

För gynnsam bevarandestatus krävs minst 1 800 individer, vilket populationen i Sverige vida överskrider i dag.

Järv

För gynnsam bevarandestatus krävs minst 133 föryngringar motsvarande 850 individer. Populationen är inte så stor i dag. Mot bakgrund av de negativa konsekvenserna för rennäringen bör inriktningen vara ett större utbredningsområde som omfattar skogslandet i södra Norrland och att populationen når gynnsam bevarandestatus senast 2024. Skälet till att det bedöms krävas tolv år för att uppnå gynnsam bevarandestatus är framför allt svårigheterna att öka förekomsten av järv utan att antalet angripna renar ökar i någon större utsträckning. Under den närmaste tolvårsperioden är det därför viktigt att kartlägga omfånget av och vidta åtgärder som kan underlätta järvens etablering i skogslandet, framför allt i områden som

⁶ Utredningens delbetänkande, SOU 2011:37.

⁷ Miljödepartementet, dnr M2011/1767/Nm.

⁸ Utredningen har utgått från art- och habitatdirektivets rapporteringsintervall som omfattar sex år. År 2024 är det sista året i ett sådant intervall.

inte utnyttjas alls eller i begränsad omfattning av renskötseln. Hur förvaltningen närmare ska utformas och hur tidsplanen för detta ska se ut måste förtydligas och utvecklas i en nationell förvaltningsplan och i länsvisa förvaltningsplaner.

Lodjur

För gynnsam bevarandestatus krävs minst 200 föryngringar motsvarande 1 200 individer. Dagens svenska population är något större.

Varg

För gynnsam bevarandestatus krävs minst 45 föryngringar motsvarande 450 individer (inklusive hälften av reviren på gränsen till Norge).⁹ Populationen är inte så stor i dag. På grund av att populationen är isolerad och har en begränsad storlek förekommer det dessutom problem med inavel.¹⁰ Mot bakgrund av de skador vargen orsakar, behovet av en genetisk förstärkning och i vissa fall brist på lokal acceptans bör inriktningen vara att populationen når gynnsam bevarandestatus senast 2024. Skälet till att det bedöms krävas tolv år för att uppnå gynnsam bevarandestatus är att många av de åtgärder som behöver genomföras tar tid. Det gäller inte minst den genetiska förstärkningen, se avsnitt 6.2. Under den närmaste tolvårsperioden behöver åtgärder dessutom vidtas för att möjliggöra en etablering av varg söder om det nuvarande utbredningsområdet, dvs. i Götaland. För att hinna bygga rovdjurssäkra stängel och få lokal acceptans i områden som inte i modern tid har haft varg behövs också tid. Hur förvaltningen närmare ska utformas och hur tidsplanen för detta ska se ut måste förtydligas och utvecklas i en nationell förvaltningsplan och i länsvisa förvaltningsplaner.

⁹ Värdet 450 angavs som provisoriskt i utredningens delbetänkande i betydelsen att det kan finnas anledning att se över det om sex år, inför rapporteringen till EU-kommissionen 2019. Se vidare i delbetänkandet, SOU 2011:37, kapitel 3.

¹⁰ Denna problematik är utförligt beskriven i utredningens delbetänkande, SOU 2011:37, kapitel 3.

6 Förvaltning

6.1 Regional förvaltning

Utredningens förslag: I syfte att förenkla och förtydliga rovdjursförvaltningen föreslår utredningen att reglerna ändras så

- *att* Naturvårdsverket får i uppgift att fördela miniminivåer för varje art till varje län som förvaltningen i länen ska syfta till att upprätthålla eller uppnå,
- *att* varje länsstyrelse/viltförvaltningsdelegation och Sameetinget får yttra sig över Naturvårdsverkets förslag till länsvisa miniminivåer före dessa beslutas och
- *att* samverkansrådets roll i förvaltningen förändras.

Utredningen föreslår vidare

- *att* viltförvaltningsdelegationernas beslutskompetens, ansvar och arbetsuppgifter ses över.

Utredningens bedömning: Utredningen har tolkat att ett viktigt politiskt syfte med tillskapandet av viltförvaltningsdelegationerna har varit att flytta besluten närmare dem som berörs. Viltförvaltningsdelegationerna har därför haft en förväntan på att vara mer operativa och ha ett större beslutsmandat än vad de nu funnit vara fallet. Berörda myndigheter bör därför ges i uppdrag att noga följa utvecklingen och lägga förslag på förändringar i syfte att förstärka de ursprungliga syftena.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna är de förvaltningsmyndigheter som ansvarar för rovdjur och frågor om jakt och vilt. De senaste åren har en förskjutning av beslutsfattandet skett från Naturvårdsverket till länsstyrelserna i syfte att öka den regionala förankringen och därmed förbättra förutsättningarna för en samexistens mellan människor och rovdjur. Tidigare fanns det en

rådgivande regional rovdjursgrupp knuten till varje länsstyrelse. Numera finns det en viltförvaltningsdelegation. Viltförvaltningsdelegationerna ska fatta strategiska och övergripande beslut om inriktningen för viltförvaltningen i länet.

6.1.1 Organisationen av rovdjursförvaltningen i dag

Länsstyrelser

Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.¹ Länsstyrelserna ansvarar för en stor del av den operativa förvaltningen av de stora rovdjuren såsom t.ex. inventeringar, skadebesiktningar, information samt bidrag och ersättningar.

Tjänstemännen på länsstyrelsen bereder ärenden som ska prövas av viltförvaltningsdelegationen. Länsstyrelsen ska till samverkansrådet lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av björn och lo i länet och inriktning för förekomsten av varg och järv i länet.

Länsstyrelsen fattar även beslut i enskilda ärenden, t.ex. i ärenden som gäller bidrag till skadeförebyggande åtgärder och ersättning för rovdjursskador. I de fall Naturvårdsverket har delegerat beslutanderätt i ärenden som gäller skydds- och licensjakt handlägger länsstyrelsen även sådana ärenden. Bestämmelserna om delegation finns i 24 a och b §§ jaktförordningen (1987:905). En grundförutsättning för att Naturvårdsverket ska få delegera rätten att fatta beslut till länsstyrelsen är att det i länet finns en reproducerande stam av den aktuella arten.

Viltförvaltningsdelegationer

Sedan den 1 februari 2010 finns det vid varje länsstyrelse en viltförvaltningsdelegation.² En viltförvaltningsdelegation är ett organ inom länsstyrelsen för samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länet som beslutar om hur viltförvaltningen inom länet ska genomföras.³ Viltförvaltningsdelegationernas uppgifter rör således inte bara de fyra stora rovdjuren utan även viltet i övrigt.

¹ 2 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

² En viltförvaltningsdelegations sammansättning och uppgifter framgår av förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer.

³ 2 § förordning om viltförvaltningsdelegationer och prop. 2008/09:210 s. 26.

Viltförvaltningsdelegationen ska bl.a. besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen inom länet, övergripande riktlinjer för licens- och skydds jakt inom länet och övergripande riktlinjer för bidrag och ersättningar enligt viltskadeförordningen (2001:724).

Därtill ska viltförvaltningsdelegationen pröva frågor om godkännande av förslag till miniminivåer för förekomsten av björn och lo i länet samt inriktningen för förekomsten av varg och järv i länet.⁴ Även förslagen till regionala förvaltningsplaner ska prövas av viltförvaltningsdelegationen.

Landshövdingen är ordförande i en viltförvaltningsdelegation. Utöver ordföranden består en viltförvaltningsdelegation av företrädare för olika samhällsintressen samt fem politiskt valda ledamöter. Intressenas representation förordades i syfte att skapa acceptans för rovdjursförvaltningen. De intressen som är representerade i viltförvaltningsdelegationerna är bl.a. naturvård, jakt, lokalt näringsliv och skogsnäring. De politiker som ingår i varje viltförvaltningsdelegation ska företräda allmänintresset och förstärka det lokala och regionala inflytandet. Ledamöterna utses för en fyraårsperiod. Vid omröstning i delegationen fattas beslut genom enkel majoritet.

Samverkansråd

Sverige är indelat i tre rovdjursförvaltningsområden, nämligen det norra, det mellersta och det södra förvaltningsområdet. Det norra förvaltningsområdet omfattar Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, det mellersta omfattar Stockholms, Uppsala, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län och det södra resterande län.⁵

För varje rovdjursförvaltningsområde finns ett samverkansråd för samverkan mellan länsstyrelserna i frågor som rör förvaltningen av de stora rovdjuren. Det är respektive läns landshövding som ingår i samverkansråden (och en representant för Sametinget i det norra förvaltningsområdet). Samverkansråden utgör därmed ingen självständig myndighet utan är ett forum för samarbete över länsgränserna.

Samverkansrådets uppgift är att med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag till Naturvårdsverket lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av björn och lo i rovdjursförvaltnings-

⁴ 4 § 1 stycket 1 punkten förordning om viltförvaltningsdelegationer.

⁵ 2 § förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

området och i vart och ett av de län som ingår i området, regionala nivåer för förekomsten av varg och järv i rovdjursförvaltningsområdet samt inriktningen för förekomsten av varg och järv i vart och ett av de län som ingår i området.⁶

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är den centrala nationella förvaltningsmyndigheten på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande vid genomförandet av den svenska miljöpolitiken.⁷ Förvaltningen av de stora rovdjuren ingår i Naturvårdsverkets uppgifter.

När samverkansråden lämnat sina förslag ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för förekomsten av björn och lo i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen och regionala nivåer för förekomsten av varg och järv i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena samt inriktningen för förekomsten av varg och järv i vart och ett av länen.⁸

Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna med beaktande av de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Med andra ord är det Naturvårdsverket som ser till att summan av de regionala miniminivåerna inte understiger de av riksdagen fastställda nationella målen för de aktuella arterna. Om summan av de regionala miniminivåerna inte når upp till de nationella målen ska Naturvårdsverket ändra de regionala miniminivåerna.⁹

Naturvårdsverket fattar även beslut om licens- och skydds jakt i de ärenden där delegation inte har skett till länsstyrelsen.

6.1.2 Analys av dagens förvaltningsorganisation

När systemet med viltförvaltningsdelegationer inrättades var det i syfte att öka det regionala beslutsfattandet och stärka det lokala deltagandet i rovdjursförvaltningen. Målet var att det nya systemet skulle öka acceptansen för rovdjuren hos de människor som berörs av rovdjursförekomst. Samtidigt gjordes utrymmet för det regionaliserade

⁶ 4 § 2 stycket förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

⁷ Naturvårdsverkets uppgifter framgår bl.a. av förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁸ 5 § 1 stycket förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

⁹ Prop. 2008/09:210 s. 28.

beslutsfattandet beroende av rovdjursstammarnas utveckling och storlek.¹⁰

I syfte att utvärdera om intentionerna med reformen har infriats har utredningen analyserat dagens förvaltningsorganisation. Dels har utredningen, som beskrivs i kapitel 2, träffat flera av landets viltförvaltningsdelegationer, dels har utredningen låtit forskare vid Stockholms och Umeå universitet utvärdera organisationen (bilaga 4).

Av de synpunkter som utredningen tagit emot från representanter i viltförvaltningsdelegationerna bör följande nämnas.

En överväldigande majoritet av representanterna upplever att det är oklart vad viltförvaltningsdelegationerna får besluta om. Bestämmelserna i förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer upplevs som otydliga, särskilt bestämmelsen som anger att viltförvaltningsdelegationerna ska besluta om *övergripande riktlinjer*. De flesta upplever även att rollfördelningen mellan länsstyrelsens tjänstemän och delegationen är oklar. Det råder oklarhet om vem som ska besluta om vad. Diskussionen i denna fråga tar ofta stor del av mötestiden i anspråk vilket resulterar i begränsad tid till att behandla de väsentliga frågorna rörande viltförvaltningen.

Den kritik som företrädare för jägar- och brukarintressen framför gäller graden av inflytande. Dessa intressen är besvikna på beslutsmandatet och menar att det utlovades ett större regionalt självbestämmande än vad som blev resultatet i praktiken. Dessa intressen efterlyser mandat att fatta beslut om hur stora rovdjursstammar som det egna länet klarar av att hysa. De anser att summan av länens antal ska utgöra det nationella målet, dvs. att målen för rovdjurens antal ska bestämmas genom en underifrånprocess. De som ansluter sig till denna uppfattning är starkt kritiska till att samverkansråden och Naturvårdsverket överprövar de förslag till mininivåer som tagits fram av viltförvaltningsdelegationen och de upplever sig vara "bakbundna" i sitt beslutsfattande.

Naturvårdsintressets representanter menar att delegationernas begränsade inflytande är en fördel. De ser en risk med att målen för rovdjurens antal bestäms på regional nivå eftersom detta i praktiken skulle innebära kraftigt reducerade svenska rovdjursstammar.

Kritiken från naturvårdsintresset gäller främst intresse-representationen i delegationerna. Naturvården upplever att de utgör en klar minoritet i delegationerna och att jägarintresset är

¹⁰ Prop. 2008/09:210 s. 22 ff.

starkt överrepresenterat. Detta beror enligt flera källor på att inte bara de delegater som är utsedda att företräda jägarintresset talar för jägarnas sak utan även flera andra delegater, särskilt politikerna. Andra menar att politikerna i högre grad företräder brukarna än det politiska parti de tillhör.

En brist i beslutsprocessen som framförs från många intressen är att det saknas insyn i samverkansråden. Det riktas kritik mot samverkansrådets metoder för att fördela miniminivåerna mellan länen. Från vissa håll framförs krav på att samverkansråden avskaffas.

Utredningens slutsatser bekräftas till stora delar av den studie av reformen med viltförvaltningsdelegationer som utredningen låtit göra, se bilaga 4. Liksom utredningens analys visar studien att det finns en stor besvikelse hos vissa intressen, men inte hos andra, över delegationernas begränsade mandat, att det finns en obalans mellan olika intressen i delegationerna och att det råder oklarhet om rollfördelningen i rovdjursförvaltningen.¹¹

Andra resultat av studien är att viltförvaltningsdelegationerna erbjuder sämre möjligheter till dialog och diskussion mellan olika intressen i rovdjursfrågan, jämfört med de regionala rovdjursgrupperna. Studien anger att en tänkbar förklaring till denna försämring är att intensiteten i rovdjurskonflikten har ökat. Enligt studien har den upplevda legitimiteten¹² hos rovdjursförvaltningen varken ökat eller minskat sedan reformen med viltförvaltningsdelegationer genomfördes.

Sammanfattningsvis visar studien att reformen hittills inte har inneburit att målsättningen med reformen har uppnåtts, men det finns tecken på att målsättningen skulle kunna uppnås på längre sikt. En slutsats av studien är att det för närvarande finns ett begränsat utrymme för stora förändringar i förvaltningsorganisationen, men att vissa mindre justeringar bör genomföras för att den regionaliserade förvaltningen ska lyckas.

¹¹ Se även om obalans i intresserepresentationen, Carina Lundmark, Simon Matti m.fl., "Institutioner för en legitim rovdjursförvaltning", forskningsprojekt vid Luleå Tekniska Universitet, Statsvetenskapliga enheten.

¹² Legitimitet handlar om huruvida en politisk auktoritet eller institution uppfattas som en rättmätig eller rättfärdig normkälla av dem som omfattas av dess maktutövning.

6.1.3 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens bedömning är att den regionala rovdjursförvaltningen även i fortsättningen bör vara kopplad till länen. Visserligen ser utredningen fördelar med att förvalta rovdjursstammarna på basis av större geografiska områden, t.ex. rovdjursförvaltningsområdena, eftersom rovdjurens livsmönster är länsöverskridande och ett helhetsperspektiv därmed skulle vinnas. Samtidigt har reformen med regionaliseringen av rovdjursförvaltningen till länen nyligen genomförts och bör få vara i kraft ytterligare några år innan den utvärderas. Det finns dessutom skäl att avvakta slutsatserna av Utredningen om en översyn av den statliga regionala förvaltningen, som ska redovisas till regeringen senast den 15 december 2012.¹³

Dessutom visar den studie som utredningen har beställt¹⁴ att reformutrymmet för tillfället är begränsat. En av studiens slutsatser är att även om reformen med viltförvaltningsdelegationer hittills inte har uppnått målsättningen om ökad acceptans genom ökat deltagande, så finns det tecken på att målsättningen kan uppfyllas på längre sikt.

Inom förvaltningen upplevs i dag processen med att ta fram miniminivåer för länen som onödigt besvärlig och svåröverskådlig. Flera nivåer ska lämna förslag i frågan, nämligen länsstyrelserna, viltförvaltningsdelegationerna och samverkansråden, varefter Naturvårdsverket fattar det slutliga beslutet. Utredningens genomgång visar att det finns ett stort behov av att förenkla den process genom vilken antalet rovdjur i varje län bestäms.

Dessutom används i dag flera olika begrepp inom förvaltningen, nämligen miniminivåer, regionala nivåer och inriktning för förekomst av. Olika begrepp används för olika arter. Det saknas en tydlig definition på vad varje begrepp innebär och detta bidrar till att förvaltningen upplevs som otydlig.

I dag är det Naturvårdsverket som beslutar om vilka miniminivåer, regionala nivåer och vilken inriktning som ska gälla för respektive rovdjursart i respektive län. Denna ordning syftar till att säkerställa att de svenska rovdjursstammarna behåller eller uppnår gynnsam bevarandestatus. Även om en delegation av rovdjursrelaterade frågor har skett genom inrättande av viltförvaltningsdelegationerna är det nödvändigt att även framgent säkra genomförandet av den nationella politiken. Detta bör ske genom att Naturvårdsverket,

¹³ S Fi 2009:07.

¹⁴ Se bilaga 4.

som central förvaltningsmyndighet med en nationell överblick över rovdjursstammarna och deras utveckling, även i fortsättningen fastställer miniminivåer för respektive rovdjursart.

I syfte att förenkla för förvaltningen föreslår utredningen följande. Förvaltningen ska i fortsättningen utgå ifrån ett begrepp, nämligen miniminivåer. Miniminivå ska definieras som det minsta antal individer eller årliga föryngringar som förvaltningen i länet ska syfta till att upprätthålla eller uppnå.

Naturvårdsverket ska fördela miniminivåer för varje art till länen. För att behålla det regionala inflytandet ska varje län beredas tillfälle att yttra sig över Naturvårdsverkets förslag till miniminivåer för länet. Uppgiften att lämna yttrande över Naturvårdsverkets förslag ska tillkomma viltförvaltningsdelegationerna. Även Sametinget, i egenkap av statlig förvaltningsmyndighet, bör beredas tillfälle att yttra sig avseende renskötselområdet. Naturvårdsverkets uppgift blir därefter att fastställa miniminivåer för varje art och län, med beaktande av de yttranden som lämnats.

För arter som inte har gynnsam bevarandestatus blir de miniminivåer som fördelas till länen ett mål att uppnå senast vid en viss tidpunkt. För arter som har gynnsam bevarandestatus blir de miniminivåer som fördelas till länen en nedre gräns som inte får underskridas. Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna med beaktande av de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Vilka miniminivåer som ska fördelas till varje län har samband med respektive arts status och utvecklingstendens samt övriga regionala omständigheter av betydelse. Miniminivåerna för länen kommer att behöva justeras regelbundet av Naturvårdsverket. Beslut om dessa justeringar bör baseras på kunskap om eventuella förändringar av arternas status och utvecklingstendens och övriga regionala omständigheter. På så sätt kommer förvaltningen av arterna att bli adaptiv.

Som en följd av utredningens förslag försvinner samverkansrådets uppgift att lämna förslag till olika nivåer och inriktningar till Naturvårdsverket. Samverkansråden har i dag även en annan funktion, nämligen att inom respektive rovdjursförvaltningsområde fungera som ett forum för samverkan mellan länen i rovdjursfrågor. Samverkan mellan länen i rovdjursfrågor bör även förekomma i fortsättningen. Utredningen ser dock inget behov av att denna uppgift regleras i förordning eftersom samverkan mellan olika myndigheter är ett självklart inslag i den statliga förvaltningen.

Det finns vidare ett behov av att klargöra rollfördelningen inom den regionala förvaltningen genom att förtydliga vilka frågor som viltförvaltningsdelegationerna ska fatta beslut i. Detta kan göras på olika sätt. Ett sätt är att se över förordningen som reglerar viltförvaltningsdelegationernas ansvar och arbetsuppgifter. Ett annat sätt är att ge Naturvårdsverket i uppdrag att meddela föreskrifter eller allmänna råd på området. Ytterligare ett sätt är att länsstyrelserna gemensamt och i samråd med Naturvårdsverket tar fram en handbok som kan vara ett stöd för viltförvaltningsdelegationerna i deras arbete.

En avgörande faktor för att viltförvaltningsdelegationerna ska fungera på lång sikt är att de får den legitimitet som krävs för ett beslutsfattande organ inom den statliga förvaltningen. De representanter som ingår i delegationerna bör företräda sina intresseorganisationer eller sitt politiska parti så att representationen inte blir knuten till person.¹⁵ Det är vidare nödvändigt att det sker en återkoppling från de förordnade representanterna till respektive intresseorganisation.¹⁶ Såväl utredningens analys som andra studier visar att det finns en stark kritik mot en upplevd obalans mellan olika intressen. I en fråga som är så komplex och svår att komma överens i som rovdjursfrågan är det av yttersta vikt att ett intresse inte får fördel framför ett annat. I den studie som utredningen beställt föreslås bl.a. att viltförvaltningsdelegationernas sammansättning ses över. Utredningen delar denna uppfattning. I den översynen kan det även finnas anledning att se över viltförvaltningsdelegationernas arbetsformer i syfte att förbättra dialogen mellan olika intressen.

6.1.4 Behov av författningsändringar

Utredningens förslag ovan medför att ändringar behöver göras i förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn respektive förordningen om viltförvaltningsdelegationer. För den förstnämnda förordningen innebär förslaget att bestämmelserna om rovdjursförvaltningsområdena och samverkansråden utgår. I den sistnämnda förordningen innebär förslaget en ändring av en bestämmelse som reglerar viltförvaltningsdelegationernas uppgifter. Utredningens förslag om nya miniminivåer medför att

¹⁵ Prop. 2008/09:210 s. 26.

¹⁶ Prop. 2008/09:210 s. 26.

bestämmelserna om delegation av beslut om skydds- och licensjakt i jaktförordningen behöver ändras.

6.2 Genetisk förstärkning av vargstammen

6.2.1 Program för genetisk förstärkning

Utredningens förslag: Naturvårdsverket bör sammanställa och utveckla befintliga planer till ett sexårigt program (2013–2018) för genetisk förstärkning av den skandinaviska vargpopulationen. Programmet bör ingå i den förvaltningsplan för varg som Naturvårdsverket för närvarande tar fram. Programmet bör utvärderas kontinuerligt och eventuellt förlängas, beroende på utfallet.

Utredningens bedömning: En genetisk förstärkning av den skandinaviska vargpopulationen är angelägen, i överensstämmelse med de slutsatser som drogs i delbetänkandet. Som riksdagen fastslagit bör den genetiska förstärkningen i första hand ske genom underlättande av naturlig invandring och i andra hand genom utsättning av varg från andra länder eller djurparker.

Den skandinaviska vargstammen grundades av endast tre individer och är trots sentida invandring av ett fåtal obesläktade individer fortfarande starkt inavlad. För att sänka den genomsnittliga inavelsgraden till en acceptabel nivå krävs att fler obesläktade individer bidrar med nya gener. Detta redovisades utförligt i utredningens delbetänkande och kommer inte att behandlas närmare här. Regeringen har mot bakgrund av denna genetiska problematik lagt flera uppdrag på Naturvårdsverket att i samverkan med andra myndigheter ta fram lämpliga metoder och förbereda ett genomförande.

För att säkerställa att åtgärder utförs koordinerat och planmässigt bör Naturvårdsverket inom ramen för den förvaltningsplan som håller på att tas fram utforma ett sexårigt program för genetisk förstärkning under 2013–2018.

Programmet bör åtminstone innehålla följande punkter:

- En rutin för hantering av spontant invandrade vargar, förankrad hos renskötselns företrädare och testad i praktiken.
- Ett kvantitativt mål för antal utplacerade valpar.

- Ett kvantitativt mål för import av vargar för valpning i djurpark.
- En rutin för uppföljning av utplacerade individer.
- Förankring, information och dialog.

Det överordnade syftet med både underlättad spontan invandring, flytt av naturligt invandrade individer och utsättning är att förbättra vargens genetiska status. De förslag som redovisas i det följande är i huvudsak tillräckliga för att uppnå detta syfte och bör ingå i en förvaltningsplan för vargen.

Trots ansträngningar att förankra de olika metoderna för genetisk förstärkning finns det för närvarande ett motstånd på flera håll i landet. Det har bl.a. visat sig i svårigheter att få tillstånd av markägare och jakträttsinnehavare för utsättning av varg. Motståndet förefaller mer uttrycka en protest mot politikens inriktning än de faktiska åtgärderna för genetisk förstärkning. Oavsett grunden för motståndet riskerar det att försvåra åtgärderna för att minska inaveln i vargpopulationen och på sikt uppnå gynnsam bevarandestatus. Den nyligen tillsatta nationella kommittén för hållbar rovdjurspolitik för varg (Vargkommittén) har en viktig uppgift att förankra insatserna för genetisk förstärkning med de organisationer som är representerade i kommittén. Insatserna för genetisk förstärkning måste ses som en del i ett samlat åtgärds paket i förvaltningsplanen för varg.

6.2.2 Naturlig invandring med assistans

Utredningens bedömning: Den naturliga invandringen behöver enligt utredningens bedömning assisteras om den i någon större utsträckning ska kunna bidra till att minska inavelsnivån i vargpopulationen. Den assistans som krävs är främst att flytta vargar från områden där de orsakar problem till områden där de inte gör det och har större chans att träffa på artfränder. En vargkorridor i bemärkelsen en zon av fri passage genom norra Sverige för att släppa igenom vandrande vargar förefaller ha små möjligheter att lyckas. Möjligheten att teckna civilrättsliga avtal om vargetablering under en begränsad tidsperiod bör prövas.

Under perioden 2002–2009 dokumenterades 12 spontant invandrade vargindivider, varav hittills 2 lyckats reproducera sig. Med ett inflöde av vargindivider på den nivå under kommande år och där invandrade

djur får möjlighet att delta i reproduktionen, så bedömer utredningen att tillskottet av nya gener skulle vara tillräckligt för att förhindra en ökning av inaveln.

För att råda bot på dagens situation, dvs. sänka den höga genomsnittliga inavelsnivån, krävs dock aktiva förstärkningsinsatser. Det är det enda sättet att åstadkomma en snabb förbättring.

I Naturvårdsverkets rapport om metoder för genetisk förstärkning¹⁷ presenteras olika alternativ för hanteringen av spontant invandrade vargar, alltifrån att inte hantera djuren överhuvudtaget till omfattande insatser i form av fångst, märkning och uppföljning längs vandringsvägen. Även en "korridor" i form av aktiva insatser för att flytta renhjordar ur vägen för den vandrande vargen skisseras.

Efter överläggningar och diskussioner med företrädare för renskötseln, länsstyrelsetjänstemän och flera viltförvaltningsdelegationer konstaterar utredningen att en vargkorridor i bemärkelsen en rörlig zon av fri passage genom norra Sverige för att släppa igenom invandrande vargar förefaller ha små möjligheter att lyckas. En huvudinvändning mot korridorförslaget är att vargar tenderar att stanna och etablera sig där det finns lättillgänglig föda, i detta fall tamren, vilket ofrånkomligen leder till stora olägenheter för renskötseln och skyddsjaksansökningar eller krav om flyttning. Skrämselåtgärder har enligt bedömning av både Viltskadecenter och Naturvårdsverket endast kortvarig effekt.¹⁸ Även om man mot ökad ersättning i vissa fall kan flytta renarna, så kan vargen lätt följa efter, i de fall den inte gör det är det ofta bara en kort sträcka till nästa renhjord, varvid problemet åter uppstår. Beroende på årstid och terräng kan det vara mycket tids- och arbetskrävande att samla ihop och flytta renarna efter kontakt med en varg. Det leder även till störd betesro och sämre produktion. Både ur ett ekonomiskt och djuretiskt perspektiv är detta alltså en tveksam lösning. Däremot kan en "virtuell korridor" där en tidig rapportering om vargens uppträdande leder till rask insats av flyttningsåtgärder ha goda förutsättningar att fungera, i synnerhet om korttidshägn kan anläggas och karantänsfrågan kan få en tillfredsställande lösning (se 6.2.4).

Under utredningens besök hos landets viltförvaltningsdelegationer framkom vid flera tillfällen idén att tillåta enstaka vargetableringar utanför renskötselns åretruntmarker under en period

¹⁷ Genetisk förstärkning av den svenska vargstammen. Svar på uppdrag om rutiner för införsel och utplantering av varg i Sverige. Naturvårdsverket 2010.

¹⁸ Beslut om skyddsjakt inom Handölsdalens och Mittådalens samebyar, Naturvårdsverket den 21 januari 2011 (dnr NV-03411-10, 00502-11), samt www.viltskadecenter.se.

(5–10 år) för att underlätta för invandrande vargar att hitta en partner. Ur biologisk synpunkt vore detta att föredra, eftersom det påtagligt skulle öka möjligheterna att invandrare kan bidra med nya gener i den svenska populationen. Potentialen för konflikter med renskötseln är dock uppenbar.

Det har även kommit in förslag om att underlätta vargetablering genom att teckna någon form av avtal med markägare, liknande de civilrättsliga naturvårdsavtal som kan tecknas mellan markägare och staten genom Skogsstyrelsen eller länsstyrelserna. Syftet med ett naturvårdsavtal är att utveckla och bevara de naturvärden som redan finns. I avtalet regleras hur naturvärdena ska bevaras och utvecklas, och vilken ersättning som ska lämnas. Denna typ av ”vargavtal” skulle kunna tecknas i södra delarna av Sverige för att underlätta spridning av vargstammen söderut, men även med renskötare i norra Sverige för att få till stånd enstaka vargetableringar utanför renskötselns åretruntmarker. Avtalen skulle exempelvis reglera de förlustnivåer som temporärt skulle kunna accepteras inom ett visst område, tidsperioden samt ersättningens storlek. Utredningen anser att ett civilrättsligt avtal med ordentligt tilltagna ersättningsnivåer skulle kunna vara acceptabelt men bedömer att acceptansen för detta omöjligt kan prövas i en utredning utan endast i en reell situation. Själva ramarna för och utformningen av ett sådant avtal kan dock behöva utredas närmare.

6.2.3 Ytterligare åtgärder för att genetiskt förstärka vargstammen

Utredningens bedömning: För att snabbt sänka inavelsnivån under de närmsta åren fordras aktiva åtgärder. Utplacerade djur bör följas upp noga och länsstyrelserna bör tillföras medel för detta ändamål.

För att snabbt sänka inavelsnivån under de närmsta åren fordras aktiva åtgärder, vilket innebär att vargar flyttas eller sätts ut i det vilda.

Naturvårdsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Statens jordbruksverk föreslog år 2010 sex metoder för genetisk förstärkning utöver naturlig invandring:¹⁹

- Införsel av vuxen, vild varg från Finland.
- Införsel av vuxen, vild östlig varg från Norge.
- Utsättning av valpar från vild utländsk/östlig varg som förts in till djurpark och fått valpar.
- Utsättning av valpar från djurparksvarg.
- Inseminering av en varghona i djurpark med spermier från en vild varg i annat land (metoden oprövad).
- Utsättning av valpar från Finland eller annat land (vilda föräldrar avmaskade och vaccinerade).

Myndigheterna konstaterade att det är möjligt att genetiskt förstärka den skandinaviska vargstammen med bibehållet smittskydd och djurskydd. Smittskyddsriskerna är främst att få in rabies och rävens dvärgbandmask från andra länder. Enligt Naturvårdsverkets delredovisning²⁰ av uppdraget om genomförande av åtgärder för utsättning av varg är i dagsläget främst alternativet utsättning av djurparksvargar aktuellt. Naturvårdsverket redovisar också länsstyrelsernas utpekade områden lämpliga för utsättning av varg. Sammanlagt nio utsättningsområden har pekats ut i sex mellansvenska län.

I rapporten om genetisk förstärkning konstaterades också att uppföljningen av utplacerade valpar och flyttade individer kommer att kräva ökade resurser under minst ett år efter genomförd åtgärd för att säkerställa information om huruvida individen deltar i reproduktionen. Flera remissinstanser uttryckte även en önskan om ett mätbart mål för den genetiska förstärkningen.

¹⁹ Genetisk förstärkning av den svenska vargstammen. Svar på uppdrag om rutiner för införsel och utplantering av varg i Sverige. Naturvårdsverket 2010.

²⁰ Delredovisning av uppdrag om genomförande av åtgärder för utsättning av varg i Sverige (M2011/573). Naturvårdsverket 2012.

6.2.4 Flytt och utsättning av varg

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Statens jordbruksverk i uppdrag att i samarbete med berörda myndigheter analysera och beskriva hur och var man kan anlägga korttidshägn för varg, inklusive lösningar för kontinuerlig bevakning och förhindrande av smittspridning, rymningar och sabotage.

Utredningens bedömning: Utifrån de få vidtagna åtgärderna är det än så länge svårt att dra några slutsatser om metodernas genomförbarhet. Samtliga genomförda flyttar har resulterat i att vargarna har återvandrat till området där de fångades in. Utredningen anser att en alternativ metod bör testas, som innebär att vargen hålls i hägn några veckor på eller i närheten av utsläppsplatsen innan den släpps ut (s.k. soft release). Metoden har varit framgångsrik i USA. Metoden att flytta valpar till vilda lyor verkar dock lovande och bör genomföras i ett första skede för att relativt snabbt tillföra nya gener till den vilda populationen.

Regeringen gav den 27 januari 2011 Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och Tullverket inleda arbetet med aktiva åtgärder för genetisk förstärkning av vargstammen i Sverige.

Flyttade vargar

Under det senaste året har sammanlagt fem vargflyttar genomförts. En varghane flyttades från Norrbotten till Kilsbergen i Närke. Denna hane vandrade tillbaka till fångstplatsen och avlivades senare genom skyddsjakt. Därefter har en finskrysk vargtik flyttats sammanlagt tre gånger från Jämtland till områden söderut. Vargtiken har i samtliga fall vandrat tillbaka till, eller i närheten av, området där hon fångats in. I samband med den andra flytten av vargtiken flyttades även en varghane som vargtiken hade slagit följe med. Varghanen dödades sannolikt genom illegal jakt på sin vandring tillbaka mot fångstplatsen.

Redan 1984 flyttades den första vargen från Skåne till Värmland, men den fick avlivas efter att den återvandrat till fångstplatsen och på nytt börjat angripa tamdjur.

Samtliga genomförda flyttar har varit direkta, vilket innebär att vargarna har sövts med bedövningspil, undersökts, försetts med

sändare, flyttats med bil respektive helikopter och sedan fått vakna av sig själva i det fria på utsläppsplatsen. Framgångsprocenten (i bemärkelsen att de inte återvandrar till fångstplatsen) liknar erfarenheter av samma metod från Yellowstoneområdet i USA: vargar som flyttas och släpps direkt tenderar att vandra långa sträckor. En alternativ flyttmetod (s.k. soft release) är att söva vargen på samma sätt som ovan, men att hålla den ett tiotal veckor i hägn före utsläpp, för att bryta driften att återvandra. Erfarenheter från Yellowstone visar att med denna ”indirekta” utsläppsmetod så minskar ofta risken att vargen vandrar långt bort från utsläppsplatsen, men fortfarande vandrar över hälften av vargarna långa sträckor, delvis beroende på årstid. Det finns djuretiska invändningar mot att placera vilda djur i hägn, men erfarenheterna från USA är i huvudsak goda för perioder om något tiotal veckor. Utredningen anser att denna metod bör prövas i Sverige.

Försök med flyttade valpar inom djurparker

Under våren och sommaren 2011 genomförde Naturvårdsverket i samarbete med Svenska djurparksföreningen ett försök med flytt av valpar mellan olika djurparker i Sverige och Norge, i syfte att utvärdera metoden och effekterna av att placera ut yngre valpar i en äldre kull. Försöket föll huvudsakligen mycket väl ut vad gäller överlevnad och de yngre flyttade valparna tillväxte väl trots en åldersskillnad på upp till åtta dagar jämfört med kullsyskonen.

Utredningen bedömer att metoden är användbar för utsättning av valpar i det vilda, givet att man tar hänsyn till skillnaden i valpningstidpunkt mellan vilda tikar och tikar i fångenskap. En åldersskillnad på upp till en vecka mellan ursprungs- och mottagande kullar tycks kunna fungera. Det bör understrykas att utsättning av valpar inte är någon långsiktig lösning, utan får ses som en snabb åtgärd i ett första skede. Tillgången på djurparksvalpar är begränsad i Skandinavien och ökar inte nämnvärt i dagsläget.

Kontakter med Ryssland

Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt har i samarbete med Svenska Djurparksföreningen initierat kontakter med företrädare för ryska förvaltningsmyndigheter

och djurparker. Syftet var att undersöka förutsättningarna för import av varg från Ryssland under betryggande former, med garanterat smittskydd och god djurvelfärd. Ryska myndigheter var enligt uppgift tillmötesgående och uttryckte stor vilja att bidra till ett genetiskt förstärkningsprogram. Fortfarande återstår dock flera frågor att lösa både vad gäller den byråkratiska hanteringen i bägge länder och vad gäller smittskyddet, framförallt mot rabies.

Utredningen bedömer att införsel av varg kan vara en del av lösningen på den akuta inavelssituationen, men det finns stora praktiska och inte minst acceptansrelaterade frågor som återstår att hantera.

Utsättning av valpar under 2012

Naturvårdsverket har långt framskridna planer om att sätta ut upp till åtta valpar under våren 2012. Mottagande revir har utsetts av berörda länsstyrelser, men under årets första månader hade inga tikar ännu sändarmärkts inför en eventuell utsättning. Om inga tikar kan märkas blir utsättning i princip omöjlig eftersom man måste kunna avgöra tidpunkten för valpning. Utredningen har även erfarit att några av de djurparker som varit tilltänkta leverantörer av valpar överväger att dra sig ur samarbetet av hänsyn till den allmänna opinionen. Svenska Djurparksföreningen är dock enligt uppgift inställd på att fullfölja samarbetet.

Återigen rör det sig om planer som ännu inte satts i verket, varför utredningen inte kan göra en utvärdering av effekten.

En generell svårighet med utsättning som metod är att det enligt jaktförordningen (1987:905) krävs tillstånd från såväl markägaren som jakträttshavaren för utsättning, vilket i praktiken gör det svårt att hitta områden att placera ut valpar i. Antalet möjliga platser är begränsat eftersom inte alla vargtikar valpar varje år, vilket ytterligare begränsar urvalet. Naturvårdsverket gör bedömningen, som delas av utredningen, att detta krav om dubbla godkännanden kan äventyra hela utsättningsarbetet.

Viktiga faktorer att överväga vid valet av metod för utsättning är utöver smittskyddet dels tidsaspekten (hur fort man får effekt i form av vargar som faktiskt deltar i reproduktionen), dels olika praktiska, ekonomiska, logistiska och djuretiska hänsyn. För vuxna vargar som införs och utplanteras tar det i bästa fall 1–2 år till reproduktion, för valpar kan det ta upp till 4–5 år efter utsättning innan de reproducerar

sig. Alternativet med vuxna vargar är dock betydligt svårare både ur smittskydds- och framförallt acceptanssynpunkt. Valpar är mindre kontroversiellt än vuxna, men bara om en utsättning åtföljs av en kompensation i form av borttagna befintliga vargar, enligt några remissinstanser. Att sätta ut valpar är också billigare än att sätta ut vuxna vargar, framförallt på grund av mindre vaccinations- och införselkostnader. Å andra sidan är överlevnaden för valpar lägre, vilket ger sämre effekt per insats. Flera av de föreslagna metoderna bör därför användas parallellt under de kommande åren för att få så bra effekt som möjligt. Samtliga utplanterade vargar bör märkas med sändare, dels för att kunna följa upp åtgärdens effekter, dels för att kunna särbehandla dem vid exempelvis skydds jakt. Uppföljningen efter utsättning, både för vuxen men framförallt för valpar är mycket kostsam, men helt nödvändig.

Regeringen bör också uppdra åt Statens jordbruksverk att utreda möjligheterna att anlägga korttidshägn för varg, främst för flyttade naturligt invandrade individer men även införda utländska vargar. Viktiga aspekter som måste finna en lösning är hur man ordnar kontinuerlig bevakning och förhindrar smittspridning, både av rabies och dvärgbandmask, samt undviker rymningar och sabotage. Vidare bör Naturvårdsverket samverka med Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens jordbruksverk samt grannlänternas förvaltningsmyndigheter och upprätta en administrativ rutin för snabb hantering av invandrade vargar i både norra Norge och Sverige.

6.2.5 Kompensationsåtgärder

Utredningens bedömning: Kompensationsåtgärder i någon form bör kunna erbjudas i de områden där utsättning sker. Förstärkta medel till akutgrupper är en lösning, liksom möjligheten att använda arbete med stängsling mot rovdjur som en arbetsmarknadsåtgärd. Detta gäller framförallt i södra Sverige, där uppsättning av fler rovdjurssäkra stängsel är en förutsättning för att vargen ska ha möjlighet att etablera sig där.

Naturvårdsverket med flera myndigheter konstaterar i sin rapport om kompensationsåtgärder²¹ att det finns ett antal möjliga kompensationsåtgärder som kan bli aktuella, dels ekonomiska såsom översyn av ersättningsnivåerna i renskötselområdet (se avsnitt 6.3.1) och en särskild ersättning för vargetablering, dels av annan art, till exempel ökad tilldelning av jaktkvoter. Även möjligheten att använda arbetsmarknadsåtgärder för att bidra till förebyggande åtgärder (stängsling av betesmarker) tas upp, liksom ett utvidgat arbete med akutgrupper i länen. I rapporten diskuteras också relationen mellan vargförekomst och jaktarrenden där Naturvårdsverket gör bedömningen att vargens påverkan på övriga viltstammar inte ingår i statens ersättningsansvar. Utredningen delar denna ståndpunkt (se avsnitt 3.3.3).

Flera av förslagen i rapporten är redan genomförda eller föreslås på annan plats i denna utredning. Idén att arbetslösa i kommuner som tar emot vargar ska kunna sysselsättas med förebyggande åtgärder som arbetsmarknadspolitisk åtgärd är inte ny, men har ännu inte prövats i praktiken. Det finns dock ett stort behov av att bygga och underhålla rovdjurssäkra stängsel i många delar av landet, särskilt i södra delen. Förslaget om att stödja etablerandet av varg under en begränsad tid i renskötselområdet är bra ur biologisk synvinkel, men ur socioekonomisk synvinkel mera kontroversiellt (se mer om problematiken i avsnitt 6.2.2). Kompensationsåtgärder i form av jakt på varg i de områden där valpar eller vuxna vargar sätts ut måste vara förenliga med bestämmelserna i art- och habitatdirektivet.

²¹ Kompensationsåtgärder vid införsel och utsättning av varg. Redovisning av regeringsuppdrag. Naturvårdsverket 2011. Ärendenummer NV-01411-11.

6.3 Ekonomisk kompensation

Utredningens bedömning: De olika bidrags- och ersättnings-systemen för skada på tamdjur bedöms i huvudsak vara väl fungerande. Mindre förbättringar av systemet är möjliga och önskvärda.

Djurägare kan från staten få medel för att förebygga eller ersätta skada på sina renar eller andra tamdjur²² orsakad av rovdjur. Regler för hur denna ekonomiska kompensation ska genomföras finns i viltskadeförordningen (2001:724). Vidare föreskrifter har meddelats av Sametinget för skada på ren²³ och Naturvårdsverket för skada på annat än ren²⁴. Utredningen har utvärderat de bidrags- och ersättningssystem som finns för att, om möjligt, föreslå förbättringar i syfte att öka möjligheterna till samexistens mellan rovdjur och människa.

Generellt gäller att viltskador ska undvikas och begränsas så långt som möjligt med skadeförebyggande åtgärder. System för bidrag och ersättningar bör stimulera användandet av skadeförebyggande åtgärder. I de fall skada ändå uppstår, eller då skadeförebyggande åtgärder är svåra att använda bör ersättning för skada lämnas. Ersättningarna ska så långt som möjligt täcka de kostnader som uppstår för näringsidkande tamdjursägare.

Det torde vara uppenbart för de flesta att förekomst av rovdjur, ökande rovdjursstammar och restriktioner vad gäller jakt på rovdjur utmanar såväl myndigheter, intresseorganisationer, förvaltningssystem och inte minst individer. I skenet av detta är det utredningens bestämda uppfattning att ersättningssystem måste vara rättvisa, transparenta och tillräckliga. Utredningens bedömning är helt enkelt att genomförandet av rovdjurspolitiken måste få kosta om det ska finnas acceptans. Det kan argumenteras att rovdjuren ingår i den naturliga faunan i Sverige och att det därmed inte är självklart att staten ska stå för alla kostnader när skador sker. En jämförelse kan göras med andra skadedjur och sjukdomar som drabbar jord- och skogsbruket där staten normalt sett inte ersätter skadorna. Istället finns i många fall privata försäkringslösningar. Något som talar för att staten ändå i huvudsak bör stå för de kostnader rovdjuren orsakar är att

²² Får, nötdjur, getter, hästar, hundar eller annat t.ex. honungsbin.

²³ Föreskrifter om bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar (STFS 2007:09).

²⁴ Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om bidrag och ersättning för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724) (NFS 2008:16).

rovdjuren snabbt ökat i antal, med statens goda minne och ofta aktiva åtgärder för att så ska se. Dessutom finns begränsad möjlighet till jakt på rovdjuren på grund av små populationer. På bara några decennier har förutsättningarna väsentligt förändrats för många djurägare.

Även om staten tar ansvar och lämnar bidrag för skadeförebyggande åtgärder och ersättning för uppkomna skador har rovdjuren ändå konsekvenser för många av dem som bor och verkar i områden med mycket rovdjur (se kapitel 3). Detta är ofrånkomligt. Det är den enskilde som måste ta initiativ för att vidta olika former av åtgärder och ta kontakt med myndigheter när så krävs. Den typen av främst administrativt merarbete är det inte rimligt att staten ersätter. Samtidigt måste staten sträva efter att ha så enkla regler och bidragssystem att de administrativa kostnaderna för näringsidkare blir så små som möjligt.

6.3.1 Ekonomisk kompensation för skada på ren

I Sverige finns det 51 samebyar med ett antal renägare i varje sameby. Renskötsel bedrivs från de allra sydligaste samebyarna i Dalarnas län till de nordligaste samebyarna i Norrbottens län. Beroende på geografi och terräng bedrivs renskötseln på olika sätt och samebyarna står därmed inför olika typer av riskbilder för rovdjurspredation.

Ersättningssystemet för skada på ren är i huvudsak förekomstbaserat, dvs. ersättningens storlek är baserad på antal rovdjur inom en sameby. Det förekomstbaserade ersättningssystemet har använts sedan den 1 januari 1996. Sedan 2001 har systemet funnits i författningstext i och med viltskadeförordningen. Systemet ger incitament till djurägaren att förebygga skador genom att ersättning betalas ut oavsett om skada skett eller inte. Systemet kan också sägas vara riskbaserat genom att det är risken för rovdjursangrepp som ersätts snarare än faktiska angrepp.

Bidrag till skadeförebyggande åtgärder för att förhindra skada på ren

Utredningens förslag: Regeringen ska ändra regelverket för bidrag till skadeförebyggande åtgärder för skada på ren i vilt-skadeförordningen så att en sameby kan ansöka om bidrag hos länsstyrelsen. Regelverket bör vara utformat så att bidraget baseras på ett schablonbelopp per ren och år i en sameby, dock högst 50 kronor per ren och år. Bidraget ska vara helt oberoende av andra bidrag och ersättningar. Naturvårdsverket bör i samråd med Sametinget och berörda länsstyrelser utarbeta föreskrifter för hur ansökningar ska bedömas. Föreskrifterna bör vara utarbetade så att särskild hänsyn tas till att åtgärderna bedöms vara kostnads-effektiva och/eller att åtgärderna kan bidra som forskningsunderlag för att skapa nya och förbättrade metoder för att förebygga skador samt att varje samebys ansökan ska behandlas individuellt efter dess förutsättningar. Åtgärder som vidtas enligt det nya regelverket ska följas upp genom vetenskapliga utvärderingar.

Att skydda sina renar mot olika typer av hot om skada är en grundläggande del av renskötseln. De huvudsakliga metoderna för skadeförebyggande åtgärder är bevakning och flyttning av renar. I takt med att renskötseln moderniserats har förutsättningarna för skadeförebyggande åtgärder ändrats. Det är t.ex. vanligare att en renägare i dag har ett annat arbete vid sidan av att äga och sköta en renhjord och därför, i större utsträckning än tidigare, lämnar sina renar obebakade.

Det är värt att nämna att det finns en skillnad mellan skadeförebyggande åtgärder för skada på ren och skada på annat än ren. Predation på renar kan troligtvis inte helt förhindras utan att det får konsekvenser på rovdjurens populationer eftersom renar i vissa fall utgör deras huvudföda. Vidare bedrivs renskötseln på ett sådant sätt att det rent praktiskt är näst intill omöjligt att helt förhindra rovdjurspredation. Sammantaget leder detta till att man endast kan minska rovdjurspredation på renar. Detta står i kontrast till tamdjurshållning i mellersta eller södra Sverige, där man i princip kan förhindra rovdjurspredation, främst med hjälp av rovdjursavvisande stängsel.

Rensköterna själva är naturligtvis de som har bäst kunskap om skadeförebyggande åtgärder. Ett statligt regelverk förutsätter dock

i viss mån studier som är vetenskapligt granskade och kan användas i kombination med traditionell kunskap. Vetenskapligt granskade studier saknas i stor utsträckning om skadeförebyggande åtgärder inom renskötseln. Utredningen har tagit del av en bok om traditionell samisk kunskap om rovdjur och en sammanställning av vetenskapligt granskade studier om skadeförebyggande åtgärder inom renskötseln.²⁵ En slutsats från studierna är att det finns stora kunskapsluckor kring effekterna av åtgärder i relation till deras kostnader. Utredningen delar uppfattningen att det finns kunskapsluckor och menar att det är angeläget att öka kunskapen på området.

Av 3 § viltskadeförordningen följer att Sametinget till en sameby får lämna bidrag till åtgärder för att förebygga att varg, björn, järv, lo eller kungsörn orsakar skador på renar. Vidare anges att bidraget ska räknas av från ersättning som lämnas enligt 4 § samma förordning. Denna formulering har lett till att renägare inte söker bidrag för skadeförebyggande åtgärder annat än i undantagsfall eftersom deras totala ersättning oavsett blir densamma.²⁶

Flera instanser, bl.a. Naturvårdsverket och Sametinget, har förordat att formuleringen i viltskadeförordningen om att bidrag ska räknas av från ersättning tas bort. Utredningen menar att detta är önskvärt endast under vissa omständigheter. Främst är det osäkerheten kopplad till effektiviteten i nuvarande metoder som gör att ett borttagande av formuleringen kan leda till att statens resurser används ineffektivt. Utredningen anser att ett system som stimulerar till effektiva skadeförebyggande investeringar på lång sikt bör användas, något som dagens system inte anses göra. Ett nytt system för skadeförebyggande åtgärder bör därför skapas. I det nya systemet bör länsstyrelsen få en central roll. Det ska vara förutsättningarna för den enskilda samebyn som ska styra hur medel används. Länsstyrelsen anses vara den myndighet som bäst känner till de lokala förhållandena.

Systemet bör i detalj utvecklas av Naturvårdsverket, i samråd med Sametinget och berörda länsstyrelser. Systemet bör grunda sig på att en sameby ansöker om medel för att genomföra skadeförebyggande åtgärder hos länsstyrelsen. De medel som länsstyrelsen kan besluta om bör grunda sig på ett schablonbelopp per ren och år. Det som ska vara styrande för om en länsstyrelse ska godkänna

²⁵ Sikku & Torp 2004, Vargen är värst: traditionell samisk kunskap om rovdjur, Jamtli Jämtlands läns museum & Mattisson m.fl. 2007, Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren, Viltskadecenter.

²⁶ Mattisson m.fl. 2007, Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren, Viltskadecenter.

en ansökan är i första hand att åtgärden bedöms vara kostnads-effektiv och i andra hand att åtgärden bedöms bidra till att utveckla nuvarande kunskap och metoder så att åtgärderna i framtiden blir mer effektiva.

För att ta tillvara den kunskap som finns bland renskötare samt utvärdera de åtgärder som genomförs inom ramen för det nya systemet bör ett samarbete skapas mellan forskare, renskötare och berörda länsstyrelser. Samarbetet bör vara kontinuerligt och långsiktigt.

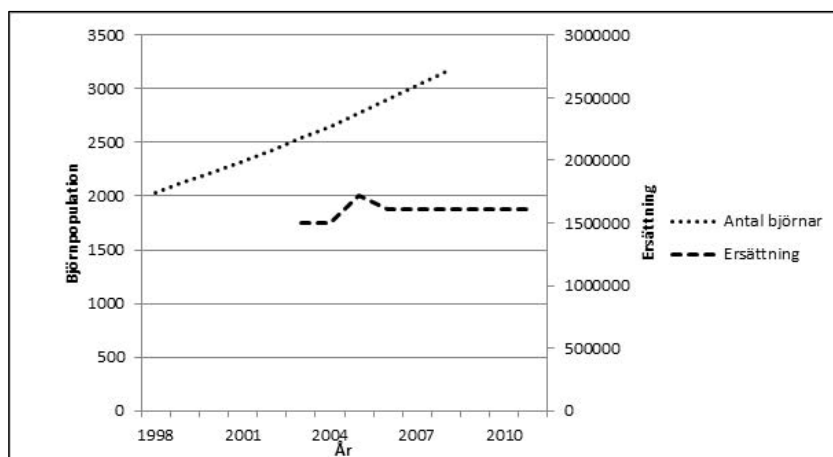
Ersättning för skada på ren orsakad av björn

Utredningens förslag: Sametinget bör ges i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket föreslå ett nytt ersättningssystem för skada på ren orsakad av björn. Systemet bör vara förekomst-baserat med ersättning för förekomst i och i anslutning till samebyarnas kalvningsland. Förslaget bör inkludera en strategi för inventering av björn som ska vara användbar både som underlag för ersättning till samebyar samt fungera som nationell björn-inventering.

Sametinget får varje år ersätta samebyarna för skador på ren orsakade av björn med ett belopp som efter förslag från Sametinget bestäms av regeringen och anges i regleringsbrevet till Sametinget. Ersättningen ska sedan fördelas mellan de ersättningsberättigade samebyarna i förhållande till betesområdets areal. Samtliga 51 samebyar betraktas som ersättningsberättigade, dvs. att björn förekommer inom deras åretruntmarker.

Utvecklingen av den svenska björnstammen och skadeersättning visas i figur 6.1. Som framgår av figuren har den svenska björnstammen vuxit kontinuerligt medan ersättningen för skada på ren orsakad av björn har varit relativt oförändrad.

Figur 6.1 Björnpopulationens utveckling i Sverige samt ersättning för skada på ren orsakad av björn



Utvecklingen av björnstammen är baserad på att det fanns ca 3 300 björnar år 2008 och att björnstammens tillväxttakt varit 4,5 % per år under perioden 1998–2007 (Källa: SOU 2011:37). Ersättningen för skada på ren orsakad av björn är hämtad från Sametingets regleringsbrev år 2003–2011.

Lokalt har renägare under en längre tid vittnat om stora förluster av främst renkalv till björn. Inom ramen för ett regeringsuppdrag till Sametinget²⁷ har forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet genomfört en studie om björnpredation på ren. Trots att projektet ska redovisas först i december 2012 så har forskarna utifrån resultaten redan dragit slutsatsen att det är ”uppenbart att det nuvarande ersättningssystemet för björnskador på ren inte är ändamålsenligt och att nivån på ersättningarna (...) inte ligger i paritet med skadornas verkliga omfattning”.²⁸ Forskarna har kunnat följa sändarförsedda björnar och vajor med hjälp av gps-sändare och har besökt de platser där björnen och vajorna har varit i närheten av varandra. Med metoden är sannolikheten hög att de renar som påträffats döda har blivit slagna av björn. Resultaten anses därför ha hög trovärdighet.

De preliminära resultaten pekar på en predationstakt på 20–30 renar per vuxen björnindivid i kalvningslandet. En majoritet av de rivna renarna var kalvar. I de samebyar som ingick i studien fick man från den nuvarande björnersättningen 11 000 kronor för 86 dokumenterat rivna renar respektive 15 000 kronor för 83 dokumenterat rivna renar. Eftersom endast en del av björnarna inom

²⁷ Jo2008/1657.

²⁸ Skrivelse från Viltskadecenter ”Inbjudan till studiebesök i fält under våren 2012” till statsrådet och chefen för landsbygdsdepartementet, september 2011.

kalvningslandet var sändarförsedda utgör predationssiffrorna troligen en underskattning av det faktiska antalet.

Utredningens bedömning är att det är angeläget att genomföra ändringar så att systemet för ersättning för skada på ren orsakad av björn blir mer ändamålsenligt och i större utsträckning motsvarar skadornas omfattning.

Ersättning för skada på ren orsakad av järv och lo

Utredningens bedömning: Regeringen bör ta hänsyn till den allmänna prisutvecklingen när man beslutar om ersättningsnivåer för järv, lo och varg, och i motsvarande grad i budgetpropositionen föreslå en ökning av de anslag som finansierar ersättningarna.

Av den totala ersättning som varje år utbetalas för skada på ren utgörs den största delen av ersättning för skada orsakad av lo och järv. Skador orsakade av dessa två rovdjur utgör i storleksordningen 90–95 procent av den totala ersättningen. Ersättningen är förekomstbaserad dvs. den grundar sig på antal rovdjur i ett område och inte på faktiska skador som rovdjuren orsakat. Det senare är naturligtvis att föredra, men är svårt att använda i ett ersättningssystem för skada på ren eftersom det är svårt att dokumentera faktiska skador. I det nuvarande systemet har endast rovdjursförekomst betydelse för ersättningens storlek medan fler faktorer än så troligtvis är relevanta för att beskriva faktiska skador. Förekomst av andra bytesdjur (älg, rådjur, småvilt) och täthet av ren är exempel på andra faktorer som troligtvis påverkar rovdjurens predationsmönster.²⁹ På grund av detta fördelas den nuvarande ersättningen troligen inte rättvist mellan skadedrabbade samebyar. Det troliga är att vissa underkompenseras medan andra överkompenseras. Mer sofistikerade ersättningsmodeller som tar hänsyn till fler riskfaktorer än rovdjursförekomst har föreslagits av forskare.³⁰ Även om utredningen anser att dessa försök är lovande så är bedömningen ändå att dagens system är väl fungerande med tanke på de förutsättningar som finns. Systemet är enkelt att förstå

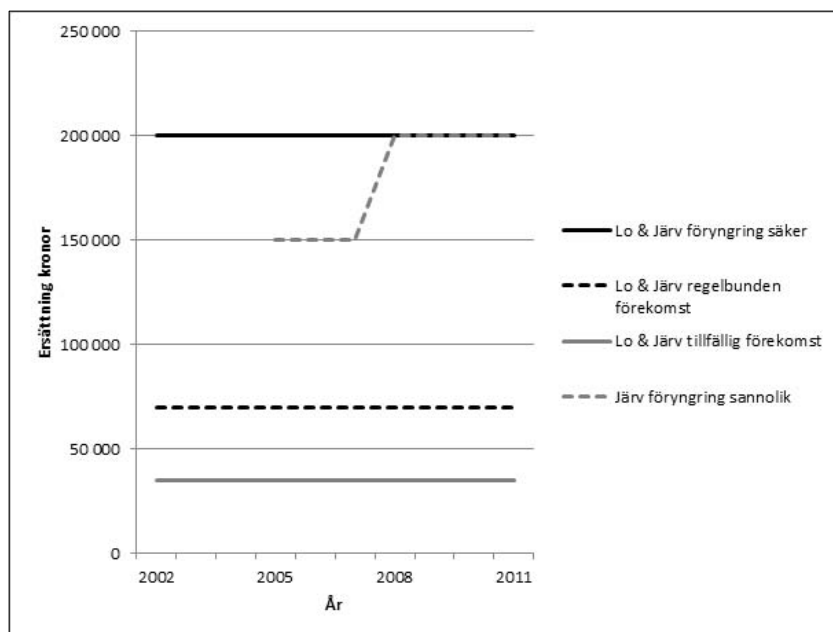
²⁹ André 2011, Predation på ren från lodjur och järv. Rapport till Sametingets regeringsuppdrag ”Toleransnivåer för rennäringen”.

³⁰ NINA Minirapport 329, 2011.

och transparent. Utredningen anser därför att dagens system är tillfredställande.

Dagens ersättningssystem började gälla 2002 genom att vilt-skadeförordningen trädde i kraft. Ersättningsnivåerna för en säker föryngring respektive regelbunden och tillfällig förekomst av järv och lo har varit densamma sedan dess. Beloppen bestäms årligen av regeringen, baseras på Sametingets budgetäskande och meddelas i regleringsbrevet till Sametinget.

Figur 6.2 Ersättningsnivåer för förekomst av järv och lodjur inom renskötseområdet



Av figur 6.2 framgår att ersättningsnivåerna inte skrivits upp sedan 2002, med undantag för sannolik föryngring av järv. Mellan 1998 och 2002 gjordes dock vissa uppskrivningar. Det har framförts, bl.a. av Svenska samernas riksförbund, att ersättningsnivåerna bör öka i takt med prisutvecklingen i övrigt.³¹ Eftersom ersättningen för skada på ren utgör en betydande andel av renägarnas inkomster så minskar deras realinkomst i takt med inflationen då ersättningsnivåerna är desamma år efter år. Denna kostnad bör inte belasta

³¹ Rovdjurssituationen i Jirjevaerie. Rapport från Svenska samers riksförbund 2011.

den enskilda renägaren. Enligt Statistiska centralbyråns prisomräknare har inflationen från 2002 till januari 2012 varit 14,3 procent.³²

6.3.2 Ekonomisk kompensation för skada på andra tamdjur än ren

Systemet för bidrag och ersättning för skada på annat än ren är väsentligt annorlunda uppbyggt än det för skada på ren. Dagens system regleras genom viltskadeförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd.³³ Till skillnad från den extensiva renskötseln där det är svårt att förebygga rovdjursangrepp så är huvudprincipen för annan djurhållning att viltskador kan och ska förebyggas. Denna princip, som regeringen uttalat i de två senaste rovdjurspropositionerna³⁴ manifesterar sig genom att de medel som staten årligen betalar ut för bidrag till skadeförebyggande åtgärder är flera gånger större än vad som betalas ut som ersättning för skada.³⁵ Omfattningen av rovdjursrivna tamdjur har redovisats i kapitel 3. Naturvårdsverket utvärderade år 2006 viltskadeanslaget.³⁶ En slutsats i rapporten är att arbetet med viltskadeanslaget ”överlag fungerar bra”. Utredningen delar i stort denna slutsats, men det finns områden inom systemet där förbättringar kan ske.

³² Prisomräknaren, <http://www.scb.se/> (2012-02-22).

³³ Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om bidrag och ersättningar för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724), NFS 2008:16

³⁴ Prop. 2000/01:57 och prop. 2008/09/210.

³⁵ Skadeförebyggande åtgärder 3,769 tkr, ersättning 711 tkr. Källa: Viltskadestatistik 2010, Viltskadecenter.

³⁶ Naturvårdsverket 2006, Viltskadeanslaget – oljan i det rovdjurspolitiska maskineriet, Rapport 5542.

Bidrag till skadeförebyggande åtgärder avseende andra tamdjur än ren

Utredningens bedömning: I syfte att underlätta för en jämnare fördelning av vargpopulationen bör lämpliga områden för etablering av varg identifieras av länsstyrelserna. Skadeförebyggande åtgärder i dessa områden bör prioriteras.

För den intensiva tamdjurshållningen i Sverige finns det effektiva metoder för att förebygga angrepp från rovdjur. Framför allt handlar det om stängsling, men även skrämselfågel och boskapsvaktande hundar kan vara effektiva. För att hålla rovdjuret ute krävs en kraftigare typ av stängsel än de som vanligtvis används. Dessa stängsel kallas för rovdjursavvisande stängsel. Rovdjursavvisande stängsel är högre och har fler eltrådar än andra stängsel.

Skadeförebyggande åtgärder delas vanligtvis upp i permanenta eller akuta åtgärder beroende på hur länge åtgärden har en skadeförebyggande effekt. Akuta åtgärder är avsedda att fungera i några veckor, oftast i samband med ett angrepp eller när ett angrepp troligen är förestående. Permanenta åtgärder förväntas ha en effekt under flera år.

Av de skadeförebyggande åtgärder som det betalas ut bidrag för så utgör permanenta rovdjursavvisande stängsel den enskilt största åtgärden. Sedan våren 2010 kommer dessa medel från landsbygdsprogrammet istället för viltskadeanslaget. Under 2010–2013 finns totalt 40 miljoner kronor för rovdjursstängsel. Hälften av dessa medel betalades ut redan under 2010 till länsstyrelserna enligt en fördelningsnyckel där de vargtätaste länen fick mest. Resten av medlen har sedan fördelats ut till länsstyrelserna under 2012. Ett skäl till att bidrag för rovdjursavvisande stängsel lyftes från viltskadeanslaget till landsbygdsprogrammet var att behovet av skadeförebyggande åtgärder var större än vad viltskadeanslaget räckte till.³⁷ Det nya systemet med medel från landsbygdsprogrammet innebar också att storleken på bidragen standardiserades till 20 kronor per meter. Flertalet aktörer har påtalat för utredningen att schablonbeloppet på 20 kronor per meter var alldeles för lågt och att det låga beloppet ledde till att sökande ibland inte ansåg sig ha råd att sätta upp stängslet. Den 1 januari 2012 höjdes dock beloppet till 50

³⁷ Konsekvensutredning med anledning av förslag till ändring av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS2007:42) om kompensationsbidrag, miljöersättning och miljöinvesteringar. Statens jordbruksverk, dnr 19-12498/09.

kronor per meter. Hittills har mindre än hälften av de medel som funnits att tillgå i landsbygdsprogrammet betalats ut. Utredningen har förstått att det största skälet till detta är att det har saknats ansökningar, till skillnad från att ansökningar har avslagits. Detta kan tas som en intäkt för att schablonsumman på 20 kronor per meter har varit för låg. Det är för tidigt att bedöma om den genomförda höjningen av schablonbeloppet också ökar utbetalda bidrag till en tillfredsställande nivå.

Det har påtalats för utredningen att ett problem med rovdjursavvisande stängsel är att de kräver arbete i form av underhåll. Arbetet går ut på att röja växter och sly som sänker eltrådarnas spänning då de kommer i kontakt. Utredningens bedömning är att det är svårt att på ett rättvist sätt kompensera för detta extra arbete. Möjligen skulle ett underhållsbidrag kunna ingå i bidraget från start. Frågan bör behandlas då man förhandlar om landsbygdsprogrammets nästa period dvs. efter 2013.

En annan fråga som har förekommit i diskussionen om rovdjursavvisande stängsel är ett regelverk som begränsar tillgången på elstängselapparater med en energimängd över ett visst gränsvärde. I denna fråga har Elsäkerhetsmyndigheten nyligen publicerat nya föreskrifter som reglerar att elstängselapparater som sätts på marknaden i Sverige ska uppfylla kraven i svensk standard som bland annat innebär att de inte får ge en puls med högre energimängd än 5 joule vid en belastning mellan 50–500 ohm.³⁸ Den kritik som har riktats mot regelverket är att energimängden är för låg och att det i fall då till exempel gräs växer mot stängslet kan bli ineffektivt som skydd mot rovdjur. Utredningen har erfarit att föreskrifterna innehåller en möjlighet att ansöka om undantag från reglerna om högsta energimängd i pulsen för att möta den kritik som har uppkommit. Förslaget bedöms göra att situationen är hanterbar för berörda aktörer.

Naturvårdsverket fick 2010 i uppdrag av regeringen att efter samråd med Statens jordbruksverk och Viltskadecenter lämna in en vägledning för prioriteringar av förebyggande åtgärder mot skador som har orsakats av rovdjur i områden med täta tamdjursbesättningar.³⁹ Uppdraget redovisades den 31 mars 2011. Rapporten berör huvudsakligen vargens spridningsområde söderut, dvs. de delar av södra Sverige som i dag har få, alternativt saknar, vargrevir. Efter-

³⁸ ELSÄK-FS 2011:2.

³⁹ Vägledning: Prioritering av förebyggande åtgärder vid rovdjursangrepp i särskilt tamdjurstäta områden. Naturvårdsverket 2011-04-14.

som stora delar av södra Sverige inte har varit särskilt berörda av rovdjursangrepp på tamdjur så saknas i stor utsträckning rovdjursavvisande stängsel i dessa områden. Rapportens övergripande tanke är att medel ska riktas till tamdjursbesättningar som löper störst risk för angrepp. Därför ska man i första hand prioritera dem som redan har haft angrepp eller dem som har tamdjur i områden med fast förekomst av revirmarkerande djur. I de områden där det för närvarande inte finns revirmarkerande djur föreslår rapporten att områden med låg täthet av tamdjursbesättningar ska prioriteras framför områden med mycket tamdjur. Detta på grund av att områden med färre tamdjur kan förväntas vara mer lämpliga att hysa fasta stammar av revirmarkerande rovdjur. Utredningen delar i stort uppfattningen om den prioriteringsordning som Naturvårdsverket och Viltskadecenter har föreslagit.

Utredningen har noterat att länsstyrelsen i Skåne län har angett ett prioriterat område för skadeförebyggande åtgärder. Området har valts ut eftersom att erfarenhet visat att vargar brukar vandra in och uppehålla sig där. Detta sätt att prioritera skadeförebyggande åtgärder till områden inom länen anser utredningen vara ett bra sätt att underlätta en jämnare fördelning av vargstammen. Det är viltförvaltningsdelegationernas roll att besluta om övergripande riktlinjer för skadeförebyggande åtgärder. I områden som har identifierats som prioriterade för skadeförebyggande åtgärder bör även länsstyrelsens personal identifiera tamdjursägare och bistå i att ansöka om medel för genomförandet av åtgärderna och på andra sätt uppmuntra till skadeförebyggande åtgärder. Att uppnå en jämnare fördelning av varg i södra Sverige är en viktig fråga och Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör kontinuerligt analysera utbredningen och så långt möjligt bidra till att så sker.

6.4 Informations-och dialoginsatser

Utredningens bedömning: Det finns ett stort behov av dialog- och kommunikationsinsatser i rovdjursförvaltningen. Utredningen finner det naturligt att länsstyrelserna tar på sig en stor del av dessa uppgifter och länsstyrelserna bör därför tillföras tillräckliga ekonomiska resurser för uppgifterna. Viltförvaltningsdelegationerna bör ha en central roll i arbetet med att kommunicera och förankra rovdjursförvaltningen.

Försöksordningen med rovdjursakutgrupper bör göras permanent för i vart fall alla län med etablerad vargstam. Det bör även inrättas en rörlig resurs för de län i södra Sverige som ännu inte har en fast vargstam. Länsstyrelsens besiktningsmän och personal med relaterade uppgifter i samband med skador bör få utbildning motsvarande Dialog för naturvård.

6.4.1 Rovdjursinformation en del av rovdjursförvaltningen

Uppgiften att informera om rovdjuren är i dag fördelad mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna, de två rovdjurscentrumen i Järvsö och Orsa samt olika ideella organisationer och aktörer (bl.a. Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden, Naturskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund).

Naturvårdsverket och länsstyrelserna med viltförvaltningsdelegationer har ett övergripande ansvar att förankra rovdjursförvaltningen och de beslut som fattas. Länsstyrelsens personal ska ge råd och stöd till allmänheten i frågor som rör olika förebyggande åtgärder, regler om skyddsjakt och ersättningsfrågor. Länsstyrelsens handläggare och besiktningsmän spelar en central roll vid information om och hantering av skador på tamdjur och förebyggande åtgärder.

Utredningen bedömer det som viktigt att allmänheten får bättre kännedom om rovdjursförvaltningen, vilket bör ligga på länsstyrelsen generellt men framförallt viltförvaltningsdelegationerna där delegaterna kan göra goda insatser genom sina kontaktytor och moderorganisationer. Delegationerna bör tillföras verksamhetsmedel som möjliggör denna uppgift.

Viltskadecenter har uppdraget att utveckla skadeförebyggande åtgärder för tamdjursägare och att utbilda länsstyrelser, besiktningsmän och näringsidkare. Även allmänheten kan vända sig till Viltskadecenter för information.

Allmän information om rovdjur riktat främst till boende i rovdjurstrakter och i områden där rovdjursstammarna expanderar ges både av länsstyrelsen och av olika intresseorganisationer samt i viss mån av rovdjurscentrumen. Avsikten är att förebygga och minska konflikter kring rovdjuren.

Naturvårdsverket delade under 2007 och 2008 ut 5 miljoner kronor årligen i öronmärkta medel till olika informationsinsatser kring rovdjuren. I en utvärdering av hur medlen hade använts konstaterade Naturvårdsverket att informationsinsatserna varit framgångsrika främst när de gått till väl avgränsade grupper och i de fall där man lyckats åstadkomma dialog snarare än envägskommunikation. Slutsatsen var att bidragen inneburit att fler aktörer deltar i informationsinsatserna, vilket fördjupat dialogen kring rovdjuren och rovdjurspolitiken.⁴⁰

Bidragen har alltså en viktig roll att fylla, men det är önskvärt med bättre målstyrning och en samlad strategi och analys av informationsbehovet.

6.4.2 Rovdjurscentrum

Sverige har i dag två Rovdjurscentrum, De 5 stora i Järvsö och Rovdjurscentrum Grönklitt i Orsa. De är samlokaliserade med djurparkerna Järvzoo och Orsa björnpark, vilket bidrar till finansieringen. Deras uppdrag är att ge opartisk information om våra stora rovdjur och rovdjursförvaltningen, riktad till den breda allmänheten och till skolelever. Verksamheten finansieras dels via projektmedel som söks från Naturvårdsverket, dels via extern finansiering och inträdesavgifter. De två rovdjurscentrumen har fått statlig medfinansiering för uppförande av byggnader och anläggningar, men får inga fasta anslag till driften. Medlen från Naturvårdsverket har varit av största betydelse för verksamheten. Samtidigt riskerar finansieringsformen (projektberoendet) att skapa ineffektivitet och bristande kontinuitet i såväl verksamhet som organisation.

Informationsverksamheten är främst koncentrerad till Järvsö och Orsa med omnejd. Exempelvis når De 5 stora i Järvsö många skolor i Gävleborgs län. Genom webbplatser och externa föredrag sker även i viss utsträckning informations-spridning till andra delar av landet. Det förekommer en del samarbete mellan centrumen,

⁴⁰ Utvärdering av bidrag till information om stora rovdjur 2007 och 2008. Naturvårdsverket 2010.

men verksamheterna är inte samordnade i någon större utsträckning.

I en rapport om behovet av ett tredje rovdjurscentrum kom Naturvårdsverket fram till att det finns behov av lättillgänglig information om rovdjuren riktad till boende och tamdjursägare i rovdjurstäta områden och områden där rovdjuren har påbörjat nyetableringar i södra Sverige. Vidare föreslog man att det behovet kan täckas av ett mindre, fast centrum i anslutning till ett befintligt besöksmål. Centrumet bör ha kapacitet att genomföra uppsökande verksamhet i landsdelen. Rapporten konstaterar också att samtliga rovdjurscentrum bör få visst statligt driftsstöd, men inte för den del av verksamheten som bedrivs kommersiellt.⁴¹

Utredningen stödjer dessa slutsatser, men vill understryka att möjligheten att söka bidrag för enskilda projekt för rovdjursinformation bör finnas kvar även i framtiden. Projektbidrag bör kunna sökas av såväl länsstyrelser som rovdjurscentrum och intresseorganisationer.

6.4.3 Akutgrupper

Under åren 2006 till 2009 anslog regeringen särskilda medel till Värmlands och Dalarnas län för förstärkta insatser med rovdjursakutgrupper. Rovdjursakutgruppernas uppgift var att omedelbart vidta åtgärder för att minimera skadeverkningar vid förekomst av stora rovdjur, upprätta en effektiv kontaktväg till Naturvårdsverket, verkställa beslut om skydds jakt eller skrämman bort stora rovdjur, tillhandahålla information om ersättningar vid skador orsakade av stora rovdjur och informera om länsstyrelsens arbete med stora rovdjur på lokal nivå.

Naturvårdsverket utvärderade år 2010 akutgruppsverksamheterna och kom fram till att det varit en lyckad satsning som bidragit till förbättrad dialog och snabbare problemlösning.⁴²

Huvudsakliga fördelar med akutgrupperna har varit större förmåga att närvara i fält och att arbeta lokaliserat istället för centraliserat. Genom akutgrupperna har länsstyrelserna blivit mer synliga utåt vilket har förbättrat kommunikationen med allmänheten och ökat förtroendet för länsstyrelserna som förvaltningsmyndigheter. Information om ersättning och bidrag som brukarna får i fält, direkt från besikt-

⁴¹ Rapport om behovet av ett tredje rovdjurscentrum. Naturvårdsverket 2010.

⁴² Naturvårdsverkets rapport 6330 (2010).

ningsmannen, är en uppskattad informationsinsats. I fortsatt kontakt med tjänstemän på länsstyrelsen har brukarna redan en bra grund att stå på och detta ger i sin tur en positiv inställning till länsstyrelsen.

Organisationen har varit olika i Dalarna och Värmland, där Dalarna (som valt benämningen stödgrupper) haft en organisation med fast anställd personal och tydlig ledningsstruktur och arbetsfördelning. Värmland har haft en lösare organisation med områdesansvariga akutgruppschefer som kallat in personal med kort varsel, arvoderade per timme. Bägge organisationsformerna har sina fördelar och nackdelar, beroende på situationen. Oavsett organisationsform förbättrar dessa extra insatser den löpande information och dialog som är så viktig för ett framgångsrikt arbete med rovdjursförvaltning. En flexibel och länsöverskridande organisation med stor rörlighet skulle kunna erbjuda fler brukare tillgång till resursen utan att det skulle krävas en större personalstyrka.

Tillgängligheten av akutmateriel är också av central betydelse för snabba insatser (främst temporära elstängsel, s.k. akutnät, och lapptyg), antingen packad och klar i terränggående fordon eller i släpvagnar (möjligen mer flexibelt). Naturvårdsverket drar i rapporten slutsatsen att den bästa effekten av akutgruppsmedlen nås i det förebyggande arbetet, samt i möjligheten att kunna skicka ut personal två och två. Två personer på plats möjliggör en ostörd besiktningssats samtidigt som brukaren kan bli bemött med förståelse och ges tid för samtal ("kaffekoppsmodellen"). Det skapar också ökad trygghet för fältpersonalen.

Båda länen satsar enligt utvärderingen en del av akutmedlen på att informera barn. Detta bör ses som väl investerade pengar, inte minst i ett långsiktigt perspektiv. Det påpekas att vardaglig kunskap om framförallt varg ligger ett par generationer bort, vilket innebär att både föräldrar och mor- och farföräldrar i många fall saknar direkta erfarenheter av varg. Man riskerar då att förmedla en bristfällig kunskap om hur djuren lever och verkar i vår omgivning. Utredningen delar åsikten att skolelever är en viktig målgrupp för att genom saklig rovdjursinformation på sikt kunna nå en ökad samsyn kring rovdjursfrågorna.

Utredningen bedömer att verksamheten med rovdjursakutgrupper bör göras permanent i fler län i mellersta Sverige. Åtminstone bör län med etablerad vargstam få sådan resursförstärkning, till viss del organiserat som en delad, rörlig resurs över flera angränsande län. I de län som ännu inte har en fast vargstam bör det också finnas en rörlig resurs av denna typ att tillgå,

delad mellan länen. När det gäller akutgruppspersonal och besiktningsmän bör man också beakta utbildningsbehovet, då uppdraget i hög grad handlar om kommunikation och psykologi. Länsstyrelsens personal i denna kategori bör erbjudas fortbildning inom ramen för Dialog för naturvården (Naturvårdsverkets utbildningspaket) eller motsvarande.

6.4.4 Resursförstärkning

Viltförvaltningsdelegationerna bör få öronmärkta verksamhetsmedel, dels för mötena, dels för att bl.a. förankra rovdjursförvaltningen genom sina kontaktytor. Läns akutgruppsverksamhet bör förstärkas ekonomiskt genom dels mer öronmärkta resurser till varje län, dels en resurs som kan sökas från Naturvårdsverket.

6.5 Förvaltningsplaner

Utredningens bedömning: Förvaltningsplaner är det centrala underlaget för den praktiska förvaltningen. I förvaltningsplanen ska mål och förvaltningsåtgärder beskrivas. Särskilt viktiga är förvaltningsplaner när förvaltningsåtgärder används som innebär undantag från art- och habitatdirektivets strikta skydd. Förvaltningsplanen bör så långt möjligt stödja sig på vetenskapliga fakta och beräkningar.

Förvaltningen av rovdjuren ska baseras på förvaltningsplaner. Naturvårdsverket ansvarar för att ta fram nationella förvaltningsplaner och länsstyrelserna och viltförvaltningsdelegationerna för att ta fram länsvisa planer. En förvaltningsplan ska beskriva vilka åtgärder som behöver vidtas, med rimlig hänsyn tagen till de ekonomiska och sociala konsekvenserna, för att nå de politiska målen om att rovdjurens gynnsamma bevarandestatus ska behållas eller återställas. Planen som sådan är inte något politiskt dokument, den ska oavsett om den är på nationell nivå eller länsnivå hålla sig inom de ramar som politiken och lagstiftningen anger.

Processen för att ta fram en förvaltningsplan bör vara öppen och inkludera berörda intressenter i form av myndigheter, näringslivsföreträdare och ideella organisationer. Viltförvaltningsdelegationerna, som i slutändan ska godkänna förvaltningsplanerna, är även

ett lämpligt forum för dialog på länsnivå, men det kan finnas ytterligare intressen vid sidan av delegationen att ta hänsyn till. Naturvårdsverket har på eget initiativ bildat ett råd för rovdjursfrågor. Rådet är ett lämpligt forum för dialog på nationell nivå. Det kan även behövas samråd med andra myndigheter som har anknytning till förvaltningen av rovdjur, t.ex. Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens jordbruksverk och Sametinget, liksom med universitet och högskolor. De nationella förvaltningsplanerna bör även samordnas med ansvariga myndigheter och motsvarande planer i Sveriges grannländer, särskilt Norge och Finland. EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur förespråkar att länderna tillsammans tar fram förvaltningsplaner för populationer vars utbredningsområden sträcker sig över flera länder.

Förvaltningsplanen bör som beskrivs i kapitel 5 innehålla mål för rovdjurspopulationen i fråga. I de länsvisa förvaltningsplanerna måste Naturvårdsverkets beslutade miniminivåer anges. Förvaltningsplanen kan dessutom innehålla förvaltningsmål beslutade inom länet. Förvaltningsmålen kan vara ett önskat antal föringringar eller djur (över miniminivån). Förvaltningsmålen kan alternativt uttryckas som t.ex. ett högsta antal angripna tamdjur eller hundar eller ett minsta antal stängslade fårbesättningar som förvaltningen ska sträva mot.

Enligt EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur innebär bevarandet av stora rovdjur i Europa ofrånkomligen samexistens mellan rovdjur och människor. En framgångsrik samexistens är inte alltid enkel att uppnå. Det krävs nästan alltid aktiva förvaltningsåtgärder, t.ex. återintroduktion, omflyttningar, jakt och kontroll av populationernas tillväxt. Det krävs också samordnad planering med annan markanvändning och andra aktiviteter. Möjligheterna till flexibilitet och lokal anpassning av åtgärderna, inom ramen för de övergripande målen, är viktigt för att få acceptans för förvaltningen.

Generellt måste alla förvaltningsplaner vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Som beskrivs nedan kan förvaltningsplanen utgöra ett bevis för att ett län eller Sverige som medlemsland i EU förvaltar rovdjuren på ett ansvarsfullt sätt och i enlighet med gällande regelverk. Det ställer krav på förvaltningsplanernas kvalitet. EU-kommissionen ställer i princip som krav att det finns förvaltnings- eller bevarandeplaner för de djurarter som är strikt skyddade enligt art- och habitatdirektivet, särskilt om undantag görs från det strikta skyddet.

Om det förekommer flera rovdjursarter i länet bör planerna harmoniseras mellan arterna. Eventuellt kan en kombinerad plan för flera arter utformas, men då måste hänsyn tas till att olika arter har olika bevarandestatus och att därmed t.ex. utrymmet för undantag från det strikta skyddet varierar.

6.5.1 Förvaltningen av varg

Utredningens bedömning: För att kunna ha en adaptiv förvaltningsstrategi för varg som både ger utrymme för lokala anpassningar och för åtgärder som minskar inaveln finns det behov av åtgärder för att kontrollera vargpopulationens tillväxt. Det gäller även i dagens läge när populationen inte har uppnått gynnsam bevarandestatus. En förvaltningsplan är bästa sättet att visa att kraven för att få göra undantag enligt art- och habitatdirektivet är uppfyllda och att målet är att nå gynnsam bevarandestatus. Det måste visas att jakt för att kontrollera populationens tillväxt är en nödvändig del i det samlade åtgärdspaketet och att alternativa lösningar saknas. Utredningens bedömning är att så länge gynnsam bevarandestatus inte har uppnåtts bör länsstyrelsen ansvara för genomförandet av jakten med egen eller inhyrd personal. Härigenom skulle kravet på strängt kontrollerade förhållanden mötas. Förvaltningsplanen bör också beskriva vilka åtgärder som ska vidtas för att minska inaveln, vilken effekt dessa åtgärder kommer att ha på populationens genomsnittliga inavelsnivå och när inaveln förväntas ha minskat i tillräcklig utsträckning.

Det är väl känt att det de senaste åren har varit svårt att hitta en modell för förvaltningen av varg som tillfredsställer olika behov och önskemål och som är förenlig med EU-rätten. Utredningen gör inte någon bedömning av det överträdelseärende som EU-kommissionen har inlett mot Sverige utan konstaterar endast att det är resultatet av tidigare genomförda förvaltningsåtgärder.

Utredningen har i kapitel 5 angett att inriktningen för förvaltningen av varg bör vara att gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås inom en tolvårsperiod. Med blicken framåt och med det tidsperspektivet vill utredningen i det följande lämna några synpunkter på hur förvaltningen av varg skulle kunna utformas.

Förvaltningsplanen för varg bör som beskrivs i avsnitt 6.2.1 innehålla ett program för genetisk förstärkning med tydliga mål och genomförbara åtgärder. Förvaltningsplanen bör också innehålla aktiviteter som innebär en förbättrad samordning med förvaltningen av varg i Norge och Finland. En mycket viktig del av förvaltningsplanen är att precisera hur skadeförebyggande åtgärder kan användas mer effektivt.

En utmaning för förvaltningen är den höga tillväxttakten i vargpopulationen. Forskare inom forskningsprogrammet SKANDULV har beräknat den genomsnittliga tillväxten till cirka 20 procent per år under den senaste 10-årsperioden.⁴³ För en art som varg är det näst intill en nödvändighet att populationen tillväxer och sprider sig i en måttlig takt så att människor hinner vänja sig vid närvaron av rovdjur. En måttlig tillväxttakt ger också myndigheter och näringar tid att anpassa sig och genomföra skadeförebyggande åtgärder. Av dessa skäl bör en förvaltningsplan för varg innehålla åtgärder för att begränsa vargbeståndets tillväxt. Dessa åtgärder måste dock vara kopplade till hur den genetiska förstärkningen fortgår. Om ingen genetisk förstärkning sker är det olämpligt att begränsa tillväxten i alltför hög grad, åtminstone så länge populationen inte är större än referensvärdet för populationsstorlek.

Vargen är strikt skyddad enligt art- och habitatdirektivet och varje avsteg från detta skydd måste, som beskrivs i kapitel 4, vara väl motiverat och uppfylla ett antal krav. Eftersom den skandinaviska vargpopulationen inte bedöms ha uppnått gynnsam bevarandestatus är det särskilt viktigt att det kan visas att avsteg från det strikta skyddet inte innebär några hinder för att slutligen uppnå gynnsam bevarandestatus.

Det undantag som i första hand kan komma i fråga för att kontrollera populationens tillväxt är 16.1 e). Detta undantag är underställt flera villkor som måste uppfyllas. Åtgärden måste bl.a. ske i begränsad omfattning och mängd och gälla vissa individer. Genomförandet måste ske under strängt kontrollerade förhållanden. Vidare får åtgärden inte äventyra ett återställande av gynnsam bevarandestatus och det måste visas att det saknas andra lämpliga lösningar. En förvaltningsplan är enligt kommissionen ett bra sätt att visa att kraven i artikel 16 uppfylls.⁴⁴

⁴³ Liberg, O, Chapron, G. och Sand, H. 2011. Beskattning av den svenska vargstammen 2012. En rapport till Naturvårdsverket från SKANDULV.

⁴⁴ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version, February 2007.

Att detaljutforma åtgärder för att kontrollera vargpopulationens tillväxt, dvs. någon form av jakt, inom ramen för gällande regelverk är en grannliga uppgift. Utredningen tar inte ställning till hur detta ska göras. Utredningens bedömning är dock att så länge gynnsam bevarandestatus inte har uppnåtts bör länsstyrelsen med egen eller inhyrd personal ansvara för genomförandet av jakten. Det möter kravet om att jakten ska genomföras under strängt kontrollerade förhållanden, och det ökar trovärdigheten för att så har skett. Tillstånd för jakt på varg under en särskild jakttid (licensjakt) gällande andra än av länsstyrelsen förordnade personer bör anstå till dess vargpopulationen har uppnått gynnsam bevarandestatus.

6.5.2 Skyddsjakt

Utredningens bedömning: Principen måste vara att alla som ansöker om och får skyddsjakt beviljad ska behandlas likvärdigt och inte belastas med kostnader, oavsett i vilket län ansökan hanteras och beslutet verkställs. Länsstyrelsen bör på lämpligt sätt verkställa och utföra beslutad skyddsjakt efter björn, järv, lodjur och varg. Länsstyrelserna bör kunna begära extra medel från en ”nationell pott för skyddsjakt” för att täcka sina kostnader i samband med skyddsjakt.

Det finns stor variation mellan länen hur länsstyrelserna förhåller sig till verkställandet av beslutad skyddsjakt. I vissa län har länsstyrelsen utfört jakten och stått för kostnaderna i samband med detta, medan andra län endast har godkänt skyddsjaktsansökningar och sedan låtit den skadedrabbade stå för själva jakten och kostnaderna i samband med denna. Eftersom utförandet av skyddsjakt kan vara dyrt kan detta få långtgående konsekvenser för den enskilde, inte minst i de norra delarna av landet där helikopter ibland är ett krav för en effektiv skyddsjakt. Det finns också de som inte har möjlighet att utföra skyddsjakt då de inte har jaktlicens, vilket har påpekats för utredningen av både fåbodbrukare och fårägare.

Av 7 § andra stycket jaktlagen (1987:259) framgår att myndigheten (i det här fallet länsstyrelsen eller Naturvårdsverket) i beslut om skyddsjakt ska ange hur jakten ska genomföras och vem som ska utföra den.

I myndighetens beslut skall bestämmas hur jakten skall bedrivas och om den skall ske genom jakträttshavarens försorg, om han har åtagit sig det, eller genom särskilt utsedda jägare. I beslutet skall också bestämmas hur det skall förfaras med djur som dödas eller fångas vid jakten.

Utredningens bedömning är att staten bör ta ansvaret för utförande av skydds jakt efter de fyra stora rovdjuren, dvs. ta ansvaret för att ett djur som har orsakat eller sannolikt kommer att orsaka allvarlig skada oskadliggörs. Principen måste vara att alla som drabbas eller riskerar att drabbas av rovdjursangrepp och ansöker om skydds jakt ska behandlas likvärdigt och inte belastas med kostnader, oavsett i vilket län ansökan hanteras och beslutet genomförs. I de flesta fall innebär skydds jaktss ärenden ett samarbete med lokala jägare, vilket oftast fungerar bra. Det kan dock uppkomma situationer då länsstyrelserna måste kunna agera med egen eller inhyrd personal varför det bör finnas en central pott ur vilken länsstyrelserna kan begära extra medel. De länsvisa förvaltningsplanerna bör innehålla övergripande riktlinjer för skydds jakten inom respektive län. Utredningen tar inte ställning till vilka principer som bör gälla för skydds jakt efter andra arter än de fyra stora rovdjuren.

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 mellan-skillnaden 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 allvarligt 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 jaktfiske- 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 viloplatsar. 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 kräldjur, 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, undertecknad 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 skyddsaktsärenden			
Övrig ordinarie verksamhet			
Genomförande av skyddsjakt			
Inventering			
Kompetenshöjande medel (2009-11)			
Information Rovdjurscentrum (2009-11)			
Akutgrupper (2011)			
Bidrag & ersättning för skada (ej ren)	Naturvårdsverket	1:8 Ersättning för viltskador mm. (UO 23)	
Akutgrupperna (2007-10)			
Bidrag till stängsel	Jorbruksverket	Landsbygdsprogrammet (UO 23)	
Bidrag & ersättning för skada på ren	Sametinget	Sametinget	Främjande av rennäringen (UO 23)
Samebyarnas inventering			
Bidrag & ersättning för skada på ren			
Bidrag & ersättning för skada på ren	Sametinget	Sametinget	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 renskötseområdet 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 renskötseområdet 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 renskötseområdet 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 skyddsjakt 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 skyddsjakt kan behandlas på olika sätt när det gäller hur skyddsjakten genomförs. Att genomföra en skyddsjakt kan vara arbetskrävande och dyrt. Utredningen anser att principen för kostnader kopplade till genomförande av skyddsjakt ska vara att alla som får skyddsjakt beviljad ska behandlas likvärdigt och inte belastas av kostnader. Länsstyrelserna har olika tillvägagångssätt för genomförande av skyddsjakt. Dessa olikheter speglar ofta de förutsättningar som finns i länen. Med principen att den som ansökt om skyddsjakt inte ska behöva ta kostnaderna för att genomföra skyddsjakten 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 skyddsjakt. Utredningen gör bedömningen att statens kostnader för att verkställa beslutad skyddsjakt kommer att öka med 4 miljoner kronor per år. De ökade statliga kostnaderna avser skyddsjakt på rovdjur. Utredningen har inte tagit ställning till hur kostnader för annan skyddsjakt ska bäras.

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

Typ av kostnad	2013
Nationell pott för skyddsjakt	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 grannlaga 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 renskötseln 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 renskötselns och det samiska folkets rättsliga särställning och renskötselns 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 arell 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 fäbodrift, 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 eko-
nomiskt 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 vilt-
stammar 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 fåbodbuket ges förutsättningar att fortleva och utvecklas. Fåbodbuket 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. Fåbodbuket innebär också möjligheter till ökat företagande, lokal produktion samt hållbar tillväxt på den perifera landsbygden baserat på lokal och traditionell kunskap.

Fåbodbuket utgår i huvudsak från fritt betande djur på utmark i skog och fjäll baserat på naturliga foderresurser över vidsträckta områden. Även fåbodbuket 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. Fåbodbukarna 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 fåbodbuket 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 fåbodbuket.

Vidare finns det ett mörkertal vad avser direkta skador samt indirekta skador. Många fåbodbukare 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 ersättningssystem, enligt min uppfattning bör en översyn av hela ersättningssystemet 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 miljö kvalitetsmålen 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 renskötselområdet 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 ekosystemperspektiv,
- 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

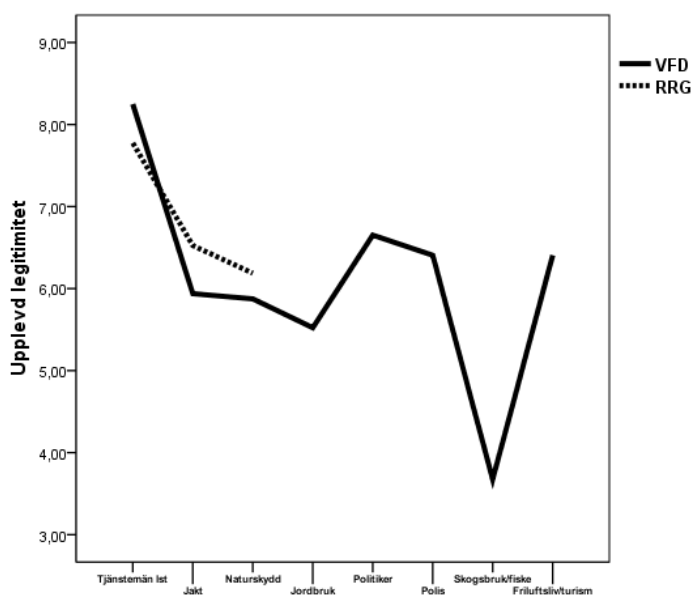
Legitimitet handlar om huruvida en politisk auktoritet eller institution uppfattas som en rättmätig eller rättfärdig normkälla av dem som omfattas av dess maktutövning. En tillräcklig grad av legitimitet brukar ofta framhållas som en nödvändig (om än inte tillräcklig) förutsättning för styrning i ett 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).

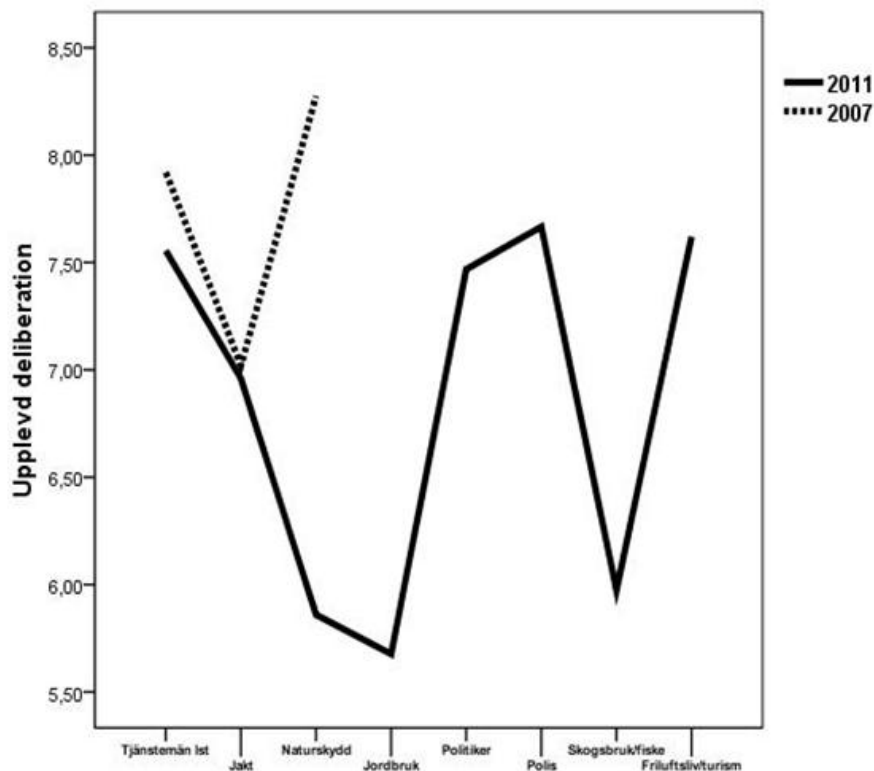
Däremot ifrågasätts rovdjurspolitiken som sådan i mindre grad av representanterna i VFD än i RRG, vilket tyder på att legitimiteten hos den övergripande rovdjurspolitiken kan ha ökat. I intervjuerna med VFD-medlemmar återfinns färre ifrågasättanden av rovdjurspolitikens grundvalar (såsom existensen av 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 bevarandointressets 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

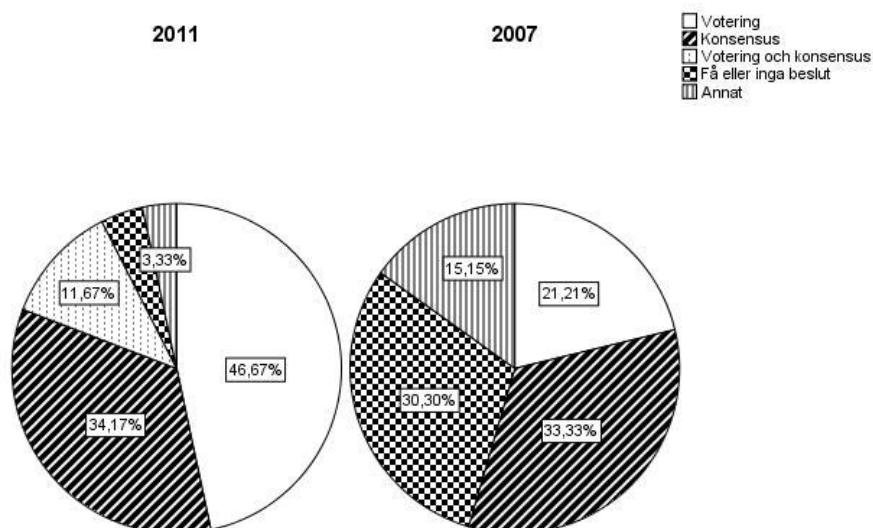


Den kvalitativa analysen visar att emedan RRG uppfattades främst som sociala diskussionsarenor med relativt högt i tak så upplevs nuvarande organisationsform betydligt mer begränsande. Tidigare uppgav såväl jakt- och naturvårdsrepresentanter som tjänstemän, på olika sätt uttryck för sentensen "Det är 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

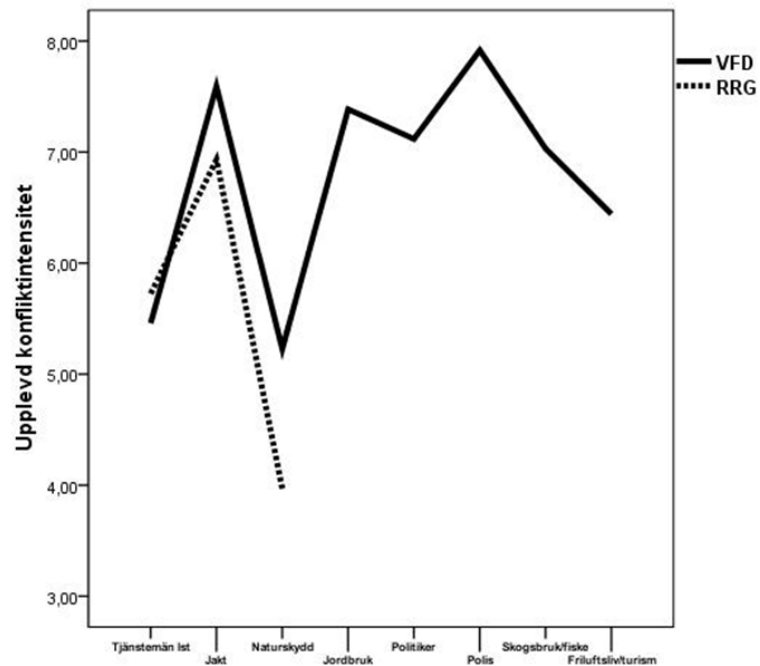


3.3 Konflikthantering och konfliktintensitet

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



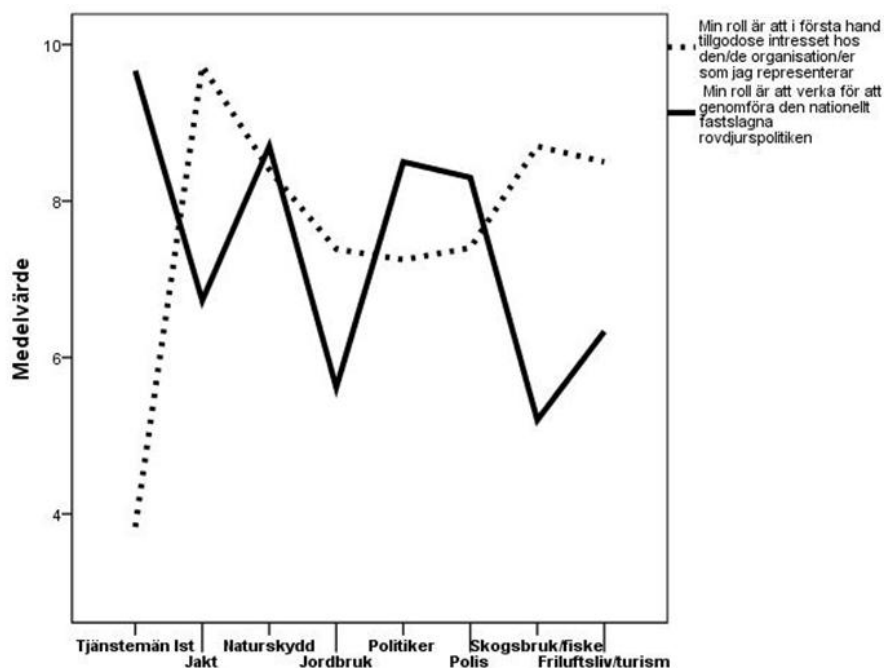
3.4 Intresserepresentation och rolluppfattningar inom VFD

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 vissa 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 borge 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. Jägarintressets 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 intervjuundan 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.

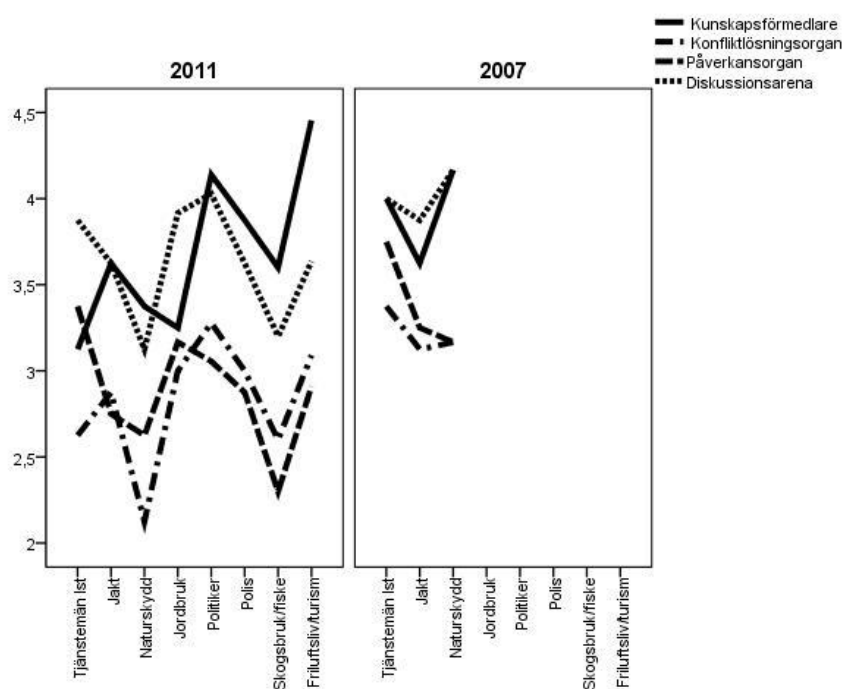
Det finns också ett flertal omständigheter hos VFD som måste betraktas som en svaghet i relation till reformens målsättningar. Den första svagheten rör den skeva intresserepresentationen som uppstått huvudsakligen som en konsekvens av att fem politikerrepresentanter har beretts plats inom VFD. Som nämnts 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). Dialogmöten 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 svårstyrt 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]