

Viltmyndigheten

– jakt och viltförvaltning i en ny tid

Delbetänkande av Jaktlagsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:71

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.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24021-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Landsbygdsdepartementet

Regeringen beslutade den 19 juli 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den svenska jaktlagstiftningen med syfte att få till stånd dels en modern lagstiftning med tydlig systematik och moderna bestämmelser för en långsiktigt hållbar jakt och viltvård samt djurskydd för de vilda djuren, dels ett förbättrat genomförande av Sveriges EU-rättsliga åtaganden. I ett delbetänkande, som ska lämnas senast den 1 augusti 2013, ska utredaren redovisa utvärderingen av myndighetsansvaret.

Den 29 november 2012 förordnades f.d. riksdagsledamoten Håkan Larsson som särskild utredare. Utredningen antog namnet Jaktlagsutredningen. Som experter att bistå utredningen förordnades fr.o.m. 5 mars 2013 departementssekreteraren Magnus Bergström (Miljödepartementet), kanslirådet Helena Busk (Landsbygdsdepartementet), chefsjuristen Kerstin Cederlöf (Naturvårdsverket), länsassessorn Camilla Frisch (Länsstyrelsen i Stockholms län), naturvårdshandläggaren Mats Forslund (Världsnaturfonden), förbundsordföranden Solveig Larsson (Jägarnas Riksförbund), riks jaktvårdskonsulent Daniel Ligné (Svenska Jägareförbundet), skogskötselexperten Ronny Löfstrand (Sveaskog), ämnesrådet Göran Ternbo (Landsbygdsdepartementet), skogs- och naturvårdschefen Jan Terstad (Naturskyddsföreningen) och experten på jakt och vilt Anders Wetterin (Lantbrukarnas riksförbund).

Hovrättsassessorn Nina Nordengren och filosofie doktor Jens Andersson har fr.o.m. 1 januari 2013 varit utredningens sekreterare. Genom tilläggsdirektiv 13 juni 2013 förlängdes tiden för redovisning av uppdraget att utvärdera myndighetsansvaret till 1 oktober 2013.

Härmed överlämnas delbetänkandet *Viltmyndigheten – jakt och viltförvaltning i en ny tid* (SOU 2013:71). Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna och kapitel 1–5 är därför skrivet i ”vi-form”. Utredningens arbete fortsätter.

Rödön oktober 2013

Håkan Larsson

/Nina Nordengren
Jens Andersson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Utredningens uppdrag och upplägg	19
1.1 Analys av direktiven.....	19
1.2 Utredningens upplägg	21
1.3 Betänkandets disposition.....	22
2 Bakgrund	23
2.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet.....	23
2.2 Regeringens styrning	25
2.3 Lagstiftningen och centrala begrepp.....	28
2.4 Naturvårdsverkets uppdrag	33
2.4.1 Uppgifter.....	33
2.4.2 Organisation	36
2.5 Länsstyrelsernas uppdrag	37
2.5.1 Upplåtelse av jakt på statens mark och vatten.....	38
2.5.2 Administration av licensjakt på vissa arter.....	38
2.5.3 Administration av jakt inom älg- och kronhjortskötselområden.....	39
2.5.4 Administration av jakt inom älgförvaltningsområden.....	40
2.5.5 Administration av viltvårdsområden	40
2.5.6 Insamling och åiterrapportering om jaktresultat och fällda djur	41
2.5.7 Beslut om begränsningar av jaktlagen	41

2.5.8	Beslut om avgifter och bidrag.....	41
2.5.9	Hantering av enskilda ärenden	42
2.5.10	Förordning av jakttillsynsmän.....	42
2.5.11	Register	43
2.5.12	Överklagan av beslut	43
2.5.13	Förvaltning av rovdjur.....	43
2.6	Viltförvaltningsdelegationer	44
2.7	Övriga myndigheters ansvar	45
2.7.1	Polisen.....	45
2.7.2	Jordbruksverket.....	45
2.7.3	Havs- och vattenmyndigheten	46
2.7.4	Statens veterinärmedicinska anstalt.....	46
2.7.5	Naturhistoriska riksmuseet	47
2.7.6	Djurförsöksetiska nämnder	47
2.7.7	Viltskadecenter	47
2.7.8	Kustbevakning och Tullverket.....	48
2.7.9	Skogsstyrelsen	48
2.8	Det allmänna uppdraget.....	49
2.9	Jakttidsberedningen	50
3	Problemanalys.....	51
3.1	Bakgrund.....	51
3.1.1	Förändringen av viltstammarna och skadeeffekterna.....	52
3.1.2	Utredningens analys av förändringen och skadeeffekterna.....	54
3.1.3	Regelverket	54
3.1.4	Tankar om framtiden	54
3.1.5	Utredningens analys av tankar om framtiden.....	57
3.2	Regeringskansliet och jakt/viltförvaltning	59
3.3	Naturvårdsverket och jakt/viltförvaltning.....	59
3.4	Länsstyrelserna och jakt/viltförvaltning	62

4	Myndighetsansvaret för jakt och viltförvaltning ur olika perspektiv.....	65
4.1	Jakt- och viltmyndigheternas framväxt i Sverige	65
4.1.1	Jakträtten.....	65
4.1.2	Regleringar av jakten	66
4.1.3	Institutioner för jakt- och viltförvaltning	68
4.1.4	Sammanfattning	75
4.1.5	Utredningens analys av den historiska beskrivningen	76
4.2	En nationell myndighet för jakt- och viltförvaltningsfrågor utifrån ett vetenskapligt perspektiv	77
4.2.1	Bakgrund	78
4.2.2	Vad karaktäriserar en nationell myndighet med ansvar för jakt och viltförvaltning?	78
4.2.3	Utredningens analys av en myndighets uppgifter	84
4.3	Myndighetsansvaret i Norge och Finland	87
4.3.1	Myndighetsansvaret i Finland.....	88
4.3.2	Myndighetsansvaret i Norge.....	93
5	Utredningens utgångspunkter	101
5.1	Allmänna utgångspunkter	101
5.1.1	Begränsning av uppdraget	101
5.1.2	Prioritering, effektivisering, förenkling och regionalisering.....	102
5.1.3	Viltförvaltning, jakt och biologisk mångfald	103
5.1.4	Nytt perspektiv för jakten?.....	103
5.1.5	Kritiken mot Naturvårdsverket	104
5.2	Vad är jaktbart vilt?.....	110
5.3	Likheter och skillnader mellan Sverige, Norge och Finland.....	111
5.4	Resursanalys	113
5.4.1	Enkäter till Naturvårdsverket och länsstyrelserna ...	113
5.4.2	Resultat.....	114
5.4.3	Jägareförbundet	118
5.4.4	Utredningens slutsatser rörande resursförbrukning.....	119

5.4.5	Jämförelse med Finland och Norge	119
5.5	Möjliga myndigheter för att ansvara för jakt och viltförvaltning	121
5.5.1	Naturvårdsverket	121
5.5.2	Skogsstyrelsen	122
5.5.3	Jordbruksverket	124
5.5.4	En ny myndighet.....	125
5.5.5	Utredningens analys i frågan om förtroende för olika myndigheter	126
5.5.6	Utredningens analys av myndigheternas huvuduppdrag i förhållande till viltförvaltning och jakt	126
5.6	Gränsdragning	128
6	Nystart för svensk jakt- och viltförvaltning	129
6.1	Bakgrund.....	129
6.1.1	Aktiv och adaptiv förvaltning.....	130
6.2	Fyra alternativ.....	132
6.2.1	Naturvårdsverket	133
6.2.2	Skogsstyrelsen	133
6.2.3	Jordbruksverket	134
6.2.4	Ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet.....	135
6.2.5	Inrättande av nationellt jakt- och viltförvaltningsråd.....	137
6.2.6	Utredningens slutsats: förändrade förhållanden kräver nystart.....	138
6.2.7	Den fortsatta utredningen.....	139
7	Konsekvensanalys.....	141
7.1	Förutsättningar för konsekvensanalysen.....	141
7.1.1	Kommittédirektiv.....	141
7.1.2	Metod för framtagande av konsekvensanalys.....	141
7.2	Finansiella konsekvenser	142
7.2.1	Kostnadsberäkningar för start av en ny myndighet.....	142
7.2.2	Förslag på finansiering.....	145

7.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	147
7.4	Konsekvenser för uppfyllelsen av miljömålen.....	147
	Särskilda yttranden	149
	Referenser	159
	Bilagor	
1	Kommittédirektiv 2012:77	163
2	Kommittédirektiv 2013:66	177
3	Enkät om jakt.....	183
4	Enkät till länsstyrelserna om jakt.....	189
5	Konsultrapport från Mapsec, Vad kostar en ny jaktmyndighet?.....	195

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbetsmetod

Utredningens huvuduppdrag är att se över jaktlagstiftningen i dess helhet. Därutöver ska utredningen utreda möjligheten att införa ett undantag från tillståndsplikten enligt kameraövervakningslagen (2013:460) för övervakning av vilt och utvärdera myndighetsansvaret för jakt och viltvård. I detta delbetänkande kommer utvärderingen av myndighetsansvaret att presenteras.

Utredningen har haft uppdraget att på kort tid göra en utvärdering av nuvarande myndighetsansvaret för jakt och viltvård. I myndighetsstrukturen för jakt och viltvård innefattas i huvudsak Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Viltförvaltningsdelegationerna utgör en central del av länsstyrelsernas arbete. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att utvärdera dessa delegationer. Arbetet kommer att bli färdigt under 2013. Med hänsyn till det har vi valt att utvärdera viltförvaltningsdelegationerna och länsstyrelserna först i slutbetänkandet. Detta betänkande kommer därför endast att ta ställning till om Naturvårdsverket ska vara central myndighet för jakt och viltförvaltning, om uppgiften ska föras över till annan befintlig myndighet eller om en ny fristående myndighet för jakt och viltförvaltning ska skapas.

Skälen för utvärderingen av myndighetsansvaret är inte beskrivna i direktiven. Utredningens första uppgift blev att analysera vad som utgör problemet. Vi valde att utvärdera myndighetsansvaret utifrån termen viltförvaltning, som inkluderar jakt och viltvård, men även innefattar avvägningar mellan olika intressen.

Den metod vi valde för att klarlägga vad som utgör problemet var samtal. Utöver de diskussioner som förts i expertgruppen har vi träffat en lång rad företrädare för olika organisationer och myndigheter. Därutöver har vi inhämtat kunskap från betänkanden,

propositioner, skrivelser, remissammanställningar, hemsidor, och forskning m.m. Som underlag för våra förslag har vi fört en diskussion med forskare, jämfört vår myndighetsstruktur för jakt och viltförvaltning med strukturen i Finland och Norge och dessutom gjort en analys om hur Naturvårdsverket och länsstyrelserna använder sina resurser.

Bakgrund

Utredningen anser det klarlagt att viltförhållandena förändrats. Stammarna av jaktbart vilt är i dag, i ett historiskt perspektiv, osedvanligt stora. När jaktlagen kom till 1938 var läget annorlunda. Många arter var hotade och utmaningen var att återskapa goda viltstammar. I detta arbete har viltförvaltningen, med Naturvårdsverket som ansvarig myndighet, varit framgångsrik. Detta innebär att det i dag finns utrymme för att i ökad utsträckning jaga det jaktbara viltet utan att detta hotar populationerna, att bruka utan att förbruka.

Det står även klart att viltet som helhet orsakar såväl olika näringar som samhället omfattande ekonomiska skador. I grunden måste förstås såväl berörda näringar som samhället acceptera vissa kostnader om livskraftiga stammar av vilt ska finnas. Det måste dock finnas en fungerande viltförvaltning som i görligaste mån begränsar dessa skador utan att den biologiska mångfalden hotas.

Betesskador på skog utgör i dag ett stort problem, eftersom det orsakar skogsbruket ekonomisk skada. Skogsstyrelsen uppskattade 2007 den totala årliga kostnaden för älg- och rådjurskador till två miljarder kronor.

Rennäringen är mycket hårt drabbad av rovdjur. Kostnaderna för rovdjur i rennäringen uppgår till minst 30–140 miljoner kronor om året.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) uppskattar kostnaderna för vildsvins-skador på jordbruket enbart i Södermanland till ca 17 miljoner kronor under 2009. Liknande kostnader har också beskrivits för andra delar i landet.

På samma sätt rapporteras ökade skador för yrkesfisket på grund av en ökad sälstam. Fiskeriverket uppskattade redan 2005 att kostnaderna uppgick till minst 50 miljoner kronor om året.

Problemet

Från främst jägar- och markägarorganisationer har omfattande kritik riktats mot Naturvårdsverket. Den framförda kritiken kan delas upp i följande tre punkter:

1. Naturvårdsverket är en myndighet som i alltför hög utsträckning är inriktad på bevarande av arter på bekostnad av jakt och inte heller tar hänsyn till viltets skadeeffekter på näringar.
2. Naturvårdsverket är inte drivande i jaktfrågor trots att verket är den centrala jaktmyndigheten. Här handlar kritiken både om att verket inte på eget initiativ utför uppenbara uppgifter, som till exempel att upprätta förvaltningsplaner, och att alltför lite resurser avsätts för jakt- och viltförvaltningsfrågor.
3. Naturvårdsverkets nya organisation. Naturvårdsverket har organiserat om sin verksamhet till tre avdelningar. Dessa är avdelningen för analys och forskning, avdelningen för uppdrag och avdelningen för genomförande. För jaktens del har denna omorganisation inneburit en försämring, eftersom den har splittrat den tidigare samlade kompetensen om jakt på olika avdelningar.

Utredningen har analyserat den framförda kritiken. Vår slutsats är att Naturvårdsverket inte har varit drivande i jakt- och viltförvaltningsfrågor och att det finns anledning att tro att den omorganisation som skett inte gynnat dessa frågor. I övrigt har det inte gått att objektivt belägga kritiken mot Naturvårdsverket. Vi har dock noterat att det finns ett utbrett missnöje och misstroende, främst hos markägar- och jägarorganisationerna.

Forskning, jämförelse med andra länder och en resursanalys

Utredningen har inhämtat synpunkter från viltforskare knutna till Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) om hur en myndighet för jakt och viltförvaltning borde organiseras utifrån ett vetenskapligt perspektiv. Det som framfördes var att myndigheten borde ha en långsiktig strategi, baserad på ett tvärvetenskapligt perspektiv, och att viktiga uppgifter borde vara att stödja det regionala arbetet i syfte att bidra till likabehandling i landet, sprida kunskap och med stöd av databaslösningar ha till uppgift att följa och utvärdera olika vilt-

slags populationsutveckling, och påverkan på natur och samhälle. Det efterlystes en decentraliserad organisation med representation i såväl norra, mellersta som södra Sverige. Myndigheten borde vidare ha ett naturligt utbyte med forskningen.

Vi har också jämfört med förhållandena i Norge och Finland, eftersom viltbestånd och jakttraditioner här är likartade som i Sverige. I Finland skapades nyligen en särskild nationell myndighet för jakt och viltförvaltning med regionala kontor. Erfarenheterna hittills tycks vara positiva.

Vi har också gjort en analys om hur Naturvårdsverket och länsstyrelserna använder sina resurser för jakt och viltförvaltning. Slutsatsen blev att hälften av Naturvårdsverkets resurser används för rovdjursfrågor. En stor del avser information och dialog, eftersom frågorna är konfliktfyllda.

Utgångspunkter

De stora viltstammarna med dess skadeeffekter innebär en förändring för olika samhällssektorer. Vi menar att det finns anledning att i framtiden i ökad utsträckning göra en avvägning mellan jakt och brukandet av mark eller skog, och inte som tidigare i huvudsak begränsa avvägningen till jakt och bevarande av vilt. Om en fungerande viltförvaltning samtidigt kan medverka till en utveckling av jakt som landsbygdsnäring är det positivt.

Mitt förslag

Utredningen föreslår i första hand att en ny sammanhållen myndighet för jakt- och viltförvaltning – Viltmyndigheten – bildas med bred tvärvetenskaplig kompetens. Min bedömning är att en sådan myndighet har de bästa förutsättningarna att ansvara för en väl fungerande jakt- och viltförvaltning framöver.

I andra hand – under förutsättning att verket förmår utveckla en aktiv förvaltning med en sammanhållen jakt- och viltförvaltningsenhet – föreslår jag att Naturvårdsverket behåller ansvaret.

En tredje möjlighet är att jakt- och viltförvaltningsfrågorna flyttas från Naturvårdsverket till Skogsstyrelsen eller Jordbruksverket.

Den framtida myndigheten ska ha ett särskilt uppdrag att främja jakt som näring.

Den framtida myndigheten ska ha ett nationellt råd för jakt- och viltförvaltning.

Sammantaget är det utredningens bedömning att jakt- och viltförvaltningen i Sverige behöver en nystart. Bäst ägnad att ansvara för den nödvändiga nystarten och kraftsamlingen är en ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet. En ny myndighet, Viltmyndigheten, kan arbeta utan barlast från tidigare förhållanden och inrikta sig på att skapa förtroende bland alla som berörs av jakt- och viltförvaltning.

Enligt min bedömning kan det vara svårare för Naturvårdsverket att återvinna brett förtroende och ansvara för en framtidsinriktad förvaltning med balans mellan bevarande och brukande.

Skogsstyrelsen och Jordbruksverket är främst inriktade på verksamhet knuten till skog, respektive jordbruk, medan jakt bedrivs i de mest skiftande miljöer. Det kan innebära en begränsning. En nationell jaktmyndighet ska ansvara för jakten varhelst den förekommer; i skogen och på jordbruksmark, likaväl som i fjällen och längs kusten. Risken är också uppenbar att Skogsstyrelsen och Jordbruksverket redan från början skulle lida av bristande förtroende från främst naturvårdsintressen, på liknande sätt som Naturvårdsverket i dag har förtroendeproblem hos jägar- och markägarintressen.

En myndighet med högre förtroende skulle kunna effektiviseras. I dag använder Naturvårdsverket ungefär hälften av sina resurser för jakt och viltvård till rovdjur. En stor del avser dialog och information till allmänheten för att hantera konflikterna. Om en del av dessa medel kan frigöras för aktiv viltförvaltning skulle resursutnyttjandet förbättras.

En annan effektivisering skulle vara att sammanföra befintliga resurser. Till en ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet kan föras tjänster och resurser som i dag främst finns vid Naturvårdsverket och Viltskadecenter, liksom den myndighetsliknande delen av Svenska Jägarförbundets allmänna uppdrag. Sammantaget innebär detta att en ny myndighet skulle kunna tillföras ca 35 tjänster genom en ren omfördelning. Det vi ser framför oss är att det överförs mellan 15–20 tjänster från Naturvårdsverket. Från Viltskadecenter skulle ca 7 tjänster kunna tillföras. Svenska Jägarförbundets myndighetsrelaterade uppgifter motsvarar ca 10 årsarbetskrafter.

Jag menar att jakt- och viltförvaltningens område bör förstärkas. Därför bör regeringen överväga att tillskjuta ytterligare medel. Som framgått orsakar den bristande förvaltningen näringar och sam-

hället stora skador. Jag ser det därför ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som nödvändigt att få till stånd en fungerande förvaltning. En sådan bör begränsa konflikterna och den växande polariseringen inom området. En del av dessa tjänster bör främja jakt som näring.

Med denna resursförstärkning menar jag att den nya myndigheten har förutsättningar att ge jakt- och viltförvaltning en ny start.

En jakt- och viltförvaltningsmyndighet kan placeras på en ort. Lämpligen placeras den nya myndigheten utanför Stockholm, eftersom jakt och viltförvaltning i hög grad är en landsbygdsfråga. En sådan lokalisering skulle kunna bidra till att mildra spänningarna på detta område.

Ett lämpligt alternativ är i detta fall, enligt min uppfattning, Östersund. Skäl som talar för detta är att jaktfrågorna har särskilt stor betydelse i norra delen av landet samt att samlokalisering med Naturvårdsverket då är möjlig.

En ny myndighet skulle också med fördel kunna ges en decentraliserad organisation. Förhållandena, när det gäller såväl viltstammarna som strukturen när det gäller markägande och marknyttjande, ser annorlunda ut i norra, mellersta och södra Sverige.

En möjlig lösning kan mot denna bakgrund vara att lokalisera myndigheten till tre olika orter:

Östersund – för norra Sverige (huvudkontor), samlokalisering med Naturvårdsverket

Grimsö – för mellersta Sverige, samlokalisering med Grimsö viltcenter/SLU

Jönköping – för södra Sverige, samlokalisering med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket.

Om alternativet en ny, självständig jakt- och viltförvaltningsmyndighet väljs bör en särskild utredare i en genomförandeutredning få i uppdrag att föreslå gränsdragningen när det gäller viltförvaltning – biologisk mångfald, liksom myndighetens ansvar när det gäller EU:s regelverk. Vidare ska genomförandeutredningen, i detalj planera och förbereda organisation, lokalisering och instruktion. Genomförandeutredningen bör få i uppdrag att lämna förslag till instruktion, regleringsbrev och budget. Utredningen bör även pröva om resurser/tjänster med anknytning till området kan överföras till myndigheten från andra myndigheter än de tidigare nämnda. I

instruktionen ska ingå inrättande av ett nationellt viltförvaltningsråd, samt utformningen av ett främjandeuppdrag för jakt som näring. Arbetet ska bedrivas i nära samråd med vårt fortsatta arbete.

Ekonomiska konsekvenser

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av att inrätta en ny myndighet baseras på en rapport av konsultföretaget Mapsec. I denna rapport beräknar företaget att det i dagsläget används sammanlagt ca 24 årsarbetskrafter för jakt och viltfrågor vid Naturvårdsverket och Viltskadecenter. Den totala kostnaden för dessa årsarbetskrafter (inklusive OH-kostnader som administration och lokalhyra) är i dag omkring 24 miljoner kronor om året, vilket också antas vara kostnaden för en ny myndighet med denna bemanning.

Omflyttning av verksamhet innebär också besparingar hos de aktörer som tidigare utförde den flyttade verksamheten. Dessa besparingar uppgår enligt Mapsecs beräkningar till ca 21,6 miljoner kr hos de tidigare ansvariga aktörerna i ett första skede.

Slutligen innebär en start av en ny myndighet omställnings- och uppstartskostnader. Mapsec anser det inte vara möjligt att beräkna dessa kostnader. Dock framhålls i rapporten att kostnaderna till viss del kan kompenseras av att myndigheten inte har full besättning på alla tjänster från början. Vidare uppkommer denna kostnad endast en gång och behöver därmed inte fortlöpande finansieras.

Mapsec har också gjort beräkningar utifrån de två lokaliseringalternativen, dvs. ett kontor i Östersund alternativt tre kontor placerade i Östersund, Grimsö och Jönköping. Baserat på erfarenheter hos Naturvårdsverket och Trafikanalys, vilka båda har kontor såväl i Stockholm som i Östersund, rapporterar Mapsec att merkostnaden för att sprida organisationen på flera orter främst beror på ett ökat antal resor medan administration till stor del kan skötas utan merkostnader. För administrativt arbete påpekar Mapsec att den nya myndigheten bör samarbeta med andra myndigheter, så kallade värdmyndigheter eller nyttja Statens servicecenter.

Sammantaget innebär Mapsecs beräkningar att den nya myndigheten skulle kosta 24 miljoner om året under förutsättning att endast befintliga resurser från Naturvårdsverket och Viltskadecenter utnyttjades. Naturvårdsverkets och Viltskadecenters befintliga kostnader skulle minska med 21,6 miljoner. Därmed skulle det initialt uppstå ett ökat behov av medel motsvarande 2,4 miljoner

kronor om året. Mapsec påpekar att dessa kostnader med tiden borde minska genom anpassning av verksamhet, lokalbehov och administration hos de tidigare ansvariga myndigheterna.

En myndighet med 24 anställda anser utredningen dock vara för liten för att säkerställa en effektiv och robust förvaltningsorganisation. Ett lämpligt sätt att förstärka kompetensen och som också ökar myndighetens storlek och effektivitet är att denna övertar Svenska Jägarförbundets myndighetsliknande uppgifter. I dag är förbundets kostnad för dessa myndighetsuppgifter 10 miljoner kr om året och den finansieras genom bidrag från Viltvårdsfonden. Utifrån en kostnadsjämförelse skulle det möjliggöra ytterligare 10 anställda.

För att genomföra en kraftsamling och nystart för svensk jakt- och viltförvaltning värd namnet, anser utredningen dock att ytterligare ökade personella resurser borde tillföras den nya myndigheten. Ska myndigheten dessutom ha ett näringsperspektiv och främjandeuppdrag för jakt och viltbruk kommer ytterligare resurser behövas. Om ytterligare sju årsarbetskrafter kunde tillföras skulle kostnaden öka med sju miljoner kr om året.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att enbart en överföring av befintliga resurser från Naturvårdsverket och Viltskadecenter ger en kostnadsökning på 2,4 miljoner kr om året i ett första skede. Om myndighetsuppgifter från Jägarförbundet överförs och medel från viltvårdsfonden omfördelas ger det en utökning av viltmyndigheten med tio anställda utan ökade kostnader för staten. Skulle myndigheten därutöver tillföras sju årsarbetskrafter skulle kostnaden öka med sju miljoner kr om året.

Min slutsats är därmed att det är möjligt att skapa en dynamisk och robust viltmyndighet med 40 anställda med en merkostnad som initialt skulle uppgå till drygt nio miljoner kr för staten om året. Jag föreslår att denna kostnad finansieras genom administrativa besparingar hos Naturvårdsverket och Viltskadecenter samt medel från Viltvårdsfonden, endera genom ytterligare omfördelning eller genom en mindre höjning av jaktkortsavgiften.

1 Utredningens uppdrag och upplägg

1.1 Analys av direktiven

I detta avsnitt ska direktiven analyseras. Uppdraget består av olika delar. Huvuduppdraget är att se över jaktlagstiftningen i dess helhet, inklusive detaljregler som finns i förordningar och föreskrifter. Det ingår att göra en översyn av delar av lagen om viltvårdsområden. Myndighetsansvaret för jakten och viltvården ska också utvärderas. Utredningen ska också överväga möjligheten att avskaffa den s.k. dubbla jakträtten. Vidare ska utredningen överväga hur jakten inom ramen för Sveriges EU – rättsliga åtaganden, långsiktigt kan tryggas på renbetesfjällen och på kronomarken ovanför odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten. Därutöver ska utredningen också utreda möjligheten att införa ett undantag från tillståndsplikten enligt kameraövervakningslagen (2013:460) för övervakning av vilt.

Det ska noteras att utvärdering av myndighetsansvaret ska överlämnas i ett delbetänkande redan den 1 oktober 2013, medan huvuduppdraget ska rapporteras först den 30 december 2015. Uppdraget om undantag från tillståndsplikten enligt kameraövervakningslag av vilt och frågor om arrendatorers jakträtt och utfordring av vilda djur ska redovisas i ett delbetänkande den 30 juni 2014.

Ordningsföljden kan uppfattas som något problematisk. Först ska myndighetsansvaret utvärderas och först därefter ska lagen ges ett innehåll. Nedan kommer uppdraget när det gäller myndighetsansvaret att analyseras. Analys av huvuduppdraget och uppdraget om övervakning av vilt kommer att analyseras i framtida betänkan.

I regeringen ansvarar Miljödepartementet för bevarandet av djur och fåglar. Landsbygdsdepartementet ansvarar för jakt och viltvård. Naturvårdsverket är central myndighet för jakt- och viltförvaltningsfrågor medan länsstyrelsen har ansvaret för dessa på det regionala planet. Svenska Jägareförbundet har regeringens uppdrag att leda

delar av jakten och viltvården i Sverige men båda jägarorganisationerna Svenska Jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund bidrar med att sprida upplysning och information i jakt- och viltvårdsfrågor (Jakt och Viltvård, hemsida 2013).

Skälen för utvärdering av myndigheternas ansvar anges inte i direktiven, mer än att det pekas på att viltförvaltningsdelegationerna är nya. Från många håll har framförts att det kan vara angeläget att se över delegationernas arbetssätt och det regelverk som styr dem. Det verkar finnas en enighet om det. En annan sak är förstås att det finns uppfattningar om att delegationernas inflytande är såväl för begränsat som alltför långtgående. Att utvärdera delegationerna framstår därför som naturligt. Det pågår dock för närvarande även en översyn av viltförvaltningsdelegationerna inom Regeringskansliet, ett samarbete mellan Miljödepartementet och Landsbyggsdepartementet. Arbetet kommer att vara färdigt under 2013. Med hänsyn till detta arbete anser vi att utredningens utvärdering av viltförvaltningsdelegationerna ska göras först i slutbetänkandet så att Regeringskansliets arbete kan beaktas.

Därutöver anges dock – utan att skälen beskrivs – att utredningen ska utvärdera olika myndigheters ansvar och ansvarsfördelning för att säkerställa en god jakt- och viltvård i enlighet med bestämmelserna i jaktlagstiftningen. Med detta avses i första hand Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Det pågår i nuläget en diskussion, som har sitt ursprung i en rapport från två moderata riksdagsledamöter. I denna rapport föreslås att ett samlat ansvar för förvaltning av vilda djur, såväl i Regeringskansliet som på myndighetsnivå, bör införas. Det samlade ansvaret skulle ligga på Landsbyggsdepartementet och Skogsstyrelsen (Johansson och Hjalmered 2012).

När det gäller utvärdering av myndighetsansvaret är det sammantaget oklart vad som avses. I direktiven anges bara ordet ”utvärdering”, men samtidigt ska utvärderingen enligt ordalydelsen säkerställa en god jakt- och viltvård, vilket skulle kunna innebära krav på förändring. I nuläget är det inte möjligt att förutse behovet. Det är uppenbart att utredningen på grund av sitt uppdrag måste göra en utvärdering av såväl Naturvårdsverket som länsstyrelserna. Då viltförvaltningsdelegationerna är en viktig del i länsstyrelsernas arbete med jakt och viltförvaltningsfrågor har vi beslutat att vänta med länsstyrelserna tills utvärderingen av viltförvaltningsdelegationerna är klar. Skulle denna utvärdering visa att det finns starka skäl för en förändring är det rimligt att utredningen lämnar ett sådant förslag.

I direktiven nämns Svenska Jägarförbundets allmänna uppdrag, även om direktiven inte heller här anger någon problemanalys. Det allmänna uppdraget bör dock ingå som en del i myndighetsstrukturen. Det som däremot nämns särskilt i sammanhanget är jakttidsberedning. Här anges uttryckligen att utredaren ska överväga om det bör skapas en beredning för jakttidsärenden hos ansvarig myndighet.

Utredningen ska i sitt arbete sträva efter regelförenklingar. Vidare ska utredningen analysera samhällsekonomiska och finansiella konsekvenser samt konsekvenser för uppfyllandet av miljömålen. Kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner, markägare, arrendatorer och jägare ska redovisas och för staten och kommunen ska utredaren presentera förslag till finansiering.

1.2 Utredningens upplägg

Elva experter biträder utredningen. Vi har haft fem sammanträden, varav ett i internatform. Därutöver har vi haft en stor mängd separata möten med olika experter. Vi har vidare på olika sätt haft kontakt med en mängd andra intressenter och samrått med ett stort antal myndigheter, forskare och organisationer. Utredningen har deltagit i ett landshövdingemöte och i en hearing om viltförvaltningsdelegationer. Därutöver har utredningen besökt Norge och haft kontakt med Finland för att ta del av erfarenheter i de länderna. Vi har gett professor Kjell Danell i uppdrag att göra en historisk bakgrundsbeskrivning av myndighetsansvaret och Mapsec att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag. Utredningen har även samrått med Näringslivets regelnämnd. De utredningen har träffat är följande (angett i kronologisk ordning). Många har vi haft ett flertal möten med, men det anges inte särskilt.

Landsbygdsdepartementet

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Norrskog

Länsstyrelsen i Östersund och Länsstyrelsen i Dalarna.

Skogsbrukets viltgrupp

Svenska Jägareförbundet (Jägareförbundet)

Världsnaturfonden (WWF)

Moderaterna

Jägarnas Riksförbund
Naturvårdsverket
Socialdemokraterna
Naturskyddsföreningen
Miljödepartementet
Svenska Samernas Riksförbund
Statens jordbruksverk (Jordbruksverket)
Sveriges Jordägareförbund
Skogsstyrelsen
Tomträtts- och arrendeutredningen
Sveriges Yrkesjägarförening
Rikspolisstyrelsen
Direktoratet för naturförvaltning, Trondheim, Norge
Viltskadecenter
Institutionen för ekologi, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
Institutionen för vilt och fisk, SLU
Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

1.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen disponeras på följande sätt: Kapitel 2–4 innehåller bakgrundsbeskrivningar. Kapitel 2 redovisar den nuvarande myndighetsstrukturen, dess uppgifter och gällande rätt. Kapitel 3 är en analys om vad som utgör problemet med nuvarande myndighetsstruktur. I kapitel 4 ges en historisk beskrivning av myndighetsstrukturen för jaktfrågor i Sverige, en på vetenskapliga grunder baserad beskrivning av en ansvarig myndighets uppgifter, samt redogörelser för dagens myndighetsstruktur i Finland och Norge.

Kapitel 5 och 6 innehåller utredningens överväganden. I kapitel 5 anges viktiga utgångspunkter och i kapitel 6 förslagen. I kapitel 7 redovisar vi de ekonomiska konsekvenserna av mitt förslag.

2 Bakgrund

I detta kapitel ska myndighetsstrukturen för jakt beskrivas. Det inleds med en beskrivning av ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet. Därefter följer i 2.2 en redovisning av regeringens möjlighet till styrning av sina myndigheter. I 2.3 presenteras lagstiftningen och centrala begrepp. Naturvårdsverkets uppdrag beskrivs i 2.4 och länsstyrelsernas i 2.5.

Viltförvaltningsdelegationerna inom länsstyrelserna avhandlas särskilt i 2.6 och övriga myndigheters ansvar i 2.7. Slutligen redovisar vi Svenska Jägarförbundets allmänna uppdrag i 2.8 och Jakttidsberedningen i 2.9.

2.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet

Regeringskansliet är en sammanhållen myndighet som består av statsministerns kansli, Statsrådsberedningen, de elva fackdepartementen och Förvaltningsavdelningen. Myndigheten är politiskt styrd. Regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras. Alla departement leds av ett statsråd (Så arbetar regeringen och regeringskansliet, hemsida 2013). Regeringen beslutar om Regeringskansliets indelning i departement och vilket departement som ansvarar för vilka frågor. Departementschefen styr i sin tur över den interna organisationen inom departementet.

När departement kommer till, läggs ner eller när uppgifter och ansvar mellan flera departement förändras, kallas detta för departementsombildning. En departementsombildning beslutas genom att regeringen fattar beslut om ändring i förordningen med instruktion för Regeringskansliet. Departementsombildningen sker då förordningsändringen träder i kraft. Departementschefen fattar sedan beslut om de ändringar i respektive arbetsordning som följer av organisationsförändringarna. Innebörden är därmed att det är förordning

(1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet som styr ansvarsfördelningen. Av bilagan, punkt 8, följer att Landsbyggsdepartementet ansvarar för bl.a. förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden som avser jakt och viltvård och bl.a. myndigheterna Skogsstyrelsen, SLU och Jordbruksverket. Av punkt 9 framgår att Miljödepartementet ansvarar för bl.a. förvaltningsärenden som gäller miljöbalken, t.ex. frågor om biologisk mångfald, lagstiftningsärenden om miljöskydd och Sveriges ekonomiska zon och bl.a. myndigheterna Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Socialdepartementet ansvarar för länsstyrelserna.

Innebörden av detta är att ansvaret för vilda däggdjur och fåglar är delat i Regeringskansliet. Miljödepartementet ansvarar för bevarandet genom ansvaret för den biologiska mångfalden och Landsbyggsdepartementet för brukandet genom dess ansvar för jakten och viltvården.

Det är inte ovanligt med delade ansvar i Regeringskansliet. Beslut i frågor eller ärenden som löper tvärs över departementsgränserna och berör flera departements verksamhetsområden förbereds gemensamt av de berörda departementen. Oftast sker det genom att tjänstemän från berörda departement tillsammans diskuterar frågan. Ibland kan även statssekreterarna vara inblandade. Om det inte går att uppnå enighet i den gemensamma beredningen, får frågan diskuteras av hela regeringen innan den fattar beslut (Arbetet i regeringskansliet, hemsida 2013).

Av instruktionen följer att förordningar ska handläggas i det departement som förvaltningsärenden hör till och andra lagstiftningsärenden ska handläggas i det departement som är lämpligast.

För den aktuella lagstiftningen innebär det att Landsbyggsdepartementet ansvarar för jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905), lagen om viltvårdsområden (2000:592), förordning (1971:1152) om allmänna jordbruksärenden, viltskadeförordning (2001:724) och förordning (2009: 1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Det departementet ansvarar även för renlagstiftningen som reglerar samebymedlemmars jakträtt. Däremot ansvarar Miljödepartementet för miljöbalken, artskyddsförordningen (2007:845), förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och förordning (2009: 1474) om viltförvaltningsdelegationer.

Av stor betydelse för lagstiftning och tillämpning är det internationella regelverket, särskilt Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet. Dessa direktiv är införlivade i svensk lagstiftning. Det är

Miljödepartementet som genom sitt ansvar för biologisk mångfald som sköter kontakterna med EU i dessa frågor.

2.2 Regeringens styrning

Enligt 1 kap, 1 § regeringsformen (RF) utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Det är folket som väljer en riksdag, som väljer en statsminister, som utser en regering. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter. Myndigheterna ska förverkliga regeringens politik.

Regeringens befogenheter att styra myndigheterna är långtgående, men regeringen bestämmer själv i vilken utsträckning den vill använda sig av sina befogenheter. Regeringens befogenheter begränsas dock framför allt av förbudet mot s.k. ministerstyre, som innebär att ett enskilt statsråd – inte heller regeringen – får ge direktiv eller anvisningar om hur ett särskilt ärende ska hanteras. Förbudet gäller vid handläggning av ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun och vid myndighetens lagtillämpning i det enskilda fallet (12 kap. 2 § RF). Styrningen av statliga verksamheter och myndigheter är av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det mandat väljarna har gett dem. Regeringens styrning kan exempelvis avse prioriteringar och utvecklingsaspekter.

Regeringens övergripande förvaltningspolitiska mål är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete (prop. 2009/10:175 s. 27). Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning för att verksamheten bedrivs effektivt samt enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt, att den fortlöpande utvecklas samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Den svenska förvaltningsmodellen medför alltså en hög grad av delegerat ansvar från regeringen till myndigheterna. Denna delegering förutsätter att regeringen styr, men också att den följer upp myndigheternas verksamhet. Myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas är en viktig komponent i den svenska förvaltningen som medför många fördelar. Genom denna handlingsfrihet ges förutsätt-

ningar för demokratiska beslut att få avsett genomslag. Principen lägger också grunden till att myndigheterna på ett självständigt sätt ska kunna sköta sin dagliga verksamhet på ett effektivt och rätts-säkert sätt (prop. 2009/10:175).

Myndigheterna under regeringen står i ett lydndsförhållande till regeringen, inte till riksdagen eller medborgarna. Det är regeringen kollektivt som lämnar uppdrag till myndigheterna och därmed delegerar en del av sina befogenheter. Enskilda statsråd har inga befogenheter att styra underlydande myndigheter. Som en följd av regeringens ansvar inför riksdagen för rikets styrelse är regeringen också ytterst ansvarig inför riksdagen för myndigheternas handlande.

Regeringskansliet har en strategiskt viktig uppgift i att ta fram underlag som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut som styr statsförvaltningen. Analyser av hur övergripande mål kan omvandlas till uppgifter och i förekommande fall verksamhetsmål behöver göras. Detta förutsätter att verksamheter och myndigheter analyseras ur ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv och att informationen i de underlag som lämnas till Regeringskansliet i form av t.ex. rapporter från myndigheter tillvaratas. Myndigheternas instruktioner är ett grundläggande instrument för regeringens styrning av statsförvaltningen. Med instruktionen bestämmer regeringen en myndighets uppgifter, ledningsform och andra förhållanden som är specifika för myndigheten.

Regeringen beslutar också varje år om regleringsbrev i syfte att styra den verksamhet som statliga myndigheter utför. Regleringsbreven anger de finansiella förutsättningarna för de olika verksamheterna samt i förekommande fall tillkommande mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Den årliga dialogen mellan den politiska ledningen och myndighetsledningen är en viktig del i regeringens uppföljning av myndigheterna (prop. 2009/10:175 s. 113). Myndighetsdialogen (tidigare benämnd mål- och resultatdialog) är en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet m.m. med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning. Dialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet samt ge möjligheter att diskutera den framtida inriktningen av verksamheten.

Emellanåt behöver verksamheter och organisationer prövas mer ingående än vad som sker i samband med det ettåriga perspektivet. Vilken information som behövs i dessa sammanhang varierar. Sådana omprövningar kan exempelvis avse att mer i grunden ifrågasätta en verksamhet eller att omstrukturera statlig verksamhet, exempelvis

avveckla eller etablera en ny verksamhet. Den information som beslutsfattare efterfrågar vid en omprövning syftar till att få olika handlingsalternativ belysta. Denna typ av omprövningar bör göras utifrån ett allsidigt underlag från myndigheter, den akademiska forskningen, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan, andra länder m.m.

Ibland fordras en djupare analys. För att en opartisk bedömning ska erhållas utförs sådana analyser som regel av någon annan än den berörda myndigheten. Regeringens utvärderingsresurser är fördelade på många olika myndigheter. Inom vissa områden finns fristående utvärderingsmyndigheter. De områden som saknar sådana myndigheter utvärderas som regel genom att regeringen ger ett uppdrag till Statskontoret eller till en kommitté. Statskontoret ska på regeringens uppdrag bistå med utredningar, utvärderingar samt uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet samt övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. Statskontoret är anslagsfinansierat för att utföra utvärderingar, uppföljningar m.m. åt regeringen.

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvecklat en standardiserad metod för myndighetsanalyser i syfte att ge Regeringskansliet snabb hjälp med en viss genomlysning. En myndighetsanalys kan på relativt kort tid ge en fristående och fördjupad bedömning av hur väl en myndighet eller verksamhet fungerar.

Kommittéväsendet karakteriseras också av en stor flexibilitet och ger därmed möjligheter att hitta olika former för att skaffa kunskap inom olika områden. Kommittéväsendet har en viktig funktion i att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och ska därför användas strategiskt i detta syfte. Även Riksrevisionens granskningar ger värdefull information som stöd för styrning (hela beskrivningen av regeringens styrning är en sammanfattning av promemoria, Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av statliga verksamheter och myndigheter, Socialdepartementet, Enheten för statlig förvaltning, 2011-07-13).

2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Bakgrunden var bl.a. att Riksrevisionen i sin rapport (Rir 2006:2) funnit att så mycket som 40 % av verkets arbete, förutom internt stöd, bestod av verksamheter inom politikutformning. Av dessa är regeringsuppdrag och arbete inom EU på regeringens uppdrag två centrala delar, vilka

ökat markant under senare år och fortsätter att öka. Under år 2006 förväntades verket arbeta med minst ett 80-tal uppdrag. Deltagandet i politikutformande arbete ökade således. Arbetet åt regeringen föranledde inga extra resurser till Naturvårdsverket. Eftersom även genomförandeuppgifterna blivit mer omfattande och komplicerade blev det allt svårare för verket att finna tillräckliga resurser för att genomföra miljöpolitiken.

Av direktiven till utredningen framgick bl.a. att behovet av samarbete med och stöd till myndigheter och andra aktörer hade ökat och arbetet hade blivit mer komplext i takt med att ambitionerna på miljöområdet höjts. Verkets uppgifter ställde höga krav på kompetens och samordning inom myndigheten. I sitt budgetunderlag hade Naturvårdsverket de senaste åren anfört att ökade resurser behövdes för att klara verksamheten med bibehållen ambitionsnivå och kvalitet inom verkets hela ansvarsområde, bland annat till följd av att förväntningarna på verkets medverkan i arbetet nationellt, i EU och internationellt hade fortsatt att öka. Riksrevisionen ansåg i sin granskning av regeringens styrning av Naturvårdsverket (RiR 2006:2) att regeringen i vissa viktiga avseenden inte förmått ge Naturvårdsverket goda förutsättningar för att genomföra miljöpolitiken. Riksrevisionen pekade bl.a. på tillströmningen av regeringsuppdrag och EU-arbetet. Regeringen bedömde därför att en fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet behövde genomföras för att ge underlag för en effektivare styrning av myndigheten.

Utredningens slutsatser redovisas i betänkandet Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62). Slutsatsen om regeringens styrning blev att det saknades en övergripande styrning och diskussion om vilka som är verkets strategiskt viktiga uppgifter. Utredningen föreslog bl.a. en styrning med fleråriga mål- och strategiperioder och att samordningsfunktionen på Miljödepartementet blev resursstarkare (a.a. Sammanfattningen). Utredningens övergripande slutsatser i övrigt redovisas nedan under 2.3.1.

2.3 Lagstiftningen och centrala begrepp

Enligt jaktlagen är allt vilt (däggdjur och fåglar) fredat, även deras bo och ägg. Sedan finns det undantag som medför att det är tillåtet att jaga vissa arter. I jaktförordningen står vilka arter som får jagas, när och var de får jagas och hur jakten får genomföras. Det är regeringen som styr över jaktförordningen. Jaktlagstiftningen behand-

lar varje art för sig, medan de internationella konventionerna också likt jaktlagstiftningen pekar ut hotade arter men därutöver också har ett vidare perspektiv som inkluderar hela ekosystem och den biologiska mångfalden.

I den nuvarande jaktlagen definieras vilt i 2 §. Med vilt avses i lagen vilda däggdjur och fåglar. Som framgått tidigare är enligt jaktlagen allt vilt fredat. Jakt får bara ske om det framgår av lagen eller föreskrifter. Av 10 § följer sedan huvudregeln att fastighetsägaren har jakträtten på den mark som tillhör fastigheten.

Det finns allmän jakt, licensjakt och skyddsjakt. Med allmän jakt avses att ett vilt får jagas fritt under vissa tider av året. Med licensjakt menas att ett vilt får jagas efter tillstånd. Exempel på licensjakt är jakt på älg och björn. Slutligen finns skyddsjakt, som riktas mot vilt som orsakar skada.

Sverige är bundet Av Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet. Innebörden av det finns beskrivet i propositionen En ny rovdjursförvaltning, 2008/09:210, avsnitt 5.1:

Art- och habitatdirektivet har till syfte att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter (artikel 2). Åtgärder som vidtas enligt direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus. Åtgärderna ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Uttrycket ”gynnsam bevarandestatus” är centralt i direktivet. En bedömning av om det är möjligt att göra undantag från artskyddet utgår från hur åtgärden påverkar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos de skyddade arterna. I bilagor till direktivet är de skyddade arterna listade. Dessa arter ska uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus.

Direktivet skiljer mellan dels de arter som finns upptagna i bilaga 4, vilka kräver ett strikt skydd enligt artiklarna 12 och 13, dels de arter som finns upptagna i bilaga 5 och där kontroll och utnyttjande regleras i artiklarna 14 och 15. Bevarandestatusen anses ”gynnsam” när den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av dess livsmiljö, när artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid och när det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt. Varje medlemsland inom EU ska välja ut områden med utgångspunkt i de listor över livsmiljöer och arter som finns i bilagor till art- och habitat- och fågeldirektiven. Varje medlemsland ska också bidra med områden i proportion till hur stor andel landet har av livsmiljön eller arten samt med så mycket som behövs för att bevara den långsiktigt.

Områdena bildar tillsammans nätverket Natura 2000, där alla EU-länder är skyldiga att vidta åtgärder för att uppnå och bevara gynnsam

bevarandestatus för de arter och naturtyper som omfattas av nätverket. Björn, varg och lodjur tillsammans med ytterligare 50 svenska djurarter finns upptagna i art- och habitatdirektivets bilaga 4 och kräver därmed särskilt skydd. Av direkt praktisk betydelse för Sveriges möjligheter att utforma rovdjurspolitiken är artiklarna 12–16 i art- och habitatdirektivet som reglerar frågan om artskydd. Enligt artikel 12.1 får de strikt skyddade arterna inte avsiktligt fångas eller dödas. De får inte heller avsiktligt störas, särskilt under parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Deras parningsplatser eller rastplatser får slutligen inte skadas eller förstöras. Enligt direktivet är det för de strikt skyddade arterna förbjudet att förvara, transportera och försälja exemplar av djur som samlats in i naturen (artikel 12.2). Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna också införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av strikt skyddade arter. Mot bakgrund av den insamlade informationen ska medlemsstaterna vidta de forsknings- och bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna (artikel 12.4).

Direktivet ger möjligheter till undantag från skyddskraven under vissa förutsättningar. Undantagen regleras i artikel 16.1 a–e. För att medlemsstaterna ska få tillämpa undantagen förutsätts enligt artikel 16.1 att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Om dessa grundläggande förutsättningar är uppfyllda så kan undantag göras

- a) för att skydda 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 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 samt återinplantering m.m., eller
- e) för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de förtecknade arterna i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Art- och habitatdirektivet förbjuder således som huvudregel avsiktligt dödande av björn, varg och lodjur. De möjligheter till undantag från huvudregeln som direktivet medger genomförs med motsvarande bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Fågeldirektivet skyddar alla vilda fåglar som förekommer naturligt inom gemenskapen. Medlemsstaterna ska förbjuda avsiktligt dödande eller infångande av fåglar, avsiktligt förstörande av eller skadegörelse på deras

bon och ägg, insamlande 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. Medlemsstaterna ska också förbjuda förvarande av fågelarter som det är förbjudet att jaga. Enligt fågeldirektivets artiklar 1 och 5 är samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom Europeiska unionen fredade. Det är därför förbjudet att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar. Av artikel 7 följer dock att de fåglar som finns upptagna i bilaga 2 till direktivet får jagas i enlighet med nationell lagstiftning under vissa förutsättningar.

Direktivets artikel 9 medger undantag från förbudet att döda och fånga fåglar, om det inte finns någon annan lämplig lösning och om vissa i artikeln angivna anledningar föreligger.

Undantagsbestämmelser som motsvarar direktivets finns i jaktlagen och jaktförordningen. Bestämmelserna omfattar bl.a. kungsörn. Direktivet ålägger vidare medlemsstaterna att enligt artikel 4 och bilaga 1 utse särskilda skyddsområden för kungsörn.

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173, sid 99) anförde regeringen:

Som redan framhållits i avsnitt 3.10 bör begreppet gynnsam bevarandestatus ha en målstyrande roll i det fortsatta naturvårdsarbetet, såväl när det gäller populationer och arter som naturtyper.

(sid 99, under avsnittet Artbevarande förutsätter bevarande av livsmiljöer). Begreppet har således sedan drygt tio år tillbaks haft en central betydelse för hela det statliga naturvårdsarbetet i Sverige, rörande såväl arter/populationer som naturtyper.

Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet är inte införlivade i jaktlagen utan i jaktförordningen och i artskyddsförordningen samt i miljöbalken och i förordningen om områdesskydd. I artskyddsförordningen är de arter som anges i Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet listade. I Art- och habitatdirektivet anges exempelvis att arter som markerats med N inte avsiktligt får fångas eller dödas. För exempelvis varg finns det en sådan beteckning. Sedan finns det olika undantag, möjlighet till dispenser och hänvisningar till jaktlagstiftningen.

Begreppet ”jaktbart vilt” används ibland. Med det avses en art som får jagas. Det saknas i dag en juridisk definition. I första hand handlar det om sådant vilt som får jagas fritt under de bestämda jakttiderna. Även det vilt som får jagas med licensjakt inryms i begreppet enligt vissa. Gemensamt för detta vilt borde vara att det är arter som uppnått gynnsam bevarandestatus och därför får jagas genom allmän jakt eller licensjakt. En del av dessa arter omfattas dock för-

mellt av direktiven, exempelvis omfattas alla vilda fåglar av Fågel-direktivet

Samtidigt har dock regeringen lagt fast att termen gynnsam bevarandestatus är ett centralt begrepp i målstyrningen inom svensk miljöpolitik, på ett sätt som medför att det omfattar allt vilt i Sverige. Det bör dock betonas att detta är *vid sidan av* den innebörd och rättsverkan som begreppet har enligt EU – direktiven.

Det finns en enighet om att jakt hänger samman med biologisk mångfald. Hur detta samband ser ut finns det varierande uppfattningar om.

Jakt kan ses som en viktig komponent i förvaltandet av viltpopulationer och är i vissa fall nödvändigt för att behålla viktiga areella näringar som t.ex. skogsbruk, jordbruk och rennäring. Det är då frågan om att minska skador på skog, mark och tamdjur genom reglering av t.ex. älg-, vildsvins- och rovdjurspopulationer.

Jakt kan även behövas för att behålla biologisk mångfald i naturen genom att reglera arter som vid en för hög täthet har en negativ effekt på andra arter. I dag kan man använda älgjakt för att öka förekomsten av lövskog- och tallskogshabitat eller jakt på rödräv för att skydda fjällräv. Detta är därmed ett exempel på jakt som verktyg för att behålla biologisk mångfald.

I vissa fall är det de areella näringarna som genom sin närvaro säkerställer biologisk mångfald som t.ex. naturbete eller rennäring och därmed kan jakt på arter med negativ inverkan på dessa näringar ha en indirekt positiv effekt på biologiska mångfalden.

Andra menar att arbetet med biologisk mångfald är överordnat jakt. Biologisk mångfald är enligt detta synsätt det överordnade som kan indelas i områdesskydd, inventering, övervakning, ekosystemtjänster, friluftsliv och förvaltning. I förvaltningen ingår skötsel och jakten. Här utgår man från att internationella konventioner ger Sverige en skyldighet att arbeta för biologisk mångfald och områdesskydd. Allt vilt lever i ett ekosystem. Även om älg har uppnått gynnsam bevarandestatus är älgen vargens mat. Arbetet för biologisk mångfald innebär därför en skyldighet att skydda älgen.

2.4 Naturvårdsverkets uppdrag

2.4.1 Uppgifter

Naturvårdsverket har enligt sin hemsida tre huvuduppgifter. Dessa är att:

- ta fram kunskap och underlag som används för att utveckla eget och andras miljöarbete
- bidra till att utveckla miljöpolitiken genom att ge regeringen bra beslutsunderlag och genom att skapa drivkraft i arbetet inom EU och internationellt
- genomföra miljöpolitiken.

Naturvårdsverket är ansvarig jaktmyndighet. Enligt nuvarande instruktion, förordning (2012: 989) 1 § är Naturvårdsverket förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Av 3 § finns en uppräkningslista av vad verket särskilt ska ägna sig åt. Det är enligt punkterna 1–3 att ansvara för central tillsynsvägledning, samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete, bevaka allmänna miljövärdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar. Enligt punkt 11 ska verket samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön. Av punkt 20 följer att Naturvårdsverket ska ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen. I 4 § anges att Naturvårdsverket ska delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt.

Som anförts under 2.2 var Naturvårdsverket under åren 2007/2008 föremål för en statlig utredning. Den utredningens övergripande slutsats var att verket i många avseenden bedrev ett förtjänstfullt arbete, men att verket hade svårigheter att fullt ut uppfylla alla de mycket omfattande och skilda krav som ställs. Miljöarbetet har stor komplexitet och det är många aktörer som behöver samverka. I det interna arbetet fanns brister i bl.a. strategisk styrning, prioritering och uppföljning. För att göra den fördjupade utvärderingen mer självständig och för att utvidga utvärderingsperspektiven föreslog

utredningen att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, inrättas. Enligt förslaget skulle Miljömålsinstitutet ha två huvuduppgifter; dels ett övergripande strategiskt och samordnande ansvar för miljömålsfrågorna, dels en granskande verksamhet. Forskning och omvärldsbevakning skulle utgöra ett stöd för Miljömålsinstitutets arbete med de två huvuduppgifterna (Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62, sammanfattningen). När det gäller specifikt jakt behandlas inte det i betänkandets slutsatser. Däremot finns i bilaga 3 en beskrivning av Naturvårdsverkets uppgifter och svårigheter när det gäller jakt och skydd av natur och hotade arter. Enligt den beskrivningen svarar Naturvårdsverket för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen. Därtill har man ett övergripande ansvar för skyddet av hotade arter i landet och efterlevnaden av EU:s lagstiftning på området. Då implementeringen av dessa krav till stor del återfinns i jaktlagstiftningen, medför detta ett omfattande ansvar för Naturvårdsverket. Det rör sig om en stor mängd arbetsuppgifter av olika slag. De mest uppmärksammade av dessa är besluten om skyddsjakt och licensjakt på de fyra stora rovdjuren. Därtill kommer att skyddsjakten och jakten på de stora rovdjuren är allmänt kontroversiell och väcker stort massmedialt intresse. Det stora intresset för dessa ärenden gör att de genererar mycket arbete för personalen och förbrukar stora resurser (a.a. bilaga 3).

Efter utredningens publicering har dock länsstyrelserna tagit över en del av besluten om rovdjur, se avsnitt 2.4. I dag gäller att Naturvårdsverket är övergripande myndighet för beslut om skyddsjakt och licensjakt på alla de stora rovdjuren. Naturvårdsverket kan delegera rätten att besluta om jakt till länsstyrelser. För närvarande gör man det i län med fasta stammar av arten i fråga, det vill säga att det varit föryngring i enlighet med fastställda miniminivåer av arten i länet de senaste tre åren. I dag jagas björn och lodjur på licensjakt, medan man för varg och järv kan få tillstånd till skyddsjakt. Där Naturvårdsverket har delegerat beslutanderätten kan länsstyrelserna med stöd av jaktlagstiftningen besluta om licensjakt och skyddsjakt på stora rovdjur. Det är Naturvårdsverkets eller länsstyrelsernas regionala beslut som tydliggör villkoren för licensjakten på björn och lodjur. Skyddsjakt används för att förebygga och minska allvarliga skador som rovdjuren orsakar. En förutsättning är att inga andra lämpliga åtgärder finns i det speciella fallet och att artens fortlevnad på lång sikt inte hotas. Länsstyrelserna ska följa samma regelverk i jaktlagstiftningen som Naturvårdsverket i beslut om skyddsjakt

och licensjakt. Särskilda föreskrifter har tagits fram för länsstyrelsernas beslut om licensjakt.

En annan viktig uppgift för Naturvårdsverket är att ta fram nationella förvaltningsplaner. Det görs i dag för björn, varg, järv, lodjur, kungsörn, vildsvin och skarv. Utifrån de nationella förvaltningsplanerna tar sedan länen fram regionala förvaltningsplaner. För älg tar älgförvaltningsgrupperna fram förvaltningsplaner på regional nivå i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter. Havs- och Vattenmyndigheten tar fram nationella förvaltningsplaner för gråsäl och knubbsäl som sedan ligger till grund för Naturvårdsverkets skydds-jaktsbeslut.

Därutöver har Naturvårdsverket många andra uppgifter om jakt. Verket meddelar föreskrifter, beslutar i ärenden och har samordnande uppgifter. Det finns tio gällande föreskrifter om jakt, vilt och viltvård och sex om art- och områdesskydd. Befogenheten för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter enligt jaktförordningen är omfattande. Den innefattar exempelvis frågor om ansökningsavgifter, jaktformer och jaktmetoder, fångstredskap, vilthägn, eftersök och omhändertagande av trafikskadat eller dödat vilt, ersättning ur viltvårdsfonden och utsättning av vilt samt älgavgift.

När det gäller ärenden är det till stor del fråga om överklagbara beslut i enskilda fall. Exempel på sådana är godkännande av fångstredskap (bl.a. fällor), undantag från förbudet enligt 31 § jaktlagen att använda motorfordon vid jakt, tillstånd till att fånga in djur på annans mark för märkning eller undersökning och utbetalningar från älgvårdsfonden. När det sedan gäller kategorin samordningsuppgifter rör dessa frågor som samråd, att ta emot rapporter, att ha ett övergripande ansvar för att bevaka gynnsam bevarandestatus, att administrera befintliga register kopplade till jakt. Exempel på arbetsuppgifter här är:

- fastställa miniminivåer för antalet rovdjur i varje rovdjursförvaltningsområde
- fastställa inventeringsresultat
- följa länsstyrelsernas arbete på regional nivå
- fördela medel till länsstyrelserna för rovdjursinventering, akutverksamhet, informationsinsatser och viltskador
- ge vägledning och information
- fördela medel till viltforskning

- föra register över avlagd jägarexamen
- föra register över det statliga jaktkortet.

2.4.2 Organisation

Av instruktionen för Naturvårdsverket framgår att det leds av en generaldirektör och att det finns ett insynsråd, som består av 10 personer. Därutöver finns Tillsyns- och föreskriftsrådet som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område. Det rådet består av företrädare för Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Jordbruksverket. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna. Slutligen finns det inom Naturvårdsverket Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Rådet är ett rådgivande organ som ska:

- bidra med kunskap i det internationella arbetet inom ramen för den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster
- vara rådgivande till berörda myndigheter i det arbete som bedrivs med anledning av att Sverige är part till Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald och andra internationella instrument med anknytning till frågor om biologisk mångfald.

Tidigare har det funnits ett betydligt större antal råd inom Naturvårdsverket. Vid tidpunkten för den statliga utredningens översyn av Naturvårdsverket fanns det så många som tolv råd, varav elva var inrättade av regeringen. Råden hade olika arbetsuppgifter och befogenheter.

Utredningen gjorde bedömningen att råden bidrog till en bättre ärendehantering och informationsspridning, men att det fanns flera nackdelar med att regeringen styr sådana råd. Naturvårdsverkets ansvar blir otydligt och verkets möjligheter till prioriteringar och anpassning av arbetsinsatser minskar. Utredningen ansåg att Naturvårdsverkets möjligheter att avgöra om ett råd behövs och att styra rådets verksamhet borde öka. Utredningen föreslog att regleringen av Avfallsrådet, Friluftsrådet, Havsmiljörådet, Miljöforsknings-

nämnden, Rådet för investeringsstöd, Rådet för rovdjursfrågor och Rådet för utsläppsrätter tas bort ur Naturvårdsverkets instruktion. I de fall ärendehantering kräver samråd med andra myndigheter eller organisationer borde regeringen försäkra sig om att så sker. Utredningen föreslog att SamHav, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Miljömålsrådet och Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald även fortsättningsvis regleras av regeringen (Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket SOU 2008:62, sammanfattning).

Utöver de råd som Naturvårdsverket enligt sin instruktion ska ha finns det även ett råd, Rådet för rovdjursfrågor. Det är ett rådgivande organ till Naturvårdsverket i genomförandet av rovdjurspolitiken. Det består av representanter för jägare, naturorganisationer, djurägare och länsstyrelserna.

Naturvårdsverket har under den senaste tiden genomgått en större omorganisation. Skälen för det var att skapa en organisation som speglar de tre huvuduppgifterna. Uppdragets tre delar, ta fram kunskap, ge regeringen underlag och genomföra miljöpolitiken avspeglar sig nu i organisationen där varje del av uppdraget motsvaras av en avdelning:

- avdelningen för analys och forskning
- avdelningen för uppdrag
- avdelningen för genomförande.

Dessutom finns avdelningen för verksamhetsstöd och strategiska funktioner för personal, information samt styrning och uppföljning (Organisation, hemsida 2013). Från Naturvårdsverket har uppgetts att det har varit viktigt att skapa en organisation som speglar kundernas behov. Eftersom verket i dag i hög grad är en ”beställarorganisation”, måste det återspeglas.

2.5 Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna ansvarar för den regionala förvaltningen av vilt. Länsstyrelsens uppgifter spänner över många områden och inkluderar allt ifrån upplåtelse av jakt till rena administrativa uppgifter och ärendehantering i enskilda jaktfrågor.

2.5.1 Upplåtelse av jakt på statens mark och vatten

Länsstyrelserna har uppgiften att upplåta jakt på vissa av statens marker och vatten. Länsstyrelsen kan genom enskilda tillstånd eller föreskrifter upplåta jakt på allmänt vatten samt på holmar, klippor och skär som inte hör till något hemman (12 § Jaktlag 1987:259, 47 § Jaktförordning 1987:905).

Tidigare upplät länsstyrelserna även jakt på kronoholmar men detta sköts numera av Statens Fastighetsverk. Antalet tillstånd för sådan jakt är relativt få. Vidare har länsstyrelsen också uppgiften att upplåta jakt på statens mark ovan odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbottens län samt på renbetesfjällen i Jämtlands län (3 § Rennäringsförordning 1993:384). Denna jakt är av en betydligt större kvantitet och tillgänglig för en större grupp än jakten längs kusten.

Dessutom är länsstyrelsens uppdrag rörande jakten ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen inte reglerad i jaktlagstiftningen utan regleras genom rennäringslagsstiftningen och föreskrifter från Jordbruksverket.

2.5.2 Administration av licensjakt på vissa arter

För jakt på vissa arter krävs licens. Licensen gäller för ett registrerat eller fastställt område, ett så kallat licensområde. På ett licensområde tilldelas ett antal djur av en viss art vilka får fällas. Då jägaren har fällt ett djur ska detta inrapporteras till länsstyrelsen inom angiven tid beroende på djurart. Länsstyrelsen har i uppdrag att administrera jakten på de vilt vilka kräver licens för att få jagas. Hur licensjakt ska genomföras regleras genom naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2011:7, NFS 2010:7 och NFS 2010:15)

Länsstyrelsen tar emot ansökningar om registrering av licensområden för älg. Utifrån områdenas lämplighet beslutar länsstyrelsen om nya licensområden ska registreras samt ifall befintliga områden av något jaktligt skäl eller på licensinnehavarens begäran ska avregistreras. Länsstyrelsen beslutar också om antalet djur som får fällas på respektive licensområde, så kallad tilldelning. Efter jakttidens slut eller då älg fällts ska jägaren meddela länsstyrelsen resultatet från genomförd jakt.

Länsstyrelsen i Skåne beslutar också om kronhjortsområden i Skåne län. Ett kronhjortsområde kan jämföras med ett licensområde för älg där länsstyrelsen registrerar och avregistrerar kronhjorts-

områden samt tilldelar antalet kronhjortar som får fällas inom dessa områden. Senast två veckor efter avslutad jakt rapporterar jägarna jaktresultatet till länsstyrelsen.

I de län där kriterierna för jakt på björn uppfylls enligt Jaktförordningen (1987:905) kan länsstyrelsen efter delegeringsbeslut från Naturvårdsverket även besluta om och administrera licensjakt på björn i av länsstyrelsen fastställda områden. Vid licensjakt på björn beslutar länsstyrelsen om licensområdets geografiska läge samt tilldelar antalet björnar som får fällas inom respektive licensområde. Fälld eller påskjuten björn rapporteras till länsstyrelsen senast samma dag och därefter ska fälld björn besiktas av länsstyrelsen förordnad besiktningsman.

I likhet med jakt på björn kan länsstyrelsen besluta om licensjakt på lodjur efter beslut från Naturvårdsverket. Länsstyrelsens uppgifter vid licensjakt på lodjur följer i allt väsentligt länsstyrelsens uppgifter vid licensjakt på björn vilka beskrivits ovan.

2.5.3 Administration av jakt inom älg- och kronhjortsskötselområden

Jakt på älg och kronhjort kan förutom på licensområden även medges på så kallade älg- och kronhjortsskötselområden. Inom denna typ av skötselområden medges ett större lokalt inflytande över hur de jaktliga resurserna förvaltas i jämförelse med licensområden där länsstyrelsen beslutar om tilldelning.

Länsstyrelsen tar emot ansökningar om registrering av älgskötselområden vilka också innehåller skötselplaner, förteckning av ingående fastigheter samt intyg om berörda jakträttshavares godkännande av ansökan. Utifrån områdenas lämplighet beslutar länsstyrelsen om nya älgskötselområden ska registreras samt fastställer medföljande älgskötselplan. Länsstyrelsen kan på jaktliga skäl eller på älgskötselområdets begäran avregistrera älgskötselområden. Jaktliga skäl för avregistrering kan vara utebliven anmälan om jaktresultat, utebliven betalning eller väsentliga avvikelser från älgskötselplanen vilket kräver att länsstyrelsen kontinuerligt följer upp att jakt sker i enlighet med skötselplanerna. Länsstyrelsen ska dessutom regelbundet göra översyn av skötselplaner och vid behov vidta åtgärder.

Länsstyrelsen fastställer målsättningen för skötseln av kronhjort inom länet samt minsta yta för ett kronhjortsskötselområde. På samma sätt som för älgskötselområden tar länsstyrelsen emot ansök-

ningar om Kronhjortskötselområden innehållande skötselplaner, förteckning av ingående fastigheter samt intyg om berörda jakträtts-havares godkännande av ansökan. Länsstyrelsen beslutar därefter om registrering och avregistrering av kronhjortsskötselområden samt genomför regelbunden översyn av skötselplanerna för att vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

2.5.4 Administration av jakt inom älgförvaltningsområden

Utöver länsstyrelsens ansvar för den älgjakt som sker inom licensområden för älg eller älgskötselområden, har Länsstyrelsen också ansvar för att uppnå en övergripande och regionalt förankrad förvaltning av älgstammen inom länet. Förvaltningen av älg ska vara ekosystembaserad och utövas inom enskilda älgstammars utbredningsområden, så kallade älgförvaltningsområden. Länsstyrelsen ska inrätta älgförvaltningsområden med tillhörande älgförvaltningsgrupper samt utse ordförande och deltagare för respektive grupp.

Den inrättade älgförvaltningsgruppen ska vart tredje år upprätta en älgförvaltningsplan för sitt område vilken sedan ska godkännas av länsstyrelsen. Älgförvaltningsplanen ska ligga till grund för jaktens utövande inom älgskötselområden och länsstyrelsens tilldelning inom licensområden.

2.5.5 Administration av viltvårdsområden

Viltvårdsområden är ett av länsstyrelsen beslutat område där två eller flera fastighetsägare samverkar kring vård och förvaltning av vilt inom området. En viltvårdsområdesförening kan också besluta om särskilda regler kring jakt för vissa arter inom viltvårdsområdet så länge dessa är i enlighet med övrig jaktlagstiftning. Länsstyrelsen beslutar efter ansökan från fastighetsägare om bildande av viltvårdsområden samt fastställer föreningens stadgar.

Länsstyrelsen administrerar också förändringar i viltvårdsområdets sammansättning samt kan efter ansökan från viltvårdsområdet, på grund av styrelse saknas eller ifall viltvården inom området allvarligt missköts upplösa viltområden.

2.5.6 Insamling och återrapportering om jaktresultat och fällda djur

Länsstyrelsen samlar in jägarnas återrapportering av jaktresultat samt fällda djur vid all licens- och skydds jakt samt för jakt inom älg-, och kronhjortskötselområden inom respektive län. Länsstyrelsen ska också ta emot information om påskjuten eller fälld varg och järv samt information om resultaten vid skydds jakt.

Länsstyrelsen ska vidare ta emot information då rovdjur dödas i syfte att skydda tamdjur och ifall misstanke om brott föreligger, även göra en anmälan till polisen. För utpekade arter i Fågeldirektivet och Art- och habitatdirektivet ska länsstyrelsen sammanställa och återrapportera jaktresultaten till Naturvårdsverket enligt särskilt rapporteringssystem.

Slutligen ska länsstyrelsen samla in viltrappor för den småviltsjakt som bedrivs på statens mark inom Renbetesfjällen i Jämtlands län och ovan odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län.

2.5.7 Beslut om begränsningar av jaktlagen

Länsstyrelsen kan besluta om begränsningar i den tid olika arter är tillåtna för jakt beroende på lokala förutsättningar med hänsyn till effekter av rådande väder. Länsstyrelsen kan också besluta om begränsningar av hur och vilka hundtyper som får användas vid jakt samt under vilka tider det är tillåtet att jaga med hund.

2.5.8 Beslut om avgifter och bidrag

Jakt är behäftad med särskilda avgifter och främst då i form av viltvårdsavgiften då man löser statligt jaktkort samt fällavgifter vid jakt på älg. Dessa avgifter samlas i två fonder, viltvårdsfonden och älgvårdsfonden där viltvårdsfonden administreras centralt av Kammarkollegiet medan älgvårdsfonden är en regional fond och administreras av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen beslutar om bidrag ur viltvårdsfonden för bildande, förändring och upplösande av viltvårdsområden. Vad gäller älgvårdsfonden fastställer länsstyrelsen storleken på fällavgifter vid älgjakt i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter samt beslutar om bidrag för kostnader för administrationen i samband med älgjakt.

2.5.9 Hantering av enskilda ärenden

En stor del av länsstyrelsens uppgifter uppkommer genom ansökningar från enskilda medborgare eller företag. Ansökningarna kan avse både tillstånd för vissa verksamheter och undantag från gällande lagstiftning.

Tillståndspliktiga verksamheter inom jaktlagstiftningen avser:

- möjligheten att hålla vilt i vilthägn där länsstyrelsen beslutar om tillstånd samt eventuella närmare villkor för verksamheten
- ge tillstånd för användning av vissa fångstredskap
- ge tillstånd för skydds jakt då behov uppstår och inga andra lämpliga lösningar finns samt att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. För björn, lo, varg, järv, säl, örn eller ugglor kan länsstyrelsen ge tillstånd för skydds jakt först ifall Naturvårdsverket gett den enskilda länsstyrelsen befogenhet för detta
- ge tillstånd för selektiv jakt för att tillgodose viltförvaltningen.

Länsstyrelsen kan också medge undantag från jaktlagstiftningen efter ansökan från enskild. De undantag som anges är:

- förändringar av den tid på dygnet då jakt är tillåten för de arter som i dag har sådana begränsningar
- användning av godkänt bekämpningsmedel mot fågel
- utökad användning av belysning vid jakt
- användning av bildförstärkare vid jakt på vildsvin
- undantag vid jakt från motordrivna forskaffningsmedel
- undantag från förbud att medföra vapen på terrängkörningsfordon om det finns behovs för renskötseln eller om det finnas andra särskilda behov.

2.5.10 Förordning av jakttillsynsmän

Det finns flera myndigheter, som ska kontrollera att jaktlagstiftningen efterlevs. Förutom polisens och kustbevaknings personal kan länsstyrelsen förordna särskilt utbildade jakttillsynsmän som har möj-

lighet att agera i enskilda fall samt kontrollera att den enskilde jägaren har jakträtt samt betalat viltvårdsavgift.

2.5.11 Register

Länsstyrelsen ska upprätta och underhålla register för älg- och kronhjortsjaksområden innehållande information om typ av område, areal, kontaktuppgifter, ingående fastigheter samt för älgjaksområden dessutom vilket älgförvaltningsområde det tillhör. Länsstyrelsen ska även föra register över alla beslut som fattas avseende viltvårdsområden.

2.5.12 Överklagan av beslut

Allmänt gäller att beslut enligt jaktlagstiftningen överklagas hos Naturvårdsverket eller allmän förvaltningsdomstol. Vissa beslut kan även överklagas hos länsstyrelsen t.ex. en överklagan av polismyndighets beslut rörande jaktlagstiftningen ska överklagas till länsstyrelsen Vidare ska beslut fattade på viltvårdsområdets stämma eller styrelse överklagas till länsstyrelsen.

2.5.13 Förvaltning av rovdjur

Förutom arbetet med olika jaktfrågor har länsstyrelsen också uppdrag att arbeta med viltförvaltning inom länet. Arbetet sker dels genom arbetet med älgförvaltningen (se ovan), dels genom arbete med viltförvaltningsdelegationer (se nedan). För de stora rovdjuren har länsstyrelsen dessutom särskilt utpekade uppgifter där de såväl skall genomföra inventeringar som framtagande av regionala förvaltningsplaner för de olika arterna. Dessutom skall länsstyrelsen ingå i samverkansråd för tre utpekade förvaltningsområden och gemensamt lämna förslag till Naturvårdsverket om miniminivåer/regionala nivåer av olika stora rovdjursarter inom förvaltningsområdet och länen.

2.6 Viltförvaltningsdelegationer

Viltförvaltningsdelegationer är ett organ inom länsstyrelsen som regleras genom en särskild förordning (2009:1474) och där länsstyrelsen saknar möjlighet att meddela föreskrifter. Viltförvaltningsdelegationerna ersätter de tidigare länsvisa viltvårdsnämnderna och rovdjursgrupperna med syftet att få ett organ för ökat aktivt deltagande i beslut om en ekosystembaserad förvaltning av länets vilt. Viltförvaltningsdelegationernas uppgift är att besluta om övergripande riktlinjer för:

- viltförvaltning i länet
- skötsel av älg-, hjorts- och vildsvinsstammarna
- licens- och skydds jakt
- bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen (2001:724).

Vidare prövar viltförvaltningsdelegationer frågor om godkännande av länsstyrelsen förslag till miniminivåer av, och förvaltningsplaner för de stora rovdjuret i länet enligt förordning (2009: 1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Viltförvaltningsdelegationerna består av 12–16 ledamöter samt landshövdingen vilken fungerar som ordförande i delegationen. Ledamöterna utgörs av fem av landstinget utsedda politiska företrädare samt sju ledamöter som representerar olika kompetenser och intressen som trafiksäkerhetsfrågor och illegal jakt, naturvård, jakt och viltvård, skogsnäring, jordbruk, turism och friluftsliv.

I län med yrkesfiske, fåbodbruk och rennäring utökas viltförvaltningsdelegationen med representanter för dessa intressen. Länsstyrelsen utser ledamöter för en fyraårsperiod, baserat på namnförslag från de berörda intresseorganisationerna i länet. Länsstyrelsens personal bereder i samråd med ordförande viltvårdsdelegationens ärenden och beslut fattas i enighet eller vid behov efter omröstning.

2.7 Övriga myndigheters ansvar

Utöver Naturvårdsverket och länsstyrelserna finns ett antal statliga myndigheter som har ett begränsat ansvar för jaktlagstiftningen. Dessas ansvar spänner från operativa åtgärder till tillståndsgivning och framtagande av föreskrifter.

2.7.1 Polisen

Polisen har främst operativa uppgifter inom jaktlagstiftningen. Polisen har rätt att besluta om:

- avlivning av djur som orsakar avsevärd skada
- avlivning av djur som kan antas utgöra ett hot mot människors säkerhet
- avlivning eller fångst av moderlös unge av utpekade arter.

Vidare ska polisen ta emot information om pågående eftersök ifall berörd jakträttsinnehavare eller markägare inte går att nås.

Polisen ska ta emot anmälan och ta hand om döda djur ifall djuret ingår i den utpekade samling arter som benämns statens vilt eller älg och hjort under den tid de är fredade. I polisens uppgifter ingår även att ta emot anmälan då vilt av vissa utpekade arter blivit påkört av motorfordon samt att själv eller genom annan, av polisen utsedd, genomföra eftersök av detta vilt. Polisen får ersättning för sina kostnader vid eftersök från viltvårdsfonden samt beslutar om ersättning till den som utsetts medverka vid eftersök.

För tillsyn av jakt gäller att rikspolisstyrelsen utfärdar föreskrifter för utbildning samt förordnande av jakttillsynsmän samt att enskilda polismän kan kontrollera att jägare uppfyllt kravet att betala viltvårdsavgift innan jakt bedrivs.

2.7.2 Jordbruksverket

Jordbruksverket skriver föreskrifter för hur jakt på statens mark ovan odlingsgränsen och på Renbetesfjällen i Jämtlands län ska bedrivs samt för hur gryt konstruerade för hundträning ska utformas. Därutöver deltar Jordbruksverket genom samråd med Naturvårds-

verket vid typgodkännande av fångstredskap och vid framtagande av föreskrifter för frågor om vilthägn och de djur som hålls däri.

2.7.3 Havs- och vattenmyndigheten

Havs och vattenmyndigheten har sedan den bildades fått ansvar för förvaltning av de vilt- och fågelarter som lever i hav eller vatten. Ur ett lagstiftningsperspektiv innebär det att Naturvårdsverket ska höra Havs- och vattenmyndigheten:

- innan tillstånd för skydds jakt på säl medges
- hur man ska förfara med dödade djur som lever i havet eller vatten i samband med att föreskrifter för denna hantering skrivs
- innan tillstånd ges för selektiv jakt på ett litet antal individer för utbildning och forskning samt för behov vid återintroduktion av art ifall arten lever i hav eller vatten.

2.7.4 Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt har ansvar för att följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos vilda djur. Arbetet sker dels genom fallviltsundersökningen, dels genom riktade undersökningar i form av sjukdomsövervakning. Fallviltsundersökningen innebär att Statens veterinärmedicinska anstalt tar emot upphittat dött vilt och av jägare fällt vilt för obduktion och undersökning. Den har till uppgift att följa det allmänna hälsoläget hos vilt och finansieras genom viltvårdsfonden.

Sjukdomsövervakningen innebär riktade undersökningar av utpekade arter och finansieras genom anslag från Jordbruksverket. Den sker ofta i samverkan med jägare som skickar in efterfrågat biologiskt material för undersökning. Statens veterinärmedicinska anstalt utför också uppdrag åt andra myndigheter som exempelvis utvärderingar av olika fällor för fångst av djur. Slutligen är Statens veterinärmedicinska anstalt tillsammans med Naturhistoriska riksmuseet ansvarig myndighet för att ta emot upphittade döda djur som ingår i gruppen statens vilt.

2.7.5 Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet ansvarar som nämnts ovan tillsammans med Statens veterinärmedicinska anstalt för att ta emot upphittade djur som ingår i gruppen statens vilt. Därutöver tar riksmuseet emot och undersöker det biologiska material som jägaren är skyldig att leverera i samband med att säl skjutits.

2.7.6 Djurförsöksetiska nämnder

Vid jakt som utförs inom ramen för vetenskapligt arbete krävs enligt djurskyddslagen tillstånd från en av de sju regionala djurförsöksetiska nämnderna. Varje nämnd består av 14 ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden är jurister. Av de tolv övriga ledamöterna är ena hälften forskare, försöksdjurstekniker eller försöksdjurspersonal, medan den andra hälften består av lekmän. Några av dessa kommer från djurskyddsorganisationer.

Under denna utrednings gång pågår arbete med eventuella förändringar i djurskyddslagen samt ett tydliggörande av gränsdragningen mellan det som är att betrakta som uppföljning förvaltningsåtgärder och det som är att betrakta som forskning. I dag råder oklarhet om när tillstånd från etisk nämnd behövs.

2.7.7 Viltskadecenter

Viltskadecenter är en särskild enhet inom SLU vilken finansieras genom anslag från Naturvårdsverket och är en uttalad långsiktig verksamhet. Viltskadecenter ska vara ett nationellt kunskapscentrum rörande skador på egendom som orsakats av vilt i nära samverkan med andra berörda myndigheter. Verksamheten ska bedrivas inom tre huvudområden:

- kunskapsinsamling
- kunskapsförmedling
- praktiskt stöd och service.

Inom kunskapsinsamling ingår uppföljning av viltstammars storlek, insamling av information kring skador uppkomna av vilt och skaffa kunskap om olika näringars förutsättningar vad gäller skadeföre-

byggande åtgärder och kostnader på grund av vilt. Kunskapsförmedlingen avser främst stöd för andra myndigheter, exempelvis Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Kunskapsförmedling utförs genom kurser och utbildningar, publicering via trycksaker och webbplatser och externa föreläsningar. Det praktiska stödet är riktat mot länsstyrelsens personal och avser olika åtgärder inom främst rovdjursförvaltningen. Viltskadecenters uppdrag styrs genom ett avtal med Naturvårdsverket. Chefen för viltskadecenter tillsätts av SLU efter samråd med Naturvårdsverket.

Till centret är ett brukarråd knutet bestående av sju medlemmar varav de areella näringarna har tre platser, länsstyrelserna tre platser inklusive ordförande och Naturvårdsverket en plats. Brukarrådets uppgift är att följa verksamheten samt ge förslag på verksamhetsutveckling och prioritering till Naturvårdsverket. Vidare ska brukarrådet delta i utvärderingar av verksamheten samt yttra sig över verksamhetsplan, budget och verksamhetsberättelse. Enligt senaste avtalet har Naturvårdsverket för avsikt att utreda möjligheterna att skriva ett långsiktigt avtal med SLU rörande Viltskadecenter i likhet med de avtal som skrivits med andra centrumbildningar vid SLU.

2.7.8 Kustbevakning och Tullverket

Kustbevakningens och Tullverkets personal har liksom polisen rätt att kontrollera att jägare uppfyllt kravet att betala viltvårdsavgift innan jakt bedrivs. Kustbevakningen ska därutöver ta emot anmälan från jägare då denne skjutit säl.

2.7.9 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har inga utpekade myndighetsuppdrag inom jaktlagstiftningen. Dock rekommenderar Naturvårdsverket i sina föreskrifter och allmänna råd om jakt efter älg och kronhjort (NFS 2011:07), att Skogsstyrelsen regelbundet bör adjungeras som expert vid älgförvaltningsgruppers möten vid arbetet med älgförvaltningsområden. På samma sätt anges i dessa föreskrifter att älgförvaltningsområdets förvaltningsplaner bör inkludera den av Skogsstyrelsens genomförda älgbetesinventeringen (ÄBIN) för en långsiktigt hållbar förvaltning av älgstammen.

2.8 Det allmänna uppdraget

Jägareförbundet har sedan 1938 års jaktlag skrivs haft ett allmänt uppdrag vilket kan sammanfattas med att ”Jägareförbundet ska leda delar av jakten och viltvården i Sverige”. Det bör noteras att detta uppdrag inte innebär att förbundet har någon myndighetsroll utan att förbundet ska utföra, av regeringen, utpekade uppgifter och därefter redovisa genomfört arbete.

Innehållet i detta allmänna uppdrag är specificerat i ett årligt regeringsbeslut och innefattar såväl generella och återkommande uppgifter som specifika, utifrån rådande behov identifierade uppgifter.

I beslutet anges också ersättningens storlek för respektive uppgift vilken erhålls ur viltvårdsfonden efter rekvisition. De generella uppgifterna innefattar:

- Övergripande information vilket innefattar efterfrågade objektiva yttrande till myndigheter samt objektiv och lättillgänglig information till allmänheten.
- Information om praktisk jakt och förvaltning av vilt med syfte att öka kunskapen bland olika intressenter i dessa frågor.
- Viltövervakning genom att delta i och i samverkan med Naturvårdsverket utveckla viltinventering samt samla in avskjutningsstatistik.
- Älgförvaltning där Jägareförbundet stöder det lokala arbetet med att uppnå en med avseende på ålder och kön väl sammansatt älgstam i balans med betestillgång och rovdjursförekomst.
- Vilt och trafik genom att minska lidandet för trafikskadat vilt genom att tillhandahålla kompetenta eftersöksekipage.
- Yrkesmässig jägarutbildning där förbundet ansvarar för att genomföra yrkesmässig utbildning inom jaktområdet.

Vad gäller de specifika uppgifterna så varierar de mellan år och berör normalt särskilt aktuella jakt och viltförvaltningsfrågor. 2012 års uppdrag innefattade t.ex. särskilt arbete med samordning av vildsvinsförvaltningen, folkhälsoaspekter av tillvaratagande av björn och vildsvin, stora rovdjur, eftersök av trafikskadat vilt och älgförvaltning. Genomfört arbete redovisas årligen i en rapport baserad på de återrapporteringskrav som anges i regeringsbeslutet.

2.9 Jakttidsberedningen

De tider då olika vilt är tillåtna att jagas anges i jaktförordningen (1987:905) och kan vid behov ändras av regeringen. Det innebär att olika intressenter i dag föreslår ändringar i jakttider direkt till regeringen som sedan efter remissförfarande fattar beslut ifall en sådan ändring ska medges. Detta arbetssätt kan jämföras med den tidigare jakttidsberedningen vilken verkade fram till 2000 då den på Jägareförbundets eget initiativ lades ned.

Jakttidsberedningen bestod av 18 ledamöter där Kungl. vetenskapsakademins miljökommitté, Kungl. skogs- och lantbruksakademien, Statens veterinärmedicinska anstalt, Naturvetenskapliga forskningsrådet, SLU, Naturskyddsföreningen, Sveriges ornitologiska förening, LRF, Jägarnas riksförbund, Friluftsrämjandet och WWF var representerade. Därutöver ingick tre av Jägareförbundet utsedda ledamöter, riks jaktvårdskonsulenten samt förbundets forskningschef och två anställda viltforskare. Dessutom hade Naturvårdsverket en observatörsplats.

Jakttidsberedningen redovisade sina förslag till Jägareförbundets styrelse som fastställde förbundets jakttidsförslag vilket sedan överlämnades till Naturvårdsverket. Verket remitterade förslaget och lämnade sedan in en bearbetad framställning till departementet. Därefter följde en ny remissomgång av Naturvårdsverkets jakttidsförslag.

Genom åren har tidsperioderna mellan revideringstillfällen av jakttider varierat. Under lång tid togs det fram ett nytt jakttidsförslag varje år, därefter med två eller tre års intervall, för att under senare år övergått till att jakttiderna gällt tills vidare. Samtidigt som Jägareförbundet avvecklade Jakttidsberedningen så tog Naturvårdsverket fram en promemoria "Riktlinjer för jakttider". I promemorian återspeglas verkets generella principer för arbetet med jakttider, såväl allmän jakt som licensjakt och skyddsjakt vilket i dag fungerar som underlag för gällande jakttider och eventuella förändringar.

3 Problemanalys

Detta kapitel behandlar problem med nuvarande myndighetsstruktur för dagens viltförvaltning. Det är tänkt som en analys för att identifiera de problem som kan finnas och för att fånga upp de diskussioner som pågår bland organisationer och myndigheter. Utredningens beskrivning ska utgöra underlag för framtida diskussioner. Våra utgångspunkter kommer att anges i kapitel 5 och överväganden i kapitel 6.

Nedan finns en bakgrund i 3.1, Regeringskansliet och jakt/viltförvaltning analyseras i 3.2, Naturvårdsverket och jakt/viltförvaltning analyseras i 3.3 och länsstyrelserna och jakt/viltförvaltning analyseras i 3.4.

3.1 Bakgrund

Utredningen har en svår uppgift. Vi har fått uppdraget att på kort tid göra en utvärdering av nuvarande myndighetsansvar för jakt och viltvård. I myndighetsstrukturen för jakt och viltvård innefattas i huvudsak Regeringskansliet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Skälen för utvärderingen är inte beskrivna i direktiven. Utredningens första uppgift är att analysera vad som utgör problemet. Vi har valt att utvärdera myndighetsansvaret utifrån begreppet viltförvaltning där såväl jakt som viltvård ingår men även inkluderar avvägningar mellan olika intressen.

I direktiven anges inte heller om vi utöver utvärderingen även ska lämna förslag till förändring. Denna osäkerhet har vi löst genom att utgå från att vi bara kommer att lämna förslag till förändring om det finns starka skäl till detta, se avsnitt 1.1.1. Den förändring som i så fall skulle komma att föreslås måste i sin tur förstås vara en bättre lösning än nuvarande struktur.

Den metod vi har valt för vårt arbete är i första hand samtal. Syftet är att dessa samtal ska ge underlag för vad som utgör problemet. Utöver de diskussioner som förs i expertgruppen har vi träffat en lång rad företrädare för olika organisationer och myndigheter, se vidare avsnitt 1.2.

Därutöver inhämtar vi kunskap från betänkanden, propositioner, skrivelser, remissammanställningar, hemsidor, och forskning m.m.

3.1.1 Förändringen av viltstammarna och skadeeffekterna

En viktig utgångspunkt är att det finns en utbredd uppfattning om att förutsättningarna för viltförvaltning har förändrats. Det finns också enighet hos en rad organisationer; LRF, jägarförbunden, Jordägarnas Förbund, Sveriges Yrkesjägarförening, Skogsbrukets viltgrupp, WWF och viltforskare vid SLU, om att det är dags att lägga ett nytt perspektiv på viltförvaltning och jakt. Skälet är att stammarna av jaktbart vilt i ett historiskt perspektiv är osedvanligt stora, vilket också styrks av särskilda rapporter. (Danell och Bergström 2009, Elmberg 2009). När jaktlagen kom till 1938 var läget annorlunda. Många arter var hotade och utmaningen var att återskapa goda viltstammar. I dag finns dock utrymme för att i ökad utsträckning jaga det jaktbara viltet utan att detta hotar populationerna.

Naturskyddsföreningen och Miljödepartementet delar dock inte fullt ut denna beskrivning. Från dem har anförts att det i Sverige finns drygt 40 arter som omfattas av allmänna jakttider. Generellt finns det i dag mer vilt än för 50 år sedan. Några arter finns dock med på 2010 års rödlista och har en negativ prognos. Dessa är exempelvis sädgås, raphöna, ejder, alfågel och gråtrut.

Det finns i dag också bland jägar- och markägarorganisationer en bestämd uppfattning om att det är nödvändigt med ökad jakt av exempelvis vildsvin för att hindra allvarliga skador på jordbruket. Även betesskador på skog utgör i dag ett stort problem, eftersom det orsakar skogsbruket ekonomisk skada (Pettersson m.fl. 2010, Bergquist m.fl. 2011). Rennäringen är mycket hårt drabbad av rovdjur och yrkesfisket av den växande sälstammen.

Jordbruksverket uppskattar att kostnaderna för vildsvinsskador på jordbruket enbart i Södermanland uppgick till ca 17 miljoner kronor under 2009 (Clarín och Karlsson 2010). Liknande kostnader har också beskrivits för andra delar i landet (Pettersson 2010).

Eftersom skog har en lång omsättningstid är det svårt att göra ekonomiska beräkningar av kostnaderna för viltets totala skada på skogen. Skogsstyrelsen uppskattade dock 2007 den totala årliga kostnaden för älg och rådjurskador till två miljarder kronor (Ingemarson m.fl. 2007). I denna beräkning ingick såväl kostnader för skogsindustrin som kostnader på grund av trafikolyckor. Det har framförts från Skogsbrukets viltgrupp att denna summa förmodligen är grovt underskattad. Motormännens riksförbund har anfört att ca 100 personer årligen dödas eller skadas allvarligt i samband med viltolyckor och att kostnaderna för dessa olyckor uppgick till tre miljarder kronor under 2012 (Bergling och Nejman 2013).

Från Skogsbrukets viltgrupp har följande anförts:

Skogsbruket kan acceptera ackumulerade skador på skog som ligger på högst 30 %, men målsättningen är lägre ca 15–20 %. Eftersom ungskogarna utsätts för klövviltsbete ända tills de är fyra–fem meter höga så utsätts de för betesskador under ca 15–20 år. För att hålla sig inom 30 % ackumulerad skadenivå måste den årliga skadenivån vara i intervallet 2–5 %, beroende på tidigare skadegrad och tillväxttakt. De första resultaten för årets inventeringar börjar komma och de är på flera håll oacceptabelt höga med 15–20 % årlig skada, vilket innebär att i princip samtliga tallar kommer att skadas innan de växer ur betesfarlig höjd.

På samma sätt rapporteras ökade skador för yrkesfisket på grund av en ökad sälstam (Krögerström och Andersson 2013) och Fiskeriverket uppskattade redan 2005 att kostnaderna uppgick till minst 50 miljoner kronor om året (Situationen beträffande arbetet med att minska skador och bifångster av säl och skarv 2005). Kostnaderna för rennärigen på grund av rovdjur uppgår enligt beräkningar till minst 30–140 miljoner kronor om året (SOU 2013:22).

Från jägar- och markägarorganisationer har anförts att Naturvårdsverket i ett historiskt perspektiv har fattat sina beslut om jakt utifrån en avvägning mellan ett jaktperspektiv och ett bevarandeperspektiv av arter. Detta har Naturvårdsverket fortsatt med trots att många viltstammar i dag har vuxit sig så stora att det skapar problem. I dag bör avvägningen i stället främst ligga mellan jakten och brukande av marken. Från WWF har framförts att förhållandena inom viltförvaltningen i dag är otillfredsställande på grund av att lagstiftningen är gammal och omodern och saknar en förvaltande inriktning. Viltstammarna växer och orsakar skada utan att tillräckliga åtgärder sätts in. Det skapar i sin tur omfattande konflikter.

3.1.2 Utredningens analys av förändringen och skadeeffekterna

Utredningen anser det klarlagt att viltförhållandena förändrats. Det finns inte bara enighet om detta bland samtliga markägar- och jägarorganisationer utan slutsatserna stöds även av forskningsrapporter och WWF.

Det står även klart att viltet som helhet orsakar såväl olika näringar som samhället omfattande ekonomiska skador, även om det självklart varierar beroende på vilken art som avses. I grunden är det också självklart att såväl näringar som samhället måste acceptera vissa kostnader om livskraftiga stammar av vilt ska finnas. Det som enligt utredningen dock är väsentligt är att det finns en fungerande viltförvaltning som i görligaste mån begränsar dessa skador utan att den biologiska mångfalden hotas.

3.1.3 Regelverket

Det finns enighet om att den nuvarande jaktlagstiftningen är omodern och inte anpassad för dagens förhållanden. Utgångspunkten är att allt vilt är fredat. Utredningens huvuduppgift kommer att vara att se över och modernisera lagstiftningen. Redan nu kan förutses att en fråga kommer att vara om en del av beslutsrätten i viltförvaltningsfrågor bör föras ned till myndighetsnivå. I dag är det regeringen som genom jaktförordningen löpande fattar en mängd detaljbeslut om jaktbara arter och jakttider. Processen är resurskrävande, eftersom den föregås av ett omfattande remissförfarande. Detta är också skälet till att utredningen av effektivitetsskäl ska överväga en jaktidsberedning hos ansvarig myndighet.

En ännu större effektivitetsvinst skulle uppnås om besluten kunde tas direkt av myndigheten. I jämförelse med andra ämnesområden framstår detta som rimligt. Frågan måste dock utredas ingående.

3.1.4 Tankar om framtiden

Utifrån den nya situation som beskrivs ovan med ökande viltstammar borde det, enligt jakt- och markägarorganisationerna, vara möjligt att utveckla jakten både som folkrörelse och näring som en del i en adaptiv och förbättrad viltförvaltning. Avvägning måste dock ske mellan såväl bevarandet av arter som andra näringar.

Hur detta kan ske finns det delade meningar om, men enligt dessa organisationer skulle uppdraget för en jakt- och viltförvaltningsmyndighet kunna se ut ungefär så här:

1. Jakten som näring, ett främjandeuppdrag.

Bakgrunden är att viltstammarna i dag är stora och att det jaktbara viltet har ökat i antal. För myndigheten handlar det om att arbeta främjande och företagsutvecklande, att stödja utvecklingen av jakten som näring i form av jaktturism, livsmedelsförädling, viltbruk, jakthundsuppfödning och som komplement till andra areella näringar såsom skogs- och jordbruk, etc. Ett landsbygds- och ett sysselsättningsperspektiv kan utgöra ett övergripande mål.

2. Ett långsiktigt hållbart brukande av den resurs som vilt utgör kräver en aktiv förvaltning. Det inbegriper upprättandet av förvaltningsplaner för de arter där så behövs, utarbetande av föreskrifter, uppföljning och utvärdering av genomförda reformer såsom t.ex. älgförvaltningsreformen.

I förvaltningsbegreppet ingår även att hantera populationer av arter som orsakar störningar på olika sätt som t.ex. de kraftigt växande populationerna av vildsvin och vissa stora fåglar bl.a. genom justeringar i jakttider och framtagande av lämpliga fångstredskap för det vilt som skall förvaltas. Förvaltningen ska vara adaptiv och anpassas i förhållande till de övriga processer som pågår. Här bör även Viltskadecenter involveras med dess kompetens om viltskador, inventeringar, skadeförebyggande åtgärder, liksom forskning inom området.

3. Jakten som folkrörelse.

Den s.k. allmogejakten, en rörelse med ca 200 000–300 000 utövare, behöver också utvecklas. Den genomsnittlige jägaren är i dag en man i 55 års-åldern. Det behövs ett vidgat och dynamiskt genus- och ungdomsperspektiv och att ge nya jägare möjlighet att komma in i jakten. Mycket av detta arbete sköts i dag av jägarorganisationerna men det finns även en del myndighetsuppgifter som exempelvis jaktkort- och jägarexamensregistret, vilka i dag ligger på Naturvårdsverket. En del uppgifter inom detta område kan även tas in som främjandeuppgifter för en myndighet.

4. Det internationella arbetet som bl.a. handlar om rapportering i enlighet med EUs direktiv och annan uppföljning.

Den ansvariga myndigheten ska arbeta utifrån ett biologiskt mångfaldsperspektiv, men också utifrån det faktum att jaktbara arter är just jaktbara dvs. de ska förvaltas och nyttjas på ett ekologiskt hållbart sätt i en adaptiv process. Viltet ingår i ekosystemet och påverkar i hög grad den biologiska mångfalden positivt men påverkan är även negativ i form av t.ex. betesskador och bökningskador. Det är därför viktigt att myndigheten genom inventeringar och andra undersökningar kan följa upp de skador som viltet orsakar och vilken effekt det kan ha på den biologiska mångfalden. Myndigheten ska också ha ett uttalat fokus på areella näringar och landsbygdsutveckling i relation till vilt.

Från WWF har anförts att en myndighet inte ska ägna sig åt att ge nya jägare möjlighet att komma in i jakten. Detta är en uppgift för jägarorganisationerna bl.a. genom det allmänna uppdraget.

Naturskyddsföreningen har invänt att skador som orsakas av vissa arter kan begränsas genom skadeförebyggande åtgärder. På det sättet minskar även behovet av skyddsjakt.

Utredningen har också fört en diskussion med Sveriges Yrkesjägareförening om vad som krävs för att jakt som näring ska kunna utvecklas. Från föreningen anfördes att bristande kompetens om jakt vid länsstyrelserna utgör det största hindret. Ett konkret exempel var att en satsning på fasanuppfödning spolierades sedan en länsstyrelse på inrådan av Ornitologföreningen inte gav tillstånd till utökad kråkjakt för att skydda fasankycklingarna. Sveriges Yrkesjägareförening har vidare anført följande om vad myndigheter kan göra för att jakt som näring ska kunna utvecklas:

Vi tror att det mesta skulle bli mycket enklare om *rätt kompetens beslutade i rätt frågor*. Detta gäller från toppen och nedåt. När vi exemplifierar med länsstyrelserna menar vi att deras kluvenhet i många frågor bottenar i en slags organisatorisk osäkerhet som handlar om att man inte riktigt vet om man skall inta en skyddande attityd i en viltfråga, eller om man skall inta en motsvarande brukandeattityd (där t.ex. just duvhöksfrågan blir ett mycket bra exempel på kulturell ambivalens med ödesdigert resultat i fält). Oftast hamnar brukandeaspekten i strykclass. Denna osäkerhet kommer, menar vi, ofta *von oben* och där blir plötsligt den centrala aspekt viktig. *Klara mandat, förankrade i adekvat kompetens och tydliga (näringsvänliga) riktlinjer för beslutsfattande i alla led – från centrala myndigheten ut till länsstyrelserna*. Detta tror vi hade varit det viktigaste bidraget till näringens utveckling. På området *förenklningar* ser vi att det kan göras en hel del för att bana väg

för näringens växande. Fällfångsten bör ses över utifrån ett brukande- och forskningsperspektiv och slakteri/vilthanteringsdelen bör också genomlysas med dessa glasögon.

Från Naturvårdsverket har anförts att det är en intressant tanke att utveckla jakt som näring, men att det krävs avvägningar. En utvecklad jaktnäring som bygger på exempelvis vildsvinsjakt torde kräva fortsatt stora stammar av vildsvin, medan det ur jordbruksnäringens perspektiv är minskade vildsvinsstammar som bör eftersträvas. Från verket har också påpekats att det kommer krävas en avvägning mellan utvecklandet av jakt som näring respektive som folkrörelse.

3.1.5 Utredningens analys av tankar om framtiden

Den vision som framförts består av fyra punkter. Punkten 2 och 4 beskriver i huvudsak det arbete som i dag ligger på Naturvårdsverket och behandlas i kapitel 3.3. Punkterna 1 och 3 beskriver nya uppgifter.

Utredningens utgångspunkt är en välfungerande viltförvaltning som begränsar de omfattande ekonomiska skadorna. En viltförvaltningsmyndighets primära uppgift bör därför vara att se till att det kommer till stånd en sådan fungerande förvaltning som anges under punkt 2 så att de omfattande skadorna kan begränsas. Det handlar inte bara om samhällsekonomi. Jakt och viltförvaltning är i dag oerhört konflikttrabbad med en mycket stark polarisering mellan olika grupper. En fungerande viltförvaltning kan minska dessa konflikter.

När det gäller punkt 1 ser utredningen – med vissa förbehåll – positivt på den vision som förts fram om jakt som landsbygdsnäring.

Om en fungerande viltförvaltning samtidigt kan medverka till landsbygdsutveckling är det förstås positivt. En viktig utgångspunkt är dock att konflikterna och polariseringen inte får öka. Det är inte heller möjligt att sätta ett landsbygds- och sysselsättningsperspektiv som ett övergripande mål framför målet om biologisk mångfald.

Det har stor betydelse på vilket sätt ett uppdrag till en viltförvaltningsmyndighet formuleras, eftersom det utgör grunden för myndighetens arbete. Om myndigheten dessutom specifikt får i uppdrag att främja en näring bör det få effekt. Samtidigt är det

uppenbart att det inte räcker med att ge en myndighet i uppdrag att främja en näring för att en sådan ska växa fram. I grunden handlar det om marknadskrafter. Det en regering/myndighet därutöver kan göra är bl.a. att se till att regelverket inte i onödan förhindrar utvecklingen. Ett uppdrag att främja en näring skulle bli en viktig uppgift för en framtida jaktmyndighet. Även utredningen bör i sitt framtida arbete med ny jaktlagstiftning identifiera onödiga hinder. Detta arbete kommer dock av naturliga orsaker först att presenteras i slutbetänkandet.

När det gäller Sveriges Yrkesjägarförenings synpunkt handlar det om länsstyrelsernas beslutsfattande. En viktig fråga för utredningen är att se över lagstiftningen för länsstyrelser när det gäller jakt och viltförvaltningen, liksom samspelet mellan en central myndighet för viltförvaltning och de 21 självständiga länsstyrelserna.

Sammantaget innebär detta att utredningen – med vissa förbehåll – ser positivt på den vision som förts fram om jakt som landsbygdsnäring. För att åstadkomma detta krävs en effektiv myndighet med annorlunda uppdrag än i dag, men också att denna syn får genomslag i en ny lagstiftning. För att åstadkomma detta krävs ingående analyser och förändringar av hela jaktlagstiftningen. Därtill måste framtida avvägningar mellan motstående intressen analyseras. Detta arbete kommer att kunna redovisas först i slutbetänkandet.

När det gäller utveckling av allmogejakten är utredningen positiv. Frågan om detta ska vara en myndighetsuppgift behöver dock analyseras. I dag sköts det arbetet av jägarorganisationer, alltså av ideella krafter. Om arbetet ska läggas över på samhället innebär det att allmänna medel behöver ställas till förfogande.

Samtidigt har Jägareförbundet det s.k. allmänna uppdraget (se avsnitt 2.8). För detta uppdrag får förbundet i nuläget ett anslag om ca 50 miljoner kr om året. Bakgrunden till detta bidrag är att Sveriges jägare betalar årlig avgift, den så kallade viltvårdsavgiften, som i nuläget uppgår till 300 kr. Avgifterna samlas i Viltvårdsfonden som förvaltas av Kammarkollegiet, medan regeringen beslutar om hur medlen i fonden ska disponeras. Det årliga beloppet uppgår till ca 90 miljoner kr. Ur denna fond erhåller Jägareförbundet, men även andra, som Jägarnas Riksförbund och Naturskyddsföreningen, medel till verksamhet. Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är två myndigheter som också erhåller bidrag ur fonden. Bidraget till Jägareförbundet har av Statskontoret konstaterats vara ett allmänt verksamhetsbidrag av samma typ som till andra frivilligorganisationer. Genom uppdraget har en folkrörelse kopplats

ihop med den statliga förvaltningen. (Återrapportering allmänna uppdraget 2011).

3.2 Regeringskansliet och jakt/viltförvaltning

Som framgått av avsnitt 2.2 är det regeringen som styr myndigheterna och har långtgående möjligheter att göra så. En myndighet står i lydtnadsförhållande till regeringen.

När det gäller viltförvaltning kan det dock som anges i 2.1 finnas särskilda komplikationer. Som framgår där är ansvaret för vilda däggdjur och fåglar uppdelat i Regeringskansliet. Miljödepartementet ansvarar för bevarandet av alla arter och Landsbygdsdepartementet för jakten på jaktbara arter, dvs. brukandet. Samtidigt ska dock påpekas att Regeringskansliet är en enda myndighet. Frågor som berör flera departement ska beredas gemensamt.

Miljödepartementet och Landsbygdsdepartementet har delvis olika arbetsmetoder i förhållande till Naturvårdsverket. Landsbygdsdepartementet styr i första hand genom regeringsinstruktion och regleringsbrev, medan Miljödepartementet i hög utsträckning lägger ut särskilda uppdrag till Naturvårdsverket.

Uppdraget omfattar inte en utvärdering av Regeringskansliets organisation. Utvärderingen kommer därför att begränsas till Regeringskansliets styrning av Naturvårdsverket.

3.3 Naturvårdsverket och jakt/viltförvaltning

Från jägarförbunden, LRF, Sveriges Jordägareförbund och Skogsbrukets viltgrupp har stark kritik förts fram mot Naturvårdsverkets hantering av jaktfrågor. Grunden för kritiken är som framgått att verket inte förmått anamma den förändring som de stora vildstammarna medfört.

Sverige har enligt markägar- och jägarorganisationerna varit väldigt bra på att se till att hotade viltstammar åter vuxit sig starka. Detta arbete har framgångsrikt utförts av Naturvårdsverket i samarbete med jägarorganisationer och naturvårdsintressen. Viltstammarna är dock i dag så stora att det skapar problem. I dag bör dock avvägningen i stället främst ligga mellan jakten och brukande av marken. Man är ense om att Naturvårdsverkets bevarandeperspektiv ”sitter i väggarna”. Dels på grund av att man historiskt jobbat så, dels på

grund av Naturvårdsverkets övergripande bevarandeperspektiv som miljömyndighet. Samtliga är mot denna bakgrund överens om att Naturvårdsverket inte är rätt myndighet att utveckla jakten och förvalta viltet.

LRF pekar särskilt på att Naturvårdsverket är en partisk myndighet, som ofta sätter bevarandeperspektivet före jaktperspektivet. Från Jägareförbundet har anförts att Naturvårdsverket, särskilt efter sin omorganisation, saknar kompetens om viltförvaltning. Jägarnas Riksförbund, Skogsbrukets viltgrupp och Sveriges Jordägareförbund menar att Naturvårdsverket saknar markägar- och skogsperspektiv. Problemet är att de stora viltstammarna orsakar omfattande skador på skog och mark, vilket orsakar markägaren stora förluster. Detta är något som Naturvårdsverket inte beaktar i sina föreskrifter, avvägningen sker alltför ensidigt utifrån ett bevarandeperspektiv.

Från Landsbygdsdepartementet har anförts att för lite resurser tilldelas jaktfrågorna. Det som särskilt brister är att Naturvårdsverket inte på eget initiativ, utan först efter att de får ett regeringsuppdrag tar fram förvaltningsplaner för skadegörande arter. Samtidigt har bestånden av arter som till exempel vildsvin och skarv har fått växa sig stora utan att myndigheten agerat. Däremot har Jordbruksverket engagerat sig i vildsvinsfrågan trots att Naturvårdsverket är ansvarig viltförvaltningsmyndighet.

Från WWF har anförts att det saknas långsiktighet och nationell samordning i viltförvaltningen. Länsstyrelserna efterlyser ökad tydlighet med möjlighet till råd och stöd från Naturvårdsverket i viltförvaltningsfrågor.

Som stöd för kritiken har ett konkret exempel anförts. Från LRF har anförts att Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om typgodkännande av fångstredskap angetts (ärendenummer 0930812). I detta föreslår Naturvårdsverket att kostnaderna för att testa fångstredskapen inte längre ska bäras av staten utan av sökanden. Enligt LRF, jägarförbunden och Skogsbrukets viltgrupp innebär förslaget, om det genomförs, att fångstredskap i praktiken inte kommer att kunna användas framöver, eftersom kostnaden för att testa redskapen blir för hög för sökandena.

I grunden menar dock organisationerna också att skälet till Naturvårdsverket inte har fokus på jaktfrågor är att det inte funnits något uttryckligt uppdrag från regeringen att utveckla jakten varken som förvaltningsmetod, näring eller som folkrörelse i jämförelse med de otaliga uppdrag som getts avseende på rovdjursförvaltning.

Från Naturskyddsföreningen och Miljödepartementet har påpekats att Naturvårdsverket i sin instruktion har två uttryckliga främjandeuppdrag, att främja friluftslivet och vindkraften. Om regeringens uppfattning varit att jakten skulle främjas hade det framgått av instruktionen.

Från Naturskyddsföreningen och WWF har vidare anförts att en överflyttning av viltförvaltnings- och jaktansvaret till annan myndighet skulle kunna få negativa effekter på grund av att andra myndigheter skulle ta mindre hänsyn till bevarande av biologisk mångfald.

Från Naturvårdsverket har framförts att verkets arbete med jakt och viltförvaltning är svårt, eftersom motsättningar är stora. Även om kritiken i det här sammanhanget handlar om bristande fokus på jakt och viltförvaltning, finns det stora grupper som menar att Naturvårdsverket tillåter för mycket jakt på bekostnad av bevarande av arter. Dessa grupper är dock inte fullt ut representerade i utredningen. Naturvårdsverket har vidare anförts att verket inte kan upprätta för länsstyrelserna bindande förvaltningsplaner för vilt utan särskilt bemyndigande från regeringen, vilket saknats. Verket menar också att även om det upprättar förvaltningsplaner så är ett problem att jägarna inte skjuter skadegörande vilt som vildsvin i tillräcklig omfattning. Det är enligt verket inte förvånansvärt att Jordbruksverket engagerar sig i vildsvinsproblematiken, eftersom det värnar om jordbruket.

Slutligen har Naturvårdsverket betonat att det har begränsade resurser. Verket har ansvar för en mängd viktiga frågor. Mycket av verkets resurser för jakt och viltförvaltning har behövts koncentrerats till rovdjur och, på grund av allmänhetens stora intresse, till information om rovdjur.

I sammanhanget måste från utredningens sida också påpekas att inte heller lagstiftningen anpassats efter den förändring som har skett. Den övergripande paragrafen i gällande jaktlagstiftning anger fortfarande att allt vilt är fredat. Även om denna portalparagraf inte ensam är avgörande, eftersom jakten styrs genom ständigt förändrade undantag i jaktförordningen, är det rimligt att grunden i lagstiftningen begränsar myndighetens förändring.

Till detta kommer vår bundenhet av EU-rätten. Sverige är skyldigt att följa Art- och habitatdirektivet, liksom Fågeldirektivet och införliva dessa i den nationella lagstiftningen. Direktiven innebär att det finns en skyldighet för Sverige att arbeta aktivt för bevarande av biologisk mångfald och vi kan konstatera att Sverige också sedan länge är med och driver arbetet med skydd av biologisk

mångfald internationellt, inte minst inom EU. Direktiven begränsar därmed möjligheten till jakt på några arter, se vidare 2.3.

3.4 Länsstyrelserna och jakt/viltförvaltning

Länsstyrelsernas utökade ansvar för jakt som vi redogör för i 2.4 och viltförvaltningsdelegationerna i 2.5 har skapats i närtid. Det var ett sätt att möta de problem som vi redovisar under 3.1. Startpunkten var betänkandet Rovdjuren och deras förvaltning (SOU 2007:89). Där framhålls att:

Utmaningen för rovdjursförvaltningen är att finna effektiva former för dialog med medborgarna. En samförvaltning och dialog där staten och aktörer på lokal eller regional nivå på olika sätt delar på ansvaret för förvaltningen är en förutsättning för att legitimera förvaltningen av den gemensamma naturresurs som de stora rovdjuren utgör.
(Sammanfattningen)

Samtidigt var det denna utrednings slutsats att det var viktigt att Naturvårdsverkets centrala roll behölls. Utredningen anför vidare:

Naturvårdsverkets nationella roll i rovdjursförvaltningen ska upprätthållas och tydliggöras. Naturvårdsverket ska säkerställa nationell överblick, analyskapacitet, policy, metodutveckling och fullgörandet av de internationella åtagandena på rovdjursområdet. Det operativa ansvaret för rovdjursförvaltningen ska vara regionalt och ligga på länsstyrelserna. Det regionala ansvaret bör införas så snart regionala förvaltningsplaner är fastställda. Ansvarsfördelningen inom rovdjursförvaltningens olika delar ska tydliggöras i en särskild förordning om rovdjursförvaltningen.
(Sammanfattningen)

En slutsats från rovdjursutredningen var alltså att regionalisera förvaltningen, men under förutsättning att Naturvårdsverket behöll det nationella ansvaret. När det nämnda betänkandet publicerades fanns bland kritikerna farhågor om att länsstyrelserna inte skulle klara det tunga arbetet med rovdjuren utan att falla undan för den lokala opinionen. Den kritiken har svalnat, även om farhågor kvarstår inom vissa grupper.

Vår grunduppfattning är att jaktfrågor vinner på att diskuteras och beslutas på en mer regional nivå. Det ska betonas att den utredning som vi ovan redogör för baserar sig på rovdjur. Samtidigt har det dock blivit så att viltförvaltningsdelegationerna vid länsstyrelserna har kommit att arbeta med all jakt. När det gäller vilt-

förvaltningsdelegationerna har det framkommit att det kan finnas vissa problem med arbetsordning och gruppernas sammansättning. Vi kommer som anförts att återkomma till den frågan i vårt slutbetänkande.

När det gäller länsstyrelsernas arbete framförs också att skillnader i hantering av jakt är ett problem. Dessa skillnader i ärendehantering skulle uppstå som en effekt av att varje länsstyrelse är en självständig myndighet. Regionalisering har alltså många fördelar, inte minst att frågorna kan anpassas efter de särskilda förutsättningar som kan råda. Medaljens baksida är dock enligt kritikerna länsstyrelsernas olika tillämpning av regelverket och är därmed ett avsteg från likhet inför lagen-principen. Detta gäller dock förstas generellt för länsstyrelsernas tillämpning.

Ett exempel där tillämpningen anses ha varit olika beroende på den enskilda länsstyrelsens hantering är skyddsjakt. För att lösa det problemet har Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen under 2012 tagit fram riktlinjer för skyddsjakt (Stöd till Länsstyrelsen vid beslut om skyddsjakt 2013).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det nyligen gjorts reformer för att lösa delar av de problem som vi utgår från. Eftersom en stor del av jaktfrågorna har regionaliserats, har Naturvårdsverkets arbete i grunden förändrats. I stället för ren ärendehantering handlar det nu i hög grad om att samordna länsstyrelsernas arbete. Från Naturvårdsverket och länsstyrelserna har uppgetts att regionaliseringen i viltförvaltningen ännu inte fullt ut hunnit få fäste och att det återstår att göra en del förbättringar.

Som framgått av avsnitt 1.1 pågår för närvarande en översyn av viltförvaltningsdelegationerna inom Regeringskansliet, ett samarbete mellan Miljödepartementet och Landsbyggsdepartementet. Arbetet kommer att vara färdigt under 2013. Med hänsyn till detta arbete kommer utredningens utvärdering av viltförvaltningsdelegationerna att göras först i slutbetänkandet så att hänsyn kan tas till Regeringskansliets arbete.

När det gäller utvärdering av länsstyrelsernas arbete i övrigt menar vi att även det hör hemma i slutbetänkandet. Om en av utredningens övergripande slutsatser blir att ansvarsfördelningen mellan nationell myndighet och länsstyrelse bör förändras kommer de konkreta förslagen om detta läggas i slutbetänkandet i samband med genomgången av hela jaktlagstiftningen. Som tidigare framförts kommer en viktig uppgift för utredningen vara att skapa förutsättningar för en samordning mellan den centrala myndigheten och de 21 läns-

styrelser, men även detta kommer att redovisas först i slutbetänkandet. Vidare utgör viltförvaltningsdelegationerna ett viktigt inslag i länsstyrelsernas arbete med jakt och viltförvaltning.

Skälet är att en eventuell förändring måste ske utifrån en noggrann analys av de olika frågorna som finns i lagstiftningen. Det går inte att bryta ut denna ansvarsfördelning på förhand. Mer konkret kan det handla om särskilda arter, exempelvis säl, där det skulle kunna finnas utrymme att överföra fler frågor till länsstyrelserna. Det går dock inte att bedöma detta utrymme innan de särskilda frågorna om vildsvin och säl utretts. Det som kommer att presenteras i delbetänkandet är därmed endast överväganden och möjliga förslag om att flytta över ansvar på central nivå.

4 Myndighetsansvaret för jakt och viltförvaltning ur olika perspektiv

I detta kapitel har vi valt att belysa myndighetsansvaret för jakt och viltförvaltning ur olika perspektiv. Avsnitt 4.1 ger en historisk beskrivning av hur myndighetsansvaret hanterats i Sverige sedan 1500-talet fram till 1967, då Naturvårdsverket bildades och fick ansvar för jakt och viltfrågor. 4.2 är en beskrivning av hur myndighetsansvaret för jakt och vilt skulle utformas enligt ledande viltforskare i Sverige. 4.3 beskriver hur myndighetsansvaret är uppbyggt i Finland och Norge, att jämföra med beskrivningen av den svenska myndighetsstrukturen som ges i kapitel 2.

4.1 Jakt- och viltmyndigheternas framväxt i Sverige

Nedan ger Kjell Danell, professor emeritus, Institutionen för vilt, fisk och miljö, SLU, Umeå, en historisk beskrivning av jakt och viltansvaret i Sverige. Han ger en översiktlig bild över hur jakt- och myndigheterna utvecklats från 1500-talet och fram till och med nutid. Han beskriver kortfattat även viktiga fundamenta, vem som hade jakträtten och hur jakten och fångsten principiellt reglerades.

4.1.1 Jakträtten

Jakträtten har utan tvekan varit den största stridsfrågan inom den svenska jakt- och vilthistorien. Rätten att jaga var sedan urminnes tider förenad med markägandet, men i mitten av 1500-talet tog kungamakten och de frälse ett allt större inflytande över jakträtten. Från och med 1664 och i mer än 100 år framöver fick allmogen i mellersta och södra Sverige inte jaga matnyttigt vilt på sina egna marker. Jakt och fångst av rovdjur var däremot tillåtet. I Norrland,

Dal, Värmland och Dalarna samt i skärgårdarna hade allmogen mer omfattande jakträttigheter.

I början av 1700-talet försökte allmogen allt mer kraftfullt att få tillbaka sin jakträtt, trots ett häftigt motstånd från adeln. Denna konflikt ser vi tydligast i början av 1730-talet. Då var man i slutfasen av det omfattande juridiska arbete som snart skulle bli den moderna svenska lagen, 1734 års lag. Jaktkapitlet blev oväntat den stora stötesten under riksdagsbehandlingarna. För att flera års arbete inte helt skulle gå förlorat strök man därför förslaget till kapitlet och återanvände 1664 års jaktstadga samt annat äldre material. År 1789 beslöt Gustav III att åter låta skattebönderna få jaga på sin egen mark. Nu kopplades jakträtten till markägandet på samma sätt som det är i dag och som det varit långt tidigare. Beslutet bekräftades med 1808 års jaktstadga. Det finns många spekulationer om hur och varför detta beslut kom till. Ofta beskrivs det som Gustav III:s tack till allmogen för visad förståelse i samband med konungens statsvälkning. På grund av jaktbeslutet ökade jakttrycket på viltet framför allt genom tillåten jakt och fångst, men indirekt genom minskad efterhållning av rovdjur. Tjuvjakten florerade också. Många viltpopulationer stod därför i sitt bottenläge i mitten av 1800-talet, liksom engagemanget för jaktvården.

4.1.2 Regleringar av jakten

När staten väl tagit sitt ansvar över viltet på 1600-talet inleddes ett arbete, som till viss del tagit sin form redan under landskapslagarnas tid. Framför allt hade man tidigt reglerat och organiserat efterhållandet av större rovdjur. Uppgiften var nu att komma till rätta med de olika problem som fanns. För att åstadkomma förändringar användes lagar, stadgar och förordningar samt kungliga brev. Dessa gällde på all mark och för hög som låg, men med vissa undantag som till exempel vid rovdjursjakten där man gavs större frihet. De styrande dokumenten utfärdades av Kongl. Maj:t och anslogs på allmän plats samt lästes upp i predikstolarna. Misstänkta förbrytare togs om hand av läns- och jägeripersonalen och fördes till tinget där målen anhängiggjordes. Straffen var böter, fängelse, piskrapp eller att få skämmas genom att stå i ”stocken vid kyrkporten”.

Den första utmaningen var att stävja jakten och fångsten under den tid då viltskinnen var av undermålig kvalitet samt att freda det

matnyttiga viltet under reproduktionstiden. Den andra var att utdöda rovdjur och rovfåglar på grund av den skada de gjorde på lantmannens kreatur, men också på viltet. Den tredje utmaningen var att reglera användandet av farliga fångstmetoder som kunde skada intet ont anande människor och tamdjur. Sådana regleringar infördes till viss del redan under medeltiden, kanske ännu tidigare, och återspeglas i landskapslagarna, men problemen bestod. Under lång tid var den svenska viltförvaltningens huvuduppgifter att hålla med det nyttiga viltet, utöda de skadliga viltarterna, minska riskerna av farliga jakt- och fångstmetoder samt att förse kungen och hans folk med goda jakttillfällen.

Reglering av jakttidens längd var universalredskapet för det första problemet. Generellt sett inkluderades allt fler arter i listan över däggdjur och fåglar som skulle fredas under föryngringstiden, men det gick långsamt. Fredningstiderna blev allt längre och vissa arter totalfredades. Mer specifika förbud infördes, till exempel mot äggningen av sjöfågel för att inte spolia den ur nationalekonomisk synpunkt viktiga duntäkten. Jakttiderna blev framöver i vissa fall art- och könsspecifika och kunde omfatta allt från månader till enstaka timmar. I början var hela Sverige ett förvaltningsområde, det vill säga samma jakttid gällde exempelvis för gäss i Skåne som i Lappland. Över tiden ökade också antalet förvaltningsområden som anpassning till rikets olika klimatiska förhållanden.

I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet gjorde sig djurskydds- och naturskyddsintressena gällande och det var i första hand mot fåglarna som dessa riktades. Sedan lång tid indelades däggdjur och fåglar i "skadliga" och "nyttiga". Listan över "skadliga fåglar" var lång och omfattade örnar, hökar, falkar, ugglor, glador, kråkfåglar, sparvar med flera. För att minska populationerna av dessa utdelades skottpengar. Dels fanns statliga skottpengar, dels länsvisa sådana som landstinget stod för, men också andra finansierade sådana belöningar. År 1895 försökte man på internationell nivå driva frågan om att reducera antalet fågelarter på dessa listor runt om i världen. Efter ett misslyckat försök återupptogs förslaget år 1900 och då gick det igenom. Det ledde till att Sverige 1905 skyddade ca 70 arter från 1 mars till 15 september. Argumentet var att de var nyttiga för jordbruket, vilket delvis ifrågasattes. År 1912 totalfredades de två första inhemska fågelarterna. Sedan dess har allt fler arter blivit fredade under hela året. Från utlandet införda arter totalfridlystes också under en period i syfte att de skulle få etablera sig, vilket ibland lyckades. I 1930-talets början disku-

terades att det fanns andra skäl till att skydda fåglar än att de var nyttiga för jordbruket så fågelskyddsarbetet fortsatte. Bland våra inhemska däggdjur var det i första hand fredandet av bävern och björnen som tidigt kom upp på agendan.

Allt kortare jakttider var alltså standardlösningen för att skydda viltet. I mindre skala användes skyddade parker. Under 1600-talet räckte älgjakten en stor del av året, men successivt gjordes den allt kortare. I 1800-talets början inleddes försöken med att rädda älgen från utrotning genom totalfredningar, ko- och kalvförbud. Dessa fredningar gav snabbt effekt, men kort efter att jakten frisläppts var älgen åter tillbaka på sin låga populationsnivå. I början av 1900-talet gjordes jakttiderna allt kortare, men älgstammen fortsatte att minska. Man var nära att jakttiden skulle bli endast en dag, men då valde man en ny väg. Den för Sverige nya tanken var att de jägare som hade stora sammanhållna markområden skulle tilldelas en licens på ett givet antal djur, vilka stod i förhållande till arealen och älgproduktionen. Dessutom skulle jakten få bedrivas under en längre tid. Detta blev startskottet för en samordnad älgjakt. Året var 1938. På de mindre jaktområdena jagades älgen som förut under ett visst antal dagar.

Den andra utmaningen för de styrande var att minimera antalet rovdjur, främst varg och björn. De var allvarliga skadedjur för de människor som levde på landsbygden. Särskilt får, getter och renar blev rovdjurens byte. Styrningen skedde genom plikter, kontroller, böter och straff. Den tredje utmaningen för viltförvaltningen var att minimera de risker för människor, men även kreatur och hundar som var förenade med bruket av passiva fångstredskap. Sådana redskap var till exempel gillrade bössor och spjut, fångstgropar eller utlagda, förgiftade djur, så kallade luder. Här användes stadgor och förordningar. Flera av dessa passiva fångstmetoder förbjöds, andra reglerades hårt.

4.1.3 Institutioner för jakt- och viltförvaltning

För att vilthushållningen skulle fungera behövdes institutioner. Här upptas statliga myndigheter med ett tydligt ansvar för jakten och viltet. Före 1500-talet fanns inga statliga institutioner för detta ändamål.

Hovjägeristaten

Jägeriet är en gammal benämning vars ursprung är höljt i dunkel. I några landskap fanns i alla fall under 1500-talet jägare och fångstmän som levererade vilt och skinn till hovet samt fredade konungens jaktmarker från obehöriga. Dessa helt eller delvis anställda personer bildade ”jägeriet”. Kompetensbristen inom jaktens och skogens områden var stort. Konungen kände stort behov av såväl duktiga jägare som hundar för att utveckla det som han då såg som en lönande verksamhet, pälshandeln. Framför allt Danmark och Tyskland bidrog med viss expertis, vilket sannolikt har haft stor betydelse för den svenska viltförvaltningens utveckling. Den internationella skinnhandeln blomstrande och skinn och hudar var bland de få råvaror som kunde inbringa exportintäkter till Sverige.

Under 1500-talets mitt blev det tydligt att det fanns två jägeribetjäningar. Den första var en jägeribetjäning på kronans mark, vilket ofta var det samma som konungens och hovets, den så kallade hovjägeristaten. Den andra var rikets eller lantregeringens jägeribetjäning, som kallades jägeristaten. Gränserna mellan dessa stater var ofta otydliga och spänningsfyllda.

I och med Gustaf Vasas skogsregale från 1542 bestämdes att “de ägor som var obebyggda hörde Gud, Konungen och Sveriges krona till”. En mer tydlig organisationsuppbyggnad kan nu skönjas med skogs- och jaktregale som den rättsliga grunden. En del betrodda personer tilldelades särskilda områden över vilka de skulle ha uppsikt över skog och vilt. Den allmänna och mer praktiska översynen tog fogdar och andra befallningshavare hand om. Skogens nyttigheter var främst viltkött och pälsverk samt skeppsvirke och allt som kunde fås från bärande träd. För kungens privata skogsägor har åtminstone sedan slutet av 1500-talet funnits hovjägmästare eller motsvarande.

För att leda den statliga skogs- och jaktvården utnämndes 1606 en överhovjägmästare, som från och med 1613 titulerades överjägmästare. Han tilldelades tillsyns- och personalansvar. Det mesta på den tiden utgick från hovets perspektiv och det var därför naturligt att hovjägeristaten blev en del av hovstaten och fristående från övriga statsangelägenheter. Under en period var hovjägeristaten uppdelad i en tysk och en svensk enhet. De anställdas uppgifter var mer inriktade på jakt och fångst än på bevakning, i alla fall av titlarna att döma. Hovjägeristaten upphörde formellt 1682, men den fortlevde i olika former.

Riksjägmästaren 1635 och jägeristaten förstärks 1638

I 1634 års regeringsform omtalas en riksjägmästare, bland de högsta riksämbetena, som skulle ha ansvar för kungens parker, jakträttigheter och djurgårdar, liksom för kronans skogar med dess djur och fåglar. Han skulle också tillse att jakttiderna hölls och att jakten på björn och varg inte försummades, liksom att bärande träd inte högs ned. En viktig uppgift var att leda kungens jakter och se till att dessa ordnades till kungens ära och heder. Hovjägmästaren och hans underlydande samt djur- och skogvaktare var underställda riksjägmästaren. I fråga om jakt på skadedjur skulle även ämbetsmän som fogdar, länsmän liksom allmogen lyda riksjägmästaren och hans tjänstemän. Därmed var det klart att riksjägmästaren var chef över hovjägmästaren och att de två parallella jägeristaterna blev ett. Hovjägeriet existerade tämligen fristående alltjämt fram till 1682, men med riksjägmästaren som högste ansvarig. Det gick bra till en början, men sen började stridigheter mellan de två staterna.

Under drottning Kristinas tid förstärktes jägeristaten och en riksjägmästare tillsattes 1635 med ansvar för hela riket. År 1635 utnämndes översten Carl Hård till riksjägmästare i Sverige. Närvaron regionalt och lokalt byggdes ut och bevakningstrakter, hejderiderier (sannolikt av tyskt ursprung, "hedridare") inrättades, vilka 1869 ersattes av reviren som administrativa områden. Personalen kallades jägeribetjäning.

Riksjägmästarens egenhändigt hopsatta instruktion från 1638 var mycket omfattande och ambitiös så en expansion av hans verksamhet kunde förutses. Att skogen sköttes var jägeribetjäningens uppgift liksom att förhindra att det förkom virkestjuvar eller tjuvskyttar på markerna. Framför allt i södra och mellersta Sverige genomkorsade betjäningen markerna och rapporterade förseelserna. Revirens chefer eller länspersonalen förde de misstänkta förbrytarna till tinget och om de fälldes utdömdes straff i form av böter, fängelse, landsförvisning eller annan förödmjukande behandling. Ofta avskrevs fallen på grund av bristande bevisning och det var utomordentligt svårt att få vittnen att tala mot sina grannar och bybor.

Rovdjuren skulle också efterhållas. Det verkar som att rovdjursjakterna var det som engagerade jägeribetjäningen mest. Ofta hade de högre cheferna inom betjäningen militär bakgrund. Det var säkerligen spännande manövrar för dem att samla ihop hundratals eller tusentals människor och dirigera dem genom de obanade skogarna i olika formationer, helst i militär ordning och ledda av signal-

skott och trumpetstötar. I drevets slutfas deltog ibland konungen och andra högre personer som skyttar. Till en början upplevde allmogen dessa aktiviteter, vilka ofta förlades direkt efter storhelgerna, som en trevlig fortsättning på festligheterna, men snart uppfattades de som tvång och man klagade högljutt. Dels var de dåligt organiserade och utbytet skvalt, dels tog de värdefull tid från andra sysslor som höbärgning eller vinterkörningar under bästa slädföret. Jägeribetjäningen upplevde dock en positiv känsla av samarbete med allmogen i kampen mot en gemensam fiende, men någon popularitet nådde de inte hos folket.

I vissa delar av riket, framför allt i norr fanns ingen jägeribetjäning då man bedömde att den inte behövdes. Det skulle då i första hand ha varit för rovdjursbekämpningen som den behövts. Riksjägmästaren räknade med att befolkningen där kunde hantera vapen och därför tyckte han att det räckte att utse skallfogdar, som skulle se till att de åtgärder som fanns föreskrivna i lagen utfördes.

Jägerifiskaler under Konungens befallningshavare 1682

Riksjägmästarämbetet upphörde genom en resolution 1682 och istället tillsattes fyra jägerifiskaler med ansvar för jägeribetjäningen i sina respektive distrikt. I distrikten inrättades överjägmästaren och principen var att det skulle finnas en i varje län. Överjägmästarna avlönades av landsstaten och var underställda Konungens befallningshavare, det vill säga dagens länsstyrelser. Jägerifiskalerna fick sin lön från bötesmedel (sakören) från de brott mot skogs- och jaktförordningarna som utdömdes av häradsrätterna.

År 1683 omfattade riksjägeristaten tre jägerifiskaler, en för Uppland, Södermanland och Västmanland, Öster- och Västergötland jämte Bohuslän, en för Småland, Skåne Halland och Blekinge samt en för Närke, Värmland och Dal jämte Bergslagen, Dalarna och Norrland. Även denna organisation hade inbyggda oklara ansvarsförhållanden, vilket ledde till att den upphörde under 1740-talet. Oklarheten om jägeripersonalens ansvar kvarstod liksom de många konflikterna med allmänheten. År 1767 klargjordes att jägeripersonalen inte skulle befatta sig med enskildas skogsområden, men detta lindrade inte kritiken.

Jägeristaten återinrättas en första gång 1780

I slutet av 1700-talet började man på allvar frukta att skogsbrist skulle uppstå, men det var inget nytt. Alla århundraden från och med 1500-talet är fyllda med klagolåtar över skogsförödelsen och oron inför framtiden. Även Martin Luther spådde, att i de yttersta tiderna skulle det bli en kännbar brist på tre ting, gott mynt, uppriktiga vänner och nödig skog.

Gustav III förklarade 1780 att han ämnade återinrätta det gamla riksjägmästarämbetet. Konungen tillsatte under tiden en överhovjägmästare vars instruktion överensstämde med den från 1638. Förvaltningen av skog och vilt centraliserades åter 1780 genom en ny instruktion till överhovjägmästaren, som då fick riksjägmästarens status. Överjägmästarna fanns kvar i länen, men med ny huvudman. De skulle fungera som ett led mellan regional/lokal och central förvaltning, men kopplingen till länsförvaltningen falerade. Administrationen fortfor fram till 1824 då det genom kunglig kungörelse förordnades att landshövdingarna skulle överta överinseendet och tillsynen av landets skogar.

Jägerikorps 1790

Jägeristjänstemännens krigsförpliktelser fick en fastare form 1790, då skogs- och jägeristaten ombildades till jägerikorps med skyldighet att delta i rikets försvar som huvuduppgift. Ett kungligt brev meddelade att jägerikorpsen skulle tjänstgöra vid landets gränser. En ungefär samtidigt utgiven förordning lämnade föreskrifter om hur skogarnas skötsel och tillsyn skulle ordnas under den tid då jägeripersonalen ingick i landets försvar. De som fick överta de sysslorna skulle utses av häradsrätterna. Därtill kom att landshövdingarna fick till uppgift att fördela olika skogsdistrikt mellan kronofogdar och länsmän. De senare skulle främst hålla uppsikt över skogsåverkan samt tillse att återplantering skedde. Den lokala förvaltningen av skogarna ombesörjdes av kronofogdar och länsmän.

Jägeristaten återupprättas en andra gång 1793

Detta förhållande varade till 1793 då jägeristaten återupprättades i sin gamla form genom en ny skogsordning. Skälet till omorganisationen var att kronofogdar och länsmän inte hann med de nya

uppgifterna vid sidan av övriga göromål. De skogliga frågorna torde under denna tid ha försummats och statsmakten insåg farhågorna med detta. Enligt skogsordningen skulle skogs- och jägeristaten återbesättas på samma sätt som den var utformad före bildandet av jägerikorpset 1790. Ett kungligt brev 1794 reglerade detta ytterligare. Överhovjägmästarämbetet bestod fram till 1824 då länsstyrelserna åter fick ansvar för skogs- och viltförvaltningen.

Länsstyrelserna 1824

År 1824 övertas ansvaret för jakt och skog av Kungl. Maj:te befallningshavande i varje län. Med andra ord landshövdingarna i respektive län övertog administrationen av de allmänna skogarna från överhovjägmästaren.

Kungl. Skogsinstitutet 1828

Skogsinstitutet har haft en viss myndighetsroll för skogsfrågorna, men inte för jaktfrågorna. Eftersom institutet spelat en viktig roll för utvecklingen av jakt- och viltfrågorna medtas det ändå här. Skogsinstitutet inrättades 1828 som ett läroverk för jägeripersonal. Från 1841 fick Skogsinstitutet till uppgift att utöva tillsyn över de allmänna skogarna och en central myndighet var i danande. För att få tjänst som överjägmästare krävdes denna utbildning, vilket innebar en klar kompetenshöjning inom området. Tidigare var det främst avskedade officerare som fått de högre tjänsterna. Ej sällan saknade de både intresse och håg för skogsvårdens befrämjande, vilket bland annat ledde till att uppsikten över underordnade försumrades. Kanske var detta en av anledningarna till att den organiserade rovdjursjakten omhuldades?

Skogs- och jägeristaten 1838

Exakt 200 år efter bildandet 1638 ändrade jägeristatens namn till skogs- och jägeristaten.

Kungl. Skogsstyrelsen 1859 och Skogsstaten 1869

Genom ett kungligt brev 1859 bildades Kungl. Skogsstyrelsen. Kungl. Maj:t utfärdade 1869 den första instruktionen för skogsstyrelsen, som blev skogsväsendets eget förvaltningsorgan. De anställda utgjorde skogsstaten. Skogsstyrelsen erhöll status som chefsmyndighet för statens skogsförvaltning och lydde under Finansdepartementet. Enligt instruktionen hade den till uppgift att verka för befrämjandet av en ändamålsenlig skogshushållning och jaktvård i riket. Överjägmästarna fanns kvar i länen, men de ansvarade under skogsstyrelsen. Länens inflytande försvann helt. År 1868 indelades Sverige i sex distrikt med en skogsinspektör som chef över de i distrikten ingående 74 reviren.

Kungl. Domänstyrelsen 1883 och Domänverket 1912

Kungl. Skogsstyrelsen uppgick 1883 i den då nybildade Kungl. Domänstyrelsen, vilket inte innebar någon större förändring på vare sig lokal eller regional nivå. Domänverket bildades 1912 och utformades till ett affärsverk. År 1921 började namnet Domänverket att användas. Undan för undan minskades Domänverkets ansvarsområden. Skogsstyrelsen är i dag en myndighet som rör frågor om skog.

Organisationsförändringarna i stort och smått var stora under 1900-talet på skogsområdet, vilket omintetgör en enkel beskrivning. Istället beskrivs här situationen för ett givet år, 1947, det vill säga 20 år innan Naturvårdsverkets bildande. Domänstyrelsen, ett centralt ämbetsverk under Jordbruksdepartementet, hade hand om förvaltningen av statens domäner. Samtliga ämbets- och tjänstemän var anställda av Domänverket. Statens skogsdomäner var då indelade i 10 överjägmästardistrikt och 103 revirförvaltningar. Under revirförvaltarna, jägmästarna, löd ett stort antal kronojägare. Huvuddelen av markinnehavet låg i Norrland och jakten var i allmänhet utarrenderad med småviltjakt och jakten på älg och rådjur var för sig. Det fanns också avsatt särskilda viltreservat där intensiv jaktvård bedrevs. Som sakkunnig i jakt- och jaktvårdsfrågor hade Domänstyrelsen en anställd jaktvårdskonsulent. Domänstyrelsen representerade inför Kungl. Maj:t den officiella jaktvårdsmyndigheten och ingav årligen förslag om jakt- och fridlysningstider.

Jägareförbundets myndighetsuppdrag 1938

Jägareförbundet bildades 1830. År 1859 fick Jägareförbundet karaktär av riksorganisation och vid sekelskiftet 1900 var 28 jaktvårdsföreningar anslutna. Med tillkomsten av 1938 års jaktlagstiftning tillfördes förbundet statliga jaktvårdsmedel, vilket bland annat medförde omfattande utbildningsansatser av jägarna. Jägareförbundet har sedan dess verkat tillsammans med statliga myndigheter i jakt- och viltfrågor. Jägareförbundet finansieras i dag av medlemsavgifter och det så kallade allmänna uppdraget. År 1830 hade förbundet ca 1 000 medlemmar, 1945 ungefär 100 gånger fler. I dag är medlemsantalet ca 180 000. Jägarnas Riksförbund instiftades 1938 och har nu ca 30 500 medlemmar.

Naturvårdsverket 1967

Naturvårdsverket bildades 1967 och enligt dess första förordning blev det en central förvaltningsmyndighet för ärenden om naturvård, däri inbegripet vattenvård, luftvård och renhållning utomhus, samt om rörligt friluftsliv, jakt och viltvård, allt i den mån sådana ärenden ej ankom på annan statlig myndighet. Naturvårdsverket är i dag den nationella viltförvaltningsmyndigheten och har ett uttalat sektorsansvar för jakten.

4.1.4 Sammanfattning

Under drygt 400 år har det funnits en myndighetsstruktur för jakt- och viltfrågorna i Sverige. Cirka 10 mer eller mindre ”omfattande” organisationsförändringar har genomförts under denna tid, det vill säga ungefär vart 40:e år. Under ca 370 år av de drygt 400 åren (90 %) har det nationella ansvaret för viltet, jakten och skogarna legat inom en och samma myndighet. Den traditionen bröts 1967 då jakt- och viltfrågorna fördes till Naturvårdsverkets vid dess bildande. Inte under någon period har jakt- och viltområdena ensamt varit basen för en egen myndighet. Den regionala och lokala närvaron har varit svag under större delen av tiden. Den var mest utvecklad från slutet av 1800-talet med distrikts- och revirorganisationen fram till senare delen av 1900-talet. Under de senaste drygt 100 åren har Jägareförbundet bedrivit ett omfattande regionalt och

lokalt arbete. Sätet för jakt- och viltmyndigheterna har alltid varit i Stockholm.

Historien som skissartat berättas här visar hur det varit, men säger inte vad som gjorts rätt eller fel eller hur det kommer att bli. Det är svårt att extrapolera (förutse) framtiden utifrån de historiska skeendena, eftersom framtiden rimligen kommer att skilja sig på många punkter från den tid som är och den som varit. I bästa fall ger dessa rader lite inspiration och reflektion inför framtida utmaningar. Tvärt emot vad många uttrycker i dag så har många av de viktiga frågorna som rör den svenska viltförvaltningen starkt påverkats av internationella och europeiska organ i över 100 år. Utländska förebilder har ofta använts när nya lagar stiftats allt sedan landskapslagarnas tid. Sverige är en del av världen och kommer att så förbli. Detsamma gäller rimligen också viltförvaltningen.

4.1.5 Utredningens analys av den historiska beskrivningen

Utifrån den historiska beskrivningen ser utredningen vissa mönster och likheter med dagens situation. Synen på viltet, dess värde och kostnader har varierat genom historien och varit del av drivkraften bakom olika förändringar i myndighetsansvaret. Den i dag allt starkare åsikten att vilt är en ekonomisk utvecklingsbar näring återfinnas också i ett historiskt perspektiv och verkar rent av ha varit drivkraften för de första ansatserna till ett utpekat myndighetsansvar.

På samma sätt ser man vid återkommande tidpunkter att hotet mot skogsbruket nämns för att göra förändringar i ansvarsstrukturen, vilket också är ett av skälen som förs fram i dag. Dock är det snarare andra hot än för stora viltstammar som identifierats, men åsikten att vilt och skog har en naturlig koppling är tydlig och återkommer även den i dagens diskussion.

Det är också intressant att följa pendlingen mellan nationellt och regionalt ansvar. Nödvändigheten av en regional närvaro identifierades relativt tidigt och vid upprepade tillfällen har också ansvaret förlagts på regional nivå. Dock har centralmakten efter sådana perioder ansett att förvaltningen missköts och därför återtagit ansvaret. Vid en jämförelse med dagens situation finner vi att utvecklingen åter är på väg mot ökat regionaliserat ansvar. En nationell samordning anses emellertid fortfarande viktig för att undvika alltför stora omotiverade regionala skillnader i förvaltning. Kanske är det den

kompromiss som bäst uppfyller behoven för en lyckad viltförvaltning.

Slutligen kan vi konstatera att ansvar och myndighetsstruktur vid upprepade tillfällen har ändrats och att dagens diskussion knappast kan anses vara dramatisk eller något nytt. Däremot uppfattar vi i jämförelse med tidigare perioder, att dagens situation med relativt stora bestånd av vilt är något nytt. Denna situation kan därför kräva en lösning som inte prövats tidigare, en ny myndighet med särskilt fokus på viltförvaltning.

4.2 En nationell myndighet för jakt- och viltförvaltningsfrågor utifrån ett vetenskapligt perspektiv

Kunskaperna om jakt och viltförvaltning har genom forskning ökat betydligt under de senaste 30 åren, såväl internationellt som nationellt. Forskningen i Sverige har varit inriktad på såväl biologiska, som ekonomiska, juridiska och sociala studier, vilket inneburit att det i dag finns god ämneskompetens vid svenska universitet. Ett av forskningsresultaten är boken "Vilt, samhälle, människa" (2010) som skrevs av Sveriges ledande viltförvaltningsforskare inom forskningsprogrammet Adaptiv förvaltning av vilt och fisk.

För att få det vetenskapliga perspektivet på en framgångsrik nationell myndighet har utredningen haft möten med:

- Institutionen för Ekologi, SLU, Grimsö viltforsknings-station; Henrik Andrén, professor och enhetschef, Håkan Sand, docent, Jens Karlsson, forskare, Jens Persson, docent och Petter Kjellander, professor.
- Institutionen för vilt, fisk, och miljö, SLU, Umeå; Göran Ericsson, professor och Kjell Danell, professor emeritus.
- Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet; Camilla Sandström, lektor.
- Viltskadecenter; Inga Ängsteg, verksamhetschef och Erik du Rietz, representant brukarråd.

Vid dessa möten har information inhämtats om hur en nationell jakt- och viltförvaltningsmyndighet bör utformas utifrån rådande kunskapsläge och behov. Baserat på möten med ovan nämnda

forskare och innehållet i Vilt, samhälle och människa framträder nedanstående beskrivning av hur en nationell myndighet med ansvar för jakt- och viltförvaltning skulle se ut enligt dessa forskare.

4.2.1 Bakgrund

Den svenska viltförvaltningen, och därmed även dess beslutsprocess rörande jaktfrågor, går mot större regionalisering. Många viktiga beslut fattas redan i dag på regional nivå, nära de som såväl drar nytta av som påverkas negativt av förekomsten av olika viltslag. Det finns en bred samsyn om att en utveckling mot ökad regionalisering i princip är positiv.

I en situation med ökad delegering av beslut från nationell till regional nivå, kvarstår samtidigt behovet av en nationell myndighet med ett övergripande ansvar för viltets utveckling, som i samverkan med andra myndigheter och den regionala beslutsnivån, säkerställer hög kvalitet på beslut, rättssäkerhet och likabehandling.

4.2.2 Vad karaktäriserar en nationell myndighet med ansvar för jakt och viltförvaltning?

I detta avsnitt anger vi fem centrala punkter för vad som bör ingå i uppdraget för nationell myndighet för jakt och viltförvaltning. Innehållet är därefter specificerat i ett antal satser följt av en mer sammanfattande och fyllig kommentar.

1) En myndighet med ett utpekat ansvar för en långsiktig strategi för jakt och viltförvaltning i Sverige med uppgift:

- Att tillsammans med ett nationellt jakt- och viltförvaltningsråd tillhandahålla en nationell strategi för svensk viltförvaltning baserat på dagens behov och framtida utmaningar.
- Att tillsammans med ett nationellt jakt- och viltförvaltningsråd återkommande inventera behov och fastställa riktlinjer och prioriteringar i arbetet med jaktfrågor och viltförvaltning.
- Att genom god samhällsvetenskaplig-, ekonomisk- och biologisk kompetens ta hänsyn till de effekter dagens viltstammar har på andra näringar och sektorer i samhället, såväl socialt, ekonomiskt och ekologiskt.

- Att genom god juridisk kompetens inkludera nationella och internationella regelverk i arbetet med en framgångsrik nationell viltförvaltning.
- Att tillhandahålla, följa upp och fortlöpande revidera övergripande nationella förvaltningsplaner med tydliga och långsiktiga mål för nyttjande och skydd av vilt. De nationella förvaltningsplanerna ska fungera som stöd för de regionala förvaltningsorganisationerna och deras arbete med regionala förvaltningsplaner.

Ett viktigt instrument för lyckad viltförvaltning är en väl genomarbetad och förankrad långsiktig strategi som ger förutsägbarhet. Framtagandet av en sådan strategi kräver inspel från många kompetenser, där olika intressen sammanvägs för bästa möjliga förvaltning. Genom ett nationellt viltförvaltningsråd med representanter från olika organisationer med intresse i jakt och viltförvaltningsfrågor, möjliggörs ett brett perspektiv med demokratisk förankring i arbete med strategin.

Nödvändiga analyser av behov och framtida utmaningar vilka utgör ett underlag till en sådan strategi genomförs av myndigheten. Ett sådant arbete kräver många olika perspektiv och ett tvärvetenskapligt angreppssätt. Efter samråd med det nationella viltförvaltningsrådet fastställer myndigheten sedan strategin vilken ska ligga till grund för hur olika myndigheter fattar beslut och arbetar operativt med förvaltningen. Strategin bör också vara del i underlaget för den nationella jakt- och viltförvaltningspolitiken.

Nationella förvaltningsplaner är centrala verktyg som ska användas för att styra utvecklingen i enlighet med strategin. Förvaltningsplanerna ska innehålla tydliga mål för viltpopulationernas nivåer och utbredning, samt förslag på verktyg för att uppnå och/eller balansera viltpopulationerna kring dessa nivåer. Förvaltningsplanernas ska utmärkas av adaptivitet, där mål och åtgärder revideras om behov uppstår.

2) En nationell myndighet som leder och stödjer det operativa arbetet på regional nivå och bidrar till en likabehandling inom hela Sverige med uppgift:

- Att genom en decentraliserad organisation med särskilda kunskaper om de specifika förutsättningarna i olika regioner fungera som expertis och beslutsstöd i det regionala förvaltningsarbetet.

- Att utarbeta och fortlöpande revidera föreskrifter och allmänna råd för att leda och stödja det operativa arbetet med jakt och viltförvaltning.
- Att utforma checklistor, beslutsmallar och värderingsunderlag för att underlätta det operativa arbetet för olika ärendetyper hos respektive regional förvaltningsenhet samt bidrar till en likabehandling av medborgarna oavsett var de bor.
- Att följa upp och utvärdera hur, och på vilka grunder, beslut fattas inom olika regionala/lokala förvaltningsenheter.

Ur såväl administrativt som vetenskapligt perspektiv är Sverige delat i tre större områden rörande jakt och viltförvaltning. I dag finns administrativt norra, mellersta och södra rovdjursförvaltningsområdet. Professor Göran Ericsson föreslår, en liknande indelning baserat på en vetenskaplig analys av geografiska skillnader i markägarstruktur, marknyttjande och uttag av olika vilt. En decentraliserad myndighet representerad i dessa tre områden skulle kunna uppnå såväl ökad kunskap och förståelse för specifika förutsättningar som möjligheten underlätta beslutstöd.

På grund av arters levnadsmönster måste de förvaltas i områden som inte är så små att populationerna påverkas negativt på grund av att överblicken över populationens utveckling går förlorad. Samtidigt är det allmänt accepterat att beslut inom viltförvaltningen bör fattas så nära de berörda aktörerna som möjligt. Därför har ansvaret för viltförvaltning gått mot en ökat decentralisering där rovdjursförvaltningsområden, län, älgförvaltningsområden eller älg- och kronskötselområden fastställts som lämpliga förvaltningsnivåer för berörda arter och där lämpliga beslutsorgan fått ett ökat ansvar. Fördelarna är att beslut kan fattas utifrån de regionala förutsättningarna och att acceptansen för beslut blir större ifall de som berörs deltagit i beslutsprocessen.

Med ökad decentralisering av viltförvaltningen ökar behovet av nationella föreskrifter och allmänna råd. En nationell myndighet för viltförvaltning bör ha till uppgift att fortlöpande utarbeta föreskrifter och råd samt vid behov revidera dem. På samma sätt måste myndigheten underlätta arbetet för regionala beslutsfattare. Detta gäller i synnerhet för ovanliga ärendetyper, vilka kan tänkas ta onödigt lång tid och riskera olika bedömningar som en effekt av att enskilda tjänstemän sällan berörs av dem. Genom att tillhandahålla

beslutsmallar och checklistor för olika ärenden kan myndigheten stödja och betydligt effektivisera den regionala förvaltningen

En viktig uppgift för en viltförvaltningsmyndighet är att följa förvaltningsarbetet på regional nivå för att identifiera inom vilka områden eventuella problem och konflikter uppstår. Vidare ska myndigheten identifiera och analysera orsakerna till problemen och vidta åtgärder för att minimera dessa.

3) En nationell myndighet som medverkar till att jakt och viltförvaltningen sker med bästa möjliga kompetens med uppgift:

- Att genom samverkan med forskningsinstitutioner och förvaltare upprätthålla en hög kompetens inom myndigheten.
- Att genom utbildning, informationsmaterial och deltagande i exempelvis externa seminarier, konferenser och hearings inhämta, samordna och sprida kunskap kring jakt och viltförvaltning baserat på sociala, ekonomiska, biologiska och juridiska perspektiv.
- Att genom aktivt arbete med kunskapsförmedling i samverkan med olika aktörer skapa gemensamma bilder av problem, mål och möjliga verktyg. Detta ökar möjligheten för samförvaltning av vilt, där såväl staten som den enskilde medborgaren kan delta och ta ansvar.

Viltförvaltning kräver kompetens, såväl teoretisk och akademisk som traditionell och praktisk. En nationell myndighet har stort ansvar att fungera som informations- och kunskapsbärare mellan olika grupper och intressenter inom viltförvaltningen.

Den vetenskapligt baserade kunskapen när det gäller jakt och viltförvaltning ökar snabbt genom forskning vid institutioner inom statsvetenskap, ekonomi, ekologi och juridik. En nationell myndighet ska såväl försäkra sig om att ta del av pågående och relevant forskning som säkerställa att myndigheten har rätt kompetens för att nyttja ny kunskap. Införlivande av dessa nya kunskaper underlättas av att myndigheten har en naturlig koppling till olika forskningsinstitutioner. Genom att kombinera flexibla anställningsformer där myndigheten och forskningsinstitutioner delar på personal skulle en sådan kunskapsöverföring uppnås.

Vidare ska en nationell viltförvaltningsmyndighet identifiera kunskapsluckor och genom egen verksamhet eller riktade bidrag genomföra utredningar/stimulera forskning för att fylla sådana luckor.

En framgångsrik viltförvaltning gynnas av att deltagare i förvaltningsprocessen har en någorlunda gemensam syn på förutsättningar och effekter av olika åtgärder inom förvaltningen. En nationell viltförvaltningsmyndighet ska därför fungera som utbildnings- och informationsnav. Genom kurser, föreläsningar och produktion av informationsmaterial i samverkan med andra aktörer skapas både en delad kunskapsbas och möjlighet till nya nätverk.

4) En nationell myndighet som leder, följer och utvärderar populationsutvecklingen av olika viltslag, dess miljö, hälsotillstånd och effekter för natur och samhälle med uppgift:

- Att tillsammans med andra myndigheter samla och sammanställa kunskap om olika viltslags populationsnivåer, livsmiljöer, bevarandestatus och hälsotillstånd.
- Att tillsammans med andra myndigheter samla och sammanställa kunskap om olika viltslags effekter på omgivande natur och samhälle.
- Att upprätthålla kompetens och resurser för att följa utvecklingen av viltpopulationerna, i synnerhet arter som kräver en aktiv och adaptiv förvaltning.
- Att leda, samordna och kvalitetssäkra insamling och utvärdering av data tillsammans med de regionala/lokala genomförarna.
- Att vid behov initiera och delta i arbetet med att ta fram och presentera prognoser för artspecifika förvaltningsåtgärder.

Viltpopulationer varierar i storlek över tiden som en följd av såväl naturliga växlingar som mänskliga aktiviteter. Den information som främst är viktig för viltförvaltning är populationsuppskattningar och avskjutningsstatistik. Insamling av användbara data kräver kunskap om metodik såväl hos den enskilde inventeraren som hos den som leder och planerar arbetet. Arbetet med populations- och avskjutningsdata ska ledas och samordnas av en nationell jakt- och förvaltningsmyndighet för att insamling, utvärdering och data-lagring ska skötas på ett likvärdigt, långsiktigt och kompetent sätt.

Det är inte bara viltstammars storlek som är av intresse. En nationell myndighet bör också tillsammans med andra ansvariga myndigheter fortlöpande samla in, sammanställa och presentera viltets hälsostånd och tillgång till lämpliga habitat samt effekter på

andra samhällssektorer som skogsbruk, jordbruk, fiske, rennäring, trafik för att nämna några.

Förvaltning kräver beslut där olika intressen balanseras och vägs mot varandra. För ett bra beslutsfattande krävs att konsekvenserna av alternativa åtgärder analyseras. Med tanke på den utveckling som skett inom ekologisk modellering genom ny teoribildning och förbättrad datorkapacitet, finns i dag möjligheter att göra bra prognoser. Ekologisk modellering innebär dock antaganden och förenklingar och olika modeller kan därför producera olika resultat baserat på vilka antaganden och förenklingar som gjorts. En nationell myndighet ska ha kompetens för att tillsammans med övrig expertis enas om relevanta prognosmodeller som kan nyttjas för såväl operativ verksamhet på lokal/regional nivå som för beslutsfattande på nationell nivå. Därutöver bör en nationell myndighet stimulera, genom att tillhandahålla lämpliga redskap, användning av enklare prognoser som verktyg för beslut om jakt och andra förvaltningsåtgärder.

5) En nationell myndighet som ansvarar för och samordnar nödvändiga databaslösningar med uppgift:

- Att identifiera behov och tillgång till databaslösningar för att tillgodose förvaltningen med relevant data för viltförvaltning och jaktadministration.

Utvecklingen på IT-området har lett till nya möjligheter att samla in, lagra och presentera information. För jakt- och viltförvaltning finns ett stort antal möjligheter att använda IT i verksamheten. Såväl insamling av inventeringsdata och avskjutningsresultat som hantering av jaktkortsregister och jägarexamensregister kan ske direkt via dator och modern telefoni till databaser. Vidare är det möjligt att sköta tilldelning och uppföljning för licensjakt och skyddsjakt i realtid, vilket ökar sannolikheten för en lyckad förvaltning av olika sorters vilt. Riktad informationsspridning till berörda grupper underlättas också.

Genom att använda databaslösningar kopplade till Internetportaler kan man sprida aktuell information till alla intresserade parter. Öppenhet kring förvaltning och de åtgärder som genomförs är viktigt för en framgångsrik förvaltning med stort engagemang från berörda parter och allmänhet.

4.2.3 Utredningens analys av en myndighets uppgifter

Den bild av en modern viltförvaltningsmyndighet som forskarna eftersträvar innehåller enligt utredningens bedömning många viktiga beståndsdelar för att uppnå en proaktiv och drivande myndighet. Beskrivningen kan dock enligt vår bedömning i vissa avseenden kompletteras. Den har också diskuterats vid expertmöten. Under dessa möten har olika synpunkter framkommit från deltagande experter och deras organisationer. Dessa synpunkter redovisas nedan.

Från Naturvårdsverket har framförts att man till stora delar håller med om innehållet i den myndighetsbeskrivning som ges i avsnitt 4.2.2, men att det ur verkets perspektiv saknas en utförligare beskrivning av själva myndighetsutövandet. Följande har framförts:

Det kan konstateras att arbetet med jakt- och viltförvaltning innehåller en rad uppgifter som innehåller myndighetsutövning. Visserligen är det lämpligt att så mycket som möjligt av myndighetsutövningen sker regionalt, men viss myndighetsutövning bör ske centralt om en likvärdig, förutsebar och rättssäker viltförvaltning ska kunna förväntas ske över landet. Dessa uppgifter beskrivs inte alls eller mycket fragmentariskt i avsnittet trots att de tar en stor del av myndighetsresurserna i anspråk. Även om det är operativa uppgifter har de en klart strategisk betydelse. Vissa beslut är av sådan betydelse att de bör fattas av en central myndighet eller av regional myndighet först efter beslut om delegation från Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bör också i vissa fall kunna överpröva beslut meddelade på regional nivå.

Sammanfattningsvis anger Naturvårdsverket följande punkter som centrala för en framtida framgångsrik viltförvaltning oavsett vilken myndighet som ges uppdraget.

Den huvudsakliga kritiken mot dagens myndighetsarbete på central nivå med jakt- och viltförvaltning förfaller vara att inte tillräcklig kraft lagts på frågor avseende den allmänna jakten vilket lett till stora klövtviltstammar som orsakat kostsamma skogs- och markskador. Naturvårdsverket ser att mycket kan göras från den centrala myndighetsnivån i dessa frågor, även om många beslut ligger på regional nivå, och menar att detta mest effektivt åstadkoms genom följande.

1. Ett tydligt långsiktigt uppdrag till myndigheten i instruktionen och vid behov angivande av vad som förväntas i olika avseende vid olika tider i regleringsbrev eller regeringsuppdrag. Detta skulle ge myndigheten mandat att agera och förutsättningar för att planera och resurssätta verksamheten på ett adekvat sätt.
2. En ledning av arbetet och ett arbetssätt inom myndigheten som tillgodoser behovet av samordning av olika kompetenser och en organisation som stödjer detta arbetssätt.

3. En tydlighet i andra myndigheters ansvar av betydelse för frågorna så att en effektiv samverkan kan ske mellan berörda myndigheter.
4. Effektiva styrmedel för genomförande av jakt- och viltpolitiken, t.ex. ett systematiskt regelverk och möjlighet att upprätta förvaltningsplaner som är direkt styrande.
5. Ändamålsenliga arenor/fora för erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer och samordning.

Även länsstyrelsen påpekar att beskrivningen av uppgifter kring myndighetsutövande måste vara mer utförlig och poängterar vikten av tydliga avgränsningar i förhållande till andra myndigheter och deras uppdrag. Det skall vara lätt för både tjänstemän och allmänhet att hitta rätt ansvarig myndighet vad gäller olika frågor. Därutöver påpekar länsstyrelsen särskilt förtydliganden om tillsynsvägledning.

Man bör fundera över om myndigheten ska vara central tillsynsvägledande myndighet för jakt- och viltvårdsfrågor.

Ett ansvarsområde som flera parter identifierat som viktigt och inte tillräckligt beskrivet är arbete på internationell nivå. Både Naturvårdsverket, länsstyrelsen och Naturskyddsföreningen framhåller vikten av detta arbete. Från Naturskyddsföreningen anförs:

Den ökande decentraliseringen leder också till ett uttalat behov av att från nationell nivå skapa mekanismer som säkerställer att summan av de regionala besluten sammantaget leder till att Sverige på nationell nivå lever upp till gällande EU-rätt. Motsvarande gäller beträffande de förpliktelser som följer av de internationella konventioner som vi som land har tillträtt. Ytterst är det regeringen som ansvarar för att Sverige följer EU-rätten och internationella fördrag. I praktiken är dock en betydande del av detta ansvar delegerat till regeringens nationella myndigheter, som t.ex. sköter rapportering och andra kontakter med EU-kommissionen, sitter med i genomförandekommittéer, tar fram vägledning och andra riktlinjer. Det är alltså – oavsett på vilken nationell myndighet ansvaret kommer att ligga – en tung uppgift för denna att dels ha god kunskap och insikt i relevant EU-rätt och internationella konventioner (inklusive beslutsfattandet inom dessa), dels leda och styra det delegerade arbetet så att detta sammantaget leder till att Sverige följer dessa internationella regelverk.

Även om vikten av samverkan med olika aktörer beskrivits i avsnitt 4.2.2 vill Jägareförbundet särskilt påpeka vikten av att den nationella myndigheten fortsätter involvera det ideella arbetet och engagemanget i en framtida viltförvaltningen.

En myndighet med ansvaret för jakt och viltförvaltning kommer sannolikt aldrig att ha tillräckliga resurser för att bedriva större delar av viltforskning, viltövervakning och utbildning samt information. Genomförandet av dessa delar kommer att under överskådlig tid behöva göras av andra delar av samhället. Det är därför av yttersta vikt att myndigheten skapar former och arenor för samordning av detta arbete gentemot jägarna, markägarna och naturvården med flera.

Från LRF, WWF, länsstyrelserna, Jägarnas riksförbund och Skogsbrukets viltgrupp har framförts att beskrivningen är forskningsutrustning med för stort fokus på dessa frågor.

Vidare har också LRF och Jägareförbundet beskrivit behoven av att en framtida myndighet visar förståelse för jakt och viltförvaltningsfrågor och aktivt arbetar för att underlätta för jakt. LRF beskriver att det i dag behövs en myndighet med annan grundinställning till jakt:

NV har blivit en bromskloss i systemet, orsakerna är flera och man kan vikta orsakerna olika, men en viltförvaltande myndighet måste ha en annan ingång, en annan inställning än NV har.

.... där ligger hela kärnan av brukarnas kritik mot NV. Inställningen, brist på ett gynnandeuppdrag. Brist på ansvar, vilja och intresse för att utöka och effektivisera jakten. Att vara för jakt, helt enkelt.

Vad gäller en decentraliserad myndighet finns ett ifrågasättande bland såväl myndigheter som intresseorganisationer. De flesta uttrycker osäkerhet kring en sådan lösning och ser risker med att den skulle bli splittrad och dyr.

Utredningen anser att de kompletteringar och nyanseringar som framförts till forskarnas syn är viktiga. En del av dessa frågor kommer dock som framförts tidigare behandlas först i slutbetänkandet.

Naturvårdsverket har som anförts ovan många myndighetsuppgifter som regleras i nuvarande lagstiftning. Utifrån en intern sammanställning av Naturvårdsverkets myndighetsuppgifter 2011-05-19 får man en bild av mängden uppgifter. Verkets bemyndigande för att meddela nuvarande nio föreskrifter beskrivs i 27 olika paragrafer i fem olika förordningar. På motsvarande sätt framgår att verket kan besluta och ge tillstånd enligt 24 paragrafer i fyra olika förordningar. Därutöver regleras verkets uppdrag att samverka och ge yttrande med andra myndigheter genom fyra olika paragrafer i fyra olika förordningar. Naturvårdsverket fungerar också som överklagandeinstans för många av de beslut som länsstyrelsen fattar. Vilka myndighetsuppgifter den nationella myndig-

heten ska ha i framtiden är beroende av framtida lagstiftningen vilken kommer att behandlas i slutbetänkandet.

När det gäller frågan om gränsdragningen/samarbetet mellan den nationella myndigheten och länsstyrelserna kommer dessa frågor som framgått av kapitel 2 att redovisas först i slutbetänkandet. Skälet är den pågående utvärderingen av viltförvaltningsdelegationerna.

Gränsdragningen för ansvar i internationella frågor återkommer vi till i avsnitt 5.6.

Utredningen anser att behovet av ökad kunskap inom viltförvaltning är en central fråga. Det finns dock praktiska frågetecken kring hur man löser myndighetens kompetensförsörjning och samtidigt behåller en fri oberoende, forskning och utbildning. Frågeställningen är inte unik för viltförvaltning utan är identifierad även hos andra myndigheter (Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter SOU 2012:20).

Utredningens åsikt är att decentralisering inte automatiskt leder till de negativa effekter som har anförts. Det uppstår också fördelar genom att nya arenor och myndighetskluster skapas, och att nationella myndigheten har närmare till samverkan med regionala beslutsfattare. Huruvida en framtida myndighet skall vara decentraliserad kräver en noggrann analys av såväl kostnader för som vinster genom en sådan lösning. Vi återkommer till frågan i kapitel 7.

4.3 Myndighetsansvaret i Norge och Finland

Finland och Norge uppvisar stora likheter i såväl viltsammansättning som jaktliga traditioner vid en jämförelse med Sverige. I syfte att öka utblicken och se hur myndighetsansvaret kan fördelas har vi valt att göra en grundlig undersökning av hur det ser ut i dessa två länder. Avsnitt 4.3.1 beskriver myndighetsstrukturen i Finland samt innehåller en jämförande analys med svenska förhållanden. Avsnitt 4.3.2 gör en motsvarande övning för norska förhållanden.

För arbetet med Finland har vi låtit översätta en konsultrapport som utvärderar den tidigare finska ansvarsfördelningen (Lindkvist och Kuuluvainen, 2009), studerat finländsk lagstiftning via Justitieministeriets hemsida (Finlex 2013) och tagit del av den information som presenteras på Finlands viltcentralers hemsida (Finlands Viltcentral 2013). Därefter har texten delgivits Viltcentralen, som läst och kommenterat innehållet för att säkerställa att det är korrekt.

För arbetet med Norge har vi studerat norsk lagstiftning genom justitiedepartementet och Oslo universitets juridiska fakultets gemensamma stiftelse Lovdatas hemsida (Lovdata 2013), tagit del av den information som presenteras på Direktoratet för Naturförvaltnings hemsida (Direktoratet för Naturförvaltning 2013) samt besökt och intervjuat personal vid Direktoratet för Naturförvaltning vid kontoret i Trondheim. Därefter har texten delgivits Direktoratet för Naturförvaltning, som läst och kommenterat innehållet för att säkerställa att det är korrekt.

Läsaren bör också vara medveten om att den övergripande myndighetsstrukturen skiljer sig mellan länderna, vilket försvårar direkta jämförelser. Utredningen finner det ändå värdefullt att redovisa hur våra grannländer valt att hantera jakt och viltförvaltning.

4.3.1 Myndighetsansvaret i Finland

Finland har en lång tradition av jakt och intresset bland gemene man är stort. I dag jagar ca 300 000 personer av den totala befolkningen som uppgår till ca fem miljoner människor. Sedan länge har de finländska jägarna varit engagerade i jakten och viltförvaltningen genom olika former av frivilligarbete inom så kallade jaktvårdsföreningar. Utöver detta frivilligarbete administrerades och förvaltades jaktfrågor tidigare av Jägarnas centralorganisation och 15 jaktvårdsdistrikt, vilka till stor del var offentligt finansierade organisationer. Jägarnas centralorganisation var underställd Jord- och skogsbruksministeriet med uppdrag att hantera de övergripande och nationella jakt- och viltförvaltningsfrågorna samt leda arbetet för, och utöva tillsyn över, de självständiga jaktvårdsdistrikten och dessas arbete.

Under 2008 och 2009 genomförde ett konsultföretag en utvärdering av rådande ansvarsfördelning och organisation för jakt och viltförvaltning (Lindkvist och Kuuluvainen, 2009). Arbetet leddes av en grupp bestående av tjänstemän från olika ministerier och organisationer med kunskaper om jakt. Utredningen fann att dåvarande system var både kostnadsineffektivt och instabilt inför framtidens ökade krav på en god viltförvaltning. Som skäl angavs att viltförvaltningens uppbyggnad med ett stort antal relativt självstyrande enheter ledde till dubbelarbete och onödig administration.

Vidare innebar stora skillnader i viltförvaltningsuppgifter minskade möjligheter till kompetensutveckling hos jaktvårdsdistriktens

personal. Slutligen ansåg utredningen att beroendet av frivilligarbete i de många och små jaktvårdsområdena inte var lämpligt inför framtiden med tanke på den urbanisering och förändring i arbetsvillkor och vilja att delta i frivilligarbete som i dag sker i Finland.

Baserat på den beskrivna utredningen beslöt regeringen att från och med 2011 slå samman Jägarnas centralorganisation och jaktvårdsdistrikten till en ny gemensam organisation kallad Finlands viltcentral vilkens uppgifter regleras i en lag (Viltförvaltningslag 18.2.2011/158). Viltcentralen har till skillnad från svenska myndigheter, där såväl Landsbygds- som Miljödepartementet ansvarar för jakt och viltfrågor/biologisk mångfald, endast ett ansvarigt ministerium. Detta utser en styrelse, ett riksviltvårdsråd och 15 regionala viltvårdsråd för att leda och utveckla viltcentralens arbete på konsultativ basis.

Finlands viltcentral styrelse består av tio personer varav sex är jägare. Övriga kommer från: Jord- och skogsbruksministeriet, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, en på riksnivå betydelsefull organisation inom jord- och skogsbruket samt Finlands viltcentral. Styrelsen är beslutande och har till uppgift att styra och utveckla Finlands viltcentral med avseende på strategi och verksamhet.

Riksviltvårdsrådet består av 24 ledamöter och är sammansatt av representanter från i huvudsak jägarorganisationer, departement, skogsintressen och forskning. Riksviltvårdsrådets uppgifter är att:

- delta i den strategiska planeringen för viltcentralen och den nationella planeringen av vilthushållningen
- delta i arbetet med att bereda och uppdatera förvaltningsplaner som gäller viltarter och viltbestånd samt arternas livsmiljöer och att sköta det nationella samrådet med intressentgrupper
- lägga fram förslag om hur vilthushållningen kan utvecklas nationellt
- behandla förslag från de regionala viltvårdsråden och besluta om fortsatta åtgärder
- lägga fram förslag för styrelsen för viltcentralen om principerna för jaktvårdsföreningarnas och viltcentralens resursfördelning.

15 regionala viltvårdsråd verkar på en regional nivå. Varje råd består av sex jägare och representanter för följande organisationer: landskapsförbundet, närings-, trafik- och miljöcentralen, skogscentralen

samt en regionalt betydelsefull markägareorganisation. De regionala viltvårdsråden har till uppgift att:

- på regional nivå delta i den strategiska planeringen av viltcentralens arbete
- på regional nivå delta i arbetet med att bereda och uppdatera förvaltningsplaner som gäller viltarter och viltbestånd samt arternas livsmiljöer och att sköta det regionala samrådet med intressentgrupper i anslutning till arbetet med förvaltningsplanerna
- delta i planeringen av vilthushållningen på regional nivå och att i anslutning till detta sköta det regionala samrådet med intressentgrupper
- behandla förslag från regionmötena och besluta om fortsatta åtgärder
- följa vilthushållningen i verksamhetsområdet och lägga fram förslag om denna.

Genom bildandet av Finlands viltcentral finns i dag endast en myndighet med ansvar för jakt och viltförvaltning i Finland. I viltcentralens verksamhetsbeskrivning ingår ett antal offentliga förvaltningsuppgifter. Dessa är att:

- bevilja och fördela jaktlicenser för klövvilt efter samråd med lokala intressen där såväl jägare som andra intressegrupper ingår
- ta emot fångstrappor efter avslutad jakt
- bevilja olika dispenser som t.ex. fällfångst på levande djur, jakt på fridlysta djur, transport av vapen med mera
- utse examinatorer för jägarexamen
- ta emot jaktvårdsavgifter samt föra register
- ta emot licensavgifter
- ge försäkringsskydd för jägare och funktionärer i jaktvårdsföreningarna
- förordna jakttillsynsmän i jaktvårdsföreningarna
- tillsätta och leda jaktvårdsföreningarnas examinatorer för jägarexamen och skjutprov

- tillsätta och utbilda jaktvårdsföreningarnas företrädare för arbete med skadereglering för viltskador.

Därutöver har Finlands viltcentral också uppgifter att:

- främja en hållbar vilthushållning
- följa viltbeståndens tillstånd, utveckling, hållbarhet och livskraft samt utveckla nödvändiga funktioner och metoder i samråd med forskningen
- främja arbete med viltvård och vården av viltets livsmiljöer
- utarbeta förvaltningsplaner för vilt och deras livsmiljöer
- arbeta med förebyggande av skador orsakade av vilt
- främja hållbar, säker och etiskt godtagbar jakt
- främja jaktvårdsföreningarnas verksamhet och utbildning av jaktvårdsföreningarnas funktionärer
- ge expert-, utbildnings- och rådgivningstjänster om jakt, vilthushållning och vilt
- information och kommunikation
- förvalta och utveckla viltcentralens och jaktvårdsföreningarnas gemensamma datasystem och databanker samt utveckla informationstjänster
- delta i internationellt samarbete.

Precis som i Sverige är jägarkåren i Finland engagerad i förvaltningen och utför samhällsuppgifter. Jägare som löst jaktkort kan engagera sig i Jaktvårdsområden som är fristående jägarorganisationer, men vilkas arbete leds av Viltcentralen. Storleken på dessa föreningars områden motsvarar en till två kommuner. Jaktvårdsföreningarna har liksom Viltcentralen vissa offentliga förvaltningsuppgifter. Dessa är att:

- anordna skjutprov och prov för jägarexamen
- delta i terrängundersökningar vid viltskadeundersökning
- bistå de myndigheter som ansvarar för jakttillsyn.

Jaktvårdsföreningarnas övriga uppgifter är att:

- främja hållbar vilthushållning
- främja hållbar, säker och etiskt godtagbar jakt
- främja viltvården, skötseln av viltets livsmiljöer och förebyggandet av skador som orsakas av viltet
- producera expert-, utbildnings- och rådgivningstjänster med anknytning till jakten, vilthushållning och viltet samt att ge information och sköta kommunikationen.

Utredningens analys och sammanfattning

På motsvarande departementsnivå kan vi konstatera att Jord- och skogsbruksministeriet är ensamt ansvarigt ministerium för arter som definierats som vilt i jaktlagen och därmed är jaktbara. För övriga arter ansvarar miljöministeriet. Därutöver har Jord- och skogsbruksministeriet hjälp att styra myndigheten genom en styrelse och ett Riksviltvårdsråd.

Vid en jämförelse med Sverige finner vi ingen direkt svensk motsvarighet till Riksvilträdet som är lagstadgat och ska beakta alla viltarter i sitt arbete. Inom Naturvårdsverket finns i dag det nationella rådet för rovdjursfrågor och verket har dessutom för avsikt att starta nationella råd för stora fåglar och klövvilt. Dessa råd har som namnet beskriver fokus på visst vilt och inte som Riksviltvårdsrådet, ett totalansvar för allt vilt. Därutöver initieras de svenska råden av Naturvårdsverket och har därmed inte ett juridiskt definierat ansvar eller mandat vilket det finländska Riksvilträdet har.

Däremot kan de regionala viltvårdsråden till viss del jämföras med viltförvaltningsdelegationerna i Sverige, främst vad gäller uppgifter och representation av olika intressen som berörs av jakt och vilt. En viktig skillnad är att representationen i de regionala viltvårdsråden till betydligt större del utgörs av jägare, medan de svenska viltförvaltningsdelegationerna har en betydligt bredare sammansättning med såväl politiker som ett större antal representanter för olika intresseorganisationer. Dock ingår i de finländska viltvårdsrådets ansvar att höra alla regionala organisationer med intresse för viltpolitik. De regionala viltvårdsråden har två årliga möten där olika intressegrupper ges möjlighet att ge sina syn-

punkter på viltpolitik inom regionen. Där behandlas till exempel förvaltningsplaner förberedda av viltcentralen.

I jämförelse med Sverige kan vi konstatera att Finlands viltcentral i princip motsvaras av en myndighet där Naturvårdsverkets och länsstyrelsens uppgifter rörande jakt och viltförvaltningsfrågor samt delar jägareförbundets allmänna uppdrag lagts samman. Trots att den fungerar som central expertmyndighet har man uppnått god nationell täckning genom att använda de gamla jaktvårdsdistriktens kontor i sin regionuppdelning. Dessa kontor har en jämförbar täckning med länsstyrelserna och Jägareförbundets distrikt.

Vidare kan vi konstatera att Finlands viltcentral har ett uttalat uppdrag att fortlöpande utveckla och utvärdera viltförvaltningen i Finland. Ett liknande centralt uppdrag finns i dag inte i Sverige.

De finländska jaktvårdsområdena kan närmast beskrivas som en aktör som såväl fyller de svenska viltvårdsområdenas, älgförvaltningsområdenas, älgskötselområdenas som Kronskötselområdenas funktioner, samt sköter delar av Jägarförbundets nuvarande uppgifter. Dessutom nominerar jaktvårdsområdena, vid de årligt återkommande regionmötena, representanter till Viltcentralens styrelse, Riksviltvårdsrådet och de regionala vilträden. Detta innebär att jägarna har ett stort inflytande på alla beslutande nivåer i den finländska modellen.

4.3.2 Myndighetsansvaret i Norge

Liksom i Finland är intresset för jakt i Norge mycket stort. Av ca 5 miljoner invånare är ca 200 000 personer jägare. Huvudansvaret för jakt- och viltförvaltningsfrågor, utom för havslevande däggdjur, ligger på Miljövaernsdepartementet tillsammans med den underställda myndigheten Direktoratet för naturförvaltning. För havslevande däggdjur ansvarar Fiskeri- och kystdepartementet med dess myndighet Fiskeridirektoratet, och förvaltningen av detta vilt sker parallellt med den viltförvaltning som beskrivs nedan och kommer inte att redovisas ytterligare i detta avsnitt.

Miljövaernsdepartementet ansvarar för Viltloven (LOV-1981-05-29-38), vilken fastställer de yttre ramarna för hur jakt får bedrivas i Norge, och Naturmangfaldsloven (LOV-2009-06-19-100), vilken reglerar art- och biotopskydd samt brukande och förvaltning av naturresurser.

Direktoratet för Naturförvaltning är en fullmaktsmyndighet, vilket innebär att departementet har gett direktoratet ett stort eget ansvar för att genomföra de två lagarnas intentioner. Utifrån dessa lagar förtydligar direktoratet regelverket för jakt genom relativt detaljerade föreskrifter. Det finns i dag ett stort antal föreskrifter vilka reglerar jakt och viltförvaltning och som specificerar andra myndigheters ansvar inom regelverket. I direktoratets uppgifter ingår även att behandla dispensansökningar från föreskrifter och överklaganden av andra myndigheters beslut. Den 1 juli 2013 kommer dock Direktoratet för Naturförvaltning slås ihop med Klimat- och föroreningsdirektoratet och därmed bilda Miljödirektoratet.

Inom direktoratet är ansvaret för jakt och viltförvaltningsfrågor delat på två enheter. En enhet arbetar inom avdelningen för friluftsliv med själva utövandet av jakt och det regelverk som då gäller. Exempel på sådana frågor är jägarutbildning, vapen och ammunition och jakttider. Den andra enheten arbetar med förvaltning av vilt inom området naturförvaltning och fokuserar främst på klövvilt och rovdjur.

Därutöver finns även Statens Naturoppsyn, som är en egen avdelning inom direktoratet med sitt huvudsakliga arbete i fält. Naturoppsynen ansvarar för jakttillsyn och besiktning och provtagning av fällda rovdjur. Därutöver kan Naturoppsynen även arbeta på särskilda uppdrag av andra sektioner inom direktoratet. Dessutom finns inom Naturoppsynen även ett antal "statliga jägare" vilka har i uppdrag att utföra särskilt komplicerade jakter t.ex. skyddsjakt på varg.

Direktoratets ansvar i jaktfrågor

Det direkta och övergripande regelverket för jakt i regleras genom:

- 1) Föreskrift om utövning av jakt, fällning och fångst (FOR 2002-03-22 nr 313) vilken fastställer jaktens ramar vad gäller krav på jägarens ålder och utbildning, licensjakt, vapen och ammunition, användning av hund, jaktens bedrivande vid storviltsjakt, fällfångst.
- 2) Föreskrift om jakt- och fångsttider (FOR 2012-03-01 nr 190) som fastställer vilka arter som är jaktbara och under vilken tid det är tillåtet att jaga dem.

Därutöver skrivs många enskilda föreskrifter, vilka kan reglera jakten endera utifrån geografiska särbestämmelser för t.ex. Svalbard, statsägd mark och statsallmänningar, eller för enskilda frågor som minsta areal för möjlighet till klövviltsjakt, användning av motorfordon, bildande av viltområden m.m. Föreskrifterna revideras efter uppkomna behov eller enligt bestämda tidsintervaller som t.ex. jakttiderna vilken revideras var femte år.

Direktoratets ansvar i viltförvaltning

På samma sätt som för jakten ansvarar direktoratet för förvaltningen av vilt. Sektionen för viltförvaltning har ansvar för allt vilt även om rovdjur och hjortvilt är de mest tidskrävande arbetsområdena. För denna förvaltning är två föreskrifter centrala:

- 1) Föreskrift om förvaltning av hjortvilt (FOR 2002-03-22 nr 314), vilken anger ramarna för jakt på olika klövvilt och olika myndigheters ansvar.
- 2) Föreskrift om förvaltning av rovvilt (FOR 2005-03-18 nr 242), vilken anger ramarna för rovviltsstammarnas storlek samt förvaltningens uppbyggnad.

Utöver dessa föreskrifter ansvarar direktoratet i samverkan med andra aktörer för att stödja förvaltningen genom att identifiera kunskapsbehov och finansiera forskning samt utveckla och tillhandahålla gemensamma IT-verktyg. Klövviltsportalen (hjordevilt.no), klövviltsregistret (www.hjordeviltregisteret.no) och Rovviltsportalen (rovviltportalen.no) används för kunskapsspridning och återrapporering av observationer och avskjutning för respektive viltyp.

Övriga viktiga offentliga instanser som har ansvar inom norsk jakt- och viltförvaltning är:

- Kommun som kan jämföras med en svensk kommun
- Fylkeskommun vilket är en regional organisation med folkvald församling kallat Fylkesting. Kan för svenska förhållanden jämföras med en blandning av landsting, regionförbund och region
- Vildrensnämnd är en nämnd bestående av representanter från kommuner som ingår i ett utpekade område för jakt och förvaltning av vildren

- Rovvilt nämnd är en egen myndighet direkt underställd departementet bestående av aktiva politiker från Fylkestinget och i vissa områden Sametinget
- Fylkesman, statens representant på fylkesnivå. Fylkesmannen kan till stor del jämföras med den svenska länsstyrelsen
- Jägarregistret
- Statistiska centralbyrån.

I Norge är kommunerna en nyckelaktör inom jakt och viltförvaltning, i synnerhet vad gäller småvilt och klövvilt. Kommunerna har många typer av uppdrag, däribland främjandeuppdrag, registerhållning, samt tillstånd och dispenser. Variationen mellan kommunernas sätt att genomföra sina uppgifter är mycket stor eftersom den kommunala självständigheten har ett stort utrymme. I kommunens uppdrag ingår att:

- verka för att allmänheten får tillgång till småviltsjakt
- verka för sammanslagning av mindre jaktområden och därmed skapa gemensamma viltområden med förbättrad viltförvaltning och ökade möjligheter till storviltjakt
- fastställa minstaareal för att tillåta klövviltsjakt
- fastställa mål för bestånd av klövvilt och där hänsyn tas till andra faktorer som jord- och skogsbruk samt trafiksäkerhet
- fastställa och föra register över de områden där jakt på klövvilt är tillåten, så kallade vald, samt valdets kontaktperson
- fastställa såväl beståndsplaner för klövvilt som det geografiska område för vilket en sådan plan kan skrivas
- medge fälltillstånd för klövviltsjakt inom vald
- fördela avskjutningskvoter för de områden som saknar beståndsplaner
- samla in och återrapportera avskjutningsdata till Klövviltsregistret
- fastställa kommunala fällavgifter och administrera kommunal viltfonden
- tillhandahålla möjligheter för jägarexamen
- ta emot information om eftersök på annans mark

- ta emot och hålla register över alla jaktledare för att bedriva storviltsjakt
- utse kandidater till vildrensnämnderna
- ta emot anmälan om fällor och ripsnaror från enskilda jägare.

Vildrensnämnder är särskilda nämnder direkt underställda och tillsatta av direktoratet för att förvalta den norska vildrensstammen. Nämnderna består av representanter, nominerade av kommuner som ligger inom ett eller flera av de definierade vildrensområdena, baserat på personens lämplighet för uppdraget. Nämndernas uppgifter för jakt och förvaltning av vildren motsvarar kommunernas uppgifter för klövvilt avseende jaktområden, beståndsplaner, avskjutningskvoter, insamling och återrapportering av avskjutningsdata etc. Till sin hjälp har varje vildrensnämnd Fylkesmannen som stödjer arbetet och har möjlighet att bilda ett sekretariat för operativt arbete, som finansieras av direktoratet. I de fall allmänheten vill är det möjligt att tillsätta vildrensråd, vilka ska ha möjlighet att delta i arbetet tillsammans med nämnden.

Fylkeskommunerna i Norge har också viss roll inom jakt och viltförvaltning. Generellt har fylkeskommunen i uppdrag att underlätta för interkommunalt samarbete för att möjliggöra en koordinerad förvaltning över större geografiska områden. Fylkeskommunen kan också fatta beslut inom det som normalt är kommunalt ansvar ifall flera kommuner berörs och dessa inte finner en gemensam lösning. Fylkeskommunen kan också godkänna "skottpengar" på arter som gör skada. Slutligen nominerar fylkestingen kandidater till rovviltsnämnderna.

Rovviltnämnderna är egna myndigheter direkt underställda miljö- och naturdepartementet och överordnade fylkesmannen i frågor som rör rovdjur inom var och en av de åtta förvaltningsregionerna. Rovviltnämnderna består av fem aktiva politiker på fylkesnivå och ansvarar för genomförandet av rovdjursförvaltning i enlighet med de nationella förvaltningsplanerna. Nämndernas arbete innefattar att utarbeta regionala förvaltningsplaner i nära kontakt med kommuner och andra organisationer, samt att fastställa avskjutningskvoter såväl för skydds jakt, och efter eventuell delegation från direktoratet, licensjakt på rovdjur. Till sin hjälp har nämnderna sekretariat placerade hos Fylkesmannen.

Fylkesmannen är som nämnts ovan statens representant på regional nivå. Fylkesmannens uppgifter är till största del koncentrerat till formell myndighetsutövning där den:

- är överklagandeinstans för kommunernas beslut rörande jakt
- tillhandahålla sekretariat åt rovvilt nämnderna
- administrerar licensjakt på de stora rovdjuren i enlighet med rovvilt nämndernas beslut
- beslutar om skyddsjakt på rovdjur genom eget initiativ eller efter ansökan. Tilldelningen får dock inte överskrida den kvot som beslutats av rovviltsnämnden alternativt direktoratet
- tar emot anmälan om fällt eller påskjutet rovdjur samt hanterar genomförande av eventuellt eftersök
- ger tillstånd för fällor för fångst av lodjur och järv
- administration och vägledning åt vildrensnämnderna.

Jägarregistret är ett självständigt register placerat hos Brønnøysundsregistren, ett eget verk som sköter förvaltar offentliga register på beställning. Jägarregistrets uppgifter är:

- att registrera alla som genomgått utbildning och klarat av jägar-examen
- att registrera att den årliga jägaravgiften betalats
- att registrera de jägare som anmält att de ska jaga vilt som kräver licens (klövvilt och rovvilt).

Statistiska centralbyrå tar emot årlig viltrapport från varje enskild jägare som betalt jägaravgift. Rapporten är obligatorisk och det handlar om ca 200 000 rapporter årligen. Statistiska centralbyrån sammanställer, analyserar och presenterar data rörande jakt för allmänheten och andra organisationer.

Utredningens analys och sammanfattning

Vid en jämförelse med svenska förhållanden kan vi konstatera att mycket av ansvaret för jaktfrågor ligger på en lägre myndighetsnivå, samt att det finns en stor diversitet av myndigheter med ansvar för jakten. På departementsnivå ansvarar två departement för jakt och

förvaltning av vilt beroende på om de är havslevande eller landlevande djur.

På nationell myndighetsnivå har Direktoratet för naturförvaltning ett betydligt större mandat att driva och hantera viltförvaltning och jaktfrågor jämfört med svenska förhållanden. Många av de regler som finns i svenska jaktförordningen och därmed ligger under regeringens ansvar hanteras i Norge av direktoratet. Exempel på sådana regler är jakttider, jaktens genomförande och användning av hund vid jakt.

Direktoratet har en tydligt utpekad roll som förvaltare av naturresurser, vilket speglas såväl i den egna presentationen ”Ei viktig oppgåve for oss er å kombinere vern og berekraftig bruk av naturen”, där brukandet ges samma utrymme som skydd, som i viltloven och naturmangfaldsloven, där nyttjande av resurser beskrivs. I jämförelse med Naturvårdsverket, som har till uppgift att genomföra miljöpolitiken, har direktoratet getts en mer avvägande roll för att tillgodose olika intressen.

Vad gäller de norska kommunernas uppdrag kan detta liknas vid de svenska länsstyrelsernas men på en mycket mindre geografiska skala. Det finns 428 norska kommuner på en yta mindre än Sveriges. Vidare finns särskilda nämnder med representanter för olika intressen, som har ansvar för olika vilt. Det innebär att de svenska länsstyrelserna i en och samma organisation har uppdrag som motsvarar såväl vildrens- och rovviltsnämnder som fylkeskommuner och kommuner.

Vi kan också konstatera att det i Norge inte finns lika tydliga och formellt beskrivna system för att inkludera allmänhetens intressen via olika organisationer som i Sverige och Finland. Det finns heller inga inrättade formella råd som är med och styr eller påverkar hur de olika myndigheterna arbetar. Däremot står angivet i såväl viltloven, naturmangfaldsloven som i många av direktoratets föreskrifter att allmänhetens intresse skall tas till vara. Detta sker genom olika former av kontakter och möten mellan myndigheter och allmänhet. Dessutom finns de ovan beskrivna nämnderna, där företrädare för allmänheten direkt kan fatta beslut i specifika frågor.

5 Utredningens utgångspunkter

I detta kapitel ska utredningens utgångspunkter beskrivas och analyseras. De ska sedan ligga till grund för överväganden i kapitel 6. Nedan anges allmänna utgångspunkter i 5.1 och vad som är jaktbart vilt diskuteras i 5.2. 5.3 är en sammanfattning av lärdomarna från Norge och Finland och 5.4 är en genomgång av hur resurserna för jakt och viltförvaltning i dag fördelas. I 5.5 pekar vi på alternativa lösningar och i 5.6 analyserar vi möjliga gränsdragningsproblem.

5.1 Allmänna utgångspunkter

5.1.1 Begränsning av uppdraget

Utredningens uppgift är att utvärdera olika myndigheters ansvar och ansvarsfördelning för att säkerställa en god jakt- och viltvård i enlighet med bestämmelserna i jaktlagstiftningen. Vår slutsats är att i huvudsak begränsa utvärderingen till den nationella myndigheten för jakt och viltvård i Sverige, alltså Naturvårdsverket. När det gäller Regeringskansliet avser vårt uppdrag endast styrningen av Naturvårdsverket.

Det finns skäl att utvärdera och förbättra viltförvaltningsdelegationernas arbete, men eftersom det i nuläget sker en utvärdering inom Regeringskansliet kommer utredningens slutsatser om dessa i vårt slutbetänkande. Därför har vi också avstått att utvärdera länsstyrelsernas roll då viltförvaltningsdelegationerna i dag är en central del av deras arbete.

Det har också från Naturvårdsverket förts fram att det finns en del uppgifter som i dag ligger på verket, men som skulle kunna flyttas till annan myndighet. Exempel på detta är, som framgår av kapitel 3, fångstföreskrifter där avvägningen inbegriper att undvika onödigt lidande, hantering av viltskademedel, frågor om vilt i hägn, märkning

av sändarförsedda djur och registerhållning för märkta fällda rovdjur vid licensjakt.

Utredningens slutsats är att även dessa uppgifter måste utvärderas i samband med att lagstiftningen i stort analyseras. Även våra möjliga förslag om överflyttning av uppgifter från den centrala myndigheten för jakt och viltvård till annan myndighet kommer därför att presenteras först i slutbetänkandet.

Sammanfattningsvis betyder detta att utredningens arbete kommer att avse om Naturvårdsverket framöver ska vara central myndighet för jakt och viltförvaltning, om uppgiften ska föras över till annan befintlig myndighet eller om en ny fristående myndighet för jakt och viltförvaltning ska skapas.

Som angetts tidigare är skälen för utvärderingen inte beskrivna i direktiven och det anges inte uttryckligen om vi utöver utvärderingen även ska lämna förslag till förändring. Denna osäkerhet har vi löst genom att bestämma att vi bara kommer att lämna förslag till förändring om det finns starka skäl till detta, se avsnitt 1.1.1.

5.1.2 Prioritering, effektivisering, förenkling och regionalisering

Utredningens övergripande ståndpunkt är att en ansvarig myndighet i framtiden ska arbeta självständigt och proaktivt med viltförvaltning. Arbetet ska syfta till att balansera olika näringar och intressen som berörs av vilt. Med hänsyn till de stora kostnaderna, se avsnitt 3.1, som skadorna leder till är detta ur ett samhällsekonomiskt perspektiv motiverat.

Från Naturvårdsverket har framförts att ett framgångsrikt arbete med viltförvaltning kräver stora resurser. Vår slutsats är att det i första hand handlar om att samla och effektivisera de resurser som redan finns. Vi kommer dock i kapitel 7 återkomma till de ekonomiska konsekvenserna. Med en fungerande viltförvaltning ser vi också att konflikterna och polariseringen inom viltförvaltningen kan minska. Det kan i sin tur ge ekonomiska effektivitetsvinster, eftersom en hel del av Naturvårdsverkets resurser i dag används för information och dialog.

Myndighetsarbetet med jakt bör förenklas och effektiviseras. Målsättningen bör vara att beslutsrätten i jakt- och viltförvaltningsfrågor i ökad utsträckning ska föras ned från regeringsnivå till central myndighetsnivå och från central myndighetsnivå till länsstyrelser-

na. I dag är det regeringen som genom jaktförordningen löpande fattar en mängd beslut, exempelvis om jaktbara arter och jakttider. Processen är resurskrävande, eftersom den föregås av ett omfattande remissförfarande. Detta är också skälet till att utredningen av effektivitetsskäl ska överväga en jaktidsberedning hos ansvarig myndighet.

När det gäller regionalisering är vi av den uppfattningen att jaktfrågorna vunnit på att länsstyrelserna har möjlighet att fatta beslut på regional nivå. I vårt fortsatta arbete kommer vi därför att föreslå åtgärder för att utveckla och effektivisera den regionalisering som påbörjats. Det arbetet kommer att redovisas först i slutbetänkandet.

5.1.3 Viltförvaltning, jakt och biologisk mångfald

Det finns en enighet om ett nära samband mellan viltförvaltning, jakt och biologisk mångfald. Den jakt som sker omfattar ett urval av den samlade mångfalden på art- och populationsnivå och den är att betrakta som ett hållbart nyttjande. Det ska noteras att utredningens direktiv endast avser myndighetsansvar för jakt- och viltfrågorna, inte myndighetsansvaret för biologisk mångfald.

Naturvårdsverket är i dag den centrala myndighet som har det övergripande ansvaret för biologisk mångfald genom sitt ansvar för alla habitats, djurs och växters fortsatta existens. Detta är en av verkets kärnuppgifter. Arbetet med biologisk mångfald förutsätter en helhetssyn på habitat, djur och växter. Vår utgångspunkt är därför att även om ansvaret för jakt och viltförvaltning förs över till annan myndighet kvarstår huvudansvaret för arbetet med biologisk mångfald även för dessa arter hos Naturvårdsverket. Det kommer att leda till vissa gränsdragningsfrågor, se 5.6.

5.1.4 Nytt perspektiv för jakten?

Som anförts i avsnitt 3.1.1 menar flera markägar- och jägarorganisationer att jakt- och viltförvaltningsfrågorna i framtiden i ökad utsträckning bör avgöras utifrån en avvägning mellan jakt och brukandet av mark eller skog och inte som nu utifrån avvägning bevarande – jakt. Som utvecklats i kapitel 3 finns det hos dessa organisationer även en vision om att utveckla jakten som näring och folkrörelse.

Utredningens uppdrag i delbetänkandet är att göra en utvärdering av myndighetsansvaret och, om starka skäl föreligger, föreslå en förändring. Att bestämma myndighetens framtida uppgifter är en annan fråga. Vår slutsats är att myndighetens framtida uppgifter fortsatt ska utredas i samband med att hela lagstiftningen ses över. En slutsats är därför att vårt fullständiga förslag om framtida uppgifter kommer att kunna ges först i slutbetänkandet.

Självklart finns det ett samband mellan val av myndighet och framtida uppgifter. Det finns alltså ett dilemma. Å ena sidan kan vi inte fullt ut bestämma en framtida myndighets uppgifter förrän i slutbetänkandet, å andra sidan måste vi ha en uppfattning om dessa uppgifter för att peka ut lämplig myndighet.

Utredningen har löst detta dilemma genom att endast beakta aspekter som framstår som klara. Det finns i dag en enighet om att viltstammarna som helhet är stora och att flera arter orsakar skada för de areella näringarna.

Vår utgångspunkt är därför att det vid valet av myndighet ska vägas in att myndigheten i framtiden ska ha förutsättningar att delta i förvaltningen av det vilt som orsakar skada och att detta kräver en dialog med markägare, jägare och andra berörda. Vidare ska myndigheten delta i utvecklandet av jakt som näring ur ett landsbygds-perspektiv. Det kräver förståelse för landsbygden med dess speciella förutsättningar och möjlighet att arbeta näringsinriktat. Som framgått kommer det också till stor del att betyda att den centrala myndigheten måste ges mandat och möjlighet att ta fram ett nationellt ramverk för att stödja länsstyrelsernas arbete. Vidare måste den framtida myndigheten kunna göra rimliga avvägningar mellan befintliga landsbygdsnäringar och en näring baserad på jakt och viltprodukter för att säkra en god samverkan.

I nuläget är det däremot osäkert om myndigheten även ska ha ett ansvar för att främja jakten som folkrörelse. Den frågan måste först utredas mer ingående, särskilt som jägarorganisationerna har en viktig uppgift på detta område.

5.1.5 Kritiken mot Naturvårdsverket

När det gäller kritiken mot Naturvårdsverket har utredningens metod varit att lyssna på de synpunkter som förts fram, analyserat dessa och dragit egna slutsatser. Därutöver har utredningen genomfört en enkätundersökning för att undersöka hur tid och resurser fördelas

inom verket. Någon annan metod har den korta utredningstiden inte medgett.

Självklart har denna metod sina begränsningar. I första hand kan man befara att de organisationer eller myndigheter som vi träffat inte är representativa. För att motverka den problematiken har utredningen, som framgår av avsnitt 1.2, träffat en stor mängd representanter för olika organisationer och myndigheter. Vi har träffat och lyssnat på i princip alla som önskat träffa oss.

Den kritik som framförts mot Naturvårdsverket kan delas upp i följande tre punkter baserat på kapitel 3.

1. Naturvårdsverket är, enligt markägar- och jägarorganisationer, en myndighet som i alltför hög utsträckning är inriktad på bevarande av arter på bekostnad av jakt. Detta anses vara en förligad utgångspunkt eftersom de flesta jaktbara viltarter inte längre är hotade utan snarare så stora att de orsakar skada för olika areella näringar. Naturvårdsverket gör inte en avvägning mellan jakt och vilts skadeeffekter på näringar. Därtill har framförts varierande kritik från dessa organisationer som att verket saknar kompetens när det gäller viltförvaltning och dessutom saknar ett markägarperspektiv.
2. Från markägar- och jägarorganisationer, samt Landsbyggsdepartementet, har även framförts att Naturvårdsverket inte är drivande i jaktfrågor trots att verket är den centrala jaktmyndigheten. Här handlar kritiken både om att verket inte på eget initiativ utför, för en myndighet med jakt- och viltansvar uppenbara uppgifter, som till exempel att upprätta förvaltningsplaner och att för lite resurser avsätts för jakt- och viltförvaltningsfrågor. Även WWF efterlyser långsiktighet och nationell samordning, även om den anser att regeringen är ansvarig för att det i dag saknas.
3. Naturvårdsverkets nya organisation. Naturvårdsverket har organiserat om sin verksamhet till tre avdelningar. Dessa är avdelningen för analys och forskning, avdelningen för uppdrag och avdelningen för genomförande. För jaktens del har denna omorganisation inneburit en försämring, enligt samstämmiga uppgifter från alla utredningen träffat. Den nya organisationen har splittrat den tidigare samlade kompetensen om jakt på olika avdelningar och det har blivit svårare att nå ansvarig personal, se vidare avsnitt 2.4.2.

Analys av kritiken under punkten 1

Naturvårdsverket är en myndighet som ska fatta beslut utifrån gällande lagstiftning. Felaktiga beslut ska kunna överklagas. Det ska därutöver finnas möjlighet att använda sig av s.k. extraordinära rättsmedel, dvs. möjlighet att vända sig till JO eller JK om man anser att en myndighet frångår gällande lagstiftning. Detta system borde i grunden omöjliggöra för en myndighet att fatta beslut i strid med gällande rätt.

Om den lagstiftning som en myndighet har att tillämpa inte är heltäckande eller är bristfällig kan detta leda till att myndigheten tvingas till beslut som utgör tolkningar av lagstiftningen. Dessa beslut kan uppfattas som felaktiga eller otillräckliga av andra grupper i samhället och därmed leda till kritik.

Grundproblemet verkar vara att verkligheten har förändrats utan att lagstiftning och Naturvårdsverkets tillämpning anpassats. Att många av viltstammarna i dag är så stora att de inte längre behöver fredas, utan istället orsakar skada för de areella näringarna och landsbygdens befolkning, skapar problem. Utifrån denna utgångspunkt har markägar- och jägarorganisationerna riktat kritik mot Naturvårdsverket.

Det är dock oklart om det är lagstiftningen eller verkets tillämpning som brister. Klart är att jaktlagstiftningen är omodern och behöver skrivas om, vilket redan framgår av direktiven. Utgångspunkten i gällande jaktlagstiftning är att allt vilt är fredat. Även om det finns många undantag från denna portalparagraf är det rimligt att anta att grunden i lagstiftningen på ett övergripande sätt styr Naturvårdsverkets tillämpning.

En avgörande fråga är om Naturvårdsverket inom den nu gällande lagstiftningen i alltför hög grad lägger fokus på värnandet av vissa arter på bekostnad av jakt och förvaltning av övrigt vilt. Vidare tillkommer frågan om i vilken utsträckning den nuvarande lagstiftningen och verkets instruktion föreskriver att Naturvårdsverket beaktar det jägar- och markägarperspektiv, som organisationerna efterlyser.

En försvårande omständighet i sammanhanget är att myndighetsansvaret organiserats om och att merparten av jaktbesluten numera fattas av länsstyrelserna. Förra året fattade Naturvårdsverket, enligt uppgift från Miljödepartementet, ca 300 beslut om jakt och länsstyrelserna, enligt vår enkätundersökning, sammanlagt knappt 13 000, vilket motsvarar knappt 700 ärenden per länsstyrelse. Den kritik som riktats mot Naturvårdsverket avser därför ibland sannolikt länsstyrelsernas

arbete. Här avser kritiken mot Naturvårdsverket möjligen bristande samordning och stöd av länsstyrelsernas arbete. Regionalisering har nyligen genomförts och en viktig uppgift för utredningen framöver kommer att vara att analysera hur denna samordning ser ut och vilka brister den har.

Sammantaget är det för utredningen omöjligt att på ett objektivt sätt belägga eller avvisa den kritik som förts fram mot Naturvårdsverket under denna punkt. Tillämpningen av lag hör nära samman med hur lagstiftningen ser ut och det är svårt att klarlägga orsak och verkan utan en ingående analys av lagstiftningen. För att få klarhet skulle utredningen först behöva göra en ingående analys av lagstiftningen och därefter en ingående analys av lagtillämpningen. Även om det hade varit praktiskt möjligt skulle svårigheten vara att göra ett representativt urval av ärenden.

Analys av kritiken under punkt 2

När det gäller punkt 2 om att Naturvårdsverket inte varit drivande i jaktfrågor kan utredningen konstatera att de förvaltningsplaner Naturvårdsverket tagit fram för vissa arter gjorts på särskilda uppdrag av regeringen. På samma sätt har Naturvårdsverkets föreskrift och allmänna råd om jakt efter älg och kronhjort (NFS 2011:07), samt riktlinjer för skydds jakt, tillkommit efter regeringsuppdrag. Det är förvånande, eftersom det borde ingå att en jaktmyndighet agerar självständigt och att förvaltningsplaner, föreskrifter och riktlinjer initieras efter att myndigheten identifierat ett behov av dessa. Från Naturvårdsverket har anförts att förklaringen till det är att verket i nuläget saknar lagstöd för att upprätta för länsstyrelserna bindande förvaltningsplaner.

Naturvårdsverket har vidare pekat på att man har begränsade resurser som fördelas enligt verkets prioriteringar. Vidare har verket anført att även om det upprättar förvaltningsplaner, föreskrifter eller andra styrdokument är ytterligare ett problem att jägarkåren inte skjuter vilt i den utsträckning som behövs för att minska skadorna.

Naturvårdsverket är ansvarig jaktmyndighet. Som framgår av kapitel 2 är verket förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning.

Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpoli-

tiken. I 3 § finns en uppräknning av vad verket särskilt ska ägna sig åt. Det är enligt punkterna 1–3 att ansvara för central tillsynsvägledning, samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete, bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar. Enligt punkt 11 ska verket samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön. Av punkt 20 följer att Naturvårdsverket ska ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen.

Punkt 20 innebär ett helhetsansvar för jakten. I detta ingår inte bara en rätt att upprätta förvaltningsplaner, revidera föreskrifter och utfärda riktlinjer, utan även en skyldighet att göra så. I själva verket bör det vara några av kärnuppgifterna.

Utredningen menar att det finns ett starkt behov av en central myndighet som tar ett helhetsansvar för viltförvaltning och jakt, inte minst med hänsyn till de omfattande skador som vilt orsakar skog, fiske och jordbruk och den polarisering i debatten som detta leder till. Enligt utredningens bedömning saknas detta helhetsansvar i dag. Det handlar inte bara om förvaltningsplaner i sig utan att det finns en central jaktmyndighet som tar initiativ till kartläggning av viltstammarnas storlek, skadorna viltet orsakar, utreder vad som är en acceptabel skadenivå och som föreslår åtgärder. I den mån det krävs lagstiftningsändringar får det ankomma på verket att anmäla detta behov till regeringen.

Enligt utredningens bedömning är det klarlagt att Naturvårdsverket inte fullt ut tagit initiativ för att kartlägga viltets utveckling och försökt begränsa skador av vilt. Det finns flera förklaringar till det. Som framkommit i kapitel 2 har regeringen under lång tid gett Naturvårdsverket så många uppdrag att utrymmet för egna initiativ kan ha begränsats. Därmed har utrymmet för arbete med förvaltning av klövvilt, särskilt vildsvin, försvårats, se kapitel 3.

När det gäller rovdjur är situationen annorlunda. Cirka hälften av Naturvårdsverkets arbetstid för jakt och viltförvaltning, se avsnitt 5.4, avser rovdjur. Detta har sin grund i en prioritering, som delvis är styrd av regeringen. Naturvårdsverket har haft många särskilda uppdrag om rovdjur. När det gäller vargs skador på ren har Naturvårdsverket i februari 2013 fattat beslut om skydds jakt av varg för att undvika skador på ren, den s.k. Junsele-vargen. Beslutet om skydds jakt har dock upphävts av Förvaltningsrätten i Stockholm, som i en dom den 28 maj 2013 fann att det inte fanns tillräckliga skäl för

skydds jakt, (målnummer 4655-13, 4691-13 och 4700-13). Domen har överklagats.

Utredningens sammantagna slutsats om kritiken under punkt 2 är att Naturvårdsverket, oavsett orsak, inte har visat sig drivande i förvaltnings- och jaktfrågor när det gäller annat vilt än rovdjur.

Analys av kritiken under punkt 3

När det slutligen gäller punkten 3 menar vi att den kritiken har störst bäring. Övrig kritik mot Naturvårdsverket är mer splittrad. När det kommer till Naturvårdsverkets omorganisation finns det i grunden ingen delad uppfattning. Av alla personer och organisationer som utredningen träffat under sitt arbete, jämför avsnitt 1.2, har endast några enstaka uttryckt sig positivt om omorganisationen. Övriga har mangrant hävdats att förändringen i hög utsträckning försämrats hanteringen av jakt- och viltförvaltningsfrågorna.

Utredningen kan inte bedöma om omorganisationen i sin helhet är positiv eller negativ för verket. Vi kan efter vad som framkommit, godta att den är ändamålsenlig för andra frågor, eftersom en så stor del av verkets arbetsuppgifter består av att ta fram underlag till regeringen. När det gäller jakt och viltförvaltning ifrågasätter dock utredningen starkt om det är rätt organisationsform.

För jakt- och viltfrågor är Landsbyggsdepartementet ansvarigt departement. Till skillnad från Miljödepartementet styr inte Landsbyggsdepartementet Naturvårdsverket i någon större utsträckning genom särskilda uppdrag utan genom regleringsbrev och instruktion.

För att bedriva ett självständigt och proaktivt arbete med jakt- och viltförvaltningsfrågor utifrån en myndighetsinstruktion och regleringsbrev, bedömer utredningen att det är bättre att ha kompetensen samlad i en enhet. Det ska också påpekas att just jakt- och viltförvaltningsfrågor, på grund av de motsättningar som finns, ställer stora krav på att klara en strikt myndighetsutövning, men även att föra en dialog med berörda intressen.

Slutsats av kritiken mot Naturvårdsverket

Sammantaget är det utredningens utgångspunkt, när det gäller kritiken mot Naturvårdsverket, att verket inte varit drivande i jakt- och viltförvaltningsfrågor och att det finns anledning att tro att den omorganisation som skett inte gynnat dessa frågor. I övrigt går det inte att objektivt belägga kritiken mot Naturvårdsverket. Däremot noterar vi att det finns ett stort missnöje och misstroende hos främst markägar- och jägarorganisationer..

5.2 Vad är jaktbart vilt?

Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet sätter i viss utsträckning den juridiska ramen för jakt.

En utgångspunkt är att Art- och habitatdirektivet enbart skyddar de djur som anges i bilagorna. Dessa ska, enligt direktivets mål, uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus. De arter som räknas upp i bilaga 4 har ett strikt skydd. De arter som finns upptagna i bilaga 4 och som skulle kunna bli föremål för jakt i Sverige är björn, varg, lodjur, fladdermöss, hasselmus, buskmus, utter, fjällräv och tumlare. Innebörden är att den stora majoriteten av de ca 50 arter som jagas inte i nuläget berörs av Art- och habitatdirektivet.

För Fågeldirektivet gäller motsatsen; utgångspunkten är att alla fåglar är skyddade. I stället anges uttryckligen vilka fåglar som får jagas och detta måste framgå av nationell lagstiftning. Skarv och korp är inte jaktbara enligt fågeldirektivet. I fågeldirektivets artikel 9 finns det dock vidare möjlighet till skyddsjakt. Det förekommer därför skyddsjakt på skarv och korp i jaktlagstiftningen.

Samtidigt har dock regeringen lagt fast att termen gynnsam bevarandestatus är ett centralt begrepp i målstyrningen inom svensk miljöpolitik på ett sätt som medför att det omfattar allt vilt i Sverige. Det bör dock betonas att detta är *vid sidan av* den innebörd och rättsverkan som begreppet har enligt EU-direktiven.

En utgångspunkt av det anförda är att det redan finns ett fungerande system som anger vad som är jaktbart vilt, nämligen jaktlagstiftningen. I denna lagstiftning är Art- och habitatdirektivets och Fågeldirektivets krav för vilket vilt som får jagas och på vilket sätt de får jagas beaktade. När det gäller varg, björn och lodjur finns särskilda paragrafer i jaktförordningen som tillgodoser kraven i Art-

och habitatdirektivet. Detsamma gäller kungsörn, skarv och korp där Fågeldirektivets krav beaktats.

Utredningen har dragit slutsatsen att det endast är ansvaret för jakt och viltförvaltning som skulle kunna föras till annan myndighet och att huvudansvaret för det biologiska mångfaldsarbetet för dessa arter oavsett jakt- och viltförvaltningsmyndighet stannar på Naturvårdsverket, se 5.1.3.

Utredningen anser inte att det i nuläget är lämpligt att vi gör en egen uttolkning om vad som är jaktbart vilt, eftersom det redan följer av gällande lag. Jakttider och möjlighet till licens- och skydds-jakt bestäms i dag av regeringen genom jaktförordningen, som i sin bedömning ansvarar för att viltstammarna inte påverkas till en sådan grad att deras existens hotas. Däremot kommer vi sannolikt att göra det i slutbetänkandet i samband med att jaktlagstiftningen skrivs om.

5.3 Likheter och skillnader mellan Sverige, Norge och Finland

I såväl Finland, Norge som Sverige finns, förutom centrala myndigheter för jakt- och viltförvaltning, en regional/lokal beslutsnivå. Detta ger möjlighet att ta större hänsyn till varierande förhållanden i olika delar av landet.

Finland har nyligen genomfört en omorganisation på jakt- och viltförvaltningsområdet och Norge är på väg att slå samman myndigheter på nationell nivå samtidigt som vi i Sverige utreder myndighetsansvaret. Utvecklingen visar att behovet av förändringar inom vilt-, naturförvaltnings-, och miljömyndighetsstrukturerna även har identifierats i våra grannländer.

Gemensamt för Finland och Norge, till skillnad från Sverige, är att båda ländernas lagstiftning och myndighetsuppdrag ger brukande/skördande av resursen en viktig roll, medan svensk lagstiftning och myndighetsuppdrag tydligare framhåller ett skydds- och miljömålsperspektiv.

Trots att Finland och Norge har såväl liknande fauna som liknande jaktförutsättningar, med en stor andel fritidsjägare, har de båda länderna valt olika vägar vad gäller jakt- och viltförvaltningsfrågor på myndighetsnivå. Finland har genom Viltcentralen endast en myndighet som ansvarar för förvaltningen över hela landet. Detta kan jämföras med Norge där fyra olika myndigheter, varav tre regionala/lokala myndigheter (Direktoratet för Naturförvaltning, Fylkesmannen,

Fylkeskommunerna och kommunerna), samt två fristående nämnder (rovdjurs- och vildrensnämnderna) ansvarar för förvaltningen av vilt.

Ländernas olika sätt att organisera verksamheten har säkerligen såväl fördelar som nackdelar. Fördelar i det finländska systemet är samordningsvinster och en stor grad av nationell likabehandling, medan möjligheterna till större lokalt beslutsfattande och deltagande kan ses som fördelar i det norska systemet.

Dagens svenska system är ett mellanting mellan de finländska och norska systemen. I Sverige har vi två dominerande myndigheter, där Naturvårdsverket är central myndighet med nationellt ansvar för jakt- och viltfrågor, medan länsstyrelserna med viltförvaltningsdelegationerna är fristående regionala myndigheter med rätt att fatta egna beslut. Den svenska myndighetsorganisationen är i grunden mer lik den norska med skillnaden att i Sverige finns endast en myndighet som fattar beslut på regional/lokal nivå.

Vad gäller nationell styrning i relation till regional/lokal nivå har Finland en tydlig ”top-down-struktur” genom Viltcentralen. Denna struktur ger den centrala nivån goda möjligheter att på ett effektivt sätt styra den regionala nivån. Från Jägareförbundet har dock framförts att införandet av Finlands viltcentral verkar ha lett till minskat engagemang hos jägarkåren samt en minskad samarbetsvilja med såväl viltforskning som med ansvarig myndighet.

I Norge styrs den regionala/lokala nivån genom ett stort antal och relativt detaljerade föreskrifter från Direktoratet för Naturförvaltning. Detta innebär en långsammare styrning då det tar tid att göra ändringar i föreskrifter.

Vad gäller nationell styrning påminner det svenska systemet alltså mer om det norska än det finländska, eftersom det är baserat på fristående regionala/lokala myndigheter som fattar egna beslut. Genom de omfattande föreskrifterna från den centrala myndigheten förefaller dock de regionala och lokala aktörerna mer styrda i Norge jämfört med Sverige.

Vid en jämförelse mellan de tre länderna verkar, mot den här bakgrunden, den reella möjligheten till självständiga regionala/lokala beslut vara störst i den svenska modellen. I det finländska systemet sker det regionala/lokala inflytandet genom regionala viltråd, vilka kan påverka Viltcentralens regionkontors aktiviteter. Dock kvarstår det faktum att Viltcentralens regionkontor är del av den centrala myndigheten.

Även styrningen av de centrala myndigheterna skiljer sig åt mellan länderna. Finlands viltcentral är underställd Jord- och skogsbruksministeriet och inte Miljöministeriet vilket kan antas ge ett tydligare brukandeperspektiv jämfört med i Norge och Sverige. I dessa länder är de centrala myndigheterna kopplade till Miljövaerndepartementet respektive Miljödepartementet.

Vidare har Finland ett Riksvilråd med representanter från sektorer med intresse i jakt och viltförvaltningsfrågor. Rådet har till uppgift att leda delar av Viltcentralens arbete. Hur stor styrning av Direktoratet för Naturförvaltning som Miljövaerndepartementet utövar är svårt att bedöma, men vid diskussioner med Direktoratets personal påpekas att Direktoratet är en fullmaktmyndighet med eget ansvar att verka inom lagstiftningen.

I Sverige utövas styrningen av regering och dess departement genom jaktförordningen, verksinstruktion och särskilda uppdrag. Detta innebär utifrån utredningens synpunkt en relativt sett större politisk operativ styrning jämfört med i Finland och Norge.

I slutbetänkandet kommer vi, som tidigare konstaterat, att göra en närmare utvärdering av myndighetsansvaret på regional nivå, bland annat av viltförvaltningsdelegationerna.

5.4 Resursanalys

I syfte att få grepp om vilka resurser som i dag används för jakt- och viltfrågor har utredningen genomfört en undersökning genom två enkäter, en till Naturvårdsverket och en till länsstyrelserna (se bilaga 3 och 4). Dessutom har Jägareförbundet lämnat uppgifter om hur stora resurser som i dag avsätts till aktiviteter vilka ligger nära myndighetsarbete och finansieras genom anslaget för allmänna uppdraget.

5.4.1 Enkäter till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Undersökningarna avsåg både 2011 och 2012 för att minska eventuella effekter av särskilda händelser under vissa år, och samtidigt ligga tillräckligt nära i tid för att de ska beskriva nuvarande resursåtgång.

För att precisera frågorna har utredningen använt sig av de två myndigheternas tidsrapporterings- och utgiftskontoplaner. Utred-

ningen kan dock konstatera att några länsstyrelser meddelat att deras interna tidsrapportering inte alltid har gjorts på den detaljnivå som kontoplanen tillåter, utan i vissa fall har arbetsuppgifter rapporterats som allmänna och övergripande trots att de skulle kunna ha rapporterats med en högre upplösning.

Utredningen efterlyste en beskrivning av resursanvändandet baserad på olika viltslag, men detta har varit förenat med svårigheter. Under 2013 infördes på länsstyrelserna en mer detaljerad kontoplan vilken kommer att ge möjlighet att besvara dessa frågor, men denna kontoplan har inte använts under 2011 och 2012.

Även Naturvårdsverket har meddelat att dess tidredovisningssystem inte har den detaljeringsgrad som utredningen efterlyste. Utredningen har därför bitt respektive länsstyrelse och Naturvårdsverket att om möjligt göra en uppskattning av hur stora resurser som använts för älg, rovdjur respektive övrigt vilt. Utredningen kan konstatera att denna uppgift ansetts ganska svår men de flesta länsstyrelserna har, liksom Naturvårdsverket, försökt att göra en uppskattning. Vi har valt att redovisa dessa resultat, men vill samtidigt påpeka att de är uppskattningar och behäftade med en viss osäkerhet.

Utredningen skickade enkäter till de 21 länsstyrelserna 2013-04-04 med önskan om svar senast 2013-05-03. Vid denna tidpunkt hade tio av länsstyrelserna lämnat sina svar. Därefter har ytterligare sex länsstyrelser svarat. Naturvårdsverkets enkät skickades 2013-04-16 med önskan om svar senast 2013-05-03, vilket också lämnades.

5.4.2 Resultat

Naturvårdsverket påpekade att svaren för 2011 är mycket osäkra på grund av den då genomförda omorganisationen. Utredningen har därför valt att fokusera på 2012 med risk för att ett år kan vara unikt med avseende på arbetsuppgifter. Naturvårdsverket rapporterar att ordinarie arbete i enlighet med verkets instruktion för jakt- och viltfrågor uppgick till ca 23 000 timmar. Därutöver uppskattades ledning och administrativt stöd, till ca 4 000 timmar. Arbetet med regeringsuppdrag kring vilt och jakt uppgick till ytterligare ca 5 000 timmar.

Totalt innebär det att ca 32 000 arbetstimmar avsatts för jakt och vilt inom Naturvårdsverket under 2012, vilket motsvarar ca 16 årsarbeten (1970 arbetstimmar per år för en heltidstjänst). Från Naturvårdsverket har framhållits att dessa siffror kan vara en viss underskattning av den tid som läggs på jakt och viltfrågor.

Baserat på enkäten för 2012 valde vi att dela in arbetet i fem grupper, där vi kan se att genomförandeverksamhet utgör den största mängden följt av administrativt arbete (tabell 1).

Tabell 1 **Fördelningen av arbetstid för olika aktiviteter kring jakt och viltvård på Naturvårdsverket**

Typ av uppgift	Andel av totala arbetstiden (%)	Frågor som inkluderats
Administrativa uppgifter	25	1 c,h,j3
Genomförandeuppgifter, vägledning, föreskrifter m.m.	33	1 a,b,d,g,j1,j2,j4
Ärendehantering, dispenser och överklagan	14	1 e,f
Regeringsuppdrag	16	2
Ledning av verksamhet	12	1, j5

Baserat på de arbetsuppgifter där verket gjort en uppskattning av fördelning mellan olika viltslag, dvs. arbete med underlag/vägledning, tillstånd och dispenser samt arbete med föreskrifter framkommer att arbetsmängden fördelar sig enligt följande: älg 18 %, rovdjur 51 % och övrigt vilt 31 %. Vad gäller regeringsuppdragen så fördelar de sig under 2012 enligt följande: älg 11 % och rovdjur 89 %. Det bör påpekas att regeringsuppdrag är begränsade och fördelningen mellan olika viltslag kan ändras radikalt över tiden.

Vad gäller övriga kostnader för jakt och viltfrågor anger Naturvårdsverket att det är mycket svårt att specificera dessa, eftersom kontoplanen inte separerar jaktfrågor på det sätt utredningen efterfrågat.

Övergripande kan vi konstatera att Naturvårdsverket rapporterar att verket har kostnader motsvarande ca 34 miljoner kronor utöver lönekostnader. I dessa kostnader ingår också anslag till Viltskadecenter (8,5 miljoner). Ifall man skattar kostnaderna för en medelårs-lön till 540 000 kr/år (motsvarar 30 000 per månad inklusive sociala avgifter) leder detta till lönekostnader motsvarande knappt nio miljoner kronor. Den totala kostnaden för Naturvårdsverkets jakt och viltuppdrag uppskattas därmed till ca 43 miljoner kronor/år under 2012.

Därutöver rapporterar Naturvårdsverket att verket fördelar knappt 59 miljoner kronor till länsstyrelsernas verksamheter, vilket vi inte

räknar in i denna kostnad då vi antar att den återfinns i länsstyrelsernas redovisning.

Eftersom inte alla länsstyrelser svarat på enkäten har utredningen tvingats skatta resultaten för att få ett grepp om den totala resursanvändningen. Vad gäller skattning av total arbetstid, ärendehantering och övriga kostnader har vi använt oss av medelvärden för de data som länsstyrelserna rapporterat för åren 2011 och 2012. Därefter har dessa medelvärden multiplicerats med 21, antalet länsstyrelser, för att på så sätt uppskatta den totala mängden arbete som i dag utförs av länsstyrelserna.

Vi fann att det i snitt utfördes ca 71 årsarbeten (baserat på årsarbetstid motsvarande 1970 timmar) av personal på länsstyrelserna rörande jakt och viltfrågor under 2011 och 2012. Vi har inte information om hur stor del av dessa som finansierades genom länsstyrelsens ramanslag respektive sakanslag från Naturvårdsverket. Vid en skattning med samma schablonlön som vid beräkningar för Naturvårdsverket motsvarar det arbete som utförs vid länsstyrelserna en kostnad på ca 45 miljoner kronor.

Det råder dock mycket stor variation i antalet utförda arbetstimmar vid respektive länsstyrelse. I snitt utförs ca 6 600 arbetstimmar per år rörande jakt och vilt, men där den länsstyrelse som rapporterat högsta värdet har genomfört 20 257 timmar, medan det lägsta antalet rapporterade timmar är 1 875. Orsaken till denna variation kan bero på faktorer som storlek på länet, antalet medborgare och tätheter av olika viltslag.

Under 2011 och 2012 hanterades i snitt ca 13 000 ärenden per år rörande jakt och vilt. Det bör noteras att den nya älgförvaltningen genomfördes under 2012 och att flera länsstyrelser därför hade ovanligt många jakt- och viltärenden under detta år. På samma sätt som för arbetstiden, är variationen i antalet ärenden också stor. I snitt hanterade varje länsstyrelse knappt 700 ärenden. Den länsstyrelse som hanterade flest ärenden rapporterade 4 888 stycken, medan den som hanterade minst antal ärenden rapporterade 148.

Slutligen fann utredningen att länsstyrelserna enligt våra beräkningar hade utgifter, utöver lönekostnader, på ca 28 miljoner kronor/år under åren 2011 och 2012 för jakt och vilt. Även vad gäller övriga kostnader är variationen mellan olika länsstyrelser stor. Medelvärdet är ca 1,3 miljoner och variationen mellan 3 802 000 och 279 000 kronor.

Vi har även gjort en analys för hur arbetet vid länsstyrelserna fördelar sig mellan olika uppgifter. Denna analys baserar sig på medel-

värden för de länsstyrelser som lämnat svar och därmed antas resultatet spegla den nationella nivån ganska bra. Vi har valt att dela upp aktiviteterna i fem grupper: Allmänt och övergripande arbete, arbete med älg, arbete med rovdjur, arbete med övrigt vilt samt övriga frågor.

För att få en bild av hur arbetstiden fördelat sig mellan olika viltslag använde vi de värden som angetts för älg och rovdjursfrågor, enligt frågorna 1d och 1h. Till detta lade vi också den information som specificerats för älg, rovdjur och övrigt vilt under frågorna 1 b,e och f, dvs. tillstånd, viltskador och tillsyn.

Informationen när det gäller dessa frågor var inte fullständig, eftersom en del länsstyrelser inte sagt sig kunna göra den efterfrågade bedömningen. Vi har dock valt att göra denna analys eftersom en majoritet av länsstyrelserna försökt specificera sitt arbete inom dessa områden. För dessa tre ärendetyper fördelar sig de redovisade arbetstimmarna totalt enligt följande:

Älg 5 %

Rovdjur 69 %

Övrigt vilt 26 %.

Därutöver tillkommer de timmar som redovisats i fråga 1 d älgförvaltning och fråga 1 h övriga rovdjursfrågor.

Sammantaget fann vi att länsstyrelsernas arbete främst rör rovdjur följt av älg, medan arbete med övrigt vilt bara utgör ca 4 % av den totala arbetsmängden för jakt och viltfrågor (Tabell 2). Vi vill dock påpeka att variationen mellan länsstyrelser är mycket stor beroende på deras geografiska läge och att mängden arbete med rovdjur verkar vara direkt beroende av förekomst av dessa.

Tabell 2 Fördelning mellan olika typer av arbete med jakt och vilt på Länsstyrelsen

Typ av arbete	Andel av totala arbetet (%)	Frågor som inkluderats
Allmänt och övergripande	11	1a
Arbete med älg	19	1 b,d,e,f
Arbete med rovdjur	49	1, b,e,f,h
Arbete med övrigt vilt	4	1,b,e,f
Övriga frågor	17	1 c,g,i

Även om enkätundersökningen endast baseras på två år så kan utredningen konstatera att av 16 länsstyrelser rapporterar tolv ett större antal arbetstimmar under 2012 jämfört med 2011. På samma sätt rapporterar tolv av 16 länsstyrelser att de hanterat fler ärenden och haft högre kostnader under 2012 jämfört med 2011.

Slutligen rapporterade länsstyrelserna att de i snitt avsatte ca 180 timmar för att hantera uppdrag från Regeringskansliet eller andra myndigheter, fråga 4, och ca 110 timmar för att besvara remisser från departement och andra myndigheter, fråga 5.

5.4.3 Jägareförbundet

Jägareförbundet rapporterar att förbundet avsätter ca 9 miljoner kronor för myndighetsrelaterat arbete (Tabell 3). Enligt egen uppgift använder förbundet samma beräkningsprinciper som myndigheter som Skogsstyrelsen och SVA för att beräkna kostnaderna för det allmänna uppdraget. Redovisade kostnader är hämtade ur återrapporteringen för 2012. Noterbart är att kostnaderna varierar mellan åren; de påverkas av en rad omvärldsfaktorer som ny lagstiftning och nya regelverk, viltstammars utveckling, sjukdomar och händelser i samhället.

Tabell 3 Kostnader för jägarförbundets myndighetsrelaterade uppdrag och som finansieras inom allmänna uppdraget

Uppdrag	Summa	Kommentar
Remisser och myndighetskontakter	3,7 milj.	På nationell nivå behandlas årligen 15–20 omfattande remisser samt ca 100 ärenden från polismyndigheterna. Utöver remisserna sker en stor mängd möten och överläggningar i sakfrågor.
Miljöfrågor	1,1 milj.	Jägareförbundet redovisar arbetet med miljöfrågorna mot samtliga avnämare. Redovisad summa är bedömd.
Skydds jakt	0,3–0,5.	Arbetet med frågor runt skyddsjakten beräknas mot samtliga avnämare. Redovisad summa är bedömd.
Älgförvaltning	2–2,5 milj.	Jägareförbundet redovisar arbetet med älgförvaltningen mot samtliga avnämare. Den absoluta huvuddelen av kostnaderna utgörs av information och stöd till jaktområden och jägare i förvaltningen.
Vilt och trafik	1,5 milj.	Kostnaden avser förbundets arbete med att säkerställa organisationen av ca 45 000 eftersök.

5.4.4 Utredningens slutsatser rörande resursförbrukning

Från jägar- och markägarorganisationer har framförts att dagens resurser för jakt- och viltförvaltning till alltför stor del används för frågor riktade mot rovdjur på bekostnad av jakt och viltförvaltning av andra arter. Vår enkätundersökning ger fog för detta påstående. Såväl Naturvårdsverket och länsstyrelserna anger att cirka 50 % av rapporterad arbetstid avser rovdjur och cirka 20 % avser arbete med älg.

Vad gäller uppfattningen att Naturvårdsverket är belastad av regeringsuppdrag kan detta diskuteras. Av den totala arbetstiden rapporterar Naturvårdsverket att 16 % avser regeringsuppdrag. Den kritik som framförs är att regeringsuppdrag tar tid från annat eget arbete.

Utredningen tolkar att det arbete som blir lidande av regeringsuppdrag är det som definieras som genomförandeuppgifter eftersom ledning, administration och ärendehantering är sådana uppgifter som inte går att prioritera bort. Vid en jämförelse framgår att regeringsuppdrag utgör hälften av den arbetstid som används för genomförandeuppgifter, vilket måste betecknas som mycket.

En bärande tanke i senare års beslut kring jakt- och viltförvaltning är en ökande grad av regionalisering. Vår undersökning sträcker sig endast över två år, men pekar också på att länsstyrelserna fått allt fler uppgifter. För de tre undersökta parametrarna: arbetstid, ärendemängd och övriga resurser uppvisar 75 % av länsstyrelserna en ökning mellan 2011 och 2012. Till viss del kan det kanske förklaras av att det nya älgförvaltningssystemet infördes inför jakten 2012, vilket ledde till extraarbete under detta år. Flera länsstyrelser har också framfört att ingen kompensation har tillförts för den ökade arbetsmängden.

5.4.5 Jämförelse med Finland och Norge

Utredningen har kontaktat Direktoratet för naturförvaltning och Viltcentralen för att få uppgifter om vilka resurser som avsätts för jakt och viltförvaltningsfrågor i Norge och Finland.

Finlands Viltcentral, har meddelat att för närvarande finns 65 tillsvidareanställda vid Finlands viltcentral. Därutöver arbetar 15 projektanställda vid myndigheten, vilket innebär att totala antalet verk samma personer är 80.

Direktoratet för Naturförvaltning, meddelar att 16 personer för närvarande är anställda vid sektionen för viltförvaltning och 1,5 personer vid sektionen för friluftsliv. Dessutom arbetar 3,5 personer med jaktregistren (Brännöysundregistren). Det ger sammanlagt 21 personer vid de centrala myndigheterna, Statens Naturoppsyns arbete inte inräknat.

Därutöver har Fylkeskommunen, Fylkesmannen och kommunerna egna resurser för jakt och viltförvaltning. Tyvärr har vi inte i detalj kunnat klarlägga hur stora personalresurser dessa instanser avsätter för jakt. Man kan emellertid anta att det avsätts en halvtidstjänst per kommun, vilket innebär över 200 tjänster bara på kommunal nivå. Därtill kommer personal vid respektive fylke och fylkeskommun (19+19).

Slår man ihop skattningarna för den tid som rapporterats av Naturvårdsverket och länsstyrelserna handlar det om ca 90 (16+76) årsarbeten i Sverige avseende jakt vid dessa myndigheter. Man bör notera att det är tid enbart för dessa frågor och att övriga allmänna kostnader, till exempel personaladministration, IT-support och annan allmän administration, inte tagits med. Därmed innebär jämförelsen gentemot Finland en underskattning av antalet personer som arbetar med dessa frågor i Sverige.

Därtill avsätter Jägareförbundet ca 9 miljoner till tjänster med koppling till myndighetsarbete inom ramen för det allmänna uppdraget. Om man använder samma schablon som för myndigheterna innebär det ca 17 tjänster. Därutöver har Viltskadecenter ca 8 tjänster, vilket sammantaget innebär att det totala antalet tjänster motsvarar ca 120 stycken. I jämförelse med Norge och Finland hamnar Sverige därmed mellan grannländerna när det gäller antal tjänster för jakt och viltförvaltningsfrågor.

Ytterligare kostnader, utöver personal, är enligt Finlands viltcentral ca 3,4 miljoner euro, vilket motsvarar ca 30 milj. kronor. Någon liknande siffra har inte varit möjlig att få fram för Norge, till stor del på grund av att såväl förvaltningen som finansieringen är lokal. För svenska förhållanden har Naturvårdsverket och länsstyrelserna rapporterat kostnader motsvarande ca 60 milj. kronor (34 + 28). Vid en jämförelse av dessa utgifter ligger Sverige därmed betydligt högre än Finland.

Det är dock inte rättvisande att enbart diskutera den totala kostnaden. Vi kan konstatera att en stor del av de svenska resurserna är kopplade till rovdjur och vid en jämförelse av rovdjursstammarna har Sverige betydligt högre nivåer jämfört med både Norge och

Finland. Utifrån ett sådant perspektiv kan man konstatera att de svenska myndigheterna genomför sitt arbete på ett jämförelsevis kostnadseffektivt sätt.

5.5 Möjliga myndigheter för att ansvara för jakt och viltförvaltning

Utredningen har under arbetets gång identifierat såväl brister i nuvarande myndighetsansvar som behov för framtida myndighetsansvar. Vi har kommit fram till att det finns fyra möjliga alternativ när det gäller centralt myndighetsansvaret för jakt och viltförvaltningsfrågor i framtiden. Utöver Naturvårdsverket kan, av befintliga myndigheter, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket tänkas vara lämpliga eftersom båda är att betrakta som naturresursbaserade myndigheter. Därtill kan ett alternativ vara att inrätta en ny myndighet med särskilt ansvar för jakt och viltförvaltning.

5.5.1 Naturvårdsverket

Det första alternativet är att Naturvårdsverket även fortsättningsvis behåller ansvaret som ansvarig jaktmyndighet. Naturvårdsverkets beskriver själva sitt uppdrag som (Om Naturvårdsverket, Naturvårdsverkets hemsida 2013):

Naturvårdsverket arbetar på uppdrag av regeringen och är den myndighet i Sverige som har överblick över hur miljön mår och hur miljöarbetet går. Vi har också uppgiften att samordna, följa upp och utvärdera arbetet med Sveriges miljömål. För oss är det viktigt att visa hur vårt samhälle tjänar på att tjäna miljön.

Vårt uppdrag är att:

- Ta fram kunskap och underlag som används för att utveckla vårt eget och andras miljöarbete
- Bidra till att utveckla miljöpolitiken genom att ge regeringen bra beslutsunderlag och genom att skapa drivkraft i arbetet inom EU och internationellt
- Genomföra miljöpolitiken i samverkan genom att agera så att miljöbalken ska följas och miljömålen uppnås

Skäl som framförts för att Naturvårdsverket ska behålla ansvaret är:

- att jakt och viltförvaltning intimt hänger ihop med biologiskt mångfald genom sitt ansvar för miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”, vilket gör det tveksamt att dela på dessa frågor
- att biologiska mångfaldsfrågor genom såväl svensk som EU-lagstiftning är komplexa och Naturvårdsverket är den myndighet som har samlad kompetens och vana att arbeta inom detta område
- att Naturvårdsverket sedan länge är ansvarig myndighet med upparbetad kompetens och nätverk med möjlighet att utveckla sin verksamhet utifrån denna grund.

Skäl som förts emot ett sådant ställningstagande är:

- att Naturvårdsverket främst är miljömyndighet med bevarandeperspektiv och därmed inte har varit drivande i jakt- och viltförvaltningsfrågor
- att nuvarande organisation är otydlig och försvårar ett proaktivt och adaptivt arbetssätt, vilket är en förutsättning för en lyckad jakt- och viltförvaltning
- att Naturvårdsverkets förtroende i dag är mycket lågt bland jägar- och markägarorganisationer.

5.5.2 Skogsstyrelsen

Alternativ två är att ansvaret för jakt- och viltförvaltning flyttas till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens uppdrag beskrivs av myndigheten själv på följande sätt (Vårt uppdrag, Skogsstyrelsens hemsida 2013):

Skogsstyrelsen är en myndighet för frågor som rör skog. Vi ansvarar för att den svenska skogspolitiken förs ut och förverkligas i praktiken av de som äger och brukar skogen.

Skogspolitiken vilar på två jämställda mål, produktionsmålet och miljömålet. Som sektorsansvarig myndighet samarbetar vi med företrädare från skogsbruket och miljövärden för en uthålligt god avkastning och en rik och varierande skogsmiljö.

Myndighetens lokala förankring är viktig. Vi sorterar under landsbygdsdepartementet. Varje år får vi ett regleringsbrev från regeringen med mål och ekonomiska ramar för vår verksamhet.

Skogen i Sverige är en nationell tillgång och resurs. Därför är det viktigt att skogen sköts så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bibehålls. Vid skötsel av skogen ska även

hänsyn tas till intressen som till exempel allmänhetens behov av och intresse för skogen för rekreation och fritid.

Det finns ett starkt samhällsintresse i frågor som rör skog och skogsbruk. Det är viktigt för hela samhället att skogen som resurs brukas utan att förbrukas så att även framtida generationer kan ha nytta av skogen.

Skäl som framförts för att Skogsstyrelsen ska överta jakt och viltförvaltningsansvaret är:

- att Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för skogen och att större delen av dagens jakt- och viltförvaltning i dag är kopplad till skogen som habitat
- att Skogsstyrelsen har omfattande erfarenhet av att göra avvägningar mellan olika brukandeintressen och andra allmänna intressen, bland annat genom sitt ansvar för miljömålet ”Levande skogar”
- att Skogsstyrelsen genom sin regionala närvaro har god insikt i olika förhållanden inom landet
- att Skogsstyrelsen är mycket lämplig för att hantera viltets skadepåverkan på skog.

Skäl som förts emot ett sådant ställningstagande är:

- att Skogsstyrelsen bland vissa grupper har ett lågt förtroende genom att inte uppvisa tillräckligt hänsynstagande till biologisk mångfald i sitt nuvarande myndighetsutövande
- att överförande av jakt- och viltförvaltning till Skogsstyrelsen medför oklarheter vad gäller gränsdragningen mellan Naturvårdsverkets övergripande ansvar för biologisk mångfald och Skogsstyrelsens ansvar för vilt
- att Skogsstyrelsen genom sin koppling till skog som näring har svårt att göra rättvisande avvägningar mellan skogs- och jägarintressen
- att jakt förekommer i många andra miljöer än i skogen och att Skogsstyrelsen därmed är en för snäv myndighet för att hantera alla sorters jakt och avvägningar mot andra areella näringar.

5.5.3 Jordbruksverket

Det tredje alternativet är att ansvaret för jakt- och viltförvaltning överförs till Jordbruksverket vilket beskriver sitt uppdrag på följande sätt (Detta är jordbruksverket, hemsida 2013):

Jordbruksverket är regeringens expertmyndighet på det jordbrukspolitiska området. Vårt uppdrag är att inom jordbruk och landsbygdsutveckling arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Vi administrerar EU-stöd för jordbruket, landsbygden och fiskeområdet. Distriktsveterinärerna är också en del av Jordbruksverket.

Skäl som framförts för Jordbruksverket skall överta ansvaret för jakt är:

- att landsbygdsutveckling är en av verkets kärnfrågor och jakt spelar en viktig roll på landsbygden såväl som fritidssysselsättning som växande näring
- att verket har kompetens i näraliggande frågor som djurvälstånd och redan har delansvar för vissa frågor inom jaktlagstiftningen
- att Jordbruksverket är en bred central myndighet med hög EU-kompetens och därmed vana att hantera komplex EU-lagstiftning samt vana att hantera främjandeuppdrag
- att verket är väl lämpat för att hantera vilts skadepåverkan på jordbruket.

Skäl som förts emot ett sådant ställningstagande är:

- att överförande av jakt- och viltförvaltning till Jordbruksverket medför oklarheter vad gäller gränsdragningen mellan Naturvårdsverkets övergripande ansvar för biologisk mångfald och Jordbruksverkets ansvar för vilt
- att Jordbruksverket inte har tillräcklig biologisk kompetens för att hantera biologiska mångfaldsperspektivet
- att Jordbruksverket är en centraliserad myndighet med tyngdpunkt i södra Sverige med risk för att förhållandena i norr inte ges tillräcklig tyngd
- att jakt förekommer i många andra miljöer än i jordbrukslandskapet och att Jordbruksverket därmed är en för snäv myndighet

för att hantera alla sorters jakt och avvägningar mot andra areella näringar.

5.5.4 En ny myndighet

Alternativ fyra är att ansvaret för jakt och viltförvaltning flyttas till en ny myndighet med särskilt ansvar för dessa frågor. Någon beskrivning av en sådan myndighet finns av naturliga skäl inte, men en tänkbar beskrivning av hur en modern jakt- och viltförvaltningsmyndighet kan se ut, baserat på viltforskarens syn, presenteras i avsnitt 5.2.

Denna beskrivning gör inte anspråk på att vara komplett men anger en inriktning med ett strategiskt och tvärvetenskapligt arbetssätt. Det handlar om att en modern viltförvaltning måste vara aktiv, adaptiv och stödja det regionala arbetet utifrån identifierade behov. Skäl som framförts för att en ny myndighet övertar ansvaret för jakt och viltförvaltning är:

- att dagens situation med stora viltstammar kräver nytänkande och ett mer proaktivt och adaptivt agerande
- att en ny myndighet kan göra det lättare att åstadkomma en nödvändig nystart
- att övriga tänkbara myndigheter möts av misstroende från olika intressegrupper, medan en ny myndighet har en möjlighet att påbörja sitt arbete utan förutfattade meningar
- att inrättande av en ny myndighet ger ett erkännande till viltfrågornas växande betydelse.

Skäl som förts emot ett sådant ställningstagande är:

- att överförande av jakt- och viltförvaltning till ny myndighet medför oklarheter vad gäller gränsdragningen mellan Naturvårdsverkets övergripande ansvar för biologisk mångfald och den nya myndigheten ansvar för vilt
- att en ny myndighet skulle bli för liten och kostnadsineffektiv
- att en flytt av ansvar skulle riskera att slå sönder nuvarande kompetens och uppbyggda nätverk.

5.5.5 Utredningens analys i frågan om förtroende för olika myndigheter

För en lyckad framtida förvaltning anser vi att olika gruppers förtroende för ansvarig myndighet är av stor betydelse. Det är uppenbart att de tre befintliga myndigheterna inger olika grad av förtroende/misstroende hos olika grupper. Enkelt kan det sammanfattas som att brukarintressena har lågt förtroende för Naturvårdsverket och större förtroende för Skogsstyrelsen och Jordbruksverket, medan motsatsen råder för naturvårdsintressena.

En fördel med en ny myndighet är att denna skulle kunna bygga upp ett förtroende från grunden. För att så ska kunna ske måste dock myndigheten förses med resurser och nödvändiga verktyg som ett nytt regelverk. Det ska dock beaktas att våra förslag till ny lagstiftning kommer att överlämnas först 2015.

5.5.6 Utredningens analys av myndigheternas huvuduppdrag i förhållande till viltförvaltning och jakt

Viltförvaltning och jaktfrågor har under historiens gång fram till i dag utgjort en marginell del av statens myndighetsutövning. Frågorna har utgjort ett mindre delområde hos myndigheter som haft andra verksamhetsområden som huvuduppgifter. Ofta har jakt och viltfrågor kopplats till den myndighet som ansvarat för skogen. Som ett led i arbetet med återskapa goda bestånd av olika arter placerades ansvaret 1967 hos Naturvårdsverket, vilket vid denna tidpunkt ansågs som lämplig myndighet.

Utifrån dagens behov av aktiv viltförvaltning uppfattar vi att frågor inom detta område utgör en ganska perifer verksamhet i förhållande till Naturvårdsverkets kärnuppgifter. Viltförvaltningens myndighetsuppgifter utförs dessutom till viss del av aktörer som Viltskadecenter och Jägareförbundet (Figur 1).

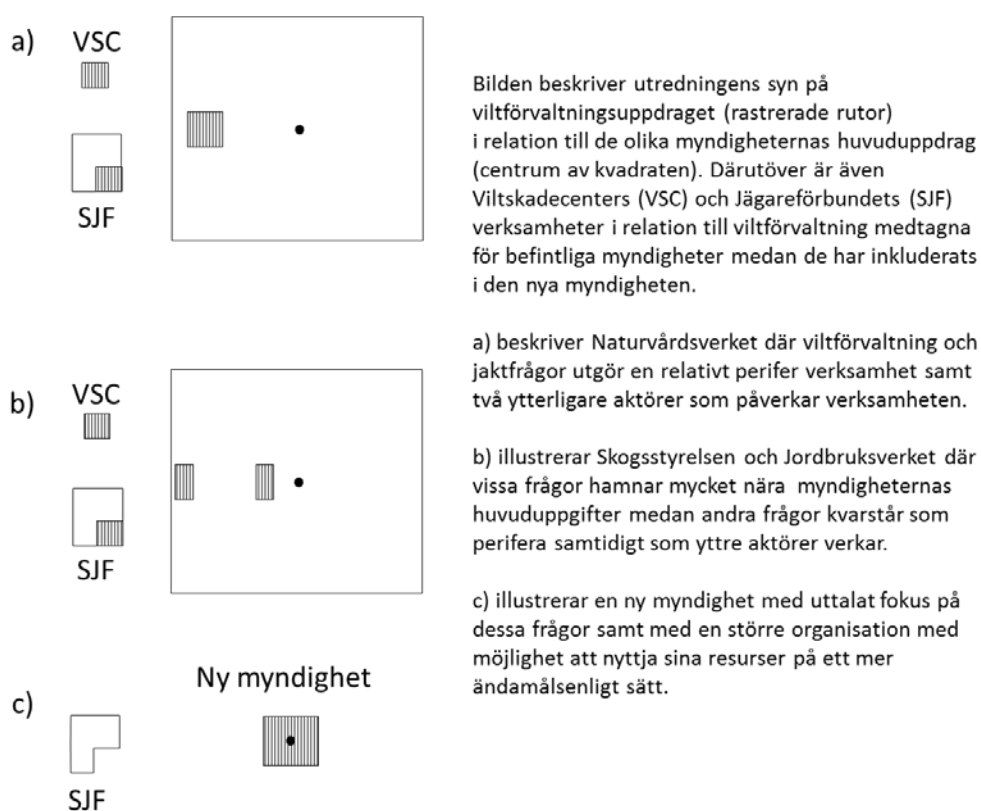
Från jägar- och markägarorganisationer har framförts att ett överflyttande av ansvaret för jakt och viltförvaltning till Skogsstyrelsen eller Jordbruksverket skulle ligga närmare dessa myndigheters kärnuppgifter. Till viss del instämmer vi i detta, men anser också att andra delar av dessa uppgifter skulle vara minst lika perifera i förhållande till myndigheternas huvuduppdrag (Figur 1). Exempelvis skulle klövvilts- och skogshönsförvaltning ligga nära Skogsstyrelsens kärnuppgifter, medan förvaltning av säl, skarv och stora fåglar i jord-

brukslandskapet fortsatt skulle vara perifera frågor för denna myndighet.

På motsvarande sätt kan Jordbruksverket antas ha frågor som främjandeuppdrag, vildsvinsförvaltning och stora fåglar i jordbrukslandskapet i fokus, medan kustlevande djur, klövvilts- och rovdjursförvaltning kan antas vara mer perifera frågor.

För en ny myndighet kommer fokus att ligga på viltförvaltning och jakt. Genom att inkludera Viltskadecenters och delar av Jägareförbundets uppdrag i myndigheten samlas tillgängliga resurser på ett ställe och kan nyttjas effektivare (Figur 1). Möjliga nackdelar är att myndigheten blir för liten för att vara kostnadseffektiv och att ännu en myndighet har ansvar inom frågor som rör naturresursnyttjande med ökad gränsdragningsproblematik för olika myndigheters ansvarsområden.

Figur 1



5.6 Gränsdragning

Vår utgångspunkt är, som framgår av 5.1.3, att även om ansvaret för förvaltning av viltarter förs över till annan myndighet kvarstår huvudansvaret för arbetet med biologisk mångfald för dessa arter hos Naturvårdsverket. Om så sker skulle därför en del gränsdragningsfrågor uppstå.

Det som kan bli aktuellt är att en ny myndighet övertar ansvaret för viltförvaltning för arter som kan jagas enligt jaktlagstiftningen, dvs. jaktbart vilt, medan Naturvårdsverket behåller det övergripande ansvaret för biologisk mångfald även för dessa arter.

Det är viktigt att notera att det finns tre olika sorters jakt; allmän jakt, licensjakt och skyddsjakt, jämför kapitel 2. När det gäller jaktbart vilt är det vår preliminära uppfattning att det är vilt som får jagas genom allmän jakt och licensjakt som omfattas av den nya myndighetens ansvarsområde. Vad gäller gränsdragning mellan myndigheters ansvar för vilt som i dag endast jagas genom skyddsjakt krävs ytterligare utredning.

Därutöver måste även gränsen mellan viltvård och arbetet med biologisk mångfald analyseras. Exempel på sådana frågeställningar är om exempelvis omflyttning och utsättning av varg eller sårbarhetsanalyser av olika arter skulle utgöra viltvård eller arbete med biologisk mångfald.

En central fråga är också vilken myndighet som i första hand skulle ansvara för det internationella arbetet som bl.a. handlar om rapportering i enlighet med EUs direktiv och annan uppföljning.

När det gäller dessa viktiga och exakta gränsdragningar är det vår utgångspunkt att dessa frågor skulle behöva lösas i en särskild ordning.

6 Nystart för svensk jakt- och viltförvaltning

Utredningens förslag:

1. Utredningens huvudförslag är att en ny sammanhållen myndighet för jakt- och viltförvaltning – Viltmyndigheten – bildas med bred tvärvetenskaplig kompetens. Min bedömning är att en sådan myndighet har de bästa förutsättningarna att ansvara för en väl fungerande jakt- och viltförvaltning framöver.

Om alternativet att inrätta en ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet inte bedöms vara möjligt att genomföra anser jag att näst bästa alternativ är att Naturvårdsverket behåller ansvaret under förutsättning att verket förmår utveckla en proaktiv och adaptiv förvaltning. Jag vill samtidigt understryka att en överflyttning av jakt- och viltförvaltningsfrågorna till Skogsstyrelsen eller Jordbruksverket också är möjliga alternativ.

2. Den framtida myndigheten med ansvar för jakt och viltförvaltning ska ha ett särskilt uppdrag att främja jakt som näring.
3. Den framtida myndigheten med ansvar för jakt och viltförvaltning ska inrätta ett nationellt råd för jakt- och viltförvaltning.

6.1 Bakgrund

Utredningen har i 3.1.2 dragit slutsatsen att det är klarlagt att viltförhållandena förändrats. Det finns inte bara enighet om detta bland samtliga markägar- och jägarorganisationer utan slutsatserna stöds även av forskningsrapporter och WWF. Det står även klart

att viltet som helhet orsakar såväl näringar som samhället omfattande ekonomiska skador. Mot denna bakgrund har utredningen fått regeringens uppdrag att se över jaktlagstiftningen i syfte att föreslå moderna bestämmelser för en långsiktigt hållbar jakt och viltförvaltning. Vårt första uppdrag är emellertid att utvärdera dagens myndighetsansvar för detta område, vilket har resulterat i detta delbetänkande.

Från flera håll har framförts att ordningen i utredningsarbetet inte är logisk; att man först borde skapa ett regelverk och därefter utvärdera myndighetsansvaret. Det ligger en del i denna kritik, men enligt min uppfattning kan förfarandet även ses som en möjlighet. Som framgår av avsnitt 6.2.7 kommer mitt förslag att kräva fortsatt utredning som ska ske parallellt och i samråd med utredningens fortsatta arbete med förslag till ny lagstiftning.

Enligt direktiven ska utredningen inleda sitt arbete med myndighetsutvärderingen. Det har jag gjort genom detta betänkande, där den framtida myndighetens övergripande inriktning och arbets sätt beskrivs. Myndighetens uppdrag och ansvar kommer att gås igenom i det fortsatta utredningsarbetet.

I arbetet med myndighetsansvaret har vi begränsat oss till den nationella nivån, där Naturvårdsverket i dag är ansvarig jaktmyndighet (avsnitt 2.4). Utvärderingen av den regionala nivån kommer att göras först i huvudbetänkandet.

6.1.1 Aktiv och adaptiv förvaltning

Dagens situation med växande viltpopulationer ställer höga krav på en aktiv och adaptiv förvaltning. Hur förvaltas viltet på bästa sätt, långsiktigt och till gagn för många? För att besvara denna fråga och framgångsrikt möta kraven menar jag att den ansvariga myndigheten, i likhet med vad företrädare för forskningen anser, måste kunna agera förutseende och proaktivt i jakt- och viltförvaltningsfrågorna. För detta krävs en bred tvärvetenskaplig kompetens (avsnitt 4.2).

Naturvårdsverket har, tillsammans med länsstyrelserna, utifrån regeringens beslut om jaktbara arter och jakttider under lång tid spelat en central och framgångsrik roll i arbetet för att bevara och stärka hotade arter. De växande viltpopulationerna ställer emellertid högre, men också annorlunda krav. Utmaningen är att finna en

välavvägd balans mellan bevarande och brukande av viltet. Det handlar om att bruka utan att förbruka.

Det gäller också att finna en balans mellan viltbruk och viltets påverkan på de areella näringarna. Jord- och skogsbruk, liksom renskötsel och fiske, påverkas på olika sätt av de växande viltpopulationerna. De talrika viltolyckorna i trafiken är ett annat allvarligt problem. Såväl de företagsekonomiska som samhällsekonomiska kostnaderna är omfattande. Sammantaget uppgår kostnaderna för trafikolyckor, tillsammans med skador på de areella näringarna (jord- och skogsbruk, rennäring och yrkesfiske), årligen till miljardbelopp, jämför avsnitt 3.1.1.

Samtidigt ger de växande viltpopulationerna förutsättningar för såväl fler företag som arbetar med jakt som näring som för företag som hanterar viltkött. En nationell viltförvaltningsmyndighet bör därför även ha uppdrag att främja en utveckling av dessa landsbygdsnärings, av viltbruket. I uppdraget att utveckla jakt som näring bör detta balanseras mot övriga areella näringar, jordbruk och skogsbruk. Även den så kallade allmogejakten, jakten som fritidssysselsättning, måste vägas in i ett framtida främjandeuppdrag.

Utredningen har i avsnitt 5.1.5 analyserat den omfattande kritik som förts fram mot Naturvårdsverket. I dag kan vi konstatera att Naturvårdsverket har problem att möta de krav den nya situationen kräver. Vi har dragit slutsatsen att Naturvårdsverket inte varit drivande i jakt- och viltförvaltningsfrågor när det gäller annat vilt än rovdjur.

I dag upptar rovdjursfrågorna en stor del av Naturvårdsverkets arbete med jakt och viltförvaltning, ofta på grundval av olika regeringsuppdrag. Av den enkät vi utfört, jämför avsnitt 5.4.2, framgår att ungefär hälften av den arbetstid som Naturvårdsverket lägger på jakt och viltförvaltning ägnas åt rovdjur. Jag menar att rovdjursfrågorna får en alltför dominerande roll, medan övriga jaktfrågor kommer i skymundan. Det gäller särskilt med hänsyn till de stora skador som framförallt älg, vildsvin och skarv orsakar skogs- och fiskenäringen samt jordbruket, jämför avsnitt 3.1. En stor del avser dialog och information till allmänheten för att hantera konflikterna på detta område. Om en del av dessa medel kan frigöras för aktiv viltförvaltning skulle resursutnyttjandet förbättras.

De ovan påpekade bristerna har blivit särskilt tydliga efter den senaste omorganiseringen, då handläggningen av jakt- och viltförvaltningsfrågorna har splittrats på olika avdelningar. Kritiken mot uppsplittringen av kompetensen på området är omfattande.

Naturvårdsverket fungerar efter sin omorganisation i huvudsak som beställningsmottagare och leverantör med utpräglat kundperspektiv, vilket inte framstår som särskilt väl lämpat för en proaktiv och adaptiv jakt- och viltförvaltning. Ett lyhört kundperspektiv är självfallet positivt, men detta bör kombineras med en självständig och drivande myndighetsutövning.

Omorganiseringen syftar till att effektivisera verksamheten, men när det gäller konsekvenserna för jakt- och viltförvaltningsfrågorna finns en utbredd kritik som går ut på att den nya organisationen har inneburit försämringar. Organisationen har inte anpassats utifrån de förändrade förhållandena och förutsättningarna. Naturvårdsverkets organisation utgår från myndighetens övergripande ansvar för miljön. Vad som efterfrågas är en mer drivande förvaltning när det gäller jakt och viltförvaltning från myndighetens sida.

6.2 Fyra alternativ

Utredningens slutsats om myndighetsansvaret på jakt- och viltförvaltningsområdet är att Sverige behöver en nystart, en kraftsamling och anpassning till dagens förändrade situation. I denna förnyelse har utredningen inhämtat och beaktat erfarenheter från Finland och Norge, avsnitt 5.4.5, den historiska utvecklingen, avsnitt 4.1.5 och de ledande viltforskarnas uppfattning, avsnitt 4.2.

Som utvecklats i avsnitt 5.5 ser vi fyra alternativ för en förnyad jakt- och viltförvaltningsmyndighet:

- Naturvårdsverket har fortsatt ansvar för jakt- och viltförvaltningsfrågorna
- Överföring av jakt- och viltförvaltningsfrågorna till Skogsstyrelsen
- Överföring av jakt- och viltförvaltningsfrågorna till Jordbruksverket
- Inrättande av en ny, självständig jakt- och viltförvaltningsmyndighet, Viltmyndigheten

6.2.1 Naturvårdsverket

Som utvecklats i 6.1 uppfyller Naturvårdsverket i dag inte kraven på en aktiv och adaptiv förvaltning. Det krävs flera förutsättningar för att Naturvårdsverket även fortsättningsvis ska fungera som den nationella jakt- och viltförvaltningsmyndigheten. En förutsättning är, enligt vår uppfattning, att en sammanhållen enhet för dessa frågor inrättas vid verket. En annan förutsättning är att verket även förmår prioritera förvaltning av annat vilt än rovdjur. Det handlar i dagsläget främst om klövvilt (exempelvis älg, kronhjort och vildsvin) och stora fåglar (exempelvis tranor och gäss).

Myndigheter är självständiga, även om de lyder under regeringen (kap. 2.2). Enligt Myndighetsförordningen (2007:515) leds en myndighet av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Den ska vidare i en arbetsordning besluta de närmare föreskrifter som behövs om bl.a. myndighetens organisation.

Det som anges i förordningen är huvudregeln, men enligt dess 1 § andra stycket gäller att det är möjligt att besluta annorlunda i en förordning. Myndighetsinstruktioner är förordningar. Därmed är det möjligt för regeringen att i Naturvårdsverkets instruktion föreskriva att det ska finnas en sammanhållen jaktenhet. Verket kan också välja att, utan regeringsinstruktion, prioritera viltförvaltningsfrågor genom att skapa en sammanhållen enhet och omfördela interna resurser för att förstärka verksamheten.

Om jakt- och viltförvaltningsfrågorna ligger kvar vid Naturvårdsverket kan en del av de uppgifter verket har på detta område överföras till andra myndigheter. Från verkets sida har man exemplifierat med att hantering av viltskademedlen, frågor om vilt i hägn, fångstredskap och registerhållning av fällda rovdjur vid licensjakt i stället skulle kunna hanteras av annan myndighet. Dessa frågor kommer att prövas i utredningens fortsatta arbete.

6.2.2 Skogsstyrelsen

Från flera håll har framförts förslag om att överföra jakt- och viltförvaltningsfrågorna från Naturvårdsverket till Skogsstyrelsen. Den viktigaste motiveringen är att Skogsstyrelsen har det övergripande ansvaret för skogen, som täcker en stor del av landets yta,

och där den övervägande delen av det jaktbara viltet finns. Skogsstyrelsen skulle därför också vara mycket väl lämpad för att hantera viltets påverkan på skog. Ytterligare ett argument är att Skogsstyrelsen genom sin regionala närvaro har god insikt i olika förhållanden inom landet.

Skogsstyrelsens uppdrag är att verka för att landets skogar sköts på ett hållbart sätt. Utmaningen är att göra avvägningar mellan skogsvårslagens två huvudmål, miljömålet och produktionsmålet. Detta innebär att myndigheten har en värdefull erfarenhet av att väga brukande mot skydd och därmed ta hänsyn till konsekvenserna för den biologiska mångfalden.

Om Skogsstyrelsen skulle bli ansvarig viltförvaltningsmyndighet finns från såväl naturvårdsintressen som från jägarintressen en oro om att styrelsen i alltför hög grad skulle prioritera värnandet av skogsbruket på bekostnad av andra intressen.

6.2.3 Jordbruksverket

Ett annat förslag som förts fram är att Jordbruksverket skulle bli ansvarig nationell myndighet för jakt och viltförvaltning. Motiveringen är att verket har ett övergripande ansvar för landsbygdsutveckling och att jakten är en viktig verksamhet på landsbygden. Det gäller såväl som fritidssysselsättning/livsstil och som växande näring. Jordbruksverket har ett särskilt ansvar för att bevara den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet.

Den växande vildsvinsstammen, liksom de stora populationerna av trana och gäss, förorsakar på många håll i södra Sverige jordbruket allvarliga skador. Rovdjursfrågorna är också aktuella på landsbygden i stora delar av landet. Detta kan också ses som argument för att överföra myndighetsansvaret för jakt och viltförvaltning till Jordbruksverket.

Liksom Skogsstyrelsen har Jordbruksverket erfarenhet av att väga miljö- och produktionsintressen mot varandra. Men även i det här fallet finns oro för obalans i bedömningarna om jakt- och viltförvaltning skulle flyttas till detta verk.

6.2.4 Ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet

Det fjärde alternativet är att inrätta en ny, självständig, jakt- och viltförvaltningsmyndighet. Även om förhållandena skiljer sig en del åt kan erfarenheter i så fall med fördel hämtas från Finland, där Viltcentralen för några år sedan skapades som nationell myndighet för jakt och viltförvaltning (avsnitt 4.3). Även från forskarhåll förordas detta alternativ (avsnitt 4.2).

En fördel med en ny myndighet är att inrättandet av en sådan innebär en nystart för framtiden. De historiskt stora viltstammarna innebär ett paradigmskifte, vilket kräver nytänkande. Detta kan underlättas genom att en ny myndighet får ansvar för jakt och förvaltning av de vilda djuren.

En sammanhållen jakt- och viltförvaltningsmyndighet skulle underlätta utveckling av en aktiv adaptiv förvaltning, där bevarande- och brukandeintressen kan balanseras på ett välavvägt sätt. Det handlar om att bygga en myndighet med bred kunskap om relationen människa – vilt i ett samhälleligt perspektiv. Med en sådan utgångspunkt finns förutsättningar för att skapa ett brett förtroende bland olika grupper som berörs av jakt- och viltförvaltningen. Detta är särskilt viktigt i en situation då motsättningarna mellan olika intressen och grupper förefaller att öka. Myndigheten ska ha en tvärvetenskaplig kompetens för att kunna väga samman olika nödvändiga aspekter på jakt och viltförvaltning.

Detta kan vara fullt möjligt att uppnå genom att nyttja redan befintliga resurser. Till en ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet kan föras tjänster och resurser som i dag finns vid Naturvårdsverket och Viltskadecenter, liksom den myndighetsliknande delen av Jägarförbundets allmänna uppdrag. Sammantaget innebär detta att en ny myndighet skulle kunna tillföras ungefär 40 tjänster. Det vi ser framför oss är att det överförs mellan 15–20 tjänster från Naturvårdsverket. Från Viltskadecentrum skulle ca sju tjänster kunna tillföras. Jägarförbundets myndighetsrelaterade uppgifter motsvarar ca tio tjänster (avsnitt 5.4). Vidare skulle tillkomma ytterligare tjänster som förstärkning, bl.a. för att främja jakt som näring.

Min bedömning är att styrningen underlättas med en myndighet som kan koncentrera sitt arbete på viltförvaltningen. Jag menar att jakt och viltförvaltning är ett så viktigt område att det inte längre är rimligt att det ska vara en av en stor myndighets många mindre uppgifter. Verksamheten behöver renodlas för att bli effektiv och bättre anpassas till dagens förutsättningar. Inrättande av en ny

sammanhållen viltmyndighet skulle samtidigt vara en viktig signal om att en nystart har inletts.

En viltmyndighet skulle bli en förhållandevis liten myndighet. Detta behöver emellertid inte innebära att myndigheten blir svag. Tvärtom bedömer utredningen att en myndighet för jakt- och viltförvaltning med ett tydligt uppdrag skulle innebära en kraftsamling jämfört med dagens förhållande. Förvaltningskommittén (SOU 2007:107, Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter, s. 13), som särskilt utredde små myndigheter, drog bland annat följande slutsats:

Förvaltningskommittén konstaterar att det kan finnas fördelar med små myndigheter, till exempel att de är flexibla och kostnadseffektiva. Det finns flera rimliga skäl till att en verksamhet organiseras inom ramen för en liten myndighet. Den förvaltningspolitiska principen om renodling kan vara ett, ett annat att det saknas en lämplig befintlig myndighet som kan utföra en ny uppgift.

Att inrätta en ny myndighet innebär omställningskostnader. Samtidigt innebär en ny viltförvaltningsmyndighet en kraftsamling på detta område som kan innebära en effektivisering av verksamheten – och därmed i förlängningen besparingar. Det handlar i hög grad om att samordna och effektivisera de resurser som redan finns. I dag hanteras viltförvaltningsfrågorna av olika instanser där de viktigaste är, Naturvårdsverket, Viltskadecentrum och Jägareförbundet. Om dessa insatser skulle kunna samordnas i en myndighet menar vi att det ger effektivitetsvinster.

En jakt- och viltförvaltningsmyndighet kan placeras på en ort. Ett lämpligt alternativ är i detta fall, enligt min uppfattning, Östersund. Skäl som talar för detta är att jaktfrågorna har särskilt stor betydelse i norra delen av landet samt att samlokalisering med Naturvårdsverket är möjligt då en del av verket redan finns i Östersund.

En ny myndighet skulle också med fördel kunna ges en decentraliserad organisation. Förhållandena, när det gäller såväl viltstammarna som strukturen när det gäller markägande och marknyttjande, ser annorlunda ut i norra, mellersta och södra Sverige.

En möjlig lösning kan mot denna bakgrund vara att lokalisera myndigheten till tre olika orter:

Östersund – för norra Sverige (huvudkontor), samlokalisering med Naturvårdsverket

Grimsö – för mellersta Sverige, samlokalisering med Grimsö viltcenter/SLU

Jönköping – för södra Sverige, samlokalisering med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket.

Oavsett vilket alternativ som väljs är det lämpligt att den nya myndigheten placeras utanför Stockholm, eftersom jakt och viltförvaltning i hög grad är en landsbygdsfråga. En sådan lokalisering skulle kunna mildra spänningarna på detta område.

En samlokalisering med närstående myndigheter bör eftersträvas. Detta är positivt såväl ur resurssynpunkt (administration kan samordnas) som för att skapa stimulerande myndighetskluster. Möjligheten att köpa administrativa tjänster hos den nyinrättade myndigheten Statens Servicecenter bör också prövas. Modern kommunikationsteknik, som hela tiden utvecklas, underlättar för en decentraliserad lösning.

Det definitiva beslutet om en ny myndighet ska lokaliseras till en eller flera platser bör utredas vidare, se 6.2.7.

Ett lämpligt namn på en ny myndighet kan, enligt min uppfattning, vara *Viltmyndigheten – med ansvar för jakt och förvaltning av vilda djur*.

6.2.5 Inrättande av nationellt jakt- och viltförvaltningsråd

Oberoende av vilken myndighet som får ansvaret för jakt och viltförvaltning i framtiden bör inrättande av ett nationellt jakt- och viltförvaltningsråd på sikt prövas, efter förebild från Finland (avsnitt 4.3.1). I ett sådant råd bör företrädare för olika intressen vara representerade, på samma sätt som viltförvaltningsdelegationerna i länen. Rådet skulle kunna medverka till en förbättrad demokratisk process med bred förankring av jakt- och viltförvaltningsfrågor i samhället.

Om alternativet en ny fristående myndighet väljs och denna får en decentraliserad organisation med tre lokaliseringssorter bör en modell med tre råd övervägas.

6.2.6 Utredningens slutsats: förändrade förhållanden kräver nystart

Sammantaget är det min bedömning att jakt- och viltförvaltningen i Sverige behöver en nystart. Bäst ägnad att ansvara för den nödvändiga nystarten och lika den nödvändiga kraftsamlingen anser jag att en ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet skulle vara. En sådan myndighet, Viltmyndigheten, kan arbeta utan barlast från tidigare förhållanden och inrikta sig på att skapa förtroende bland alla som berörs av jakt- och viltförvaltning.

Enligt min bedömning kan det vara svårare för Naturvårdsverket att återvinna brett förtroende och ansvara för en framtidsinriktad förvaltning med balans mellan bevarande och brukande.

Skogsstyrelsen och Jordbruksverket är främst inriktade på verksamhet knuten till skog, respektive jordbruk, medan jakt bedrivs i de mest skiftande miljöer. Det kan innebära en begränsning. En nationell jaktmyndighet ska ansvara för jakten varhelst den förekommer; i skogen och på jordbruksmark, likaväl som i fjällen och längs kusten. Riskerna är också uppenbara att Skogsstyrelsen och Jordbruksverket redan från början skulle lida av bristande förtroende från främst naturvårdsintressen, på liknande sätt som Naturvårdsverket i dag har förtroendeproblem hos jägar- och markägarintressen.

Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att det bästa alternativet bland de befintliga myndigheterna är att jakt- och viltförvaltningsfrågorna stannar inom Naturvårdsverket. Förutsättningen är att verket kan skapa en proaktiv och adaptiv förvaltning i en sammanhållen enhet. Min bedömning är att en flytt till Skogsstyrelsen eller Jordbruksverket inte kan motiveras med tillräckligt stora fördelar.

Oberoende av vilket alternativ som väljs när det gäller myndighetsplacering av jakt- och viltförvaltningsfrågorna bedömer jag att myndigheten måste ta sig an fler uppgifter än vad Naturvårdsverket i dag gör för att Sverige ska få en fungerande viltförvaltning.

En myndighet med bättre förutsättningar att skapa förtroende skulle ge goda möjligheter till effektivisering. I dag använder Naturvårdsverket ungefär hälften av sina resurser för jakt och viltvård till rovdjur. En stor del avser nödvändig dialog och information till allmänheten för att hantera konflikterna. Om en del av dessa resurser kan frigöras för en aktiv viltförvaltning vore positivt. Detta kan bäst ske i en ny myndighet.

Om en ny jakt- och viltförvaltningsmyndighet inrättas eller om frågorna överflyttas från Naturvårdsverket till annan existerande myndighet kommer omställningskostnader, som en engångskostnad, att uppstå. Jag bedömer dock att en ny renodlad och flexibel jakt- och viltförvaltningsmyndighet på sikt kommer att innebära besparingar, i form av ökad effektivitet.

Konsultföretaget Masec har genomfört en ekonomisk konsekvensanalys av utredningens förslag. Konsekvenser och förslag till finansiering finns närmare beskrivna i kapitel 7. För att utveckla och stärka en väl fungerande jakt- och viltförvaltning anser jag dessutom att myndigheten bör tillföras ökade budgetmedel.

6.2.7 Den fortsatta utredningen

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för biologisk mångfald, men även andra myndigheter har ansvar för den biologiska mångfalden inom respektive ämnesområde. Detta gäller i dag för Skogsstyrelsen och Jordbruksverket, och skulle likaså vara fallet när det gäller en ny Jakt- och viltförvaltningsmyndighet.

Om alternativet en ny, självständig jakt- och viltförvaltningsmyndighet väljs bör en särskild utredare, en genomförandeutredning, få i uppdrag att föreslå gränsdragningen när det gäller viltförvaltning – biologisk mångfald, liksom myndighetens ansvar när det gäller EU:s regelverk. Vidare ska genomförandeutredningen, i detalj planera och förbereda organisation, lokalisering och instruktion. Utredaren bör i detta sammanhang även förutsättningslöst få i uppdrag att pröva om resurser/tjänster med anknytning till området kan överföras till den nya myndigheten från andra myndigheter än de tidigare nämnda. Det kan handla om SVA, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Naturhistoriska muséet.

Genomförandeutredningen bör vidare få i uppdrag att lämna förslag till instruktion, regleringsbrev och budget. I instruktionen ska ingå inrättande av ett nationellt viltförvaltningsråd, samt utformningen av ett främjandeuppdrag för jakt som näring.

Tillvägagångssättet kan jämföras med bildandet av Havs- och Vattenmyndigheten, då regeringen 2010-07-01 (Dir 2010:68, Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö) tillsatte en särskild utredare för att närmare organisera arbetet efter beslutet om att inrätta den nya myndigheten. Utredaren fick bland annat i uppdrag att ”analysera och tydliggöra de gränsdragningar av verksam-

heter som identifierats mellan den nya myndigheten och andra berörda myndigheter”. Vidare fick utredaren i uppdrag att ”lämna förslag till instruktion, regleringsbrev och budget”.

Den föreslagna genomförandeutredningen bör bedrivas i nära samråd med Jaktlagsutredningen under det fortsatta arbetet med att modernisera jaktlagstiftningen.

7 Konsekvensanalys

I avsnitt 7.1 beskrivs förutsättningar, metod och genomförande av konsekvensanalysen. Avsnitt 7.2 sammanfattar de finansiella konsekvenserna samt ger förslag på finansiering medan avsnitt 7.3 beskriver de samhällsekonomiska konsekvenserna. Slutligen beskriver avsnitt 7.4 konsekvenser för uppfyllelsen av miljömål.

7.1 Förutsättningar för konsekvensanalysen

7.1.1 Kommittédirektiv

En konsekvensbedömning ska göras för samtliga förslag. Utredaren ska analysera såväl de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna som konsekvenserna för uppfyllelsen av miljömålen. Kostnader och intäkter för staten, kommuner och andra berörda som markägare, arrendatorer och jägare ska redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten och kommunerna ska utredaren presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper.

7.1.2 Metod för framtagande av konsekvensanalys

Utredningen har i ett första skede skickat ut en förfrågan till Naturvårdsverket om vilka resurser det i dag använder för jakt- och viltförvaltningsfrågor (kapitel 4). På samma sätt har utredningen frågat Jägareförbundet om vilka resurser det i dag avsätter för myndighetsliknande uppgifter inom allmänna uppdraget. Dessa förfrågningar har besvarats skriftligen. Slutligen har vi tagit del av SLU:s avtal med Naturvårdsverket rörande Viltskadecenter där de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten regleras.

Det finns även fler aktörer som t.ex. Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturhistoriska riksmuseet vilka också har resurser avsatta för viltfrågor och som skulle kunna ha inkluderats i denna analys. Jag har dock valt att i detta inledningsarbete fokusera på Naturvårdsverket, Viltskadecenter och Jägareförbundet, eftersom de utgör de största nationella aktörerna inom jakt- och viltförvaltningsfrågor. Baserat på de resurser som avsätts till dessa tre aktörer ville jag utreda om det är möjligt att skapa en kostnadseffektiv ny myndighet. Andra aktörers verksamheter som eventuellt flyttas till den nya myndigheten skulle främst göra den större och därmed bidra till högre effektivitet avseende administrativa kostnader.

Konsultföretaget Mapsec har tagit fram uppskattningar av kostnaderna för att bilda en ny myndighet samt flytta verksamheter och uppgifter från Naturvårdsverket, SLU och Jägareförbundet till denna myndighet. Mapsec har fått ta del av utredningens insamlade material samt kontaktat respektive aktör för att verifiera och specificera de uppgifter som lämnats till utredningen. Mapsecs utlåtande i sin helhet presenteras i bilaga 5.

7.2 Finansiella konsekvenser

7.2.1 Kostnadsberäkningar för start av en ny myndighet

Mapsecs utgångspunkt, baserat på jämförelser med andra myndigheter av liknande storlek, är att den totala kostnaden för en årsarbetskraft ligger på drygt en miljon kronor inklusive OH-kostnader som administration och lokalhyra.

Mapsec fann att i dagsläget används sammanlagt ca 24 årsarbetskrafter vid Naturvårdsverket och Viltskadecenter för att lösa dagens myndighetsuppgifter inom jakt och viltförvaltning. Av dessa står Naturvårdsverket för 16 och Viltskadecenter för 7,5 personer. De två myndigheters totala kostnad för lösa dagens uppgifter uppskattas i dag till omkring 24 miljoner kronor vilket inkluderar löner, administration, lokalhyror med mera. Utifrån denna beräkning bedömer utredningen att driftskostnaden för en ny myndighet som tar över de uppgifter som i dag utförs av aktörerna ovan skulle uppgå till 24 miljoner.

Omflyttning av verksamheter innebär besparingar hos de aktörer som tidigare utförde dessa uppgifter. Dock bedömer de berörda

aktörerna ovan att deras kostnader inte kommer att minska i motsvarande grad. Skälet är främst att OH-kostnader som lokalhyra och administration kvarstår.

Mapsec bedömer att besparingar hos Naturvårdsverket och Viltskadecenter skulle uppgå till ca 90 % av deras nuvarande kostnader. Denna beräkning baseras på:

- att myndigheters administrativa kostnader i snitt uppgår till ca 30 % av totala kostnaden (SOU 2007:107)
- ett antagande att en tredjedel av de administrativa kostnaderna hos tidigare myndigheter/organisationer är fasta och kommer kvarstå även om verksamhet och personal flyttas.

Utifrån Mapsecs beräkningar skulle kostnadsminskningen hos nuvarande myndigheter därmed kunna antas uppgå till ca 21,6 miljoner i ett första skede, dvs. 90 % av Naturvårdsverkets och Viltskadecenters kostnader ($0,9 \times 24$ miljoner kr = 21,6 miljoner kr).

Mapsec har också gjort beräkningar utifrån de två lokaliseringsoptionerna, dvs. ett kontor i Östersund alternativt tre kontor placerade i Östersund, Grimsö och Jönköping. Redan i dag har Naturvårdsverket och Trafikanalys kontor såväl i Östersund som i Stockholm. Mapsec rapporterar att merkostnaden för dessa myndigheter främst beror på ett ökat antal resor medan administration till stor del kan skötas utan merkostnader. Vidare kräver lokalisering på flera platser även goda kommunikationslösningar med hög teknisk standard vilket utredningen bedömer borde kunna minska antalet resor.

Samtidigt är det enligt utredningens uppfattning så att lokal-kostnadsmissigt är Stockholm betydligt dyrare jämfört med en lokalisering i andra delar av landet. Ekonomistyrningsverket rapporterar att i snitt är lokalhyrorna 33 % lägre utanför Stockholm jämfört med Stockholm (Dahlström och Eklund 2005). Även lönekostnaderna är lägre i övriga landet jämfört med Stockholm och Mapsec har uppgett att lönerna ligger ca 15 % lägre i resten av landet jämfört med Stockholm. Utredningen anser att dessa faktorer borde innebära att en placering utanför Stockholm på sikt leder till relativt sett lägre kostnader.

För administrativt arbete påpekar Mapsec att den nya myndigheten bör samarbeta med andra myndigheter, så kallade värdmyndigheter, eller nyttja Statens servicecenter. Om den nya myndigheten samlokaliseras med Naturvårdsverket eller SLU faller det sig

naturligt att någon av dessa myndigheter fungerar som värdmyndighet. Alternativt kan den nya myndigheten använda Statens servicecenter som enligt Mapsecs beräkningar skulle kunna medföra än lägre kostnader genom servicecentrets stora volymer och effektiva produktion.

Slutligen innebär en start av en ny myndighet omställnings- och uppstartskostnader. Skälen för dessa är bl.a.:

- rekryteringsbehov för att ersätta den personal som väljer att inte följa med verksamheten
- uppbyggnad av ny infrastruktur (t.ex. kommunikationsutrustning, hemsidor, och utveckling av nya rutiner), i synnerhet om myndigheten placeras på flera orter
- verksamhets- och värdegrundsarbete för att samordna och gjuta samman myndigheten till en enhet.

Mapsec anser det inte vara möjligt att beräkna dessa kostnader. Dock framhålls i rapporten att kostnaderna till viss del kan kompenseras av att myndigheten inte har full besättning på alla tjänster från början. Vidare uppkommer denna kostnad endast en gång och behöver därmed inte fortlöpande finansieras.

Sammantaget innebär Mapsecs beräkningar att den nya myndigheten skulle kosta 24 miljoner om året under förutsättning att endast befintliga resurser från Naturvårdsverket och Viltskadecenter utnyttjades. Naturvårdsverkets och Viltskadecenters befintliga kostnader skulle minska med 21,6 miljoner. Därmed skulle det initialt uppstå ett ökat behov av medel motsvarande 2,4 miljoner kronor om året. Mapsec påpekar att dessa kostnader med tiden borde minska genom anpassning av verksamhet, lokalbehov och administration hos de tidigare ansvariga myndigheterna.

En myndighet med 24 anställda anser utredningen dock vara för liten för att säkerställa en effektiv och robust förvaltningsorganisation. Ett lämpligt sätt att förstärka kompetensen och som också ökar myndighetens storlek och effektivitet är att denna övertar Jägarförbundets myndighetsliknande uppgifter. Utifrån en kostnadsjämförelse skulle det möjliggöra ytterligare tio anställda. Jägarförbundet har dock framfört farhågor om att en myndighet i jämförelse med förbundet, som till viss del baserar sin verksamhet på ideellt arbete, inte kan vara lika kostnadseffektiv. Jag finner att det är den föreslagna genomförandeutredningens uppgift att föreslå

lämpliga verksamheter att överföra för att minimera sådana effektivitetsförluster, och för att behålla det ideella engagemang som i dag finns inom jägarkåren.

För att genomföra en kraftsamling och nystart för svensk jakt- och viltförvaltning värd namnet, anser utredningen dock att ytterligare ökade personella resurser borde tillföras den nya myndigheten. Ska myndigheten dessutom ha ett näringsperspektiv och främjandeuppdrag för jakt och viltbruk kommer ytterligare resurser behövas.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att enbart en överföring av befintliga resurser från Naturvårdsverket och Viltskadecenter ger en kostnadsökning på 2,4 miljoner kr om året i ett första skede. Om myndighetsuppgifter från Jägarförbundet överförs och medel från viltvårdsfonden omfördelas ger det en utökning av viltmyndigheten med tio anställda utan ökade kostnader för staten. Skulle myndigheten därutöver tillföras sju årsarbetskrafter skulle kostnaden öka med sju miljoner kr om året.

Vår slutsats är därmed att det är möjligt att skapa en dynamisk och robust viltmyndighet med 40 anställda med en merkostnad som initialt skulle uppgå till drygt nio miljoner kr för staten om året.

7.2.2 Förslag på finansiering

Uppgifter som kan överföras från Jägarförbundet finansieras i dag genom bidrag från Viltvårdsfonden till förbundets allmänna uppdrag. Om förbundet får minskat antal uppgifter kan också storleken på bidraget minskas.

Baserat på Mapsecs rapport anser utredningen att förbundets bidrag från Viltvårdsfonden kan minskas med 10 miljoner kronor. Denna resurs kan därmed omfördelas för de tillkommande uppgifterna hos den nya myndigheten. Liknande överföring av uppgifter och ersättning för dessa skedde då Naturvårdsverket tog över Jägarförbundets uppdrag att administrera jaktkortsregistret m.m.

Den återstående initiala kostnaden är 2,4 miljoner kr om året. (under förutsättning att myndigheten inte ytterligare förstärks). Jag beräknar att denna kommer att minska över tid. Främst beroende på besparingar inom de överlämnande myndigheterna Naturvårdsverket och Viltskadecenter genom att de efterhand anpassar lokaler och administration till den förändrade situationen.

En fullständig anpassning bör vara möjlig att genomföra inom en treårsperiod.

Vidare bör den nya myndighetens lokalisering utanför Stockholm leda till besparingar i sig. Om myndigheten därutöver förläggs på orter där befintlig verksamhet och personal redan finns, dvs. Östersund och Grimsö, blir kostnaderna än mindre då myndigheten kan fortsätta sin verksamhet i samma lokaler som i dag används. Kostnader under övergångstiden föreslår utredningen skall hanteras genom besparingar inom de tidigare ansvariga myndigheterna, dvs. Naturvårdsverket och Viltskadecenter.

För finansieringen av en ytterligare förstärkning av myndigheten med sju anställda finner utredningen två möjligheter. Endera kan det ske genom tillskott av resurser från staten eller genom ökade bidrag från viltvårdsfonden till av regeringen bestämda ändamål. Ökade bidrag från viltvårdsfonden skulle i sin tur endera kunna ske genom ytterligare omfördelning av befintliga fondmedel alternativt en höjning av viltvårdsavgiften.

I dag inkommer årligen ca 90 miljoner kronor till viltvårdsfonden vilka används till, utöver Jägareförbundets allmänna uppdrag med ca 50 miljoner, exempelvis viltforskning hos Naturvårdsverket, uppföljning av vilthälsoläget genom Statens veterinärmedicinska anstalt och polisens kostnader för arbete med trafikskadat vilt. Omfördelning av dessa resurser skulle möjliggöra en förstärkning av en framtida myndighet.

I dag löser ca 275 000 jägare statligt jaktkort. Det innebär att en tioprocentig höjning av kostnaden från 300 till 330 kronor skulle medföra ökade intäkter till Viltvårdsfonden med motsvarande drygt åtta miljoner kronor att använda till en förbättrad viltförvaltning och däribland en förstärkt myndighet.

Jakt- och viltförvaltningsfrågorna är redan i dag av stor betydelse och mycket tyder på att de kommer att bli ännu viktigare i framtiden. Med växande stammar och ett ökat antal arter är sannolikheten stor att samhällets redan höga kostnader kommer att öka om förvaltningen inte förstärks. Genom att vara proaktivt inom viltförvaltningsfrågor kan samhället undvika dessa framtida kostnadsökningar. Utredningen vill därför påpeka att den finner det mycket angeläget att regeringen överväger att tillskjuta ytterligare resurser, i synnerhet om den nya myndigheten dessutom får i uppdrag att främja näringslivsutveckling inom jaktområdet.

7.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Som vi tidigare beskrivit leder dagens nivåer av olika viltslag till skador för miljardbelopp genom dess effekter på de areella näringarna och viltolyckor i trafiken. I kapitel 3 finns beskrivet de skadetyper och kostnadsnivåer som viltet orsakar samhället och olika näringar. Sammanlagt handlar det om miljardbelopp varje år.

Genom nystart och en rejäl kraftsamling för att utveckla en adaptiv och proaktiv förvaltning av viltet kan dessa kostnader minska. Det är i dag inte möjligt att göra någon beräkning av hur stora samhälleliga vinster det är möjligt att uppnå. Det är troligt att redan små förändringar i viltförvaltningen kan leda till relativt stora vinster ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Som exempel skulle en femprocentig sänkning av viltolyckor kunna innebära en besparing på ca 150 miljoner kronor årligen.

Ur ett landsbygdsperspektiv finner jag det också viktigt att möjliggöra en fortsatt existens av de traditionella näringarna vilka i dag till viss del hotas av för stora viltpopulationer. Genom en förbättrad förvaltning kommer även dessa näringars fortsatta existens och utveckling att kunna underlättas, och därmed även möjligheten till att hitta försörjningsalternativ för de som vill bo på landsbygden även i framtiden.

7.4 Konsekvenser för uppfyllelsen av miljömålen

Utredningen kan inte se att bildandet av en ny myndighet skulle medföra några konsekvenser för uppfyllelsen av miljömålen eftersom en ny myndighet omfattas av samma regelverk som nuvarande myndigheter/organisationer.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Kerstin Cederlöf (Naturvårdsverket)

Med förbehåll för att vi inte har tagit del av sluttexten till delbetänkande vill jag ändå framföra följande synpunkter.

Jakt- och viltfrågorna är tätt sammankopplade med en rad andra frågeställningar vilka involverar många olika aktörer. De beslut som ska fattas av en förvaltningsmyndighet med ansvar inom området ska fattas efter många typer av avvägningar samtidigt som de förvaltningsjuridiska kraven på myndigheterna ska tillgodoses. Det kräver bred kompetens och mycket samverkan. Det är en speciell utmaning att bedriva en sådan verksamhet inom ett område där det finns stora motstående intressen i samhället.

Jag anser att texten i nuvarande form inte beskriver de komplexa sambanden eller redogör för utmaningarna i Naturvårdsverkets uppgifter på ett tillräckligt nyanserat sätt. Det saknas tydliga beskrivningar av vad Naturvårdsverket bedriver för verksamhet på området och hur den har utvecklats. Det gäller så väl de löpnade myndighetsuppgifterna som satsningar på samverkan, kommunikation och strategisk styrning. Till det kommer framtagandet av underlag. Ett exempel är Naturvårdsverkets bidrag till forskningen där omfattande bidrag satsats på att ta fram underlag för att utveckla viltförvaltningen.

Det har skett förändringar av ansvar där bl.a. den ökade regionaliseringen är en viktig del. Resultatet av sådana förändringar analyseras inte och det dras inte heller slutsatser som får avtryck i de förslag som läggs fram vilket är en betydande brist.

Jag är medveten om att det finns kritik mot Naturvårdsverket och att det finns behov av att fortsatt utveckla verksamheten men jag ifrågasätter hur relevanta de beskrivningar som redovisas är. Utredaren bedömer att det inte går att belägga kritik som framförts. I den slutliga analysen som ligger till grund för förslaget förs

inte heller några resonemang om det faktum att en del av kritiken kan antas vara riktad mot länsstyrelsen i och med att ansvar redan flyttats till viltförvaltningsdelegationerna.

Utredaren har vidare valt att avgränsa utvärderingens omfattning till att nästan uteslutande hantera Naturvårdsverkets drivande roll i jakt- och viltförvaltningsfrågor. Länsstyrelsernas och viltförvaltningsdelegationernas verksamhet ska hanteras i ett senare sammanhang även om de är en stor del i förvaltningen. En avgränsning som leder till en bristfällig analys när huvudargumenten för de förslag som läggs fram fokuserar just på hur förvaltningen av hanteras.

Sammanfattningsvis anser jag att utredaren har gjort allt för kraftiga avgränsningar i beskrivningen och analysen av myndighetens uppgifter som gör att bilden inte blir rättvisande. Underlaget för analysen av lämplig organisation till det förslag som läggs fram är inte tillräckligt väl underbyggt.

Särskilt yttrande av Mats Forslund (Världsnaturfonden WWF)

Jag anser att Naturvårdsverket även fortsättningsvis bör vara nationellt ansvarig myndighet för jaktfrågorna i Sverige. Jag delar därför ej utredningens förslag till att en ny jaktmyndighet skall inrättas.

Mycket av den kritik som framförs mot Naturvårdsverket bottenar i en omodern och splittrad jaktlagstiftning som gör det praktiska arbetet med jaktfrågor och förvaltning av vilda däggdjur och fåglar svårt. Jaktlagsutredningens uppgift är att åstadkomma en ny modern lagstiftning som underlättar arbetet för alla inblandad inbegripet även den nationella myndigheten. Om en ny myndighet bildas så kommer den att fram tills en ny lagstiftning är på plats, troligtvis 2017–18, att brottas med samma problem som Naturvårdsverket gör idag.

Utredningens slutsatser och förslag

I kapitel 7 finns utredningens förslag och där skriver utredningen (7.1.1) ”*Utredningen har i avsnitt 6.1.5 analyserat den omfattande kritik som förts fram mot Naturvårdsverket. I dag kan vi konstatera att Naturvårdsverket har problem att möta de krav den nya situationen kräver. Vi har dragit slutsatsen att Naturvårdsverket inte varit drivande i jakt- och viltförvaltningsfrågor när det gäller annat vilt än rovdjur*”.

När avsnittet 6.5.1 studeras närmare kan man för flera av punkterna som rör kritiken av Naturvårdsverket konstatera att utredningen där konstaterar att ”*I övrigt går det inte att objektivt att belägga kritiken mot Naturvårdsverket*”. Den kritik som framförs av utredningen och som ger utredningen substans att skriva att Naturvårdsverket ej är drivande i jakt och viltförvaltningsfrågor gäller bl.a. framtagande av förvaltningsplaner, revidera föreskrifter och utfärda riktlinjer. Jag är oense med utredningen om att förvaltningsplaner skall utarbetas utan lagstöd. Förvaltningen måste utgå från vad lagstiftningen ger utrymme till för olika åtgärder. Dagens lagstiftning ger ej Naturvårdsverket ett sådant mandat. När det gäller de stora rovdjuren har därför Naturvårdsverket efter uppdrag från regeringen valt att utarbeta förvaltningsplaner vars stöd är olika riksdagsbeslut. Jag delar Naturvårdsverkets tolkning att förvaltningsplanen måste ha en förankring antingen i lagstiftning eller

i någon form av beslut på högre nivå. Om jag tolkar utredningens syn på utfärdande av förvaltningsplaner rätt så innebär det att den nationellt ansvariga myndigheten kan hitta på förvaltningsformer utan stöd i lag eller andra beslut. När det gäller att revidera föreskrifter och utfärda riktlinjer så gör redan Naturvårdsverket detta med stöd av lagstiftningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utredningens kritik mot Naturvårdsverket är svag med mest allmänna hållna synpunkter. Missnöjet med Naturvårdsverket är dock stort från både brukar- och bevarandehåll och utredningen borde noggrannare ha spaltat upp denna kritik för att göra den nyanserad för att se vad kritiken beror på och om en ny myndighet kan göra någon skillnad.

Synpunkter på underlagsmaterial

I underlagsmaterialet saknas en redovisning av Naturvårdsverkets nuvarande arbetsuppgifter samt en analys och redovisning av vad den nya föreslagna myndigheten skall arbeta med. En sådan redovisning skulle ha underlättat både utredningens olika ställningstaganden samt även för den som läser rapporten och fatta beslut utifrån den.

I redovisningen saknas också en djupare beskrivning av de arbetsuppgifter som skall överföras från Naturvårdsverket, Viltskadecenter samt från Svenska Jägareförbundet. Om arbetsuppgifterna kommer att vara desamma i den nya myndigheten och vilken effekt det kommer att få för de tre berörda.

Någon sammanfattning och analys av hur en ny myndighet skulle bli bättre att genomföra de beslut och arbetsuppgifter som Naturvårdsverket utför idag finns ej. En sådan skulle göra det enklare att ta ställning till de förslag som utredningen presenterar.

Jag och många andra i expertgruppen har framfört synpunkter med förslag på ändringar i olika avsnitt och en del har ändrats medan andra fortfarande har samma utformning och innehåll. Att kommentera dessa ser jag ej som konstruktivt i detta läge.

Särskilt yttrande av Daniel Ligné (Jägareförbundet)

Som expert i Jaktlagsutredningen avger jag härmed följande yttrande över delbetänkandet.

Som utredaren tydligt påpekar i delbetänkandet genomförs jaktlagsutredningen i en omvänd ordning och med stor tidspress. Att utreda samt föreslå en framtida ansvarig myndighet utan att först ha sett över såväl jaktlagstiftning som ett antal jaktliga sakfrågor och den regionala förvaltningen ger ett osäkert beslutsunderlag.

Utredningen har mycket tydligt identifierat ett stort behov av nystart för den svenska viltförvaltningen. Jag delar denna slutsats till fullo och det är i mina ögon detta som bör vara vägledande inför beslutet om den framtida myndigheten. Jag är helt enig med utredningen att en ny myndighet har störst möjligheter att skapa denna nystart. I andra hand kan en nystart vara möjlig med en omstrukturering av Naturvårdsverket. Att skapa en nystart för svensk viltförvaltning genom att lägga ansvaret på en myndighet med befintlig myndighetsstruktur och kultur skapad för annan förvaltning ser jag som en mycket lång och riskfylld väg mot bakgrund av utredningens tydliga utpekande av behovet av nystart.

Som expert anser jag att det förelagda delbetänkandet ej är tillräckligt slutligt beslutsunderlag för en framtida nationell myndighet. Därför bör utredningen även fortsättningsvis, eventuellt i samråd med en genomförandeutredning, arbeta med myndighetsansvaret och ett förtydligande av myndighetens uppdrag.

Oklarheten i delbetänkandet ligger i avsaknaden av en tydlig kravspecifikation över de uppgifter som en framtida nationellt ansvarig myndighet ska fullgöra samt hantera. Detta är i sig helt logiskt eftersom utredningen inte haft en realistisk möjlighet att ta ställning till hur en myndighet ska hantera en moderniserad jaktlagstiftning. Det råder också koncensus att viltförvaltningen bör regionaliseras i så hög utsträckning som möjligt. Hur detta ska gå till samt praktiskt genomföras på ett rättssäkert sätt har dock inte klarlagts. Därmed blir det närmast omöjligt att detaljerat slå fast på vilket sätt och i vilken omfattning den nationella myndigheten skall styra och stödja den regionala förvaltningen.

Som expert ställer jag mig frågande till de finansieringsförslag utredningen presenterar. Att finansiera en myndighet med medel från delar av avnämarna som myndigheten är satt att hantera är en synnerligen anmärkningsvärd och riskfylld lösning. Särskilt när man betecknar jägarnas fonderande medel som ”statliga medel”. En

dylik lösning ger ofelbart krav från de som betalar att också få ökat inflytande och försvårar den ekonomiska planeringen då man är beroende av en enskild intressegrupps betalningsvilja. Viltet och dess förvaltning är ett samhällsintresse och bör således finansieras av samhället via statsbudgeten. Som utredningen mycket riktigt slår fast har vi idag art- och individrikare viltstammar än någonsin tidigare. Det är då rimligt att staten också tar sitt ansvar för denna situation och förstärker resurserna för förvaltningen. Vidare är det i dagsläget mycket svårt att göra ett detaljerat finansieringsförslag då kravspecifikationen, helt logiskt, blir översiktlig och inte detaljspecificerad.

Jag är helt enig med utredningen att det nu krävs en nystart för viltförvaltningen i landet. Jag är också helt enig om att detta sker bäst genom tillskapandet av en ny myndighet. Oberoende av hur man väljer att gå vidare med utredningens förslag kommer något skifte från nuvarande läge dock inte bli aktuellt de närmsta åren, av rent praktiska skäl. Då vi nu är i ett mycket kritiskt läge i många viltförvaltningsfrågor anser jag att man direkt ska ta till sig utredningens förslag avseende förändringar i arbetssättet hos den nuvarande ansvariga myndigheten, Naturvårdsverket, och genomföra dem skyndsamt.

Utredningen har hittills genomförts under mycket tidspress och med delvis bristfälliga direktiv samt en ologisk tidsordning för delbetänkanden. Jag anser därför att det är av yttersta vikt att regeringen ser över resurserna som tillskjuts utredningen fortsättningsvis. Utredningen har många synnerligen viktiga och svåra sakfrågor att behandla samt uppdraget att skriva en ny Jaktlagstiftning. Med befintliga resurser och tidsramar har jag mycket svårt att se att det är realistiskt att genomföra med god kvalitet.

Jag föreslår:

- En konkretisering av de uppgifter som en framtida nationell ansvarig myndighet ska fullgöra samt hantera. Inte minst för att säkerställa att man har rätt uppgifter och därför avsedd kompetens för att lösa uppdraget. Rimligen bör detta göras då formerna för den regionala förvaltningen samt en moderniserad jaktlagstiftning är klarare.
- En fördjupad översyn av myndighetens finansiering samt dess konsekvenser med hänsyn till att viltet och dess förvaltning är en resurs för hela samhället. Vidare bör denna översyn göras

först då en tydligare bild av den detaljerade kravspecifikationen på myndigheten finns.

- En skyndsam hantering samt implementering av utredningens förslag avseende förändringar i arbetssätt hos den nuvarande ansvariga myndigheten, Naturvårdsverket.
- En avsevärd resursförstärkning inför utredningens fortsatta arbete.

Särskilt yttrande av Jan Terstad (Naturskyddsföreningen)

Min huvudkritik gäller hur utredaren har valt att lägga upp arbetet, samt att grunden för förslaget om ändrat myndighetsansvar är mycket svag.

Som framgår av direktiven är det endast en "utvärdering" som regeringen har beställt till första delbetänkandet. Dessutom framgår där att det handlar om en utvärdering av "myndigheter" (i plural). Jag menar det logiska hade varit att utredaren hade gjort en *samlad analys* av myndigheternas arbete, innefattandes såväl den nationella nivån såväl som den regionala dito. Utredaren konstaterar i en rad avsnitt att den *regionala* myndighetsnivån har ett stort ansvar redan idag. Den fattar betydligt fler beslut t.ex. än den nationella, 10 000 jämfört med 300 på Naturvårdsverket, enligt utredarens egen enkät. Denna nivå är kort sagt mycket viktig sett ur ett styrningsperspektiv.

Det hade vidare varit logiskt att *avgränsa* delbetänkandet till just det som direktiven har beställt, nämligen en *utvärdering*. Som grund för denna borde ha legat en analys av hur det samlade myndighetsansvaret och ansvarsfördelningen har fungerat hittills. Utredaren borde ha *avväktat* med förslag rörande förändringar i myndighetsansvaret till slutbetänkandet, då framtida arbetsuppgifter och ansvarsfördelning nationellt – regionalt, hade hunnit övervägas. Att detta är ett dilemma konstateras också av utredaren (6.1.4).

Naturvårdsverket i dag är den centrala myndighet som har det övergripande ansvaret för biologisk mångfald genom sitt ansvar för alla habitats, djurs och växters fortsatta existens, och att detta är en av verkets kärnuppgifter. Detta konstateras av utredaren, som vidare anger att utgångspunkten är att även om ansvaret för jakt och viltförvaltning förs över till annan myndighet kvarstår huvudansvaret för arbetet med biologisk mångfald även för dessa arter hos Naturvårdsverket. Det är för mig högst oklart vilken ansvarsfördelning som kommer att gälla i praktiken i det fall ansvaret flyttas från Naturvårdsverket till annan myndighet. Ska t.ex. den nya myndigheten ansvara för "jakt och viltförvaltning" rörande sädgås, björn och varg medan Naturvårdsverket har kvar "biologisk mångfaldansvaret" för dessa arter? Utredaren har inte visat hur denna gränsdragning och ansvarsfördelning ska fungera i praktiken. Det konstateras endast torrt att "...att dessa frågor skulle behöva lösas i en särskild ordning". Jag anser att det vore mycket olyckligt om ansvaret för jakt och viltförvaltning skiljs från det grundläggande

ansvaret för biologisk mångfaldaspekterna. Inte minst genomförandet av rovdjurspolitiken belyser detta, men även t.ex. klövviltjakten (storleken av dessa stammar har stor betydelse för andra delar av biodiversiteten). Det jaktbara viltet är *en delmängd av den samlade biologiska mångfalden* på artnivå.

Kritiken mot Naturvårdsverket är i allt väsentligt grundad på vad olika aktörer har lyft fram i samtal med utredaren (avsnitt 6.1.5, ”lyssnat på de synpunkter som förts fram”). Hur välgrundade dessa synpunkter är har utredaren inte kunnat skaffa sig en egen uppfattning om. De tre punkter som redovisas (6.1.5) beträffande kritiken mot Naturvårdsverket övertygar inte som grund för det förslag som läggs. Om punkt 1 säger utredaren att ”Sammantaget är det för utredningen omöjligt att på ett objektivet sätt belägga eller avvisa den kritik som förts fram mot Naturvårdsverket under denna punkt”. Beträffande punkt 2 vill jag framhålla det som Naturvårdsverket har pekat på i utredningen, nämligen att ansvaret för jakt och viltförvaltning endast är *en av totalt 23 punkter* i verksinstruktionens 3§. Att Naturvårdsverket skulle ha prioriterat denna uppgift *särskilt* bland dessa 23, utan regeringens specifika uppdrag att göra så, hade varit en märklig prioritering. Tvärtom pekar statistiken på verket lagt *relativt sett mer persontid* på detta område jämfört motsvarande sakområden som är med i uppräkningsav de 23. Detta pga. den stora volym regeringsuppdrag som lagts på NV. Att en stor del av denna volym har handlat om rovdjur (som förvisso är en delmängd av jakt och viltförvaltning) än inte något man kan klandra NV för. Utredarens slutsats att ”kritiken under punkt 2 är att Naturvårdsverket, oavsett orsak, inte har visat sig drivande i förvaltnings- och jaktfrågor när det gäller annat vilt än rovdjur” hänger därför i luften, och utgör i praktiken en indirekt kritik mot att regeringen lagt så stor del av uppdragen just på rovdjur.

Beträffande punkten 3 instämmer jag i bilden av att det finns en stor kritik både inom och utanför verket mot den senaste omorganisationen. Denna är väl känd. Jag instämmer även i utredarens slutsats att ”I övrigt går det inte att objektivet att belägga kritiken mot Naturvårdsverket”. Kritiken om omorganisationen kan dock inte utgöra skäl för att skapa en ny myndighet, eller för att flytta ansvaret från NV.

Det är min uppfattning att utredningen inte har lyckats genomföra den analys som borde ha gjorts för att kunna dra välgrundade slutsatser om ”bäst lämpad myndighet” respektive ansvarsfördelning mellan nationell myndighet (-er) respektive regionala dito.

Två exempel för att belysa detta är två områden där det finns problem och stark kritik från olika aktörer: 1) de ökande vildsvinsstammarna, 2) skador från för stora älgstammar på skogsplantor. Inget av dessa områden är tillfredsställande belysta beträffande frågan om "var felet ligger"; dvs. vad som beror på bristande styrning av myndigheten, regelverket i sig, dess tillämpning eller hur stor "andel" av problemet som beror på den nationella myndighetens hantering (prioriteringar, organisation, kompetens m.m.), eller på annan anledning.

Min slutsats är att grunden för förslaget om att flytta ansvaret från Naturvårdsverket till ny eller annan myndighet är svag och dåligt utvecklad. Utredaren har inte visat att en ny myndighet skulle lösa de problem som utredningen beskriver. Bildandet av en ny myndighet kan däremot skapa andra nya problem, det visar t.ex. erfarenheterna från tidigare klyvningar av olika myndigheter (se ovan om gränsdragningsproblem). Utredarens förslag bör ses i ljuset av förslag i Miljömålsberedningens senaste delbetänkande (SOU 2013:43) som går i motsatt riktning; nämligen om att regeringen bör tillkalla "en särskild utredare med uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att förbättra helhetssynen när det gäller markanvändningen", samt att regeringen bör besluta om ett etappmål med samma inriktning. Fragmentering i fler i mindre myndigheter för specialfrågor möter inte enligt min mening framtidens behov rörande miljö, markanvändning, klimatförändringar och ekosystemtjänster.

Synpunkterna ovan har upprepat framförts till utredningen, såväl muntligt som skriftligt, utan att jag har fått gehör för dessa.

Referenser

Förarbeten

Utrednings- och kommittébetänkanden

SOU 2007:89 Rovdjuren och deras förvaltning. Betänkande av Utredningen om de stora rovdjuren.

SOU 2007:107 Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2008:62 Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket.

SOU 2012:20 Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. Betänkande av Utredningen om Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter.

SOU 2012:22 Mål för rovdjuren. Slutbetänkande av Rovdjursutredningen.

Propositioner

Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

Kommittédirektiv

DIR 2010:68 Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö. Miljödepartementet.

Skrivelser

Skr. 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik

Rapporter

Regeringens styrning av Naturvårdsverket, RiR 2006:2. Riksrevisionen. Hämtat 1 februari 2013 http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/760/RiR_2006_2.pdf

Situationen beträffande arbetet med att minska skador och bifångster av säl och skarv, Redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 121-3490-04. 2005. Fiskeriverket.

Åtterrapporering allmänna uppdraget 2011, Hämtat 15 april 2013 från: http://jagareforbundet.se/Documents/AllmannaUppdraget/aterrapporering_allm%C3%A4nna_oppdraget_2011_Uppdaterad_3april.pdf

Litteratur

Bergling och Nejman, 2013, En olycka var tionde minut, Tidningen Motor 2013:3, Motormännens riksförbund.

Bergström och Danell, 2009, Mer vilt idag än för femtio år sedan, Vilt och Fisk fakta Nr 4, ISSN 1654-0115, Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå.

Bergquist, Kalén och Berglund, 2011, Hjortdjurens inverkan på tillväxt av produktionsträd och rekrytering av betesbegärliga träslag, Skogsstyrelsen Rapport 9, ISSN 1100-0295, Jönköping

Clarín och Karlsson, 2010, Vildsvin, Hur stora kostnader orsakar vildsvin inom jordbruket? Statens Jordbruksverk Rapport 2010:26, ISSN 1102-3007, Jönköping

Dahlström och Eklund 2005, Nyckeltal för OH-kostnader, Ekonomistyrningsverkets rapport 2005:3. ISBN 91-7249-189-2, Stockholm

Danell, K och Bergström, R. (red.), 2010, Vilt, människa, samhälle, ISBN 978-91-47-09418-9, Liber förlag, Stockholm.

Elmberg, 2009, Jaktbara svenska fågelarters utveckling under 50 år, Vilt och Fisk fakta Nr 3, ISSN 1653-9494, Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå.

- Ingemarson, Claesson och Thuresson, 2007, Älg- och rådjursstammarnas kostnader och värden, Skogsstyrelsen rapport nr 3, ISSN 1100-0295
- Johansson och Hjalmered 2012, Vilda djur, Rapport från Moderata samlingspartiet. Hämtad 1 februari 2013 från http://www.moderat.se/sites/default/files/attachments/rapport_vilda_djur_1.pdf
- Krögerström och Andersson, 2013, Säl, skarv och fiske – Om sälars och skarvars inverkan på fiskbestånden i Östersjön Kung. skogs- och lantbruksakademins tidskrift 2013:1, ISSN 0023-5350, Stockholm.
- Lindkvist och Kuuluvainen, 2009. Metsästäjäin keuhkujärjestön, riistanhoitopiirien ja riistanhoitoyhdistysten toiminnan arvionti. (Bedömning av verksamheten inom jägarnas centralorganisation, jaktvårdsdistrikten och jaktvårdsföreningarna) Konsultrapport av Talent partners översatt till svenska i utredningens regi.
- Pettersson, Bergström, Jernelid, Lavsund och Wilhelmsson 2010. Kraftigt älgskadad skog får låg tillväxt och bör läggallras, om den ska gallras, Resultat från Skogforsk 2010:13, ISSN: 1103-4173
- Pettersson, 2010, Vildsvinsskador inom jordbruket – Hur stora är förlusterna?, Examensarbete nr 581, ISSN 1401-4084, Uppsala

Organisationer och myndigheters hemsidor

- Arbetet i regeringskansliet. Hämtat 15 februari 2013 från: <http://www.regeringen.se/sb/d/2460/a/13467>
- Detta är Jordbruksverket. Hämtad 16 juli 2013 från: <http://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket.4.5aec661121e26138528000506.html>
- Direktoratet för Naturförvaltning. Hämtat 5 maj 2013 från: <http://www.dirnat.no/>
- Finlands viltcentral. Hämtat 15 april 2013 från: <http://riista.fi/sv/>
- Finlex. Hämtad 15 april 2013 från: <http://www.finlex.fi/sv/>

Jakt och viltvård (10 mars 2008). Hämtat 15 februari 2013 från:
<http://www.regeringen.se/sb/d/8943>

Lovdata. Hämtat 5 maj 2013 från: <http://www.lovdata.no/>

Om Naturvårdsverket (4 december 2012). Hämtad 16 juli 2013
från: <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/>

Organisation (1 juli 2013). Hämtat 1 mars 2013 från:
<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Organisation/>

Stöd till Länsstyrelsen vid beslut om skydds jakt (9 januari 2013).
Hämtat 15 mars 2013 från <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2012/Beslut-om-skydds jakt/>

Så arbetar regeringskansliet. Hämtat 15 februari 2013 från:
<http://www.regeringen.se/sb/d/2460>

Vårt uppdrag, Skogsstyrelsen. Hämtad 16 juli 2013 från:
<http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Om-oss/Vart-uppdrag/>

Kommittédirektiv 2012:77

Översyn av jaktlagstiftningen m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juli 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den svenska jaktlagstiftningen med syfte att få till stånd dels en modern lagstiftning med tydlig systematik och moderna bestämmelser för en långsiktigt hållbar jakt och viltvård samt djurskydd för de vilda djuren, dels ett förbättrat genomförande av Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Myndighetsansvaret för jakten och viltvården ska utvärderas. En partiell översyn av lagen (2000:592) om viltvårdsområden ska också göras.

Utredaren ska också överväga möjligheten att avskaffa den s.k. dubbla jakträtt som finns inom vissa delar av renskötselområdet till följd av bestämmelsen i 25 § rennäringslagen (1971:437) om rätt för medlemmar i samebyar att jaga på renbetesfjällen och i lappmarkerna.

Utredaren ska vidare överväga hur jakten, inom ramen för Sveriges EU-rättsliga åtaganden, långsiktigt kan tryggas på renbetesfjällen i Jämtlands län och på kronomarken ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län.

I ett delbetänkande, som ska lämnas senast den 1 augusti 2013, ska utredaren redovisa utvärderingen av myndighetsansvaret. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 december 2014.

Bakgrund

Regelverket för jakt och viltvård när det gäller vilda fåglar och däggdjur finns främst i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). I jaktlagen finns de civilrättsliga reglerna om jakträtt och de grundläggande krav som ställs på viltvården och jakten. Kompletterande detaljregler finns i jaktförordningen och i Naturvårdsverkets olika föreskrifter om jakt, viltvård och vapen.

I jaktlagen behandlas i olika huvudavsnitt viltvården, jakträtten, jakten, utplantering av vilt, kunskapsprov, avgifter, ansvar, bemyndiganden och överklagande.

Enligt lagen om viltvårdsområden kan två eller flera fastigheter sammanföras till ett viltvårdsområde i syfte att främja viltvården genom en samordning av jakten och åtgärder till skydd och stöd för viltet. De fastigheter som ingår i området bildar en viltvårdsområdesförening.

Sverige har att beakta EU:s förordningar och direktiv, i synnerhet rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet)¹ och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 (konsoliderad version) om bevarande av vilda fåglar (Fågeldirektivet)². Fågeldirektivet omfattar alla fåglar som förekommer naturligt i Sverige, medan Art- och habitatdirektivet omfattar de arter och livsmiljöer som anges i direktivet. EU:s förordningar gäller som lag i Sverige. De aktuella direktiven har främst genomförts genom ändringar i jaktförordningen.

Habitatdirektivet omfattar subsidiaritetsbestämmelser som gör det möjligt att fatta beslut om förvaltningen av Natura 2000-områden och bestånd på lokal, regional och nationell nivå. I artikel 2.3 i habitatdirektivet fastställs att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala särdrag. Lokalt engagemang för att utveckla förvaltningen av vilda däggdjur och fåglar är viktig. Ansvaret för att säkerställa de nationella målen för livskraftiga stammar behöver tas nationellt, men ansvaret för förvaltningen bör i allt större utsträckning ske regionalt och med lokalt inflytande. En sådan förvaltning stärker möjligheterna till samexistens mellan människor och vilda däggdjur och fåglar.

¹ EUT L 363, 20.12.2006, s. 368 (Celex 32006L0105).

² EUT L 20, 26.1.2010, s. 7 (Celex 32009L0147).

Naturvårdsverket är central sektorsmyndighet för förvaltning av vilda däggdjur och fåglar. Den regionala förvaltningen handhas av länsstyrelsen. Svenska Jägareförbundet fullgör dessutom uppdrag inom jaktens och viltvårdens område och erhåller för detta bidrag ur viltvårdsfonden, det s.k. allmänna uppdraget.

Uppdraget att se över jaktlagstiftningen

Jaktlagen är nu närmare 25 år gammal och har under denna tid ändrats ett flertal gånger. Regeringen konstaterade i prop. 2008/09:210 om en ny rovdjursförvaltning att det kan finnas ett behov av en översyn av jaktlagen. Regeringen avsåg därför att återkomma i frågan. Jaktformerna och viltarternas utbredning och numerär har förändrats sedan jaktlagen trädde i kraft. Även synen på jakt, viltvård och djurskydd är annorlunda i dag. Det svenska medlemskapet i EU har inneburit att Fågeldirektivet och Art- och habitatdirektivet har genomförts i svensk rätt. När Sverige blev medlem i EU 1995 hade den nya jaktlagstiftningen varit i kraft en kortare tid. Det gjordes därför ingen total översyn vid införlivandet av naturvårdsdirektiven i samband med medlemskapet. Genomförandet skedde främst i jaktförordningen med en delvis ny systematik som följd. Flera skäl talar för att dessa direktiv, som är av grundläggande betydelse för viltförvaltningen, i större omfattning än i dag bör genomföras i själva lagen. Högsta domstolen har vidare i ett mål om ansvar för grovt jaktbrott m.m. uttalat att systematiken i jaktlagen i visst avseende inte präglas av den tydlighet som skulle ha varit önskvärd (dom B 406-06 den 28 mars 2008). Vidare föreslår Rovdjursutredningen i sitt slutbetänkande Mål för rovdjurspolitiken (SOU 2012:22) att en utredning bör tillsättas för att arbeta fram ett regelverk som i språk och uppbyggnad är modernt, mer förutsägbart och enklare att tillämpa än vad som gäller i dag. Vid Landsbyggsdepartementets beredning av vissa ärenden har också framkommit behov av en översyn av jaktlagen. Det har till departementet dessutom kommit in ett antal framställningar om ändringar i jaktlagstiftningen. Sammantaget finns det således ett behov av att se över lagen såväl ur systematisk synvinkel som med hänsyn till EU-rätten.

Utredaren ska därför se över den svenska jaktlagstiftningen och utarbeta förslag till en ny jaktlag och en ny jaktförordning. Syftet är dels att få till stånd en lagstiftning med tydlig systematik och moderna bestämmelser om jakt, viltvård och djurskydd för de vilda

djuren, dels att förbättra genomförandet av Sveriges EU-rättsliga åtaganden. EU-rätten bör i större utsträckning än i dag genomföras i själva jaktlagen.

Myndighetsansvaret m.m.

Stora förändringar har skett de senaste åren inom viltförvaltningen. Viltförvaltningsdelegationer har inrättats på länsstyrelsenivå genom beslut om en ny rovdjursförvaltning. Delegationernas ansvar omfattar även övrig jakt och har inneburit förändringar i ansvaret för myndigheterna. Ansvaret för olika delar av hanteringen av jakt-administrationen har också varit föremål för prövning. Utredaren ska därför utvärdera olika myndigheters ansvar och ansvarsfördelning för att säkerställa en god jakt- och viltvård i enlighet med bestämmelserna i jaktlagstiftningen.

Jakttidsberedning

Regeringen får enligt 29 § jaktlagen meddela föreskrifter om allmän jakt, licensjakt och skyddsjakt. Tider och villkor för jakt regleras i bilagor till jaktförordningen. Regeringen handlägger årligen ett antal ärenden med yrkanden om ändring av gällande jakttider. Tidigare fanns i Svenska Jägareförbundets regi en jakttidsberedning med företrädare för jägare och naturvårdsintresserade organisationer. Beredningen lämnade förslag till Naturvårdsverket om ändrade jakttider. Efter ett remissförfarande lämnade verket ett sådant förslag till regeringen.

För att följa de jaktbara arternas utveckling och för att effektivisera handläggningen av ärenden som rör jakttider ska utredaren överväga om det bör tillskapas en beredning för jakttidsärenden hos ansvarig myndighet.

Samernas rätt att jaga

Fastighetsägaren har enligt 10 § jaktlagen jakträtten på den mark som hör till fastigheten. Enligt 25 § rennäringslagen har en medlem i en sameby emellertid rätt att jaga på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen i Jämtlands län eller lappmarkerna i Västerbottens och Norrbottens län när renskötsel är

tillåten där. Denna rätt att jaga gäller på både statlig och privat mark och ingår i den bruksrätt som renskötselrätten utgör. Den är underkastad de begränsningar som följer av jaktlagstiftningen. En samebymedlem har dock inte ensamrätt till jakten på dessa marker eftersom markägaren har den jakträtt som följer med äganderätten till marken. Det finns således en ”dubbel” jakträtt. Det kan i sammanhanget nämnas att Girjas sameby i Norrbottens län våren 2009 stämt staten med yrkande i första hand att samebyn ska förklaras ha ensamrätt till jakt och fiske inom den del av samebyns område som ligger på statens fastighet Gällivare kronoöverloppsmark 2:1 och att byn där har ensam rätt att förfoga över jakt- och fiskerätten. I andra hand yrkas fastställande av att rätten till jakt och fiske är delad mellan samebyn och staten och att byn gemensamt med staten ska ha förfoganderätt över jakt och fiske.

Regeringen föreslog i prop. 2009/10:239 om älgförvaltningen att det nya älgförvaltningssystemet ska gälla även i de delar av landet där medlem i en sameby har rätt att jaga. Detta innebär för marken utanför älgskötselområdena att marken blir ”dubbelregistrerad”. Det innebär att älgmarken inom en sameby registreras som ett enda licensområde med en älgutdelning för samebymedlemmarna. Inom detta större licensområde registreras dessutom särskilda licensområden omfattande den privata marken med en egen älgutdelning för varje område. Riksdagen tillkännagav vid behandlingen av propositionen att det parallella nyttjandet av jaktmarken av såväl samer som andra jaktlag skapar en onödig konflikt mellan samebyar och annan ortsbefolkning. Enligt riksdagens beslut ska därför regeringen göra en översyn av möjligheterna att undanröja den dubbla jakträtten och återkomma till riksdagen med ett förslag i frågan. I översynen bör det enligt riksdagen presenteras förslag på hur man löser de situationer då kompensation krävs (bet. 2010/11:MJU6, rskr. 2010/11:49).

Utredaren ska, med utgångspunkt i samernas renskötselrätt och i enlighet med riksdagens tillkännagivande, göra en översyn av möjligheterna att undanröja den dubbla jakträtten inom vissa delar av renskötselområdet till följd av bestämmelsen i 25 § rennäringslagen om rätt för medlem i sameby att jaga på renbetesfjällen och i lappmarkerna. Utredaren ska föreslå lösningar för situationer då kompensation krävs.

Rätt till jakt efter småvilt på kronomarken ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län samt på renbetesfjällen i Jämtlands län

På sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen får enligt 32 § rennäringslagen nyttjanderätt upplåtas om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Upplåtelse av jakt får dock endast ske om upplåtelsen är förenlig med god viltvård och kan ske utan besvärande intrång i rätten till jakt enligt 25 §.

Enligt 3 § rennäringsförordningen (1993:384) i dess lydelse före den 1 juli 2007 skulle rätt till sådan småviltsjakt på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som inte bedrivs yrkesmässigt upplåtas till den som är fast bosatt i Sverige. Upplåtelse fick dock endast ske om någon olägenhet av betydelse inte uppkom för rennäringslagen, något hinder inte mötte enligt bestämmelserna i 32 § rennäringslagen och jakten inte invercade på miljön, turismen eller andra intressen.

Regeringen beslutade den 22 mars 2007 att ändra 3 § rennäringsförordningen så att kravet på att upplåtelse endast skulle ske till den som är fast bosatt i Sverige togs bort från och med den 1 juli 2007.

Ändringen i 3 § rennäringsförordningen skedde efter en grundlig analys i Regeringskansliet när det gäller bestämmelsens förenlighet med artikel 12 och 49 i EG-fördraget (nu artikel 18 och 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Regeringen konstaterade att bestämmelsen inte kunde behållas. Det måste emellertid även i fortsättningen finnas möjlighet att vid behov kunna begränsa antalet jägare så att jakten inte kommer i strid med de villkor som finns i rennäringslagen, rennäringsförordningen och Jordbruksverkets föreskrifter. Även bestämmelsen i 4 § jaktlagen att viltet ska vårdas i syfte att främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna och att jakten ska anpassas efter tillgången på vilt gör att det kan finnas behov av en sådan begränsning. Dessa skyddsbestämmelser är oförändrade, men genom ändringen i 3 § rennäringsförordningen kan tillämpningen inte längre basera sig på jägarens bosättningsland.

Bergs kommun och Svenska Jägareförbundet har i olika skrivelser framhållit att jakttrycket på de aktuella markerna blivit oacceptabelt högt genom tillströmningen av utländska jägare. De anser därför att jakttrycket bör begränsas genom att svenska jägare ges

företrädare till jakt före utländska (dnr L2007/3104, L2008/3061 och L2010/2297).

Riksdagen har tillkännaggett att regeringen långsiktigt bör trygga fjälljakten och i det arbetet ompröva bestämmelserna i 3 § rennäringsförordningen i syfte att återgå till regleringen som den var utformad före förändringen 2007 (bet. 2011/12:MJU13, rskr. 2011/12:172).

Utredaren ska i enlighet med riksdagens tillkännagivande överväga hur jakten, inom ramen för EU-rätten, på renbetesfjällen i Jämtlands län och på kronomarken ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län långsiktigt kan tryggas. Det är i sammanhanget viktigt att beakta att likvärdiga villkor bör gälla mellan de nordiska länderna.

Straffrättsliga frågor

I 43–45 §§ jaktlagen finns straffbestämmelser för olika överträdelser av jaktlagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I jaktlagen finns också bestämmelser om försök och förberedelse till jaktbrott, jakthäleri och förverkande. Flertalet av lagens straffbestämmelser är s.k. blankettstraffbud. Högsta domstolen har uttalat att regeringsformen inte tillåter att en myndighet fyller ut blankettstraffbud som har fängelse i straffskalan så att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndighetens föreskrifter (NJA 2005 s. 33).

Utredaren ska därför undersöka i vilken mån jaktlagen innehåller blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och lämna förslag på en lösning. Straffrättsanvändningsutredningen (dir. 2011:31) har ett generellt uppdrag att kartlägga förekomsten av otillåtna blankettstraffbud och föreslå lösningar på problemet. Utredaren ska därför under fullgörandet av uppdraget i denna del beakta straffrättsanvändningsutredningens arbete.

Högsta domstolens uttalanden i NJA 2008 s. 376 kan tolkas som att en överträdelse av varje villkor som en myndighet ställer upp i ett beslut om licensjakt eller skyddsjakt utgör ett brott mot fredningsbestämmelsen i 3 § lagen och därmed kan föranleda straffansvar enligt 43 § 2, oavsett hur trivialt villkoret är i sak. Svenska Jägareförbundet har påtalat att det innebär att det endast krävs oaktsamhet för att fällas till ansvar, medan övriga överträdelser som är straffbara enligt 43 och 45 §§ kräver åtminstone grov oaktsamhet.

Jägareförbundet anser att brott mot villkor för jakten i stället endast bör omfattas av 45 § med krav på minst grov oaktsamhet och med endast böter i straffskalan (dnr L2011/493).

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera gällande rätt utifrån Högsta domstolens avgörande i NJA 2008 s. 376 och överväga om det finns skäl att ändra eller inskränka straffbestämmelserna i jaktlagstiftningen.

Jakt på allmänt vatten

På allmänt vatten där fastighetsägare inte har jakträtt, liksom på sådana holmar, klippor och skär som inte hör till något hemman, får enligt 12 § andra stycket jaktlagen jakt bedrivas endast efter tillstånd. Regeringen eller länsstyrelsen får genom beslut i det enskilda fallet eller genom föreskrifter meddela sådant tillstånd. Det finns önskemål om att det skapas en mer enhetlig hantering över landet och att förutsättningarna för att fler ska kunna få tillgång till denna jaktliga resurs klarläggs (dnr L2008/1595).

Utredaren ska därför föreslå hur möjligheterna till jakt på allmänt vatten kan förenklas och handläggningen effektiviseras. Utredaren ska i denna del rådgöra med Kommittén för översyn av Sveriges havsvattengränser (UD 2011:01).

Jakt i svensk ekonomisk zon

Jaktlagen gäller enligt 1 § andra stycket i särskilt angivna fall även inom Sveriges ekonomiska zon. Enligt 3 § lagen är viltet fredat och får jagas endast om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Detta gäller även inom Sveriges ekonomiska zon. För utnyttjande av naturtillgångar inom den ekonomiska zonen krävs emellertid tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Enligt 10 § lagen är det som huvudregel fastighetsägaren som har jakträtten. På allmänt vatten får, som framgår ovan, jakt bedrivas med särskilt tillstånd. Denna reglering innebär att fredningsbestämmelserna gäller även inom den ekonomiska zonen, medan ingen har jakträtt utanför territorialvattengränsen. Det har påpekats att detta förhindrar jakt på den säl som förekommer där (dnr L2008/1595).

Utredaren ska föreslå hur möjligheterna till jakt i svensk ekonomisk zon kan förenklas och handläggningen effektiviseras. Utredaren ska i denna del rådgöra med Kommittén för översyn av Sveriges havsvattengränser (UD 2011:01).

Förvaltningen av säl

Jakt efter säl kan enligt jaktlagstiftningen ske som skyddsjakt efter ansökan eller på myndighets initiativ efter beslut av Naturvårdsverket. Mot bakgrund av den starka tillväxten av främst gråsäl och vikare har framställts önskemål om en översyn av regelverket kring säljakten och att en för Sverige och Finland gemensam förvaltningsplan för gråsäl och vikare utarbetas. Norrbottens Kustfiskareförbund har i en skrivelse yrkat bl.a. att säl ska ingå i den regionala förvaltningen och att jakten ska få bedrivas fram till mittlinjen inom svensk ekonomisk zon (dnr L2010/2683, L2011/1245).

Utredaren ska pröva möjligheterna att regionalisera sälförvaltningen och klargöra möjliga effekter på sälbeståndet vid en regionalisering.

Jakten efter kronhjort

Allmän jakt efter vuxen kronhjort får endast bedrivas i Skåne. I övriga landet får vuxen kronhjort bara jagas i kronhjortsskötselområden som registrerats av länsstyrelsen.

Jägarnas Riksförbund anser att det, med hänsyn till det växande skadeproblemet med kronhjort, bör övervägas om inte allmän jakt är en bättre förvaltningsmetod (dnr L2011/1474).

Utredaren ska kartlägga omfattningen av skadeproblemet och vid behov föreslå lämpliga åtgärder.

Utfodring av vilda djur

Det förekommer att jakträttshavare utfodrar viltet, främst vildsvin, med stora mängder foder för att kunna hålla en stor viltstam på området med syfte att få större jaktmöjligheter. Ofta används kasserade livsmedelsprodukter som ibland kan vara direkt olämpliga för viltet. Utfodringen i sig kan vidare medföra problem även om födan inte är skadlig. Det kan då handla om brunbjörnar som använder ut-

fodringsplatsen och försvarar den. Sådana björnar kan bli ett hot mot människors säkerhet.

Om utfodringen sker med för mycket foder eller på olämpliga platser kan närliggande jordbruk drabbas av skador. Genom 4 § andra stycket jaktlagen, som inte är straffsanktionerad, åläggs markägare och jakträttshavare en skyldighet att sörja för att viltet får skydd och stöd. I detta kan ingå att vid behov utfodra viltet. Bestämmelsen kan emellertid inte användas för att genom föreskrifter eller på annat sätt reglera under vilken tid på året utfodring får ske, mängden foder eller vilket foder som får användas. Lantbrukarnas Riksförbund och jägarorganisationerna m.fl. har enats om riktlinjer för utfodring inom vildsvinsförvaltningen. Utfodring ska enligt överenskommelsen bara ske med spannmål eller andra oförelärlade spannmålsprodukter och inte närmare jaktgräns, väg eller skadepåverkad gröda än 200 meter (dnr L2010/3741).

Utredaren ska överväga om frågan om utfodring av vilt bör regleras genom föreskrifter.

Viltvårdsområden

En viltvårdsområdesförening får enligt 27 § lagen om viltvårdsområden uppställa krav på föreningens tillstånd för upplåtelse och överlåtelse av jakträtt inom viltvårdsområdet. Ett sådant beslut ska enligt 21 § lagen fattas på en föreningsstämma.

Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska Jägarförbundet har hemställt att bestämmelsen ändras så att det skapas en möjlighet för årsstämman att delegera sådana beslut till föreningens styrelse (dnr L2005/526).

Svenska Jägarförbundet har vidare hemställt om en partiell översyn av lagen om viltvårdsområden. Förbundet anser att det bör övervägas ytterligare sanktioner utöver avstängning från jakt för dem som inte följer föreningens beslut, att beslut om områdesjakt och gemensamhetsjakt ska kunna omfatta samtliga viltslag och att det av lagen klart bör framgå att fällt vilt, i enlighet med jaktlagens huvudprincip, tillfaller jakträttshavaren på den mark där djuret fälldes (dnr L2011/1914).

Utredaren ska undersöka möjligheterna att förenkla överlåtelse eller upplåtelse av jakträtt i en viltvårdsområdesförening. Utredaren ska också i övrigt överväga behovet av adekvata förändringar i lagen om viltvårdsområden.

Arrendatorers jakträtt

Som huvudregel gäller att fastighetsägaren har jakträtten på den mark som hör till fastigheten (10 § första stycket jaktlagen). Vid jordbruksarrende har arrendatorn dock jakträtten på den arrenderade marken om annat inte avtalats (10 § andra stycket).

Om jordägaren har förbehållit sig jakträtten är denne skyldig att ersätta arrendatorn för förluster på grund av viltskador på arrendestället eller på arrendatorns egendom. Detta gäller dock inte om jordägaren visar att skadan inte kunnat förhindras trots rimliga ansträngningar från dennes sida (9 kap. 34 a § jordabalken).

Det har i skilda sammanhang påtalats att frågor om jakträtt på arrenderad mark är en källa till konflikt mellan arrendatorer och markägare. Frågorna har också utretts tidigare, se betänkandet Skada av vilt (SOU 1990:60) och 1990 års arrendekommittés slutbetänkande Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor (SOU 1992:109).

Regeringen bedömde i såväl prop. 1991/92 (s. 42) som i prop. 1995/96:43 (s. 16 f.) att det inte är lämpligt att införa en ordning där jakträtten på arrendestället obligatoriskt tillkommer arrendatorn. I båda propositionerna fann regeringen dessutom att det inte fanns tillräckliga skäl att förändra reglerna om arrendatorns rätt till skydds-jakt (jfr 7 § jaktlagen).

Frågan om jakträtt på arrenderad mark är komplicerad och mycket talar för att det är parterna i det enskilda fallet som har bäst möjligheter att avgöra hur t.ex. risken för viltskador ska hanteras. Det finns emellertid skäl att närmare undersöka hur allvarliga problemen på detta område är i dag. En sådan undersökning kan sedan ligga till grund för ett framtida ställningstagande till om några åtgärder bör vidtas och i så fall vilka.

Utredaren ska därför undersöka och redovisa hur vanligt det är att jordägaren förbehåller sig jakträtten på arrenderad mark och hur stort problemet med viltskador på arrendestället eller på arrendatorns egendom är i dessa fall, hur möjligheterna till skydds-jakt på arrenderad mark hanteras i praktiken och om det finns några problem kring detta samt hur frågan om arrendatorns rätt till ersättning för viltskador hanteras i praktiken och om det finns några problem kring detta.

Om utredaren finner skäl för det får utredaren överväga behovet av att utvidga arrendatorns rätt till skydds-jakt. I övrigt ska utredaren inte lämna några författningsförslag på detta område.

Regelförenkling

Den svenska regeringen har satt som mål att de svenska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska med minst 25 procent under en period av fyra år. Det är därför angeläget att förhindra att nya, kostnadskrävande regler ersätter de gamla. Syftet är att skapa ett bättre företagsklimat vilket gör det mer lönsamt och mindre krångligt att vara företagare. Ett liknande arbete med regelförenklingar bedrivs i EU:s regi. Detta syftar till att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent till år 2012.

Det är angeläget att nya regelverk utformas enkelt men ändå uppnår sitt syfte lika effektivt. Om regelverket utformas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kan såväl företag som enskilda personer ägna mer tid och resurser till att driva och utveckla sin verksamhet och därigenom bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. Detsamma kan i viss mening också gälla för utformningen av den nya jaktlagstiftningen. Jakt är en växande landsbygdsnäring med stor potential om bra förutsättningar ges.

Utredaren ska vid uppdragets fullgörande beakta möjligheterna till regelförenkling och eventuella andra regelförändringar som kan behöva göras för att underlätta för denna näring.

Vad översynen inte ska omfatta

Översynen ska inte omfatta älgförvaltningen, där riksdagen efter förslag i prop. 2009/10:239 om älgförvaltningen beslutat om en ny älgförvaltning från den 1 januari 2012. Detsamma gäller reglerna om eftersök av vilt som skadats vid annat än jakt, där riksdagen efter förslag i prop. 2008/09:191 om eftersök av trafikskadat vilt och prop. 2011/12:58 om eftersök av vilt vid sammanstötning med spårbundna fordon beslutat om nya regler för eftersöksverksamheten.

Författningsförslag

Utredaren ska, när annat inte anges, utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar och nya författningar som övervägandena ger anledning till. Förslaget bör vara så utformat att dess konstruktion och verkan är lätt att tillämpa för verksamhetsutövare,

tillsynsmyndigheter och allmänhet. Vidare ska förslagen vara utformade på ett sådant sätt att den administrativa hanteringen för verksamhetsutövarna förenklas utan att syftet med regleringen urholkas. Vid utformningen av förslagen ska utredaren ta hänsyn till regeringens mål att minska de administrativa kostnaderna för företag.

Konsekvensbeskrivningar

En konsekvensbedömning ska göras för samtliga förslag. Utredaren ska analysera såväl de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna som konsekvenserna för uppfyllelsen av miljömålen. Kostnader och intäkter för staten, kommuner och andra berörda som markägare, arrendatorer och jägare ska redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten och kommunerna ska utredaren presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper.

Samråd och redovisning av uppdraget

När det gäller redovisning av förslagens konsekvenser för företagen ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska vidare samråda med berörda organisationer och myndigheter, särskilt med Naturvårdsverket, länsstyrelser, Kustbevakningen samt berörda markägar-, naturvårds- och jägarorganisationer. Till stöd för sitt arbete får utredaren inrätta en referensgrupp med representanter för myndigheter och organisationer. I ett delbetänkande, som ska lämnas senast den 1 augusti 2013, ska utredaren redovisa utvärderingen av myndighetsansvaret. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 december 2014.

(Landsbygdsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:66

Tilläggsdirektiv till Jaktlagsutredningen (L 2012:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2013

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Utredaren får i uppdrag att också utreda möjligheten att införa ett undantag från tillståndsplikten enligt den föreslagna kameraövervakningslagen för övervakning av vilt. Det utvidgade uppdraget om kameraövervakning för viltövervakning ska redovisas i ett delbetänkande den 30 juni 2014.

Regeringen förlänger också tiden för redovisningen av utvärderingen av myndighetsansvaret till den 1 oktober 2013 och för utredningen i övrigt till den 30 december 2015.

Det ursprungliga uppdraget

Regeringen beslutade den 19 juli 2012 kommittédirektiv om översyn av jaktlagstiftningen m.m. (dir.2012:77) med uppdrag att se över den svenska jaktlagstiftningen i syfte att få till stånd dels en modern lagstiftning med tydlig systematik och moderna bestämmelser för en långsiktigt hållbar jakt och viltvård samt djurskydd för de vilda djuren, dels ett förbättrat genomförande av Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Myndighetsansvaret för jakten och viltvården ska utvärderas. En partiell översyn av lagen (2000:592) om viltvårdsområden ska också göras.

Utredaren ska också överväga möjligheten att avskaffa den s.k. dubbla jakträtten som finns inom vissa delar av renskötselområdet till följd av bestämmelsen i 25 § rennäringslagen (1971:437) om rätt

för medlemmar i samebyar att jaga på renbetesfjällen och i lappmarkerna.

Utredaren ska vidare överväga hur jakten, inom ramen för Sveriges EU-rättsliga åtaganden, långsiktigt kan tryggas på renbetesfjällen i Jämtlands län och på kronomarken ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län.

Det utvidgade uppdraget

Regeringen beslutade den 14 mars att överlämna propositionen En ny kameraövervakningslag (prop. 2012/13:115) till riksdagen. I propositionen föreslås att en ny kameraövervakningslag ska ersätta lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och vissa bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204). Genom att bestämmelserna samlas i en enda lag blir reglerna mer överskådliga och lättillgängliga. Utgångspunkten är att det även fortsättningsvis ska krävas tillstånd vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. gator och torg. Med platser dit allmänheten har tillträde avses även områden i skog och mark där allemansrätten gäller. Tillstånd ska ges om övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset. En nyhet är att det uttryckligen anges att det ska fästas vikt vid om ändamålet med övervakningen är att avslöja eller utreda brott samt om teknik som främjar skyddet av enskildas personliga integritet ska användas. Större utrymme skapas för kameraövervakning utan krav på tillstånd, bl.a. i butiker, tunnelbanan och parkeringshus. Integritetsskyddet förstärks bl.a. genom en skadeståndsbestämmelse som ger enskilda rätt till ersättning för skada och kränkning vid överträdelse av lagen. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Svenska Jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund har i remissyttranden framfört att det bör införas undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av vilt. I remissyttrandena behandlades framför allt övervakningskameror som används vid åtlar, dvs. platser där jaktlockbete läggs ut.

Regeringen konstaterade i propositionen att om en övervakningskamera, som används för viltövervakning, är uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde är övervakningen tillståndspliktig (prop. 2012/13:115 s. 72 f.). Regeringen uttalade vidare att det finns ett samhälleligt intresse av att kunna använda kameraövervakning för att bedriva effektiv jakt. Det konstaterades att det i första hand finns ett behov av att använda kameraövervak-

ning vid jakt efter arter som t.ex. vildsvin och mårddhund, vilka kan orsaka skador på jordbruket och den biologiska mångfalden. Det betonades att för att övervakning av det aktuella slaget ska kunna godtas är det avgörande att kamerorna fångar ett begränsat område. Detta eftersom människor normalt inte förväntar sig att bli övervakade i skog och mark. Det måste därför säkerställas att t.ex. motionärer och andra som vistas i naturen i rekreationssyfte inte blir föremål för övervakning i en utsträckning som inte är acceptabel.

Regeringen bedömde att det finns ett behov av att utreda om det är möjligt att göra undantag från tillståndsplikten för övervakning av vilt. Eftersom det inte fanns underlag att behandla frågan i lagstiftningsärendet om en ny kameraövervakningslag avsåg regeringen att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

Kameraövervakning behövs för en effektiv jakt

Åtlar används bl.a. för att effektivisera jakten på vildsvin. Vildsvin orsakar i dag betydande skador inom jordbruket. För den enskilde jordbrukaren kan en uppbökad vall eller förlorad skörd innebära stora kostnader.

I en rapport från Jordbruksverket 2010 uppskattades totalkostnaderna för vildsvinsskador i Södermanlands län till ca 17 miljoner kronor under ett år. Tillväxten hos vildsvinspopulationen har varit stark. Viltskadecenter bedömer den till 150 000–200 000 och avskjutningen i Sverige under åren 2011 och 2012 uppgick till ca 55 000 djur, enligt Jägareförbundet. Trafikolyckor ökar i takt med vildsvinsstammen och skadorna i trafiken överskred 4 000 stycken under år 2012 att jämföras med ungefär 2 500 under åren 2010 och 2011. De samhällsekonomiska vinsterna av att nu begränsa vildsvinsstammen får således anses vara stora.

Kameraövervakning, särskilt vid åtlar för vildsvin, leder till en mer effektiv jakt eftersom det ger en exakt och uppdaterad kunskap om vilka djur som använder åteln, t.ex. ålder, antal, om det finns hondjur med dragna spenar, små kultingar etc. Under perioden 16 februari–15 april när vuxna vildsvin är fredade, kan man med åtelkamerans hjälp undvika att vaka vid åtlar som endast sådana djur använder och i stället välja åtlar där skjutbara vildsvin uppehåller sig. Vildsvin har tämligen regelbundna vanor och en åtelkamera kan även ge besked om ungefär när på kvällen en viss vildsvinsgrupp går fram på

åteln. Med hjälp av denna kunskap kan man hinna med besök på flera åtlar under samma kväll.

Vid sidan av att effektivisera jakten kan kameraövervakning av vilda djur också vara ett kostnadseffektivt redskap för att få bättre kunskap om viltstammarnas storlek och sammansättning. Vildsvinstammen uppskattas i dag till mellan 90 000–200 000 djur vilket visar att det finns bristfällig kunskap om vildsvinens antal. Detsamma gäller tillväxt, täthet och utbredning. Detta är till nackdel för förvaltningen. Genom att skapa standardiserade metoder för inventering med kameraövervakning kan goda kunskaper om viltet erhållas till låga kostnader för det allmänna. Dessutom har det s.k. mårhundeprojektet visat att automatiska kameror, utplacerade vid doftåtlar, är en effektiv metod att upptäcka ej önskvärda arter, i detta fall mårhund.

Kameraövervakning har således goda möjligheter att bidra till en mer effektiv jakt på vildsvin, bättre kunskap om förändringar av vildsvinspopulationers storlek och sammansättning samt en generellt bättre kunskap om vilka djurarter som finns i området.

Uppdraget

Utredaren ska utreda om det är möjligt att göra undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av vilt.

Utredaren ska ha som utgångspunkt att ett undantag från tillståndsplikten endast ska avse övervakning där det inte är motiverat med en individuell prövning i varje enskilt fall (se prop. 2012/13:115, s. 51–52). Ett undantag ska således vara avgränsat till kameraövervakning där intresset av övervakning regelmässigt väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

Utredaren bör vidare ha som utgångspunkt att kameraövervakning som undantas från tillståndsplikten endast ska avse fall där kamerorna fångar ett begränsat område (se prop. 2012/13:115 s. 72 f.)

Om utredaren bedömer att ett undantag från tillståndsplikten bör införas ska det övervägas om den undantagna övervakningen ska omfattas av anmälningsplikt till länsstyrelsen.

Om utredaren inte föreslår undantag från tillståndsplikten ska det övervägas om andra åtgärder bör föreslås för att underlätta övervakning av vilt.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra förslagen.

Utredaren ska vid genomförandet av denna del av uppdraget samråda med Datainspektionen.

Det som sägs om kostnader, regelförenkling och konsekvensbeskrivningar i de tidigare direktiven gäller även fortsättningsvis.

Förlängd tid för uppdraget

Det utvidgade uppdraget ska redovisas tillsammans med frågorna om arrendatorers jakträtt och utfordring av vilda djur enligt det ursprungliga direktivet (dir 2012:77) i ett delbetänkande den 30 juni 2014.

Regeringen förlänger också tiden för redovisning av utvärderingen av myndighetsansvaret till den 1 oktober 2013 och för utredningen i övrigt till den 30 december 2015.

(Landsbygdsdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2013-03-28

Naturvårdsverket

Jaktlagsutredningen

L 2012:01

Sekreterare

Jens Andersson

Mobil 0725860673

E-post jens.andersson@regeringskansliet.se

Enkät om jakt

Jaktlagsutredningen har till uppgift att utvärdera myndighetsansvaret om jakt och viltfrågor i Sverige. Som ett led i detta vill vi få ett grepp om vilka resurser Naturvårdsverket idag avsätter för att hantera de uppgifter som följer av jaktlagstiftningen eller av särskilda uppdrag från regering avseende jakt och viltfrågor. Med jaktlagstiftning avser vi jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905), lag (2000:592) viltvårdsområden, förordning (1980:896) om Viltvårdsområden, förordning (2009: 1474) om viltförvaltningsdelegationer, förordning (2009: 1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Enkäten avser 2011 och 2012.

Vi önskar svar senast 2013-05-03.

Till detta dokument bifogar vi en Excel-fil där ni fyller i uppgifterna. Fyll i uppgifterna för enskilt år på respektive arbetsblad. Svar skickas via epost till jens.andersson@regeringskansliet.se

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Karlavägen 100

Telefonväxel
08-4051000

- 1) Hur mycket tid, angivet i antalet timmar/år, avsätter er myndighet för att hantera ordinarie uppgifter om jakt och vilt, d.v.s. arbete i enlighet med naturvårdsverkets instruktion (SFS 2012:989)?

Vi önskar dessutom en specificering av hur mycket tid som används för uppgifter rörande:

- a) Forskningsfrågor (Verksamhetsgren 35110)
- b) Deltagande i EU-arbete (Verksamhetsgrenar (35211-35213)
- c) Administration av bidrag och sakanslag (Verksamhetsgren 35311)
- d) Ta fram underlag/vägledning för genomförande (Verksamhetsgren 35312)
Om möjligt önskar vi en procentuell skattning av fördelning mellan:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- e) Överklagande av annan myndighets beslut (Verksamhetsgren 35363)
Om möjligt önskar vi en procentuell skattning av fördelning mellan:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- f) Tillstånd och dispenser (Verksamhetsgren 35364)
Om möjligt önskar vi en procentuell skattning av fördelning mellan:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt

- g) Regelgivning, d.v.s. arbete med föreskrifter (Verksamhetsgren 35370)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- h) Jägarexamen och jaktkort
- i) Information, kontakt med allmänhet och media och IT-applikationer
- j) Övrigt som Naturvårdsverket anser ingå i arbetet med jaktfrågor vilket inte tagits med ovan

2) Hur mycket tid, angivet i antalet timmar/år, avsätter er myndighet för att hantera särskilda uppdrag från regeringen (verksamhetsgren 35230) för att hantera uppgifter om jakt och vilt.

Vi önskar dessutom en specificering av hur mycket tid som används för uppgifter rörande:

- a) Ta fram underlag/vägledning för genomförande
Om möjligt önskar vi en procentuell skattning av fördelning mellan:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- b) Utvärderingsuppdrag.
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- c) Övrigt som Naturvårdsverket anser ingå i arbetet med jakt- och viltfrågor

- 3) Hur stora är de övriga kostnaderna per år för jakt och vilt (ej Naturvårdsverkets lönekostnader eller sakanslag till länsstyrelsen). Exempel på sådana kostnader är anslag till andra myndigheter och organisationer, fältutrustning, möteskostnader, arvodering, konsulttjänster, resor, utbildning.

Vi önskar dessutom en specificering av hur mycket stor summa som används för uppgifter rörande:

- a) Forskningsfrågor (Verksamhetsgren 35110)
- b) Deltagande i EU-arbete (Verksamhetsgrenar (35211-35213)
- c) Administration av bidrag och sakanslag (Verksamhetsgren 35311)
- d) Ta fram underlag/vägledning för genomförande (Verksamhetsgren 35312)
Om möjligt önskar vi en procentuell skattning av fördelning mellan:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- e) Överklagande av annan myndighets beslut (Verksamhetsgren 35363)
Om möjligt önskar vi en procentuell skattning av fördelning mellan:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- f) Tillstånd och dispenser (Verksamhetsgren 35364)
Om möjligt önskar vi en procentuell skattning av fördelning mellan:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt

- g) Regelgivning, dvs. arbete med föreskrifter (Verksamhetsgren 35370)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- h) Jägarexamen och jaktkort
- i) Information, kontakt med allmänhet och media och IT-applikationer
- j) Genomföra uppdrag åt regeringen (Verksamhetsgren 35230)
- k) Övrigt som Naturvårdsverket anser ingå i arbetet med jaktfrågor vilket inte tagits med ovan.

4) Vilka och hur stora är de sakanslag som idag ges till Länsstyrelserna för att hantera frågor kring jakt och vilt?

Ange anslaget samt kort beskrivning av till vad de ska användas.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2013-04-04

Jaktlagsutredningen

L 2012:01

Sekreterare

Jens Andersson

Mobil 0725860673

E-post jens.andersson@regeringskansliet.se

Enkät till länsstyrelserna om jakt

Jaktlagsutredningen har till uppgift att utvärdera myndighetsansvaret om jakt och viltvård i Sverige. Som ett led i detta vill vi få ett grepp om vilka resurser länsstyrelserna idag avsätter för att hantera de uppgifter som följer av jaktlagstiftningen eller av särskilda uppdrag från regering eller Naturvårdsverk. Med jaktlagstiftning avser vi jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905), lag (2000:592) viltvårdsområden, förordning (1980:896) om Viltvårdsområden, förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer, förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Enkäten avser 2011 och 2012.

Vi önskar svar senast 2013-05-03.

Till detta dokument bifogar vi en excel-fil där ni kan fylla i uppgifterna. Fyll i uppgifter för enskilt år på respektive arbetsblad. Svar via epost till jens.andersson@regeringskansliet.se är att föredra.

Postadress

103 33 Stockholm

Besöksadress

Karlavägen 100

Telefonväxel

08-4051000

1) Hur mycket tid, angivet i antalet timmar/år, avsätter er myndighet för att hantera ordinarie uppgifter om jakt?

Vi önskar dessutom en specificering av hur mycket tid som används för uppgifter rörande:

- a) Allmänt och övergripande arbete jakt och vilt (VÄS-kod 218)
- b) Tillstånd (VÄS-kod 2181)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- c) Viltvårdsområden (VÄS-kod 2182)
- d) Älgförvaltning (VÄS-kod 2183 och 2184)
- e) Viltskador (VÄS-kod) 2185
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- f) Tillsyn (VÄS-kod 2186)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- g) Vilthägn (VÄS-kod 5215)
- h) Övrig rovdjursförvaltning (VÄS-koder 5026, 5118, 5262 och 5263)
- i) Övrigt som länsstyrelsen anser ingå i arbetet med jaktfrågor vilket rapporteras under andra VÄS-koder (ange vilken typ av uppgifter ni placerat här)

2) Hur många ärenden om jakt hanterar er myndighet per år totalt?

Vi önskar dessutom en specificering av hur många ärenden ni hanterade för uppgifter rörande:

- a) Tillstånd (VÄS-kod 2181)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- b) Viltvårdsområden (VÄS-2182)
- c) Älgförvaltning (VÄS-kod 2183 och 2184)
- d) Viltskador (VÄS-kod) 2185
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- e) Tillsyn (VÄS-kod 2186)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- f) Vilthägn (VÄS-kod 5215)
- g) Övrig rovdjursförvaltning (VÄS-koder 5026, 5118, 5262 och 5263)
- h) Övrigt som länsstyrelsen anser ingå i arbetet med jaktfrågor vilket rapporteras under andra VÄS-koder (ange vilken typ av uppgifter ni placerat här)

- 3) Hur stora är de övriga kostnaderna per år för jaktfrågor totalt (ej lönekostnader). Exempel på sådana kostnader är fältutrustning, möteskostnader, arvodering, konsulttjänster, resor, utbildning.

Vi önskar dessutom en specificering av kostnaderna för uppgifter rörande:

- a) Tillstånd (VÄS-kod 2181)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- b) Viltvårdsområden (VÄS-2182)
- c) Älgförvaltning (VÄS-kod 2183 och 2184)
- d) Viltskador (VÄS-kod) 2185
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- e) Tillsyn (VÄS-kod 2186)
Om möjligt en procentuell skattning av fördelning:
 - i) Älg
 - ii) Rovdjur
 - iii) Övrigt
- f) Vilthägn (VÄS-kod 5215)
- g) Övrig rovdjursförvaltning (VÄS-koder 5026, 5118, 5262 och 5263)
- h) Övrigt som länsstyrelsen anser ingå i arbetet med jaktfrågor vilket rapporteras under andra VÄS-koder (ange vilken typ av uppgifter ni placerat här)

- 4) Hur mycket tid, angivet i antal timmar/år, avsätter er myndighet för att hantera särskilda uppdrag om jakt från andra statliga myndigheter eller departement?

- 5) Hur mycket tid, angivet i antal timmar/år, avsätter er myndighet för att besvara remisser från andra statliga myndigheter eller departement?

VAD KOSTAR EN NY JAKTMYNDIGHET?

MAPSEC

**Evald Nalin
Björn Jansson**

Augusti 2013

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Vad kostar andra myndigheter?.....	4
Resurser till jakt- och viltfrågor i dagsläget.....	5
Vad kostar en ny jaktmyndighet?.....	7
Resurser till den nya myndigheten.....	7
Hur påverkas Naturvårdsverket om personalstyrkan minskades med 15-20 personer?.....	8
Hur SLU:s kostnader skulle minska om 7 personer minskades från Viltskadecenter i Grimsö.....	8
Konsekvenser för Jägareförbundet om 10 tjänster dras in till ny myndighet.....	9
Ett kontra tre kontor.....	10
Besparingar på administrativa kostnaden genom användning av Statens Servicecenter.....	11
Omställnings-/uppstartskostnader.....	11

Sammanfattning

Vi bedömer att en ny jaktmyndighet med 40 årsarbetskrafter skulle kosta ca 40 miljoner kronor om året i drift. Därtill kommer ett sakanslag på 34 miljoner som utgör medel som förs över till andra. Idag är det Naturvårdsverket som förmedlar det anslaget.

I dagsläget används ca 34 årsarbetskrafter för jakt och viltfrågor sammanlagt vid Naturvårdsverket, Viltskadecenter och Jägareförbundet. Dessa kostar idag totalt omkring 34 miljoner kronor. Om dessa 34 årsarbetskrafter flyttas till den nya jaktmyndigheten får man räkna med att besparingen inte blir fullt ut sammanlagt 34 miljoner kronor för Naturvårdsverket, SLU (som är värmyndighet för Viltskadecenter) och Jägareförbundet. I vart fall inte på kort sikt. En del fasta administrativa kostnader blir kvar för nuvarande ”värmyndighet” när man flyttar personal till en ny myndighet. Om vi antar att en tredjedel av nuvarande administrativa kostnader på detta sätt är fasta blir den verkliga resursbesparingen när 34 årsarbetskrafter omflyttas drygt ca 30 miljoner kronor. ”Finansieringsgapet”, dvs. det som skulle behöva skjutas till de existerande kostnaderna för jakt och viltfrågor (inklusive kostnaden för ytterligare 6 årsarbetskrafter), blir då ca 9-10 miljoner. Det måste understrykas att detta är en högst tentativ siffra.

En möjlighet som jaktlagsutredningen ser på är att jaktmyndigheten ska placeras på tre ställen olika ställen i Sverige - Östersund, Grimsö och Jönköping – och samlokalisera med befintliga myndigheter på dessa orter: Naturvårdsverket, SLU respektive Statens Jordbruksverk. Vi tror inte att driftkostnaden för jaktmyndigheten påverkas i någon stor utsträckning om myndigheten placeras i sin helhet i Östersund eller delas upp på nämnda tre orter. Men genom att fortsätta att vara samlokalisera med Naturvårdsverket och SLU kan ”finansieringsgapet” minska något. Vi antar då att tex. att jaktmyndigheten kan använda lokaler hos Naturvårdsverket och SLU och att dessa myndigheter således kan göra lite större besparingar i administrativa kostnader när personal flyttas. Hur mycket mindre finansieringsgapet skulle bli är svårt att säga.

Genom att bli kund hos Statens Servicecenter skulle jaktmyndigheten kunna spara upp emot ca en halv miljon kronor i kostnader för löne- och ekonomiadministration.

Vid start av en ny myndighet uppstår omställningskostnader av fler olika typer. Kostnader uppstår för uppbyggande av infrastruktur (upphandling av lokaler, utveckling av rutiner, hemsida mm), personalutbildning (för att lära nya rutiner och arbetsmetoder), personalrekrytering (vid geografisk flytt bör man räkna med att många väljer att inte flytta med vilket ökar kostnaderna för rekrytering och personalutbildning) etc. Att ange en siffra för de beskrivna kostnaderna låter sig svårligen göras. Kostnaderna kan dessutom helt eller delvis kompenseras av att myndigheten inte har full besättning från början och därför kan göra en initial besparing på lönekostnader. I det aktuella fallet kan därför kanske ett ramanslag på 40 miljoner - som vi angett som ungefärlig driftkostnad för jaktmyndigheten – kan täcka också uppstartkostnaden eftersom myndigheten inte startar med full besättning.

Vad kostar andra myndigheter?

”SOU 2007:107 Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté” behandlar olika aspekter av mindre myndigheter och belyser administrativa kostnader i sådana myndigheter. Utredningen är av intresse för det föreliggande arbetet. Nedanstående är huvudsakligen hämtat ur utredningen.

Ungefär en tredjedel av alla förvaltningsmyndigheter under regeringen har färre än 50 årsarbetskrafter. Förvaltningskommittén bedömer att antalet årsarbetskrafter är ett tillräckligt bra mått på myndigheternas storlek i det här sammanhanget. Fördelen med måttet är att det är väl definierat och relativt enkelt att mäta.

Samtidigt som de små myndigheterna utgör en relativ stor andel av antalet myndigheter är deras andel av myndigheternas samlade resurser marginell. Myndigheterna med färre än 50 årsarbetskrafter svarar tillsammans för mindre än 1 procent av de samlade årsarbetskräftorna hos alla myndigheter under regeringen. Effekten på statens finanser av att minska kostnaderna för de små myndigheterna är därför mycket begränsad. (SOU 2007:107).

Sambandet mellan kostnader och antalet anställda kan skilja sig påtagligt mellan olika myndigheter på grund av verksamhetens karaktär.

I de undersökta myndigheterna med upp till 500 årsarbetskrafter svarar de administrativa kostnaderna för i genomsnitt drygt 30 procent av de totala kostnaderna. Räknar man med också de större myndigheterna sjunker medelvärdet med ett par procentenheter. Motsvarande beräkning av de olika typerna av administrativa kostnader visar att lokalkostnaderna är den i särklass tyngsta av dem.

Lokalkostnaderna motsvarar ungefär 10 procent av de totala kostnaderna. Lokalkostnaden är i stort sett är proportionell mot antalet årsarbetskrafter oberoende av myndigheternas storlek.

För fem av de åtta typerna av administrativa kostnader är det statistiska sambandet med myndigheternas storlek så svagt att det kan vara helt slumpmässigt. Det gäller personaladministration, IT och telefoni, lokaler, ”mellan-OH” och ”övriga OH”. Om man jämför de kostnaderna i en liten myndighet med dem i en större är det således lika troligt att de är högre som att de är lägre.

Trots att också det här sambandet ska tolkas med viss försiktighet så är kommitténs slutsats att det tycks finns tydliga stordriftsfördelar i myndigheternas ekonomiadministration, speciellt hos myndigheter med färre än 50 årsarbetskrafter.

I många fall tycks det finnas väsentliga möjligheter att minska kostnaderna, även om det handlar om relativt små belopp.

När det gäller kostnaderna för ekonomisk administration verkar det finnas ett relativt tydligt samband mellan myndigheternas storlek och deras kostnader. Kostnaden för ekonomiadministration faller brant med myndigheternas storlek upp till ungefär 50 årsarbetskrafter. De kostnaderna svarar dock bara för i genomsnitt ett par procent av de totala kostnaderna.

Tabell 1. Olika administrativa kostnaders genomsnittliga andel av myndigheternas totala kostnader år 2006. Baseras på uppgifter från 65 myndigheter med mellan 3 och 500 årsarbetskrafter.

Typ av kostnad	Andel, procent
Ledning	3,3
Ekonomiadministration	1,9
Personaladministration	2,2
Information	2,1
IT och telefoni	4,8
Lokaler	10,0
"Mellan-OH"	3,7
"Övriga OH"	4,0

Med "mellan-OH" avses olika typer av administrativt stöd som är nära integrerad med kärnverksamheten, det vill säga inte har organiserats i speciella stödfunktioner. "Övriga OH-kostnader" är kostnader för allmänt juridiskt stöd, registratur, arkiv, diarieföring, reception och kontorservice.

Källa: SOU 2007:107

Ansvarskommittén föreslår vidare att regeringen också i framtiden utnyttjar systemet med värmyndigheter när det är lämpligt.

Vi har tittat på några myndigheter som till omfång (åak) är i samma härad som den tänkta jaktmyndigheten och ställt denna i relation till myndigheternas omslutning. Det visar sig att en åak i genomsnitt ger kostnader motsvarande en miljon eller något mer. Vi använder denna "nyckel" i vår bedömning av vad en åak i en jaktmyndighet skulle kunna kosta.

Tabell 2. Vad kostar andra myndigheter?

Myndighet	Årsarbetskrafter	Omslutning Miljoner kronor
IFAU	33	37,7
Datainspektionen	40	39,7
INSPSF	47	59,2

Källor: Respektive myndighets Årsredovisning 2012

Resurser till jakt- och viltfrågor i dagsläget

Jakt- och viltfrågor ligger idag på tre händer: Naturvårdsverket, Viltskadecenter och Jägareförbundet. De siffror som används i detta avsnitt är huvudsakligen de som jaktlagsutredningen erhållit, men Mapsec har haft kontakt med de tre intressenterna för att få siffrorna verifierade.

Naturvårdsverket

Jaktlagsutredningen har fått uppgift från Naturvårdsverket (genom tidsredovisningen) att ca 32 000 arbetstimmar avsatts för jakt och vilt inom Naturvårdsverket under 2012 vilket motsvarar ca 16

årsarbeten ifall man räknar med 1970 arbetstimmar per år för en heltidstjänst. Från Naturvårdsverket har framhållits att dessa siffror inte är exakta och om något är en viss underskattning av den tid som läggs på jakt och viltfrågor.

Om vi antar att varje årsarbetskraft totalt kostar en miljon om man inkluderar alla administrativa kostnader blir kostnaden för Naturvårdsverket att driva myndighetsarbete avseende jakt och vilt omkring 16 miljoner kronor.

Utöver detta har Naturvårdsverket ett sakanslag på 42,5 miljoner kronor i vilket ingår anslag till Viltskadecenter och deras personal (8,5 miljoner). Här ingår också tex. åtgärder för värdefull natur. Inget av dessa 42,5 miljoner ”förbrukas” på Naturvårdsverket utan det är sakanslag som NV fördelar till andra.

Det innebär att den totala omslutningen för Naturvårdsverkets jakt och viltuppdrag uppskattas till ca 58,5 miljoner kronor/år under 2012.

Därutöver rapporterar Naturvårdsverket att man fördelar knappt ca 59 miljoner kronor till länsstyrelsernas verksamheter vilket vi inte räknar in då Länsstyrelsernas verksamhet antas inte berörs av utredningen.

Viltskadecenter

Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, är arbetsgivare för Viltskadecenter, ansvarar för verksamheten och har personalansvar. Personalen består av motsvarande 7,5 heltidstjänster.

Kostnaderna för uppdragen 2013 beräknas till minst 7,5 miljoner SEK. Dessutom beräknas uppdrag för ytterligare högst 1 miljon kronor. Sammanlagt högst 8,5 miljoner för 2013. Anslaget utbetalas från Naturvårdsverket. De 8,5 miljonerna ingår i det sakanslag på 42,5 miljoner som Naturvårdsverket erhåller. Se föregående avsnitt.

Jägarförbundets allmänna uppdrag

Svenska Jägarförbundets kostnader för arbetet riktat till myndigheter inom ramen för det allmänna uppdraget har av Jägarförbundet skattats till 9,3 miljoner SEK och ca 10 årsarbetskrafter.

I nedanstående tabell sammanfattas resurser som går till jakt och viltvård idag.

Tabell 3. Resurser till jakt och viltvård idag

Myndighet	Antal årsarbetskrafter	Kostnad miljoner kronor myndighetsarbete	Sakanslag NV miljoner kronor	Kostnader totalt miljoner kronor
Naturvårdsverket	16	16	42,5	58,5
Viltskadecenter	7,5	8,5*		
Jägarförbundet	10	9,3		9,3
Totalt, ca	34	34		68

*ingår i NV sakanslag

Vad kostar en ny jaktmyndighet?

I föregående avsnitt såg vi att de resurser som idag läggs på frågor kring jakt och vilt vid Naturvårdsverket, Viltskadecenter och Jägareförbundet motsvarar ca 34 årsarbetskrafter och 68 miljoner kronor.

Den föreslagna jaktmyndigheten är tänkt att omfatta ca 40 årsarbetskrafter. Om 34 åk flyttas från NV, VSC och jägareförbundet ”saknas” 6 årsarbetskrafter. Enligt uppgift från Naturvårdsverket kostar varje årsarbetskraft i genomsnitt 970 000 kronor. En eller drygt en miljon är vad en årsarbetskraft verkar kosta i andra myndigheter (se ovan). Samma gäller för Viltskadecenter och Jägareförbundet. Vi gör därför *antagandet* att en årsarbetskraft totalt kostar 1 miljon kronor också i den tänkta jaktmyndigheten.

Kostnaden för de 6 tjänster som skulle läggas till kan således skattas till ca 6 miljoner. I tabellen nedan visas var resurserna till en myndighet kommer från.

Tabell 4. Resurser till ny jaktmyndighet

Myndighet	Antal årsarbetskrafter	Kostnad miljoner kronor myndighetsarbete	NV sakanslag	Kostnader totala miljoner kronor
Naturvårdsverket	16	16	42,5	58,5
Viltskadecenter	7,5	8,5*		
Jägareförbundet	10	9,3		9,3
Nya resurser	6	6		6
Jaktmyndighet	40	40	42,5	74

*ingår i NV:s sakanslag

Det är viktigt att notera skillnaden mellan de driftkostnader en ny myndighet skulle ha och den totala omslutningen. Kostnaden blir ca 40 miljoner medan resterande del av omslutningen, 34 miljoner, är sakanslag som skulle förmedlas vidare till andra institutioner. Den nya myndigheten tar över NV:s roll som fördelare av sakanslaget till andra myndigheter/institutioner.

Av 40 miljoner kronor i totala kostnader skulle lönekostnaden uppgå till ca 28 miljoner och de administrativa kostnaderna till ca 12 miljoner. Vi antar då att den nya jaktmyndigheten har samma andel löner och administrativa kostnader, 70 respektive 30 procent, som genomsnittet för svenska myndigheter. Av de administrativa kostnaderna skulle lokalkostnader uppgå till ca 4 miljoner kronor.

Resurser till den nya myndigheten

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att resurser till jaktmyndigheten skall föras över från Naturvårdsverket, Viltskadecenter och Jägareförbundet. Resursmängden motsvarar det som används till jakt och viltvård idag, 34 årsarbetskrafter, plus som vi har argumenterat ovan nya resurser i form

av 6 årsarbetskrafter. Frågan här är vad som händer med ekonomin för de myndigheter var ifrån resurserna tas.

Det har inte gått att göra någon mer exakt beräkning. Men baserat på de bedömningar som görs på Naturvårdsverket, Viltskadecenter och Jägareförbundet kommer kostnaderna inte att minska med nuvarande kostnad (ca 1 miljon kronor) per åk. Kostnaden för löner och sociala avgifter lyfts av men det kvarstår en del over-head kostnader (administration, lokaler mm).

Man kan tänka sig att over-head kostnaderna avtar över tiden. Man kan på sikt anpassa lokaler, administration och andra kostnaden till det mindre antalet sysselsatta.

Vi gör ett antagande om att en tredjedel av de administrativa kostnader Naturvårdsverket, SLU och Jägareförbundet idag har är "fasta". Vi räknar med att de administrativa kostnaderna idag är 30 procent av de totala kostnaderna för jakt och viltfrågor, 34 miljoner, vilket ger 10,2 miljoner kronor. Av dessa antar vi alltså att en tredjedel är fasta, dvs $0,33 \times 10,2 = 3,4$ miljoner.

När de två myndigheterna plus jägareförbundet tvingas avstå 34 åk gör man en besparing på $34 - 3,4 = 30,4$ miljoner. Det behöver således skjutas till 3,4 miljoner för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter (om man inte kan öka effektiviteten eller minska ambitioner i något avseende).

Finansieringsbehovet för den nya myndigheten är de sex nya tjänsterna, vilket motsvarar sex miljoner kronor, plus de fasta kostnaderna för NV, SLU och Jägareförbundet. Detta ger sammantaget 9,4 miljoner. Vi avrundar till 9-10 miljoner.

Finansieringsgapet torde minska över tid och vara borta på några års sikt till den del det består i kvarstående kostnader i myndigheter som lämnar över verksamhet (dock inte till den del det består i ökat antal åk).

Hur påverkas Naturvårdsverket om personalstyrkan minskades med 15-20 personer?

Från Naturvårdsverket har man svårt att sätta en siffra på hur mycket kostnaderna skulle minska. Man hävdar att om man minskar personalstyrkan med såg 16 personer minskar inte kostnaden med så mycket som 16 miljoner. En del over-head kostnader som lokalkostnader blir kvar.

Hur SLU:s kostnader skulle minska om 7 personer minskades från Viltskadecenter i Grimsö

Det inte blir några direkta ekonomiska effekter om verksamheten fortsätter att bedrivas på Grimsö och man tar över personalen till en ny myndighet. Skulle man flytta verksamheten så får det en del ekonomiska konsekvenser, om än relativt måttliga på SLU-nivå.

Grundstommen i VSCs finansiering är ett avtal med Naturvårdsverket som just nu är på 8,5 mkr per år. De har dock under ett antal år fått ytterligare medel via Regleringsbrev från Naturvårdsverket, Sametinget och SLU. De har också haft en del andra forsknings-bidrag/uppdrag, främst från Naturvårdsverket, så den totala omsättningen har legat i snitt på drygt 14 mkr de senaste åren. Dessa ytterligare medel har dock främst använts för externa tjänster så de har endast marginellt påverkat den egna personalstyrkan annat än som tillfälliga tjänster.

Från SLU har inga extra medel tillskjutits i övrigt utan verksamheten har i stort sett varit självförsörjande med ovanstående anslag/bidrag.

Från SLU menar man att konsekvenserna blir mer av praktisk art inom Grimsö Viltforskningsstation. Idag delas viss personal mellan Viltekologi och VSC förutom att lokaler, kök, utbildningssalar, övernattningsstugor etc delas. VSC och SLU har också gemensamma personer, som inte ingår i de 7,5 årsarbetskrafterna som ingår i basavtalet, utan betalas via hyra och OH-uttag. Det gäller tillsyningsman, lokalvård, ekonomistöd, sekreterarstöd, IT-stöd och liknande. Skulle verksamheten flyttas så skulle det få en del konsekvenser med beläggning, ekonomi i kök, utnyttjande av ovanstående stödpersonal mm. Om man förutsätter att verksamheten ligger kvar och då blir det mer att skapa hyresavtal och hitta sätt att köpa/sälja tjänster mellan myndigheterna. Inom vissa delar blir det dock med säkerhet en viss dubblering av arbetsuppgifter som t.ex. inom IT och Ekonomistöd.

Det skulle bli fördyrande för SLU om man *flyttade verksamheten*. Jämfört med idag så skulle bara hyresintäkten och inst.-OH från VSC betyda c:a 1,7 mkr i minskade intäkter för lokaler, städ, ekonomistöd etc. De är också viktiga för intäkter inom kök och logi genom alla sina kurser som de håller där. Lokalerna, som delvis är nybyggda, skulle till viss del stå tomma.

Det är svårt att bedöma helt men kostnaderna skulle enligt SLU kunna öka med åtminstone 2-2,5 mkr per år för Grimsö viltforskningsstation/inst.för ekologi. Det skulle kunna betyda att man måste stänga köket, säga upp personal eller liknande för att få verksamheten att gå runt. Det här skulle bli en ganska komplicerad situation då verksamheten är så integrerad med Viltekologi-enheten. Delad personal, DNA-lab mm skulle behöva lösas på annat sätt som man inte fullt ut kan bedöma i pengar i nuläget. Allt detta enligt SLU.

Konsekvenser för Jägareförbundet om 10 tjänster dras in till ny myndighet

Enligt vårt uppdrag ska med efter underlag från Svenska Jägareförbundet göra en bedömning om statens besparing på 9 miljoner är rimlig.

Från jägareförbundet uppges att kostnaderna inte minskar med 9 miljoner om tio tjänster försvann. Det mesta av kringkostnaderna skulle vara kvar utan det som skulle minska vore lönekostnaderna och resekostnaderna. Det som ändå ligger kvar och inte går att spara på är vissa OH-kostnader, tex ekonomi och lönehantering, där man skulle ha kvar kostnaderna som då fördelas över tyngre på dem som är kvar. En fråga är också om Jägareförbundet då skulle klara av att utföra de övriga uppdrag man har som bygger på att man finns utspritt i landet.

Ett kontra tre kontor

Om man har tre kontor kan gå det åt ökad tid och resurser för ledning av myndigheten när det gäller samordning och utveckling av verksamheten.

Det kräver mycket resande att hålla ihop myndigheten. Dessutom kan små kontor vara mer sårbara (tjänstledigheter, sjukfrånvaro mm) än om myndigheten är samlad på ett ställe. Dessutom kan det vara svårt att uppnå en kritisk massa för att få en bra verksamhet. Detta senare problem blir mindre om de regionala kontoren är tänkta att samlokaliseras med annan myndighet.

Naturvårdsverket finns i Stockholm och Östersund. Man uppger från NV att merkostnaden mest består i många resor mellan de två orterna. Men tex. växel har man bara en och det är ingen merkostnad att finnas två orter. Sedan noterar man att löneläget är något lägre i Östersund än Stockholm. Ett annat exempel på effekter av lokalisering på flera orter är myndigheten trafikanalys som bildades 2010. Trafikanalys har sitt huvudkontor i Stockholm samt verksamhet i Östersund. Vid starten övertogs tills vidare de lokaler i Östersund där Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), hade verkat. Verksamhet på två orter medför mera resor och särskilda behov av goda kommunikationslösningar med hög teknisk standard. Trafikanalys videokonferensanläggningar anges användas mycket flitigt, vilket bl.a. underlättar samarbetet mellan kontoren och minskar resandet. Lokalisering på flera orter skärper också kraven på information i övrigt både internt till anställda och externt till allmänheten och andra parter. Här betonas behovet av en väl utarbetad och känd kommunikationsstrategi samt att hemsida och intranät är viktigt informationslänkar.

Ser vi till den största posten för den tänkta Jaktmyndigheten, löner, tror vi inte på någon större skillnad om myndigheten i sin helhet ligger i Östersund eller placeras på tre orter (Östersund, Grimsö, Jönköping). I tabellen nedan ser vi den genomsnittliga lönen för statlig sektor 2012. I Stockholm ligger lönen högre medan det inte råder någon större skillnad mellan länen utanför Stockholmsregionen. Vi tror därför att lönekostnaderna inte skall skilja sig nämnvärt om man väljer en eller tre lokaliseringsorter. Lönekostnaderna står för ca 70 av de totala kostnaderna.

Tabell 5. Statlig sektor, genomsnittlig månadslön efter län, år 2012

Riket	32500
Stockholms län	35200
Jönköpings län	30100
Örebro län	30200
Jämtlands län	29500

Källa: SCB

Vi bedömer dock att det vore ekonomiskt gynnsamt om man valde att samlokalisera kontor för jaktmyndigheten med Naturvårdsverket i Östersund och SLU i Grimsö. Detta då Naturvårdsverket respektive SLU inte skulle ha kvar lika mycket over-head kostnader när personal flyttar till jaktmyndigheten. Man kan t.ex. tänka sig att lokaler fortsatt kan användas. Det innebär att det som vi kallat ”finansieringsgapet” blir något mindre om myndigheten lokaliserades på nämnda tre orter. Driftkostnaden för jaktmyndigheten tror vi emellertid inte påverkas i någon större utsträckning. Det handlar förmodligen mest om högre resekostnader.

Besparingar på administrativa kostnaden genom användning av Statens Servicecenter

En eventuell ny jaktmyndighet bör försöka minska sina kostnader genom att samarbeta med värdmyndigheter och/eller outsourca administrativa uppgifter till Statens servicecenter.

Statens servicecenter bildades 1 juni 2012 med uppdrag att leverera administrativa stödtjänster till statliga myndigheter, vilket i dag innefattar e-handel samt ekonomi- och lönerelaterade tjänster. 2015 ska 25 procent av de statligt anställda omfattas av Statens servicecenters tjänster.

Genom sina stora volymer och effektiva produktion erbjuder Statens servicecenter hög kostnadseffektivitet. Enligt Servicecentret självt är man 30 procent mer effektivt än en genomsnittlig myndighets administrativa verksamhet.

Vi kan göra en grov kalkyl av hur mycket en jaktmyndighet skulle kunna spara på att bli kund hos Statens servicecenter. Ovan har vi antagit att en myndighet skulle ha driftskostnader motsvarande ca 40 miljoner kronor. Om vi räknar med att jaktmyndigheten skulle ha samma administrativa kostnader som genomsnittmyndigheten skulle ungefär 4 procent gå till ekonomi- och löneadministration, vilket skulle ge ca 1,6 miljoner. Om besparingen är 30 procent blir summan 480000 kronor, eller närmare en halv miljon kronor.

Omställnings-/uppstartskostnader

Vid start av en ny myndighet uppstår omställningskostnader av fler olika typer. Kostnader uppstår för uppbyggande av infrastruktur (upphandling av lokaler, utveckling av rutiner, hemsida mm), personalutbildning (för att lära nya rutiner och arbetsmetoder), personalrekrytering (vid geografisk flytt bör man räkna med att många väljer att inte flytta med vilket ökar kostnaderna för rekrytering och personalutbildning) etc.

En viktig kostnad är den som uppstår genom behovet att gjuta samman myndigheten till en enhet – medarbetarna behöver lära känna varandra och sina chefer samt etablera en gemensam värdegrund. Det är vanligt att olika typer av seminarier och workshops används i detta syfte.

Omställnings-/uppstartskostnaderna ökar om myndigheten har flera verksamhetsorter. Det ställer större krav på infrastrukturens utformning och leder till större behov av aktiviteter för att gjuta samman medarbetarna genom seminarier och workshops mm samtidigt som dessa aktiviteter blir dyrare till följd av reskostnader. Omställnings-/uppstartskostnaderna vid flera verksamhetsorter ökar vidare till följd av att det blir ett större behov av byte av personal och lokaler vilket leder till dubblering av vissa resurser under en övergångstid.

Att ange en siffra för de beskrivna kostnaderna låter sig svårigen göras. Kostnaderna kan dessutom helt eller delvis kompenseras av att myndigheten inte har full besättning från början och således kan göra en initial besparing på lönekostnader. I det aktuella fallet kan därför kanske ett ramanslag på 40 miljoner - som vi angett som ungefärlig driftkostnad för jaktmyndigheten – kunna täcka också uppstartskostnaden eftersom myndigheten inte startar med full besättning.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
 - vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
 - Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
 - Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
 - jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
- Verkställighet av utländska domar och beslut
 - en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]

- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
- Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
- Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
- Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
- Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
- Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
- Flygbuller och bostadsbyggande. [67]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
- Privata utförare – kontroll och insyn. [53]
- Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]

Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]

För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]

Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]

Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]

Förskolegaranti. [41]

Moderniserad studiehjälp. [52]

Friskolorna i samhället. [56]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]

Ersättning vid rådgighetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]

Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]

Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [68]

Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [69]

Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. [70]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]

Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]

Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]