

Kommittédirektiv

En bättre älgförvaltning



Dir.
2008:63

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över den nuvarande älgförvaltningen och lämna förslag till de förändringar eller förenklingar som behövs för att skapa en förvaltningsmodell för älg som syftar till en ekosystembaserad lokal förvaltning. Förvaltningen ska vara anpassad till såväl älgstammens demografi som de lokala ekologiska förutsättningarna. Målet ska vara en produktionsanpassad älgjakt med en livskraftig älgstam av hög kvalitet där stammen på lång sikt är i balans med betesresurserna och där älgstammens storlek genom lämplig avskjutning är anpassad till betestillgången, de areella näringarna, trafiksäkerheten och rovdjursstammarna.

Nuvarande system för samråd om älgjakten ska ses över. Utredaren ska vidare föreslå vilka underlag som bör ligga till grund för beslut om hur många älgar som får skjutas samt i vilka former besluten bör fattas.

Översynen ska utgå från tidigare utredningsförslag, men utredaren ska även överväga om det med ett bättre beslutsunderlag eller liknande är möjligt att nå syftet genom andra mindre ingripande förändringar än vad som föreslagits. En enkel, rätts säker och kostnadseffektiv administration ska eftersträvas. Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2009.

Bakgrund

Jakten är viktig för många i samhället som rekreation och som en del av försörjningen. Älgjakten intar här en särställning. Älg är dessutom ett viktigt bytesdjur för landets största rovdjur, varg och björn. Den svenska älgstammen har under det senaste seklet genomgått stora förändringar genom ett förändrat skogsbruk som skapat stora mängder älgbete och en älgförvaltning som varit starkt inriktad på att öka älgstammen. Genom ökat kalvskytte och sparande av kor växte från 1960-talet stammen markant och gav förutsättningar för den s.k. älgexplosionen från 1970-talet, som kulminerade i en avskjutning av cirka 174 000 älgar 1983. Numera skjuts det årligen drygt 82 000 älgar.

Älgköttet har ett betydande ekonomiskt värde som uppskattas till 500 miljoner kronor. Älgstammen förorsakar å andra sidan förluster i skogsbruket genom betesskador samt kostnader för den enskilde genom betesskador på skog och gröda. Älgen orsakar också olyckor i trafiken. Efter förslag i propositionen om jaktlag, m.m. (prop. 1986/87:58) ska älgjakten vara produktionsanpassad. Med det avses att älgstammens storlek genom en lämplig avskjutning anpassas till betestillgången, de areella näringarna och trafiksäkerheten. En produktionsanpassad älgjakt anses kräva att jakten huvudsakligen sker som licensjakt inom särskilt registrerade områden som är lämpliga för sådan jakt och med en bestämd avskjutning inom området.

Gällande rätt

Älgjaktsområden

Som grundprincip för jakt efter älg gäller enligt 33 § jaktlagen (1987:259) att jakten endast får ske efter licens av länsstyrelsen och inom ett område som länsstyrelsen registrerat (licensområde).

I propositionen om jakt och viltvård (prop. 1991/92:9) uttalade regeringen att stammarna av framför allt älg, dovhjort, kronhjort och rådjur ska anpassas så att det uppstår en bättre

balans mellan viltstammarnas storlek och intresset av att minska de skador viltet åstadkommer. Jägare och markägare ska ta ett större ansvar för att balansen uppnås. Det lokala samrådet i jakt- och viltvårdsfrågor ska intensifieras. I propositionen föreslogs vidare att stora och stabila licensområden ska kunna registreras som älgskötselområden där jakträttshavarna själva får avgöra älgavskjutningens storlek.

Licensområden

Länsstyrelsen får registrera tre olika former av licensområden där älgutdelningen är bestämd i jaktförordningen (1987:905) eller enligt beslut av länsstyrelsen, A-, B- och E-områden. Det finns närmare 27 000 sådana områden. Trots bestämmelsen i 33 § jaktlagen om att jakt efter älg bara får ske efter licens av länsstyrelsen får ett område som har sådan storlek och arrondering att det medger vård av en i huvudsak egen älgstam av länsstyrelsen registreras som älgskötselområde, Ä-område. Inom Ä-områden sker jakten efter älg utan licens. Markägarna och jägarna bestämmer i stället tillsammans själva avskjutningens storlek. För Ä-områden ska det finnas en skötselplan. Det finns drygt 700 Ä-områden. På områden som inte registrerats för jakt efter älg får endast älgkalv jagas, K-områden. Jakten där är inte begränsad till ett visst antal djur men jakttiden är kort.

Inom A-områdena fälldes förra året drygt 50 000 älgar och inom Ä-områdena knappt 30 000 djur.

Överklagande

Länsstyrelsens beslut om registrering av licensområde enligt 33 § jaktlagen får överklagas hos länsrätt.

Tilldelning av älg

Ansökan om licens för jakt efter älg på A-områden lämnas in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen fattar beslut på underlag som tas fram av Svenska Jägareförbundet efter samråd med berörda intressenter. Jägareförbundet har tillsammans med Lantbrukarnas Riksförbund, Jägarnas Riksförbund och Skogsindustrierna

träffat en principöverenskommelse om riktlinjer för detta samråd. Samrådet lämnar förslag om avskjutningens storlek, tilldelning, avskjutningsprinciper, jakttider, skadeförebyggande åtgärder och biotopvårdsåtgärder. Resultatet av samrådet behandlas först av den viltvårdsnämnd som enligt 46 § jaktförordningen (1987:905) finns vid varje länsstyrelse. Nämnden lämnar en rekommendation till länsstyrelsen som därefter fattar beslut. För B- och E-områden är tilldelningen fastställd i jaktförordningen.

Avgifter

Den som ansöker om ny- eller omregistrering av ett licensområde eller av älgskötselområde ska betala en avgift. För varje vuxen älg som fälls ska en fällavgift betalas till länsstyrelsen. Har fler älgar fällts än vad som följer av en licens ska en särskild avgift betalas till länsstyrelsen.

Tidigare utredningar och förslag

Regeringen uppmärksammade i skrivelsen om uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39) problemet med de stora klöviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, såväl från produktions- som naturvårdsynpunkt.

I Skogsutredningens betänkande Mervärdesskog (SOU 2006:81) som överlämnades i september 2006 uttalades att samhället inte kan acceptera att en önskan om en tät viltstam leder till att betydande virkesvärden förstörs. Betänkandet innehåller inga förslag i denna del, men utredningen konstaterar att en bättre balans mellan dessa intressen måste åstadkommas. Enligt utredningen bedömer Skogforsk värdeförlusterna i skogen vid en tioårig skadeexponering till cirka 1,3 miljarder kronor per år enbart i tallungskog vid en skadenivå på 5-7 %. Vid en skadenivå på 2-3 % bedöms värdeförlusterna till cirka 500 miljoner kronor årligen. En bättre balans kan enligt utredningen endast uppnås om vinterstammen av älg reduceras. Det är markägaren som har jakträtten och därmed också ett huvudansvar för att älgstammen hålls på en rimlig nivå. Det är enligt

utredningen fullt möjligt att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk och samtidigt ha goda jaktbara stammar av älg.

Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Stora Enso Skog AB, Bergvik Skog AB, Korsnäs AB, SCA Skog AB, Holmen Skog AB, Sveaskog AB, Södra Skogsägarna, SÅGAB, Weda Skog AB och Såg i Syd har i juli 2004 till regeringen överlämnat ett gemensamt utarbetat ramförslag till en ny förvaltningsmodell för älg med syfte att få till stånd en populationsekologiskt baserad lokal förvaltning, förenklad administration och enhetliga produktionsanpassade jaktregler för en god älgstam i långsiktig balans med betesresurserna.

Förslaget innebär kortfattat att nuvarande älgjaksområden slopas och att länsstyrelsen i stället delar in länet i älgförvaltningsområden på minst 50 000 ha baserade på älgens rörelser och vandringsbenägenhet. För varje område bildas en samrådsgrupp som utarbetar en förvaltningsplan, grundad på insamlade data om bl.a. älgstammens storlek och älgskadesituationen samt fastställer avskjutningsmål. Förslagsställarna har hemställt att ett konkret förslag till reglering utarbetas inom ramen för den föreslagna förvaltningsmodellen.

Mot bakgrund av ramförslaget beslöt den dåvarande regeringen den 8 december 2005 att tillkalla en särskild utredare för att analysera den nuvarande älgförvaltningen (dir. 2005:142). Regeringen konstaterade i direktiven att älgjakten sker i fem olika typer av älgjaksområden. Det nuvarande älgjaktssystemet med A- och B-områden tillkom 1987. Det råder delade meningar om älgstammens kvalitet i delar av landet och från främst skogsnäringen har det framförts farhågor för de skogsskador som älgen orsakar. Regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att det fanns skäl att se över älgförvaltningen med syfte att åstadkomma en livskraftig älgstam av hög kvalitet i långsiktig balans med betesresurserna.

Den särskilde utredaren skulle enligt direktiven sammanfattningsvis lämna ett förslag som bygger på en förvaltningsmodell som är anpassad till älgstammens lokala ekologiska förutsättningar. Målet ska vara en livskraftig älgstam av hög kvalitet där stammen på lång sikt är i balans med betesresurserna och älg-

stammens storlek genom lämplig avskjutning är anpassad till betestillgången, de areella näringarna och trafiksäkerheten. En enkel, rättssäker och kostnadseffektiv administration ska eftersträvas. Förslag skulle lämnas på nödvändiga författningsändringar.

Utredaren lämnade i augusti 2007 betänkandet En bättre viltförvaltning med inriktning på älg (SOU 2007:63). Utredaren föreslår sammanfattningsvis att länsstyrelsen ska dela in all jaktbar mark för älg i viltförvaltningsområden vars gränser bestäms av naturliga barriärer för viltet. Områdena kommer att variera i storlek men ska i huvudsak kunna förvalta en egen älgstam. För viltförvaltningsområdet ska finnas en styrelse med företrädare för markägare och jägare och som utses av länsstyrelsen. Länsstyrelsernas nuvarande licenstilldelning av älg upphör och avskjutningen bestäms av viltförvaltningsområdet genom fastställelse av en avskjutningsplan för området. Älgavgifterna tas bort och ersätts med en höjning av viltvårdsavgiften med 100 kr. Regeringen fördelar medel ur viltvårdsfonden till länsstyrelserna för deras och viltförvaltningsområdenas administration. Skogsstyrelsen förslås få i uppdrag att utveckla nuvarande metod för älgbetesinventering, den s.k. ÄBIN-metoden, så att den kan användas över hela landet och inte är beroende av en viss areal tallungskog. Slutligen har lämnats förslag till ändringar i jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905) och till en ny lag om viltförvaltningsområden för älg (dnr Jo2007/2658). Betänkandet har inte remissbehandlats.

Utredningen om de stora rovdjuren har i betänkandet Rovdjuren och deras förvaltning (SOU 2007:89) tagit upp frågan om det ökande rovdjursantalets uttag av älg och dess inverkan på den framtida älgförvaltningen. Utredningen anser att hänsynen till björnens och vargens uttag av älg måste vägas in i den framtida älgförvaltningen.

Uppdraget

Genom förslagen i betänkandet En bättre viltförvaltning med inriktning på älg, som grundar sig på det ovan redovisade ramförslaget, har lagts fram förslag till en framtida älgförvaltning.

Skogsutredningen har i sitt betänkande Mervärdesskog inte lämnat något förslag till åtgärder mot älgbetesskadorna, men har redovisat ett omfattande material om positiva och negativa effekter av de svenska klövviltstammarna i skogliga sammanhang. I betänkandet förs också ett längre resonemang om avvägningen mellan målen för viltförvaltnings- och skogspolitiken. Utredningen om de stora rovdjuren har tagit upp frågor om de ökande rovdjursstammarnas och dess inverkan på den framtida älgförvaltningen. Sammantaget leder detta till att ytterligare överväganden av den framtida älgförvaltningen bör ske. En särskild utredare ska se över den nuvarande älgförvaltningen och vid behov lämna förslag till en ny förvaltningsmodell.

En grund för övervägandena ska vara förslagen i de nämnda betänkningarna. Utredaren ska dock även överväga om det genom ett bättre underlag inför jaktbesluten eller genom andra mindre genomgripande förändringar av dagens älgförvaltningsystem än vad som tidigare föreslagits är möjligt att ändå nå målet om en balanserad älgstam. Förslaget ska syfta till en ekosystembaserad lokal förvaltning som ska vara anpassad till såväl den lokala älgstammens demografiska processer som de lokala ekologiska förutsättningarna. Målet ska vara en produktionsanpassad älgjakt med en livskraftig älgstam av hög kvalitet i långsiktig balans med betesresurserna och rovdjursstammarna.

Statistiken över förra årets älgavskjutning visar att bara drygt 75 % av de älgar som länsstyrelsen beslutat får fällas på A-områdena också fälls. Utredaren ska analysera hur nuvarande samråd om älgjakten på A-områdena fungerar och lämna förslag till eventuella förändringar. Som grund för länsstyrelsens tilldelning av älg finns inventeringar av olika slag, ofta utförda av jägarna själva. Utredaren ska överväga om det finns behov av ett mer formaliserat system för älginventeringar och vid behov lämna förslag till förändringar. Utredaren ska vidare analysera hur incitamenten för avskjutning förändras genom förslag till ny förvaltningsmodell och om förändrade incitament leder till en samhällsekonomiskt bättre avvägd nivå på avskjutningen.

Den rätt som enligt 25 § rennäringslagen (1971:437) tillkommer en medlem i en sameby att jaga ska beaktas.

En enkel, rättssäker och kostnadseffektiv administration ska eftersträvas. En konsekvensbedömning ska göras för samtliga förslag. För förslag som har statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering.

Behovet av kontroll och uppföljning av att uppsatta mål uppnås ska bedömas.

Utredaren ska analysera tidigare författningsförslag och lämna de förslag på författningsändringar som kan motiveras av de förslag som lämnas.

Utredningsarbetet

Utredningsarbetet ska genomföras med utgångspunkt i övervägandena i betänkandena Mervärdesskog (SOU 2006:81) och En bättre viltförvaltning med inriktning på älg (SOU 2007:63), Rovdjuren och deras förvaltning (SOU 2007:89), det ovan redovisade ramförslaget och efter samråd med berörda myndigheter, organisationer och andra intressen.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 1 maj 2009.

(Jordbruksdepartementet)