

Kommittédirektiv



Effekterna av rovdjursstammarnas utveckling

Dir.
2006:7

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda frågan om effekterna av rovdjursstammarnas utveckling och frågor knutna till att uppfylla målen i en sammanhållen rovdjurspolitik i fråga om de stora rovdjuren björn, järv, lo, varg och kungsörn.

Utredaren skall

- redovisa och analysera utvecklingen av rovdjursstammarna,
- redovisa hur problem och konflikter innefattande bl.a. sociala och ekonomiska aspekter hanteras och hur de förändrats, bl.a. mot bakgrund av utvärdering av skadeförebyggande insatser för tamdjur,
- vidareutveckla formerna för samverkan mellan olika intressenter och utökat regionalt och lokalt inflytande beträffande rovdjursfrågor,
- se över rovdjursförvaltningens organisation,
- analysera behovet av ytterligare åtgärder för att nå etappmål och miniminivåer, bl.a. intensifierat arbete med att förebygga jaktbrott,
- analysera behovet av ökad genetisk variation i den mellan-skandinaviska vargpopulationen och överväga åtgärder för detta,

- analysera ersättningsnivåer och regelverk för ersättning för rovdjursförekomst inom renskötseområdet,
- analysera behovet av eventuella förvaltningsområden utanför renskötseområdet för de olika rovdjursarterna,
- ange innebörden av en gynnsam bevarandestatus för respektive art,
- redovisa för Sverige intressanta erfarenheter av förvaltningen av stora rovdjur i andra länder,
- beakta relevant EG-rätt vid utförande av uppdraget och i förslag till åtgärder,
- under uppdragets utförande samråda med företrädare för berörda myndigheter, organisationer och aktuella intressegrupper i syfte att presentera förslag som vuxit fram i dialog med berörda intressenter.

Mål och riktlinjer för rovdjurspolitiken

Riksdagen beslutade våren 2001 om en sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57, bet. 2000/01:MJU9, rskr. 2000/01:174). Riksdagen fastställde de mål som skulle gälla för rovdjurspolitiken. Det övergripande målet för en sammanhållen rovdjurspolitik är att staten skall ta ansvar för att arterna björn, järv, lo, varg och kungsörn finns i så stora antal att de långsiktigt kommer att finnas kvar i den svenska faunan och kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. I likhet med de 15 nationella miljökvalitetsmålen är ambitionen att detta övergripande mål skall nås inom en generation.

För varg och järv fastställdes etappmål och för björn, lo och kungsörn fastställdes miniminivåer. För varje art är ett mål angivet i antal föryngringar kompletterat med en uppgift om hur många individer detta kan beräknas motsvara för hela stammen. För varg är etappmålet 20 föryngringar per år motsvarande totalt ca 200 individer. För järv är etappmålet 90 föryngringar per år, vilket numera anses motsvara totalt ca 450 individer. Minimi-

nivån för lodjur är 300 föryngringar per år, vilket motsvarar totalt ca 1 500 individer. Miniminivån för björn är 100 föryngringar per år, vilket motsvarar totalt ca 1 000 individer. Miniminivån för kungsörn är 600 årliga häckningar. Mål har också angetts för de olika arternas utbredning i landet.

När etappmålet för varg är nått skall det göras en grundlig utvärdering av vargförekomstens effekter. En utvärdering skall också göras beträffande järv när etappmålet för järv är nått.

Bakgrund

Genom mer enhetliga inventeringar och ett systematiskt forskningsarbete finns nu betydligt bättre och säkrare uppgifter om de stora rovdjurens föryngringar och förflytningsmönster samt om förändringar i stammarna, genetisk variation och släktskap inom respektive art.

Vargstammen har sett från 1990-talets början ökat, om än i varierande grad. Enstaka år har ökningen uteblivit och mycket tyder på att illegal jakt varit orsaken i vissa områden. År 2004 kunde 11 föryngringar konstateras i Sverige. Med en likartad utveckling under de kommande åren kan etappmålet om 20 föryngringar vara nått inom några år.

Björnstammen är mer svårinventerad än de andra rovdjursarterna. Stammens storlek, som numera uppskattas till mellan 1 600 och 2 800 djur, har av allt att döma tidigare underskattats. Nya tillförlitligare inventeringsmetoder, där DNA från spillning har analyserats, visar att björnstammen är större än vad som har framgått av tidigare beräkningar, som främst utgått från studier från forskningsområdena och fällda björnar. Antalet björnar överstiger miniminivån. Spridningen av honor förefaller dock ske förhållandevis långsamt. Björnens reproduktionsområden har inte blivit större.

Lodjursstammen uppvisar de största förändringarna även under de senaste åren. Stammen inom renskötselområdet har genom legal jakt reducerats avsevärt. Någon motsvarande ökning har inte skett utanför renskötselområdet varför stammen i landet uppgår till 248 verifierade föryngringar 2004. Det verkliga antalet är sannolikt något högre men understiger minimi-

nivån. Spridningen till de södra delarna av landet – som från födoämnessynpunkt förefaller att ha de gynnsammaste förutsättningarna – går långsamt.

Järvstammen, som nästan uteslutande finns i renskötseområdet, visade under senare hälften av 1990-talet en vikande utveckling, men den trenden har brutits under 2000-talet. Resultaten från den senaste inventeringen anger att det skedde 81 förnyringar i landet 2005. Spridningen till nya områden sker långsamt och utanför renskötseområdet är dokumenterade förnyringar fortfarande ytterst sällsynta.

Noggrannare inventeringar av häckningar av kungsörn visar att antalet är lägre än vad som uppskattades vid tiden för rovdjurspropositionen. I landet fanns 427 kända kungsörnspar 2004. Därutöver bedöms antalet okända par till högst 300. Antalet lyckade häckningar varierar kraftigt mellan åren.

Endast tre vargar utgör grunden för den mellanskandinaviska vargpopulationen och graden av inavel ökar, såvida inte nya vargar ges möjlighet att invandra från Finland eller Ryssland. En viktig fråga för den skandinaviska vargstammens fortlevnad är möjligheten till genetisk förnyelse genom att sådana vargar ges passage och möjlighet att reproducera sig.

Genetisk forskning visar att den skandinaviska lodjursstammen är genetiskt skild från den i Finland och Baltikum. Rovdjursstammarna i de västliga provinserna i Ryssland förefaller att minska, varför våra populationer av järv och björn på sikt också kan bli isolerade från de euroasiatiska populationerna.

Ett allvarligt problem i förvaltningen av rovdjuren är illegal jakt. Den illegala jakten bedöms vara den främsta orsaken till att rovdjursstammarna inte svarar som förväntat på förvaltningsåtgärder som fredning och strikt kontrollerad skydds jakt. Jaktbrott är svåra att utreda och få fall har hitintills lett till åtal och fällande domar. Ett utvidgat samarbete håller på att utvecklas mellan olika myndigheter för att komma till rätta med den illegala jakten.

Ekonomisk ersättning för skador orsakade av rovdjur ges i dag till tamdjursägare som drabbats. Ersättning för rovdjursförekomst i renskötseområdet har ökat väsentligt sedan ersättnings systemet ändrades 1996. Beträffande skador på andra tam-

djur är renar skall dessa i möjligaste mån undvikas genom förebyggande åtgärder. Medel kan utgå för sådana förebyggande åtgärder. En förstärkning av dessa medel har också successivt skett.

Länsstyrelserna har genom rovdjurspolitiken fått en rad nya arbetsuppgifter och ansvarsområden. Mer omfattande är ansvaret för rovdjursinventeringar samt bidrag och ersättningar för rovdjursskador. Även vissa beslut om skydds jakt kan fattas av länsstyrelserna, som också följer upp skydds jaks beslut som meddelats av Naturvårdsverket. Många länsstyrelser har arbetat med länsvisa förvaltningsplaner för hur rovdjurspolitiken skall genomföras regionalt. I det arbetet ingår också att utarbeta förslag till regionala delmål för främst lodjur och björn. I förlängningen av det arbetet ligger också ett ytterligare utökat regionalt förvaltningsansvar. Informationsarbetet om länsstyrelsens ansvarsområden och andra aktörers roller är omfattande och nödvändigt.

Omfattande intervju- och attitydundersökningar har genomförts för att ta reda på befolkningens inställning till de stora rovdjuren och för att bedöma på vilken nivå myndighetsbeslut bör tas. Inställningen till rovdjuren förändras på olika sätt beroende på erfarenheter av rovdjuren. De mest negativa reaktionerna är främst kopplade till förekomst av varg. Förståelsen för såväl Naturvårdsverkets som länsstyrelsernas arbete med rovdjursförvaltningen är stor.

Regionala rovdjursgrupper har inrättats i samtliga län där det finns fasta stammar. I den utvärdering som nyligen har redovisats beträffande arbetet i det nationella rådet för rovdjursfrågor föreslås att även de regionala rovdjursgrupperna utvärderas. I redovisningen har det även föreslagits en utveckling av samarbetet mellan de regionala grupperna och rådet.

Åtagandet att bevara biologisk mångfald på jorden är en gemensam sak för alla länder. Det är viktigt att förvaltningen av de stora rovdjuren i Sverige kan ses i en internationell jämförelse. För Sverige intressanta erfarenheter av förvaltningen av stora rovdjur i andra länder bör tas till vara för att bl.a. utveckla vår egen förvaltning.

Som medlem i Europeiska unionen har Sverige åtaganden enligt gällande EG-rätt när det gäller bevarandet av vilda djur och fåglar, inklusive rovdjur. I framför allt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) finns utförliga bestämmelser som reglerar medlemsstaternas skyldigheter på området. Det är således nödvändigt att beakta EG-rätten och dess tillämpning i rättspraxis i utredningen av effekterna av rovdjursstammarnas utveckling och frågorna kring uppfyllandet av målen i en sammanhållen rovdjurspolitik.

Uppdraget

Det finns skäl att genomföra en utvärdering av vargförekomstens effekter redan i dag – även om etappmålet för varg ännu inte har nåtts. Det finns också skäl att även för de andra stora rovdjuren göra en utvärdering av effekterna av stammarnas utveckling, främst efter sekelskiftet, dvs. under den tid då den senast beslutade rovdjurspolitiken varit gällande.

Utgångspunkten för utredarens arbete är de av riksdagen fastställda målen för en sammanhållen rovdjurspolitik. Med denna utgångspunkt skall utredaren beskriva den situation som i dag råder och den utveckling som kan förväntas beträffande rovdjursstammarna. Utredaren skall beskriva vilka åtgärder som har vidtagits för att förhindra och förebygga olägenheter samt föreslå hur kvarstående problem kan åtgärdas. Möjligheten att delegera ytterligare ansvar regionalt avseende rovdjursförvaltningen bör analyseras. Likaså bör rovdjursförvaltningens nuvarande regionala organisation på myndighetssidan ses över. Skillnaderna i organisation och ansvar är påtagliga mellan länen varför behovet av ökad samordning och effekten av insatta åtgärder och resurser för tillsyn, inventering, förebyggande åtgärder etc. bör analyseras.

Utvecklingen av rovdjursstammarna

Utredaren skall utifrån en analys av rovdjursstammarna redovisa utvecklingen och beskriva väsentliga reglerande faktorer när det gäller biologiska förhållanden och olika mänskliga verksamheter. I redovisningen bör utvecklingen i landet som helhet och i relevanta delområden beskrivas. Betydelsen av relevanta populationer i angränsande länder bör ingå i beskrivningen. Utvecklingen skall beskrivas i förhållande till uppsatta etappmål och miniminivåer.

Effekterna av rovdjursstammarnas utveckling

Utredaren skall redovisa de effekter som utvecklingen av rovdjursstammarna har haft när det gäller bevarande, näringar, jakt, och de bofastas levnadsbetingelser. Utredaren skall särskilt redovisa effekterna för rennäringen och den indirekta verkan i fråga om betningsskador i skogsbruket och i fråga om trafiksäkerheten. I sammanhanget bör det samlade rovdjurstrycket i olika delar av landet belysas och en förnyad prövning av begreppet toleransnivåer övervägas främst inom renskötselområdet. Utredaren bör eftersträva att i redovisningen kvantifiera effekterna i såväl ekonomiska som andra relevanta mått. Utredaren skall utvärdera användningen av viltskadeanslaget och andra statliga medel för förebyggande arbete respektive ersättningar för uppkomna skador av rovdjur samt andra åtgärder. I utvärderingen bör utredaren belysa vad åtgärderna betytt för rovdjurens bevarande, för näringar och för acceptansen för rovdjur.

I dag betalas ersättning av viltskademedel även för rovdjursförekomst i de delar av Norge där samer i Sverige har betesrätt för sina renar. Förhandlingar pågår mellan Sverige och Norge om en ny renbeteskonvention. Utredaren skall analysera frågan om ersättning av rovdjursskador på svenska renar i de områden som kan komma att omfattas av en ny konvention.

Även verksamheter som är kopplade till rovdjursförekomsten och genererar sysselsättning i glesbygd skall belysas. Exempel på sådana är rovdjursinventeringar, forskning, besiktningar av skador och fällt vilt, tillsyn och olika former av turism och lokalt företagande.

Utvecklingen av intressekonflikter

Utredaren skall beskriva utvecklingen av intressekonflikter med hänsyn till konflikternas omfattning utifrån ett enskilt och ett allmänt perspektiv. Utredaren skall också analysera behovet av åtgärder lokalt och regionalt för att ytterligare begränsa konflikterna. Utredaren skall ange hur länsstyrelser, intresseorganisationer och andra aktörer kan bidra till att skapa en mer nyanserad och allsidig bild. Utredaren skall föreslå hur saklig och aktuell information kan hållas tillgänglig.

Vidareutveckla formerna för samverkan

Utredaren skall föreslå utvecklade former för samverkan mellan företrädare för myndigheter, bevarandebestånd, näringar, jägare och bofasta som berörs av rovdjursförekomsten samt besökare och upplevelseturismen i dessa områden. Utredaren bör i samband med det också utvärdera arbetet i de regionala rovdjursgrupperna.

Förvaltningens organisation

Utredaren skall utvärdera rovdjursförvaltningen och beakta ansvarsfördelning, organisation och resursanvändning. Utredaren skall vidare analysera behovet av förändringar när det gäller ansvarsfördelning, organisation och resurser för en rovdjursförvaltning med inriktning mot ett ökat regionalt och lokalt inflytande och med utgångspunkten att de nationella målen skall nås.

Ytterligare åtgärder för att uppnå etappmålen och miniminivåerna

Utredaren skall analysera behovet av andra åtgärder än de som redan är vidtagna för att nå de uppsatta etappmålen och miniminivåerna. Behovet av ökad genetisk variation i den mellansvenska vargpopulationen skall analyseras och åtgärder föreslås vid behov. I detta ingår att analysera vikten av nödvändiga spridningsvägar mellan den finsk-ryska och den mellanskandinaviska vargpopulationen samt att vid behov föreslå åtgärder för att säkra spridningsvägarna. Utredaren skall också överväga

om frågan om illegal jakt behöver prioriteras ytterligare av berörda myndigheter. Vidare bör undantagsreglerna för att medföra vapen på terrängfordon ses över.

Ersättningsnivåer för rovdjursförekomst

Utredaren skall analysera nuvarande ersättningsnivåer och regelverk för ersättning för rovdjursförekomst i renskötseområdet, bl.a. med hänsyn tagen till rovdjursstammarnas nuvarande storlek respektive stammarnas storlek enligt de uppsatta etappmålen och miniminivåerna. Om det behövs, skall utredaren föreslå ändrade ersättningsnivåer eller andra ändringar i regelverket för ersättning. Utredaren skall också överväga om ersättning för förekomst av björn och kungsörn bör fastställas som i dag eller om en ersättning helt eller delvis bör byggas på inventeringsresultat, eller föreslå en annan metod.

Ett av syftena med det ersättningssystem som infördes 1996 var att få en större acceptans för de stora rovdjuren. Utredaren skall därför utvärdera effekterna av det ersättningssystemet.

Lämplig omfattning av förvaltningsområden

I rovdjurspolitiken intar renskötseområdet en särställning som påverkar rovdjursarternas utbredning, numerär och spridning. Utredaren skall analysera behovet av indelning av olika förvaltningsområden för de olika rovdjursarterna utanför renskötseområdet.

Innebörden av gynnsam bevarandestatus

För var och en av de nu ifrågavarande rovdjursarterna skall utredaren ange innebörden av en gynnsam bevarandestatus utifrån de kunskaper som numera finns om arternas antal, utbredning, täthet och förökningstakt samt om riskerna för genetisk utarmning och isolering.

Erfarenheter i andra länder av rovdjursförvaltning

Utredaren skall redovisa erfarenheter från förvaltningen av stora rovdjur i andra länder och som kan vara av betydelse för den svenska rovdjursförvaltningen.

Betydelsen av gällandet EG-rätt

I sina analyser och vid utformningen av förslag och rekommenderade åtgärder skall utredaren beakta relevant EG-rätt och dess tillämpning i rättspraxis.

Uppdragets utförande

Utredaren skall samråda med företrädare för berörda myndigheter, organisationer samt aktuella intressegrupper i syfte att presentera förslag som har vuxit fram i dialog med de berörda intressenterna och som ger förutsättningar för samexistens mellan olika intressenter och rovdjur.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa regionalpolitiska konsekvenser, pröva offentliga åtaganden samt redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren skall redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och föreslå hur de skall finansieras.

Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 1 juni 2007.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)