

Kommittédirektiv



Utvärdering av mål för rovdjursstammarnas
utveckling

Dir.
2010:65

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juni 2010

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2012.

Utgångspunkter för uppdraget

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

I propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) föreslogs samma övergripande mål för rovdjursstammarnas utveckling. Den nationella miniminivån föreslogs dock ändras beträffande antalet årliga föryngringar av lodjur, där antalet kan tillåtas variera ned till 250. Vidare föreslogs att etappmålet om 20 föryngringar per år av varg förlängs samtidigt som antalet individer inte ska överstiga 210. Dessa målnivåer för lodjur och varg angavs gälla under tiden för den nu aktuella utredningens genomförande. Därutöver föreslogs åtgärder för att stärka vargstammens genetiska situation. De åtgärder som ska genomföras under en femårsperiod fram till och med 2014 är enligt propositionen att underlätta för naturligt invandrade vargar att förflytta sig från renskötselområdet 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. Renskötseområdet 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 ren-

skötselområdet. 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 Stockolms 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 mellan-svenska 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 socio-ekonomiska 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 miniminivåerna 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. beslut om rovdjursförvaltning närmare de berörda människorna. Regeringen öppnade för en begränsad licensjakt även efter de rovdjur som tidigare endast förvaltats genom skydds jakt. 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)