

Regeringens proposition 2012/13:191



En hållbar rovdjurspolitik

Prop.
2012/13:191

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 september 2013

Fredrik Reinfeldt

Lena Ek
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken föreslås vara att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Mål föreslås för de nämnda rovdjursstammarna med bl.a. referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde. Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur föreslås vara maximalt 10 procent räknat på samebyns faktiska renantal.

Regeringens bedömning i frågor som rör rovdjursförvaltningen redovisas. Viltskadecenter bör analysera hur rovdjursangrepp påverkar landsbygdsföretagens hela ekonomi. Delegering till länsstyrelsen av skydds-jaktsbeslut bör ske utan begränsning. När ett förvaltningsområde har nått miniminivån för en art bör delegering av beslut om licensjakt efter den arten kunna ske utan begränsning till länsstyrelserna i området. Huvudregeln bör fortsätta vara att sökanden genomför och bekostar skyddsjakten. Ytterligare steg bör tas för att regionalisera förvaltningen. I fråga om förekomst av rovdjur bör ”miniminivå” ersätta ”inriktning” och ”regionala nivåer”. Förvaltningsplaner bör vara det centrala och regionala verktyget för den praktiska förvaltningen och det adaptiva verktyget för att nå målet för rovdjurspolitiken. Naturvårdsverket bör revidera de nationella förvaltningsplanerna. Länsstyrelserna, Sametinget och samebyarna bör arbeta med ett förvaltningsverktyg för skador inom rennäringen. Bidrag till skadeförebyggande åtgärder bör inte avräknas från ersättningen för rovdjursskador på ren. Politisk samverkan mellan Sverige, Norge, Finland och Ryssland om framför allt varg bör fortsätta och fördjupas.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Ärendet och dess beredning	5
3	Bakgrund.....	7
4	Politikens inriktning.....	14
5	Rovdjursstammarnas utveckling	16
5.1	Varg.....	16
5.2	Björn.....	18
5.3	Järv	19
5.4	Lodjur.....	19
5.5	Kungsörn	20
6	Socioekonomiska aspekter	21
6.1	Analys av kostnader och nyttor	21
6.2	Bidrag och ersättningar	25
7	Övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken	26
8	Mål för rovdjurens bevarandestatus	29
8.1	Gynnsam bevarandestatus	29
8.2	Vargens bevarandestatus	35
8.3	Björnens bevarandestatus	40
8.4	Järvens bevarandestatus	43
8.5	Lodjurets bevarandestatus	44
8.6	Kungsörns bevarandestatus	47
9	Förvaltning av stora rovdjur med jakt.....	48
9.1	Delegering av beslutanderätt om jakt	48
9.2	Skydds jaktens praktiska genomförande	53
10	Den regionala förvaltningen av rovdjur	54
10.1	Viltförvaltningsdelegationerna	57
10.2	Samverkansråden och rovdjursförvaltningsområdena.....	58
10.3	Regionala miniminivåer	59
10.4	Fördelning av regionala miniminivåer	60
10.5	Förvaltningsplaner.....	61
11	Skador inom rennäringen.....	65
11.1	Toleransnivå.....	65
11.2	Förvaltningsverktyg	67
11.3	Förebyggande åtgärder	70
12	Internationellt samarbete.....	71
13	Konsekvenser.....	73
Bilaga 1	Sammanfattning av Rovdjursutredningens delbetänkande Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37).....	75

Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna till Rovdjursutredningens delbetänkande Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37).....	77	Prop. 2012/13:191
Bilaga 3	Sammanfattning av Rovdjursutredningens slutbetänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22)	78	
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna till Rovdjursutredningens slutbetänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22) .	82	
Bilaga 5	Sammanfattning av Vargkommitténs betänkande Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60).....	83	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna till Vargkommitténs betänkande Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60).....	90	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 september 2013 ..	91	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag om

1. ett övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken (avsnitt 7),
2. mål för vargstammen i Sverige (avsnitt 8.2),
3. mål för björnstammen i Sverige (avsnitt 8.3),
4. mål för järvstammen i Sverige (avsnitt 8.4),
5. mål för lodjursstammen i Sverige (avsnitt 8.5),
6. mål för kungsörnsstammen i Sverige (avsnitt 8.6), och
7. toleransnivå för skador på ren orsakade av stora rovdjur (avsnitt 11.2).

2 Ärendet och dess beredning

Rovdjursutredningen

Mot bakgrund av riksdagens beslut om rovdjurspolitiken efter förslagen i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57) och propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) beslutade regeringen den 10 juni 2010 att en särskild utredare skulle utvärdera de långsiktiga målen för rovdjursstammarna samt föreslå målnivåer för björn, varg, järv och lodjur. Utredaren skulle analysera effekterna av det regionaliserade ansvaret för förvaltningen av rovdjuren och av de åtgärder som regeringen föreslagit i propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) för att minska graden av inavel. I övrigt skulle utredaren föreslå förvaltningsåtgärder för samexistens mellan människa och rovdjur (dir. 2010:65). Regeringen beslutade den 27 januari 2011 att ge utredaren i tilläggsuppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att underlätta att naturligt invandrade vargar med östligt ursprung når den mellansvenska vargpopulationen med minimerad skadenivå för renskötseln (dir. 2011:5). Utredningen tog namnet Rovdjursutredningen.

Rovdjursutredningen överlämnade i april 2011 delbetänkandet Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2011/1767/Nm).

Rovdjursutredningen överlämnade i april 2012 sitt slutbetänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2012/982/Nm).

Uppdrag om toleransnivå för rennäringen och genetisk förstärkning

Regeringen beslutade den 4 mars 2010 att ge Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna redovisa och analysera rutiner för utplantering av varg i Sverige (dnr M2010/1524/Na). Redovisningen av uppdraget har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2010/4434/Na).

Regeringen beslutade den 16 september 2010 att ge uppdrag till Sametinget att i samråd med Naturvårdsverket definiera begreppet toleransnivå för rennäringen med avseende på förekomsten av stora rovdjur (dnr Jo2010/2752/JFS). Regeringen beslutade den 14 juni 2012 att Sametinget och Naturvårdsverket skulle slutföra uppdraget genom att utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen (dnr L2012/1579). Redovisningen av uppdraget har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Landsbygdsdepartementet (dnr L2012/2523/JFS).

Prop. 2012/13:191 Regeringen beslutade den 27 januari 2011 att ge Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk i uppdrag att inleda arbetet med aktiva åtgärder för den genetiska förstärkningen av vargstammen inom Sverige genom att i första hand underlätta för naturligt invandrade vargar att nå vargpopulationen i Mellansverige. Myndigheterna skulle förbereda för en flyttning av vargvalpar från djurparker till befintliga revir (dnr M2010/3808/Nam.fl.). Naturvårdsverket redovisade den 31 maj 2012 den fastställda förvaltningsplanen för varg (dnr M2012/1505/Nm). Regeringen beslutade den 20 december 2012 att myndigheterna ska fortsätta arbetet med aktiva åtgärder för den genetiska förstärkningen av vargstammen inom Sverige t.o.m. 2014 (dnr M2012/3438/Nm).

Vargkommittén

Regeringen beslutade den 16 augusti 2011 att tillsätta en nationell kommitté för hållbar rovdjurspolitik för varg (dir. 2011:70). Kommittén skulle med bred förankring följa arbetet med utvecklingen av vargstammen i Sverige och bistå regeringen i arbetet med att utveckla en hållbar rovdjurspolitik för varg i Sverige. Kommitténs uppgifter var att vid sidan av ansvariga myndigheter medverka i utarbetandet av Naturvårdsverkets förvaltningsplan för varg samt att följa resultatet av Rovdjursutredningens arbete och verka för att berörda organisationer ges möjlighet att medverka i arbetet med att nå gynnsam bevarandestatus för varg med hänsyn till berörda intressen, näringar och verksamheter samt rådande kunskapsläge. Utredningen tog namnet Vargkommittén.

Regeringen beslutade den 7 juni 2012 i ett tilläggsdirektiv att kommittén även ska föra en dialog om de socioekonomiska förutsättningarna för förekomst av björn, varg, järv och lodjur i Sverige, dvs. hur rovdjurens närvaro påverkar förutsättningar för näringsliv, rekreation, fåboddrift, jakt och människors vardag (dir. 2012:63).

Vargkommittén överlämnade i augusti 2013 betänkandet Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 5*. Betänkandet har behandlats vid ett remissmöte och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/1876/Nm). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*.

Uppdrag om sårbarhetsanalyser och förvaltningsplaner

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att redovisa sårbarhetsanalyser för varg, björn, järv och lodjur som skulle bygga på senaste dokumenterade kunskaper om arternas populationer (dnr M2012/1490/N). Naturvårdsverket redovisade sårbarhetsanalysen för varg i juli 2012 och för björn, järv och lodjur i januari 2013 (dnr M2012/1802/Nm). Naturvårdsverket redovisade i oktober 2012 en komplettering till sårbarhetsanalysen för varg med de genetiska aspekterna.

Regeringen beslutade den 22 december 2011 att ge i uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram förvaltningsplaner för järv, lodjur, björn och kungsörn (dnr M2010/2727/Nm m.fl.). Naturvårdsverket redovisade förvaltningsplanerna den 1 mars 2013 (M2013/787/Nm).

Möte om areella näringar och utvecklingen av rovdjursstammarna

Mot bakgrunden av att utvecklingen av de svenska rovdjursstammarna under senare tid gjort det svårare att hålla djur på bete och för att finna vägar för en god förvaltning av rovdjuren samtidigt som en levande landsbygd med näringar kan utvecklas bjöd Landsbygdsdepartementet in till ett informationsmöte den 11 april 2013. Målgruppen var landets landshövdingar och de areella näringar som bedriver tamboskapsskötsel, rennäringen, fäbodbruket och färnäringen. För att få ett underlag för diskussion och slutsatser ombads länsstyrelserna att skriftligen besvara ett antal frågor om bl.a. viltförvaltningsdelegationerna, skydds- och licensjakt samt verkställighet av skyddsjaktsbeslut. Svaren finns tillgängliga i Landsbygdsdepartementet (dnr L2013/194/JFS).

3 Bakgrund

Propositionen om en sammanhållen rovdjurspolitik

Den nuvarande rovdjurspolitiken beslutades i stora drag av riksdagen den 29 mars 2001 efter regeringens förslag i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57, bet. 2000/01:MJU9, rskr. 2000/01:174). Det övergripande målet med politiken är att Sverige ska ta ansvar för att björn, varg, järv, lodjur och kungsörn finns i ett så stort antal att de långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att arterna kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Riksdagen fastställde miniminivåer för björn, lodjur och kungsörn som då hade uppnått sådana individantal att de bedömdes som åtminstone kortsiktigt livskraftiga. Etappmål fastställdes för varg och järv eftersom de inte bedömdes ha nått sådana nivåer att deras överlevnad kunde anses säkrad i ett längre perspektiv. Riksdagens beslut innebar vidare att när etappmålen för varg och järv är nådda ska en förnyad bedömning göras av arternas utveckling och den framtida förvaltningen av arterna.

Utredningen om de stora rovdjuren

Regeringen beslutade den 19 januari 2006 att en särskild utredare skulle utreda frågan om effekterna av rovdjursstammarnas utveckling och om stammarna av björn, järv, lodjur, varg och kungsörn hade uppfyllt målen i 2001 års proposition. Utredningens uppdrag var bl.a. att redovisa och analysera utvecklingen av rovdjursstammarna, att ange innebörden av en gynnsam bevarandestatus för varje art, att redovisa hur problem och konflikter hanteras, bl.a. sociala och ekonomiska aspekter, att analysera behovet av ytterligare åtgärder för att nå etappmål och miniminivåer, att analysera behovet av ökad genetisk variation i vargpopulationen och överväga åtgärder för detta samt att analysera ersättningsnivåer och regelverk för ersättning för rovdjursförekomst inom renskötselområdet (dir. 2006:7). Utredningen tog namnet Utredningen om de stora rovdjuren och överlämnade i december 2007 sitt betänkande *Rovdjuren och deras förvaltning* (SOU 2007:89). I betänkandet gjordes bedömningen att

Prop. 2012/13:191 björn, lodjur och kungsörn har gynnsam bevarandestatus, att järv är på gränsen till gynnsam bevarandestatus och att varg inte har gynnsam bevarandestatus. Utredningen föreslog vidare att rovdjursförvaltningen ska vara adaptiv, att det operativa ansvaret ska vara regionalt och att det regionala inflytandet ska öka. Betänkandet remissbehandlades. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2007/5207/Na).

Uppdraget om ökat regionalt ansvar

Regeringen beslutade den 9 oktober 2008 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur ett ökat regionalt ansvar och lokal delaktighet i förvaltningen av rovdjursstammarna borde organiseras (dnr M2008/3731/Na). I december 2008 bedömde Naturvårdsverket att etappmålen för antalet föryngringar för varg och järv (20 respektive 90 föryngringar per år) hade nåtts. Regeringen gav därför Naturvårdsverket två kompletterande uppdrag den 18 december 2008. Det ena innebar att utreda hur en förvaltning av järv- och vargstammarna med en begränsad jakt förutom skyddsjakt kan genomföras (dnr M2008/4820/Na). Det andra innebar att föreslå lämpliga åtgärder för att inleda arbetet med att stärka vargens genetiska situation (dnr M2008/4819/Na). Redovisningarna från de tre uppdragen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2009/662/Na).

Propositionen om en ny rovdjursförvaltning

Betänkandet från utredningen om de stora rovdjuren, Rovdjuren och deras förvaltning (SOU 2007:89), redovisningarna från de tre regeringsuppdragen till Naturvårdsverket samt remissvaren utgjorde underlag för regeringens proposition En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210). Riksdagen beslutade den 21 oktober 2009 att godkänna regeringens förslag om en regionaliserad rovdjursförvaltning, mål för lodjursstammens utveckling och mål för vargstammens utveckling (bet. 2009/10: MJU8, rskr. 2009/10:7). I fråga om vargstammens utveckling godkände riksdagen bl.a. att Naturvårdsverkets delegationsbeslut ska utgå från en populationsstorlek som inte överstiger 210 vargar i Sverige. Riksdagens beslut innebar vidare att som etappmål skulle gälla en begränsad tillväxt, i kombination med kraftfulla åtgärder för en vargstam med god genetisk variation, och att detta etappmål skulle gälla fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige och bedömningen av artens gynnsamma bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, hade utvärderats och redovisats.

Regeringen framhöll i propositionen att det skulle påbörjas en utvärdering av varg- och järvstammarnas utveckling mot en nivå där arternas fortsatta existens i Sverige kunde anses långsiktigt säkrad och att en förnyad målbedömning behövde göras för arterna. Regeringen anförde att utvärderingen skulle genomföras med en bred sammansättning av företrädare för olika samhällsintressen. I utvärderingen ingick att göra en analys av gynnsam bevarandestatus enligt de riktlinjer som Europeiska kommissionen antagit om förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå. Regeringen framhöll att en utvärdering av detta slag hade mycket

Rovdjursutredningen

Mot bakgrund av riksdagens beslut om rovdjurspolitiken efter förslagen i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57) och propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) beslutade regeringen den 10 juni 2010 att en särskild utredare skulle utvärdera de långsiktiga målen för rovdjursstammarna. Utredaren skulle föreslå målnivåer för björn, varg, järv och lodjur – dels med hänsyn till att gynnsam bevarandestatus ska föreligga, dels med hänsyn till de olika förutsättningarna i förvaltningsområdena, de socioekonomiska förutsättningarna samt rovdjurens funktion och ekologiska roll i ett ekosystemperspektiv. Utredaren skulle analysera om det regionaliserade ansvaret för förvaltningen av rovdjuren och jakten lett till en ökad acceptans av rovdjur i människors närhet. Utredaren skulle också analysera de åtgärder som regeringen föreslagit i propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) för att minska graden av inavel och bedöma om de är tillräckliga. I övrigt skulle utredaren ge förslag till förvaltningsåtgärder som bidrog till en samexistens mellan människa och rovdjur (dir. 2010:65). Regeringen beslutade den 27 januari 2011 att ge utredaren i tilläggsuppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att underlätta att naturligt invandrade vargar med östligt ursprung når den mellansvenska vargpopulationen med minimerad skadenivå för rensköteln (dir. 2011:5). Utredningen tog namnet Rovdjursutredningen.

Rovdjursutredningen överlämnade i april 2011 delbetänkandet Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37) i vilken bedömningar av den gynnsamma bevarandestatusen för varg, björn, järv och lodjur redovisades. I delbetänkandet föreslog utredningen referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet för varg, björn, järv och lodjur. Utredningen redovisade även sin bedömning av betydelsen av tillförlitliga inventeringar och övervakningsprogram samt att regeringen bör ta initiativ till regelbundna möten mellan statssekreterare i Norge, Finland och Sverige, samt att ambitionen bör vara att även inkludera Ryssland i samverkan. Delbetänkandet har remissbehandlats. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2011/1767/Nm).

Rovdjursutredningen överlämnade i april 2012 sitt slutbetänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22) och föreslog bl.a. ett övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken, hur ansvariga myndigheter ska besluta om miniminivåer och förvaltningsmål, att viltförvaltningsdelegationerna ska ses över, att Naturvårdsverket bör sammanställa ett program för genetisk förstärkning av vargstammen, ändringar i ersättningssystemen och att jaktlagen ska ses över. Slutbetänkandet har remissbehandlats. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2012/982/Nm).

Uppdrag om toleransnivå för rennäringen och genetisk förstärkning

Regeringen beslutade den 4 mars 2010 att ge Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt i uppdrag att, i

Prop. 2012/13:191 samråd med länsstyrelserna, redovisa och analysera rutiner för utplantering av varg i Sverige (dnr M2010/1524/Na). Redovisningen av uppdraget har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2010/4434/Na).

Regeringen beslutade den 16 september 2010 att ge uppdrag till Sameetinget att i samråd med Naturvårdsverket definiera begreppet toleransnivå för rennäringen med avseende på förekomsten av stora rovdjur (dnr Jo2010/2752/JFS). Regeringen beslutade den 14 juni 2012 att Sametinget och Naturvårdsverket skulle slutföra uppdraget genom att utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen (dnr L2012/1579). Redovisningen av uppdraget har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Landsbyggsdepartementet (dnr L2012/2523/JFS).

Regeringen beslutade den 2 december 2010 att ge länsstyrelserna i uppdrag att redovisa hur arbetet med kompetenshöjande åtgärder för länsstyrelsernas hantering av rovdjursfrågor beträffande varg, järv, björn, lodjur och kungsörn fortlöper samt redovisa vilka åtgärder som genomförts. Länsstyrelserna skulle även redovisa sina insatser avseende organisationen av den nya rovdjursförvaltningen (dnr Fi2010/5408/OFA/SF m.fl.).

Regeringen beslutade den 22 december 2010 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta riktlinjer för länsstyrelsens handläggning av ansökningar om skyddsjakt. Riktlinjerna skulle även innefatta hur länsstyrelsen i beslut om skyddsjakt efter stora rovdjur ska göra avvägningar i fråga om bevarande av biologisk mångfald i landskapet. Riktlinjerna till länsstyrelsen skulle utformas i enlighet med art- och habitatdirektivet, dvs. rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (dnr M2010/4624/Na m.fl.).

Regeringen beslutade den 27 januari 2011 att ge länsstyrelserna i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet i uppdrag att i samråd med berörda organisationer peka ut lämpliga områden för utsättning av varg (dnr M2011/574/Na).

Regeringen beslutade den 27 januari 2011 att ge Naturvårdsverket, i samråd med länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting, i uppdrag att analysera behovet av och föreslå lämpliga ytterligare kompensationsåtgärder, utöver licensjakt, vid naturlig invandring av vargar med östligt ursprung till Sverige och vid utsättning av varg i Sverige. I uppdraget ingick att beskriva hur beslut om licensjakt bör behandlas i områden med naturligt invandrande östliga vargar och där vargar satts ut eller etablerat sig samt om och hur länge områden bör undantas från licensjakt (dnr M2011/575/Na).

Regeringen beslutade den 27 januari 2011 att ge Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk i uppdrag att inleda arbetet med aktiva åtgärder för den genetiska förstärkningen av vargstammen inom Sverige genom att i första hand underlätta för naturligt invandrade vargar att nå vargpopulationen i Mellansverige. Myndigheterna skulle förbereda för en flyttning av vargvalpar från djurparker till befintliga revir (dnr M2010/3808/Na m.fl.). Regeringen beslutade den 20 december 2012 att myndigheterna ska fortsätta arbetet med aktiva åtgärder för den genetiska förstärkningen av vargstammen inom Sverige t.o.m. 2014 (dnr M2012/3438/Nm).

Överträdelseärendet om svensk vargpolitik

I januari 2010 mottog EU-kommissionen klagomål angående den svenska regeringens vargpolitik och den licensjakt som nyligen hade ägt rum i Sverige. I en formell underrättelse den 27 januari 2011 anförde kommissionen att Sverige genom att tillåta licensjakt på varg under 2010 och 2011 inte fullgjort sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i art- och habitatdirektivet. Kommissionen ansåg att Sveriges vargpolitik med en begränsad vargstam, licensjakt på en strikt skyddad art som inte har gynnsam bevarandestatus och flyttningar av varg som inte ännu har realiserats i framtiden kommer att påverka bevarandestatusen för varg (dnr UF2011/5357). I svar den 28 mars 2011 redogjorde regeringen för den svenska vargpolitiken och den licensjakt som ägt rum och som enligt regeringens uppfattning inte står i strid med art- och habitatdirektivet (dnr M2011/647/R). Den 16 juni 2011 beslutade EU-kommissionen om ett motiverat yttrande där kommissionen vidhöll sin tidigare argumentation (dnr UF2011/37386). Regeringen besvarade det motiverade yttrandet den 17 augusti 2011 och anförde att begränsningen av vargstammen på 210 vargar inte längre gäller, att licensjakten såsom den bedrevs 2010 och 2011 inte kommer att genomföras under 2012 och att utsättning av djurparkshalpar kommer att äga rum (dnr M2011/2446/Pol). Svaret på det motiverade yttrandet föregicks av regeringens beslut den 16 augusti 2011 att Naturvårdsverket för beslut om jakt efter varg inte längre ska utgå från den tidigare gällande tillfälliga begränsningen av vargstammen till högst 210 individer (dnr M2011/2803/Nm).

Uppdrag och överenskommelser om rovdjursförvaltningen

Regeringen beslutade den 21 juli 2011 att Naturvårdsverket skulle tidigarelägga det pågående arbetet att fastställa en förvaltningsplan för varg och angav vad förvaltningsplanen skulle innehålla (dnr M2011/2633/Nm). Naturvårdsverket redovisade den 31 maj 2012 den fastställda förvaltningsplanen för varg (dnr M2012/1505/Nm).

Den 12 augusti 2011 träffades en överenskommelse mellan Sverige, Norge och Finland om ett utvecklat samarbete om de stora rovdjuren (dnr M2011/2778/Nm). Vid samma tillfälle träffades även en överenskommelse mellan Sverige och Norge om förvaltning av genetiskt värdefulla vargar i den skandinaviska vargpopulationen (dnr M2011/2777/Nm).

Regeringen beslutade den 16 augusti 2011 att Naturvårdsverket skulle analysera hur det i beslut om skydds jakt kan tas hänsyn till de olägenheter som förekomsten av täta rovdjurspopulationer orsakar och hur sådana hänsyn på ett tydligare sätt ska komma till uttryck i bestämmelserna om jakt. Naturvårdsverket skulle även föreslå hur behovet av skydds jakt efter varg under 2012 kunde tillgodoses (dnr M2011/2803/Nm). Naturvårdsverket redovisade uppdraget den 15 november 2011. Uppdraget har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2011/3579/Nm).

Regeringen beslutade den 22 december 2011 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att informera länsstyrelserna och deras viltförvaltningsdelegationer om de ändringar i jaktförordningen (1987:905) som gäller från och med den 15 januari 2012 avseende skydds jakt efter stora rovdjur. Natur-

Prop. 2012/13:191 vårdverket skulle vidare informera länsstyrelserna och viltförvaltningsdelegationerna om delegeringen av beslutsrätt avseende skydds jakt på stora rovdjur till länsstyrelserna samt om viltförvaltningsdelegationernas övergripande ansvar i dessa frågor (dnr M2010/2727/Nm m.fl.). Naturvårdsverket redovisade uppdraget den 15 juni 2012 (dnr L2012/1589/JFS).

Vargkommittén

Regeringen beslutade den 16 augusti 2011 att tillsätta en nationell kommitté för hållbar rovdjurspolitik för varg (dir. 2011:70). Kommittén skulle med bred förankring följa arbetet med utvecklingen av vargstammen i Sverige och bistå regeringen i arbetet med att utveckla en hållbar rovdjurspolitik för varg i Sverige. Kommitténs uppgifter var att vid sidan av ansvariga myndigheter medverka i utarbetandet av Naturvårdsverkets förvaltningsplan för varg samt att följa resultatet av Rovdjursutredningens arbete och verka för att berörda organisationer ges möjlighet att medverka i arbetet med att nå gynnsam bevarandestatus för varg med hänsyn till berörda intressen, näringar och verksamheter samt rådande kunskapsläge. Utredningen tog namnet Vargkommittén.

Regeringen beslutade den 7 juni 2012 i ett tilläggsdirektiv att kommittén även ska föra en dialog om de socioekonomiska förutsättningarna för förekomst av björn, varg, järv och lodjur i Sverige, dvs. hur rovdjurens närvaro påverkar förutsättningar för näringsliv, rekreation, fåbodrift, jakt och människors vardag (dir. 2012:63).

Vargkommittén överlämnade i augusti 2013 betänkandet Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60). Utredaren anser att en långsiktigt hållbar rovdjurspolitik i större utsträckning än i dag måste balansera landsbygdsnäringarnas, inklusive jaktintresset, behov och åtgärder för bevarandet av biologisk mångfald. Förvaltningen måste skapa former för samexistens mellan människa och varg, både för människans och för vargens bästa. Utredaren föreslog att utveckla och delvis förnyade målbilder tillsammans med en bättre fungerande skydds jakt, ett delvis nytt ersättningssystem, en ny förvaltningsplan för varg samt en delvis ny och omstuvad lagstiftning kan återskapa förtroendet för den svenska vargpolitiken, samtidigt som Sverige uppfyller kraven i art- och habitatdirektivet. I den samhällsekonomiska analys som genomförts i regi av utredningen konstateras att det inte har varit möjligt att uttrycka de totala kostnaderna och nyttorna av rovdjursförekomst i kronor. I betänkandet ingår en gemensam åsiktförklaring som samtliga experter som representerar organisationerna i kommittén har ställt sig bakom. Förklaringen uttrycker att ambitionen är att så långt möjligt kunna förenas i en gemensam syn på hur en hållbar rovdjurspolitik för varg ska kunna utvecklas samt att organisationerna därmed kan medverka till att en del av de övertoner och överdrifter som förekommer i dagens debatt dämpas. Betänkandet har behandlats vid ett remissmöte och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/1876/Nm).

Uppdrag om sårbarhetsanalyser och förvaltningsplaner

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att redovisa sårbarhetsanalyser för varg, björn, järv och lodjur som skulle bygga på senaste dokumenterade kunskaper om arternas populationer

(dnr M2012/1490/N). Naturvårdsverket redovisade sårbarhetsanalysen för varg i juli 2012 och för björn, järv och lodjur i januari 2013 (dnr M2012/1802/Nm). Naturvårdsverket redovisade i oktober 2012 en komplettering till sårbarhetsanalysen för varg med de genetiska aspekterna.

Regeringen beslutade den 22 december 2011 att ge i uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram förvaltningsplaner för järv, lodjur, björn och kungsörn (dnr M2010/2727/Nm m.fl.). Naturvårdsverket redovisade förvaltningsplanerna den 1 mars 2013 (M2013/787/Nm).

Regeringen beslutade den 8 november 2012 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att överlägga med berörda samebyar om ekonomiskt rimliga åtgärder för att minimera risken för skador på renskötseln så att det vargpar som innefattar en genetiskt värdefull vargtik kan vistas i berörda län över vintern 2012/13 fram till våren 2013 (dnr M2012/2959/Nm).

Regeringen beslutade den 15 november 2012 att ge Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att efter samråd med bl.a. Sametinget undersöka hur kalvning i hägn och områdesinriktad jakt efter björn i kalvningsområde för ren påverkar överlevnaden i renhjorden (dnr L2012/2817/JFS).

Regeringen beslutade den 13 december 2012 att ge länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Stockholms län i uppdrag att vara Naturvårdsverket behjälpliga i arbetet med att märka lämpliga vargtikar. Länsstyrelserna skulle där- efter ange vilka två vargrevir med märkta tikar i respektive län som är lämpligast för utsättning av vargvalpar. Syftet var att ett antal vargrevir ska finnas tillgängliga för utplantering av vargvalpar under våren 2013 (dnr S2011/9565/SFÖ m.fl.).

Möte om areella näringar och utvecklingen av rovdjursstammarna

Mot bakgrunden av att utvecklingen av de svenska rovdjursstammarna under senare tid gjort det svårare att hålla djur på bete och för att finna vägar för en god förvaltning av rovdjuren samtidigt som en levande landsbygd med näringar kan utvecklas bjöd Landsbyggsdepartementet in till ett informationsmöte den 11 april 2013. Målgruppen var landets landshövdingar och de areella näringar som bedriver tamboskapsskötsel, rennäringen, fäbodbruket och färnäringen. För att få ett underlag för diskussion och slutsatser ombads länsstyrelserna att skriftligen besvara ett antal frågor om bl.a. viltförvaltningsdelegationerna, skydds- och licensjakt samt verkställighet av skyddsjaksbeslut. Svaren finns tillgängliga i Landsbyggsdepartementet (dnr L2013/194/JFS).

Jaktlagsutredningen

Regeringen beslutade den 19 juli 2012 att en särskild utredare skulle 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 skulle också utvärderas (dir. 2012:77). Utredningen tog namnet Jaktlagsutredningen och ett delbetänkande om redovisning av myndighetsansvaret ska lämnas senast den 1 oktober 2013.

Prop. 2012/13:191 Regeringen beslutade den 13 juni 2013 i ett tilläggsdirektiv att utredaren ska utreda möjligheten att i fråga om övervakning av vilt införa ett undantag från tillståndsplikten enligt kameraövervakningslagen (2013:460) (dir. 2013:66).

4 Politikens inriktning

En hållbar rovdjurspolitik

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus. En trovärdig rovdjurspolitik kräver också en aktiv förvaltning som stärker förtroendet för rovdjurspolitiken och bidrar till en bättre samexistens mellan människor och stora rovdjur. Regeringen gör i propositionen bedömningen att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige har gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Därför slår regeringen fast, i enlighet med de riktlinjer som EU-kommissionen har tagit fram för hur de stora rovdjuren ska förvaltas, att en aktiv förvaltning ska genomföras. Det innebär även att socioekonomisk hänsyn ska tas och att tamdjurshållning inte påtagligt försvåras.

Sverige har i modern tid aldrig haft så stora rovdjursstammar som i dag. Föresatsen att bevara rovdjuren har alltså lyckats. Det innebär också nya utmaningar att utforma en politik som möjliggör en god förvaltning av stora rovdjur, som tillgodoser en bra balans mellan målet att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för stammarna och samtidigt tar hänsyn till de människor som lever och verkar i rovdjurstäta områden.

En aktiv förvaltning med en palett av olika åtgärder behövs för att människa och stora rovdjur ska kunna leva sida vid sida utan alltför stora konflikter. Det svenska landskapet är i det närmaste alltigenom människopåverkat. Även de till synes orörda områdena i norra Sverige har en lång kulturtradition genom den renskötsel som bedrivs där. Ingenstans i landet finns områden där människor kommer att stå helt opåverkade av förekomst av rovdjuren. Det är därför mycket viktigt att de människor som påverkas av stora rovdjur ges möjlighet att finna en delaktighet i förvaltningen. I den här propositionen presenteras en utvecklad rovdjursförvaltning där redskap finns att förvalta rovdjuren adaptivt i enlighet med ekosystemansatsen.

Rovdjursutredningens betänkanden Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37) och Mål för rovdjuren (SOU 2012:22) samt Vargkommitténs betänkande Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60) utgör tillsammans med redovisningar av uppdrag till Naturvårdsverket och andra myndigheter ett gediget underlag för att ta ett steg ytterligare i utvecklingen mot en hållbar rovdjurspolitik. Det finns därmed ett heltäckande material för att föreslå referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde samt bedöma bevarandestatusen för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner regeringens förslag till ett nytt övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken och nya

Ekosystemansatsen

Ekosystemansatsen har sitt ursprung i FN:s konvention om biologisk mångfald (SÖ 1993:77). Den är en arbetsmetod eller förvaltningsstrategi för bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser som även inkluderar rättvisaspekter. Ekosystemansatsen erkänner att människan är en viktig del av ekosystemen och innebär att alla berörda bör vara med när målen för förvaltningen formuleras. Ansatsen lyfter fram att ekosystemen har en viktig funktion när det gäller att producera varor och tjänster, s.k. ekosystemtjänster, som människor är beroende av.

Ekosystemansatsen innebär att åtgärder ska genomföras på den lägsta lämpliga beslutsnivån i syfte att skapa engagemang och delaktighet. Det var också huvudsyftet med att regeringen 2009 i propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) föreslog inrättandet av viltförvaltningsdelegationer. Ekosystemansatsen betonar även vikten av försiktighetsprincipen. När det gäller rovdjursförvaltning handlar försiktighetsprincipen om att vara särskilt varsam i hanteringen av de stora rovdjuren till dess att populationerna uppnår och bibehåller gynnsam bevarandestatus. Försiktighetsprincipen handlar även om att bevara och säkra fortlevnaden av landets unika kulturyttringar, bl.a. rennäringen och fåbodbrukandet, och därmed ge förutsättningar för att den biologiska mångfald som gynnas och upprätthålls genom dessa näringar kan finnas kvar för kommande generationer. Även andra näringar på landsbygden bör värnas i syfte att upprätthålla ekonomiskt och socialt hållbara samhällen och balansera den pågående urbaniseringen.

Den svenska viltförvaltningen är mycket beroende av jakthundsanvändningen vilken sedan urminnes tider är en del av den nordiska jaktkulturen. Vid jakt ställs ofta krav på tillgång till lös jakthund. Syftet med detta är dels att leda jägaren till viltet, dels att få viltet i rörelse och göra det jaktbart. Vidare används lösa jakthundar för att hämta vilt eller att spåra upp skadat vilt. När vilt skadats i samband med exempelvis trafikolyckor är jägare med eftersökstränade hundar en förutsättning för att snabbt spåra upp och förkorta onödigt lidande. Den stora betydelse jakthunden har i viltvården och för möjligheten att förvalta starka stammar av vilt och därmed begränsa skador på landsbygdsnäringar innebär att hänsyn bör tas även till löshundsjakten i ekosystemansatsen.

Adaptiv förvaltning

Förvaltningen av de stora rovdjuren ska vara adaptiv, vilket innebär att den ska utformas på ett sätt som kan ta hänsyn till nya eller förändrade förhållanden. En adaptiv förvaltning innebär att åtgärder följs upp och justeras kontinuerligt mot uppsatta mål på ett kunskapsuppbyggande sätt. Lärandet är en ständigt pågående process i denna typ av förvaltning.

Inventeringar av förekomst av såväl rovdjur som dess bytesdjurspopulationer är därmed av central betydelse i en adaptiv förvaltning för att kunna fånga upp de förändringar som sker. I detta sammanhang är det även relevant att ta hänsyn till skador på näringar och förutsättningar för kontinuerlig hävd av betesmarker, liksom människors inställning till

Prop. 2012/13:191 rovdjur i övrigt. Detta eftersom syftet är att skapa en väl avvägd balans mellan rovdjursförekomst och tolerabel påverkan på näringar och allmänna såväl som enskilda intressen. Utifrån dessa kunskaper kan mål ställas upp och åtgärder sedan vidtas för att nå målen. Viltförvaltningsdelegationerna ska säkerställa att avvägningar mellan olika intressen görs i förvaltningen i enlighet med ekosystemansatsen.

Förvaltningsplaner är det centrala och regionala verktyget för den praktiska förvaltningen av stora rovdjur. Planerna ska vara konkreta och bidra till en ökad transparens i rovdjursförvaltningen. De är också det adaptiva verktyg som kan användas för en strategisk rovdjursförvaltning som når det övergripande och långsiktiga målet att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.

Regionala mål

Utgångspunkten för en adaptiv ekosystembaserad förvaltning är att rovdjuret är en integrerad del i ett samhälle med många divergerande värden. Regionala mål för rovdjurens påverkan på näringar, kulturyttringar och övrig biologisk mångfald bör därför upprättas. Det är huvudsakligen Viltförvaltningsdelegationernas uppgift att formulera dessa mål och att årligen följa upp dem inom ramen för rovdjursförvaltningen.

5 Rovdjursstammarnas utveckling

5.1 Varg

Vargarna i Skandinavien (Sverige och Norge) utgör en del av en ursprungligen sammanhängande vargpopulation i Europa och norra Asien. Det finns fortfarande ett utbyte mellan vargarna i Skandinavien och de vargar som finns i Finland och Ryssland. Det sker främst genom invandring av enstaka individer till Sverige från Finland. Vargen fridlystes i Sverige 1966 och i Norge 1972 efter att stammen stadigt minskat sedan mitten av 1800-talet. Vid fridlysningen fanns färre än 10 djur kvar i Sverige och Norge och därefter var stammen i praktiken utrotad under ungefär ett decennium.

Vargpopulationens tillväxt

Som resultat av en invandringsvåg av varg från Ryssland till Finland i slutet av 1970-talet fortplantade sig ett vargpar öster om Kiruna 1978. Därefter dröjde det till 1983, då två vargar av finskt-ryskt ursprung födde en valpkull nära Nyskoga i norra Värmland. Även dessa vargar kan ha invandrat som ett resultat av invandringsvågen från Ryssland till Finland. Ytterligare en varg med finskt-ryskt ursprung invandrade 1991 och reproducerade sig i Jämtland. Under 2006 och 2007 invandrade ytterligare två vargar med finskt-ryskt ursprung som fick avkommor 2008, 2009, 2010 och 2012. I slutet av 2012 påträffades ett par med finskt-ryskt ur-

sprung i Tornedalen. Paret flyttades till Tivedenområdet där de fick valpar våren 2013. Totalt bygger alltså den nuvarande skandinaviska delpopulationen på sju finsk-ryska invandrade vargar.

Vargpopulationen i Skandinavien har en stark tillväxt. Från att ha bestått av cirka 10 vargar under hela 1980-talet började vargstammen att växa efter att den tredje finsk-ryska vargen reproducerade sig 1991. Under 1990-talet ökade vargbeståndet med knappt 30 procent per år och vid slutet av 1990-talet fanns det ungefär 75 vargar i Sverige och Norge. Efter det och fram till 2012 har vargpopulationen ökat med i genomsnitt 17 procent varje år. Våren 2012 konstaterades 35 föringringar i Sverige (inklusive gränsreviren) vilket innebär att antalet vargar i landet då uppgick till cirka 350 individer. Enligt Viltskadecenter beräknas antalet föringringar våren 2013 sannolikt till mellan 25 och 39 och mer sannolikt närmare den högre siffran. I dag förekommer vargen stationärt och reproducerande främst i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Örebro, Västmanlands och Västra Götalands län. Varg har dock iakttagits i alla län i landet utom Gotland.

Vargar vandrar ständigt mellan Finland och Ryssland och vissa av dessa kommer även in i Sverige och Norge. Mellan åren 2002 och 2013 har totalt 19 vargar som har sitt ursprung i Finland och Ryssland registrerats i Sverige eller Norge. Det innebär att det i genomsnitt invandrat ungefär 1,5 varg per år till Sverige eller Norge. Av de 19 vargarna har tre vargar vandrat söderut och tre har fångats in och flyttats. Sex invandrade finsk-ryska vargar har således fått kontakt med den befintliga vargpopulationen i Sverige och Norge, vilket motsvarar 0,5 vargar per år. Av dessa sex har fyra reproducerat sig, vilket ger att i genomsnitt har 0,33 vargar per år invandrat till Sverige och reproducerat sig.

Vargpopulationens genetiska status

Det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv har gett en kunskap om de skandinaviska vargarna som är unik i ett internationellt perspektiv. Ett komplett släkträd har upprättats för hela populationen ända tillbaka till när grundarna av stammen reproducerade sig 1983. Det finns en komplett DNA-profil på nästan 90 procent av alla vargar som fötts och levtt till åtminstone 6 månaders ålder i Sverige eller Norge sedan 1983.

Den nuvarande skandinaviska vargpopulationen härstammar från sju invandrade individer vilket resulterat i vissa inavelseffekter. Det är konstaterat att antalet valpar per kull är mindre ju närmare släkt de båda föräldrarna är. Det finns även vissa medfödda missbildningar konstaterade bland en mindre andel av den skandinaviska vargpopulationen. Det handlar om missbildningar i inre organ, ryggrad och testiklar. Det går dock inte att koppla missbildningarna direkt till inavelsgraden.

Ett mått på inaveln är beräkning av en inavelskoefficient, vilken anger den andel av en individs gener där samma uppsättning nedärvt från båda föräldrarna på grund av att dessa är släkt med varandra. Koefficienten kan variera mellan 0 och 1 och när till exempel två syskon parar sig blir inavelskoefficienten 0,25. Bland de skandinaviska vargarna ökade inavelskoefficienten konstant fram till 2007 då den nådde över 0,30. Tack vare de två finsk-ryska vargarna som invandrade 2006 och 2007 och började reproducera sig året efter har inavelskoefficienten gradvis minskat.

Prop. 2012/13:191 Från 2007 till 2013 har den gått från 0,30 till 0,24 vilket motsvarar en minskning med 20 procent. Med avkomor från det par som 2013 flyttades till Tivedenområdet kommer den positiva utvecklingen av inavelskoefficienten att förbättras ytterligare de kommande åren.

Ett annat mått på den genetiska statusen hos en djurpopulation är graden av genetisk variation, vilken anger hur stor genetisk likhet det är mellan individerna i populationen. Den genetiska variationen bland de skandinaviska vargarna sjönk under perioden 1992–2007, men har sedan successivt ökat igen sedan två nya invandrade vargar började reproducera sig 2008. Under perioden 2007 till 2013 har den genetiska variationen bland de skandinaviska vargarna ökat från 90 till 135 (mätt som antalet varianter på 29 DNA-segment) vilket innebär en ökning med 50 procent.

De finsk-ryska vargarna som invandrade 2006 och 2007 och deras avkomor har avgörande betydelse för den positiva utvecklingen av inavelskoefficienten. Avkommorna har i sin tur i stor utsträckning bildat par och fått ett högre antal valpar jämfört med par där båda vargarna är från den genetiskt svagare delen av den skandinaviska populationen. En tredjedel av de valpkullar som föddes under 2011 och 2012 har föräldrar som härstammar från någon av de vargar som invandrade 2006 och 2007.

5.2 Björn

Björn förekommer från Skandinavien (Sverige och Norge) och österut genom Finland och Ryssland. I Europa hade björnen tidigare en vid och sammanhängande utbredning, men den europeiska förekomsten har blivit begränsad och fragmenterad. I Sverige förekommer björn från Dalarnas och Gävleborgs län och norrut. Den finns också på motsvarade breddgrader på norska sidan av gränsen och även i Finland. Utbredningen i Skandinavien är koncentrerad till fyra kärnområden där i huvudsak honorna finns – ett sydligt område i Härjedalen (södra Jämtlands län), Dalarnas och Gävleborgs län, ett område i norra Jämtlands län, Västernorrlands och Västerbottens län samt två nordliga områden i Norrbottens län. I takt med den ökande populationsstorleken har kärnområdena alltmer smält samman. Trenden i Skandinavien är att utbredningsområdet växer mot den svenska ostkusten och söderut i Sverige samt in i Norge. Bestånden minskar däremot i delar av de svenska fjällområdena.

Genetiska studier av björnar i Sverige visar att det finns två olika genetiska linjer, vilket tyder på olika invandringsvägar till landet. Björnar i det sydliga området visar släktskap med Syd- och Mellaneuropas björnar medan de i det nordliga området har släktskap med björnar i Finland och Ryssland. Hanarna rör sig över större ytor och därmed i viss utsträckning mellan de olika områdena. Vid enstaka tillfällen vandrar det också in hanar från Finland. Att invandringen inte är större beror framförallt på att det förekommer ganska lite björn i norra Finland i gränstrakterna till Sverige.

I mitten av 1800-talet fanns det uppskattningsvis 1 650 björnar i Sverige och 3 100 i Norge. Därefter skedde en kraftig minskning fram till början av 1900-talet. Björnen fridlystes 1912 på kronomark och 1927 i hela Sverige. Runt 1930 fanns det bara cirka 130 björnar kvar i Sverige.

I Norge fortsatte nedgången fram till 1980-talet då det sannolikt inte längre fanns någon fast etablering alls av björn på norsk mark.

I Sverige tilläts björnstammen att växa sakta från 1930-talet och framåt. Vid mitten av 1990-talet beräknas att det i Sverige fanns mellan 950 och 1 200 björnindivider. Mellan åren 1998 och 2007 ökade tillväxten till cirka 4,5 procent per år. De senaste åren har tillväxttakten sannolikt bromsats upp något på grund av ett ökande jaktuttag. De senaste beräkningarna av antalet björnar i Sverige är från 2008 och då fanns det cirka 3 300 individer (2 968–3 667). Därutöver registrerades 137 björnar i Norge under 2012. Den sammanlagda skandinaviska populationen uppskattas därmed vara cirka 3 400 individer.

5.3 Järv

Järv förekommer i fjäll- och tundraregionen samt i barrskogsbältet i norra Europa och Asien. I Europa finns fasta järvstammar endast i Sverige, Norge, Finland och Ryssland. Stora delar av den norska populationen hänger samman med den svenska populationen. Den svenska delen av järvpopulationen har sin utbredning i huvudsak längs fjällkedjan från Treriksroset till nordvästra Dalarna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län. Under senare år har det även registrerats enstaka järvföryngringar i skogslandet nedanför fjällkedjan i Västernorrlands och Gävleborgs län. Dessutom tyder ett ökande antal observationer på att järvstammen expanderar i skogslandet åt öster och söder både inom och utanför renskötselområdet. I nordligaste Sverige och Norge har den skandinaviska järvpopulationen geografisk kontakt med järvens utbredningsområde i Finland.

I historisk tid verkar järven inte ha funnits i reproducerande populationer i de syd- och mellansvenska skogsområdena. Från mitten av 1800-talet finns inga uppgifter om järvförekomst i Värmland och Dalarna, och från början av 1900-talet inte heller från Västernorrlands län. Järvstammen fortsatte att minska ända fram till att arten fridlystes 1969. Under 1960-talet uppskattades antalet järvar i Sverige till 100 eller färre.

En inventering av järv påbörjades i Sverige under 1996 och då påträffades 69 föryngringar, vilket motsvarade drygt 400 järvar. Från 1998 till 2010 växte populationen med i genomsnitt 4,3 procent per år. Vid 2012 års inventeringar påträffades 125 föryngringar i Sverige vilket gör att populationen kan uppskattas till mellan 668 och 835 järvar. I Norge uppskattas populationen uppgå till mellan 358 och 445 järvar.

5.4 Lodjur

I Europa hade lodjuret tidigare en vid och sammanhängande utbredning, men den europeiska förekomsten har blivit begränsad och fragmenterad. Lodjuret förekommer i stora delar av Sverige, främst i de norra och mellersta delarna. De tätaste bestånden finns i skogs- och mellanbygder i ett stråk från Uppland till Dalsland, längs Norrlandskusten och i delar av renskötselområdet. Den svenska lodjurspopulationen är en del av en

Prop. 2012/13:191 skandinavisk population, som även har ett visst genetiskt utbyte med den finska populationen. I Norge förekommer lodjuret främst i de östliga delarna mot svenska gränsen och i Nordnorge, med en glesare population längst i norr.

Lodjurets antal och utbredning har varierat kraftigt sedan 1800-talet. Under början av 1800-talet förekom lodjur relativt allmänt i stora delar av Sverige, antagligen talrikast i Svealand och delar av södra Norrland. Vid denna tidpunkt fanns inte lodjur i fjällområdet och i de nordligaste delarna. Under 1800-talet minskade den skandinaviska lodjursstammen snabbt till följd av jakt. Omkring år 1860 var lodjuret borta från Götaland och ett tjugotal år senare även från merparten av Svealand. Omkring år 1920 fanns endast en mycket begränsad stam kvar i Jämtland och Västerbotten.

I Sverige fredades lodjuret 1928 och stammen började återhämta sig. Allmän jakt tilläts igen från och med 1943, men stammen fortsatte att öka. Under 1950- och 1960-talen spred sig lodjuret även upp i fjälldalar, där de tidigare knappast förekommit alls. Vid slutet av 1970-talet fanns det cirka 700 lodjur i landet. Stammen började minska igen och efter 1980 försvann lodjuren snabbt från nästan hela Götaland och södra Svealand. Detta ledde till att arten fredades på nytt, 1984 i södra Sverige och 1991 i hela landet. Vid denna tidpunkt uppskattades att stammen kunde uppgå till ett par hundra individer.

Utredningen om de stora rovdjuren och Rovdjursutredningen anger i sina betänkanden att Artdatabankens officiella siffra för 1995 angav att det då fanns 700 lodjur i Sverige. Därefter växte populationen till en högsta nivå om cirka 1 900 djur vintern 2000, varefter lodjurspopulationen åter minskade, framförallt i renkötselområdet. Efter vintern 2002 kan dock ingen statistiskt säkerställd förändring av antal lodjursfamiljegrupper ses varken i Sverige eller i Skandinavien. Vintern 2011/12 dokumenterades 243 föryngringar av lodjur i Sverige. Den senaste populationsuppskattningen gjordes för vintern 2010/11 och då uppgick stammen till mellan 1 400 och 1 900 individer.

5.5 Kungsörn

Kungsörn förekommer med en gemensam population i Sverige, Norge och Finland. I Sverige har kungsörnen sin huvudsakliga utbredning i Norrland, där närmare 90 procent av populationen finns, och på Gotland och i Skåne. I övriga landet är förekomsten utspridd och gles. Under 1800-talet och i början av 1900-talet pågick en omfattande förföljelse av kungsörn och arten var nära att utrotas från den svenska faunan. Arten fridlystes 1924 och beståndet har därefter sakta börjat återhämta sig i antal och återetablerade områden.

Vädersituationen och bytestillgången har stor betydelse för häckningsutfallet, som kan variera stort mellan år. Kungsörn är känslig för störning och behöver tillgång till ostörda områden med lämplig livsmiljö. Kungsörn bygger stora risbon i träd eller på klipphyllor. Kungsörnspopulationen inventeras årligen och förutom beståndsräkning sker kontroller av häckningsresultat och ringmärkning av ungar. Flera olika aktörer har bi-

dragit till att situationen för kungsörn har förbättrats. De omfattande ideella insatserna när det gäller inventering och övervakning har haft en stor betydelse för det nuvarande kunskapsläget och de förbättrade numrarna. Kungsörn är en långlivad art men har en långsam fortplantning vilket gör den sårbar för ökad dödlighet.

I Sverige känner man till cirka 560 kungsörnsrevir som varit besatta av kungsörnspar minst ett år under perioden 2001–2005. I Sverige registrerades under åren 2000–2012 mellan 105 och 305 häckningar. Av dessa var mellan 81 och 235 registrerade som lyckade häckningar (under åren 2002–2012). Under 2012 registrerades totalt 209 häckningar varav 158 var lyckade och 51 var misslyckade. Det finns ett mörkertal, men kungsörnsbeståndet kan uppskattas till mellan 600 och 750 häckande par. Detta motsvarar sannolikt cirka 1 700 örnar totalt i Sverige vintern 2006/07. Populationstrenden i Sverige under perioden 1996–2010 bedöms i sin helhet som stabil även om det lokalt finns negativa trender i vissa områden. I Norge finns cirka 1 300 par och i Finland cirka 450 par kungsörnar.

6 Socioekonomiska aspekter

6.1 Analyser av kostnader och nyttor

Regeringen beslutade den 7 juni 2012 i ett tilläggsdirektiv till Vargkommittén att den även skulle föra en dialog om de socioekonomiska förutsättningarna för förekomst av björn, varg, järv och lodjur i Sverige, dvs. hur rovdjurens närvaro påverkar förutsättningar för näringsliv, rekreation, fäbodbruk, jakt och människors vardag. Kommittén överlämnade i augusti 2013 betänkandet Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60). En del av betänkandet består av rapporten Samhällsekonomisk analys kopplad till förekomsten av björn, järv, lodjur och varg i Sverige. Rapporten gjordes av Enveco Miljöekonomi AB på uppdrag av Vargkommittén. I rapporten redovisas en analys av de samhällsekonomiska kostnader och nyttor som förekomsten av de stora rovdjuren innebär.

Vargkommitténs betänkande visar att rovdjursfrågan bär på ett stort antal samhällsekonomiska dimensioner. Ofta står olika ekonomiska intressen mot varandra. En huvudfråga är bevarandevärdet som ställs mot kostnader för t.ex. näringsverksamhet och andra intressen i områden med rovdjursförekomst. Av betänkandet framgår att inte minst de indirekta kostnader som kan uppstå på grund av rovdjursförekomst kan vara betydande. Konsekvenserna är vidare mycket ojämnt spridda mellan olika grupper, där vissa enskilda grupper, verksamheter eller privatpersoner upplever stora kostnader. Nyttan, framförallt i termer av bevarandevärdet, förefaller vara något mer jämnt fördelad över olika grupper, både geografiskt och demografiskt.

Kostnader

Enligt betänkandet har negativ påverkan av stora rovdjur visat sig vara svårare att kvantifiera än de positiva värdena, dels på grund av bristande underlag men också på grund av de många och ofta komplicerade intressekonflikterna, där exempelvis biologiska och kulturella bevarandevärden står emot varandra som en följd av rovdjurens närvaro. Enligt betänkandet är det ett mycket förenklat resonemang att bara se på direkta kostnader vid faktiska angrepp mot människor, hundar och djurhållning. De indirekta kostnaderna, t.ex. i termer av oro, merarbete, produktionsbortfall på grund av stressade djur, minskad jakt, etc., verkar i många fall vara stora. Utredningen påpekar att myndigheter och kostnadsbärare behöver dela samma verklighetsuppfattning om dagens kostnadsbild, om samsyn ska kunna uppnås i rovdjursfrågan. För att synliggöra hur kostnaderna efter ett vargangrepp kan se ut redovisas två företags kostnader i betänkandet inklusive indirekta kostnader. Båda företagen uppger sig ha liknande utgifter med anledning av vargangreppet, i storleksordningen drygt en halv miljon kronor. En minskad köttproduktion av främst får och ren drabbar inte bara animalieproducenterna utan även slakt- och förädlingsindustrin.

Nyttor

För många människor bidrar själva vetskapen om förekomst av rovdjur i landet till ett välbefinnande. Man sätter värde på att rovdjursstammarna är livskraftiga eller på möjligheten att själv få uppleva rovdjur i svensk natur någon gång i framtiden. En annan anledning till välbefinnande är att Sverige håller vad man har lovat internationellt avseende bevarandet av de stora rovdjuren. I betänkandet redovisas att det finns en betydande positiv välfärdseffekt av att hålla livskraftiga populationer av de fyra rovdjuren i Sverige, uppskattningsvis motsvarande cirka 12–14 miljarder kronor under en femårsperiod. Dessa siffror ska dock behandlas med försiktighet eftersom studierna av betalningsvilja för att ha rovdjur är relativt gamla och bygger på att det finns färre rovdjur än vad det gör i dag. Det finns också många människor som upplever ett minskat välbefinnande i samband med rovdjursförekomst.

Lantbruket

Enligt Viltskadecenter skedde under 2012 rovdjursangrepp mot 598 får, 10 nötkreatur, två getter och 33 dovhjortar i hägn. Det är tydligt att av lantbrukets djur är det får som är mest utsatta för predation av stora rovdjur. I genomsnitt drabbas en procent av fårbesättningarna i landet av rovdjursangrepp varje år. Lantbruksföretagens intäkter från produktion av får och lamm uppgick år 2011 till 196 miljoner kronor. Svensk fårnäring svarar för 40 procent av det lammkött som säljs i Sverige. Det finns alltså potential att öka den inhemska produktionen. Om den i stället påverkas negativt av ökande rovdjursbestånd, förväntas en välfärdsförlust då färre konsumenter får tillgång till svenskt lamm- och färskött.

Björnen är det enda stora rovdjuret som är allätare. Den kan orsaka skador på bisamhällen, odlingar och skörd. Under 2012 rapporterades 207 bisamhällen skadade av björn vilket ersattes med 164 000 kronor

medan förstörd skörd ersattes med omkring 100 000 kronor. Om antalet björnar ökar, bedömer utredningen att behovet av ersättning för skador på bisamhällen, grödor och skörd kommer att växa.

Rennäringen och fåbodbruket

Fåbodbruket har liksom den samiska kulturen en flertusenårig historik i vårt land och den var tidigare i olika former vida spridd över landet. I dag återstår endast omkring 200 aktiva brukare. Det finns 4 600 renägare i Sverige i ett 50-tal samebyar. Sammanlagt äger de 250 000 renar. Rovdjursförekomst anses vara ett stort hot mot dessa näringars överlevnad eftersom betesdjuren hålls på fritt bete och skador på betesdjuren därmed är svåra att förebygga. Rovdjursutredningen har i sitt betänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22) uppskattat rennäringens förluster till rovdjuren till 8–29 procent av livdjuren. Det visar att rennäringen är hårt påverkad av rovdjursförekomst. Även fåbodbruket drabbas. Trots att antalet fåbodbesättningar är få hade de under 2012 sju angrepp av björn, fem angrepp av varg, två angrepp av lodjur och ett angrepp av järv.

Jakt- och hundrelaterade näringar

Jakt- och hundrelaterade näringar påverkas generellt negativt av stora rovdjur. I Vargkommitténs betänkande lämnas ett exempel från ett gods i Närke som bedriver turism baserad på kron- och dovhjortsskådning och jakt. Godsets ledning befarar att de långsiktiga investeringar på två miljoner kronor som gjorts kan komma att bli värdelösa vid vargetablering.

Turism

Det finns även näringar som får inkomster från förekomst av rovdjur. I Sverige finns cirka tjugo aktörer som bedriver verksamhet med rovdjursturism men branschen bedöms kunna växa. År 2012 uppskattades att denna näringsverksamhet omsatte cirka 5–10 miljoner kronor årligen. I detta ingår även övrig viltskådning och ekoturisminriktad jakt. Rovdjursturismen kan bidra till ökad förståelse för rovdjuren och deras levnadsvillkor. Det är dock enligt betänkandet oklart hur rovdjursturismen påverkar annan naturbaserad turism så som jaktturism, älgskådning och turism kopplad till den samiska kulturen.

Statens förvaltningskostnader

Rovdjursutredningen har i sitt betänkande sammanställt statens förvaltningskostnader för rovdjuren. Enligt utredningens sammanställning är statens årliga kostnader för de samlade förvaltningsåtgärderna för rovdjuren cirka 160 miljoner kronor per år, beräknat som ett medelvärde för åren 2009–2011. Kostnaderna för att bevara en genetiskt viktig varg i renskötselområdet under 2012–2013 uppgick till drygt 7 miljoner kronor (skrivelse från Naturvårdsverket, Uppdrag om bevarande av genetiskt viktig varg, 2012-05-30, NV-09600-12).

Natur- och kulturvärden

Vargkommitténs betänkande beskriver även rovdjurens effekter på näringar i andra aspekter än de monetära, exempelvis i termer av näring-

Prop. 2012/13:191 arnas bidrag till upprätthållande av höga natur- och kulturvärden. För rennäringen liksom fåbodbruket och djurhållning på skärgårdsöar utgör näringen en bas för bevarande av ett kulturarv. För fåbodbrukets del innefattar bevarandet av kulturarvet utöver de värdefulla miljöerna och traditionell kunskap, även utrotningshotade lantrasdjur. Svårigheter som rovdjuren medför att förvalta och upprätthålla det kulturarv som det samiska lokalsamhället respektive bondesamhället vilar på innebär inte sällan psykiska påfrestningar. Rennäringen är en av de viktigaste stöttepelarna för den samiska kulturen.

Enligt Vargkommittén och Rovdjursutredningen har rennäring, fåbodbruk och skärgårdsjordbruk inte endast ett högt värde som kulturbärare utan även ett högt naturvårdsvärde, eftersom betande djur gynnar artrikedomen av växter, djur och svampar. Inte minst miljön kring aktiva fåboddar anses ha ett högt miljövärde med den artdiversitet som omger aktiva fåboddar. Fårnäringens bidrag till upprätthållande av biologisk mångfald är också av stor vikt och fågårdar som läggs ned har därför en negativ inverkan på bevarandet av biologisk mångfald i betesmarker.

Rädsla för rovdjur

Rovdjuren kan även påtagligt begränsa människors livsföring. Attitydundersökningar från Sveriges lantbruksuniversitet visar att det finns en viss rädsla för vilda djur bland den svenska allmänheten. Rädslan är störst för björn, vildsvin och varg. Vargkommittén redovisar intervjustudier av boende i vissa delar av Hälsingland och Värmland som visar att i områden med rovdjursförekomst är rädslan för att bli attackerad av rovdjur generellt större än i andra områden. Det finns också en utbredd rädsla som hör samman med risken att ens tamdjur angrips av rovdjur. Orientering, joggning, skidåkning, ridning, hundträning och bärplockning är därmed aktiviteter som människor kan känna tveksamhet inför att utföra och därför välja att upphöra med i områden med rovdjur. Det finns vidare platser i landet där föräldrar känner osäkerhet inför att låta sina barn gå ensamma till skolbussen av rädsla för stora rovdjur.

Landsbygdens attraktivitet

Även möjligheten att bedriva en meningsfull jakt kan försvåras av rovdjur både på grund av att bytestätheterna minskar och av att löshunds jakt försvåras eller omöjliggörs. Enligt Vargkommitténs betänkande är predation som minskar den jaktbara viltstammen och inverkan på löshunds jakt de två tunga posterna, vilka leder till ytterligare, mer indirekta konsekvenser som t.ex. lägre markarrendepriiser och fastighetsvärden, samt inverkan på jakt- och hundrelaterade näringar. Vidare kan dessa konsekvenser leda till effekter som påverkar landsbygdens attraktivitet. En sådan utveckling kan i dessa områden underminera viltförvaltningen som bygger på frivilligt deltagande från jägarnas sida.

6.2 Bidrag och ersättningar

Regeringens bedömning: Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet bör ges i uppdrag att analysera hur rovdjursangrepp påverkar landsbygdsföretagens hela ekonomi, inklusive indirekta kostnader, och föreslå ersättningsnivåer för sådana skador. Viltskadecenter bör vidare utreda möjligheten till bidrag för förebyggande åtgärder och ersättningar för döda och skadade djur som hålls i vilthägn.

Vargkommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén anser även att ersättningsnivåerna och grunderna för dessa samt vad ersättning ska utgå för bör likriktas i hela landet och göras bindande för länsstyrelserna samt att det statliga anslaget bör höjas så att det möjliggör att full ersättning kan ges.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* anser att verket bör ge uppdraget till Viltskadecenter. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar, Blekinge, Kronobergs och Hallands län* anser att ersättningen bör kopplas till huruvida tamdjursägaren har daglig tillsyn och fungerande stängsel samt att tamdjursägarens eget ansvar för att ta hand om sina tamdjur bör tydliggöras. *Länsstyrelserna i Gävleborgs, Örebro och Jämtlands län* är positivt inställda och har tillstyrkt förslagen. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har pekat på den kraftiga kostnadsökning som kan bli följd och att en sådan utökad ersättningsmöjlighet kan påverka synen på ersättning för skador från annat vilt. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det är viktigt att staten inte tar på sig att vara ersättningsskyldig för samtliga skador som rovdjuren kan orsaka eftersom det alltså finns ett eget ansvar för djurägare att arbeta för att förhindra att skador orsakade av rovdjur uppstår. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att förslagen om full ersättning är något för långtgående och att principen om normal affärsrisk i näringsverksamhet riskerar att urholkas i rovdjursammanhang. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att uppdraget till Viltskadecenter även bör inkludera framtagandet av instruktioner för vilka parametrar handläggarna kan använda som bedömningskriterier för att motivera skäl till beslut om bidrag och ersättningar. *Sametinget, Svenska jägareförbundet, Svenska kennelklubben och Sveriges jordägareförbund* har understrukt behovet av en utökad samhällsekonomisk analys. *Djurens rätt* anser att det är av yttersta vikt att ägare av tamdjur gör sitt bästa för att skydda sina djur. *Lantbrukarnas riksförbund* har tillstyrkt förslagen om att analysera och sätta pris på indirekta skador efter rovdjursangrepp samt att de indirekta skadorna ska ersättas fullt ut. *Föreningen Sveriges fäbodbrukare* anser att det även bör genomföras en kartläggning av de ackumulerade skadorna. Enligt *Jägarnas riksförbund* är det angeläget att samtliga kostnader för hållande av frilevande varg i Sverige sammanställs. *Stockholms universitet* föreslår att uppdraget breddas till att omfatta inte bara rovdjuren utan viltets alla direkta och indirekta kostnader på näringar och människor. *Naturvårdsverket* anser att vid nyetablering av skadekänsliga verksamheter bör riskerna för rovdjursangrepp ingå i planeringen och inte vara något som regelmässigt ersätts med all-

Prop. 2012/13:191 männa skattemedel. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Lantbrukarnas riksförbund* ser positivt på möjligheterna att få ersättning för djur i vilthägn. *Länsstyrelserna i Stockholms* och *Örebro län* har poängterat att bidrag till skadeförebyggande åtgärder i vilthägn regleras i viltskadeförordningen som är restriktiv till sådana bidrag.

Skälen för regeringens bedömning: Enveco synliggör i sin rapport att rovdjurens påverkan på näringar är mycket ojämnt spridd mellan olika grupper, där vissa enskilda grupper, verksamheter eller privatpersoner upplever stora kostnader. Exempelen i Envecos utredning indikerar att enskilda företag kan drabbas mycket hårdare av rovdjursangrepp än vad som kan anses utgöra normal affärsrisk. Regeringen delar Vargkommitténs uppfattning att en analys behöver genomföras i den meningen att synliggöra rovdjursangrepp som påverkar landsbygdsföretagens hela ekonomi, inklusive indirekta kostnader. Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet bör därför ges i uppdrag att bl.a. analysera vilka indirekta skador som kan uppstå vid rovdjursangrepp och lämna förslag på ersättningsnivåer för skadorna.

Antalet vilthägn i landet har ökat under senare år. I takt med att rovdjuren, främst lodjur och varg, sprider sig söderut ökar risken för angrepp i vilthägn och skadorna vid angrepp kan bli stora. Det finns i dag ingen möjlighet för hägnägare att få ersättning för skada på hägnat vilt eftersom dessa djur inte betraktas som tamdjur. Dessutom finns en restriktivitet i att lämna bidrag till skadeförebyggande åtgärder för vilthägn bl.a. eftersom fullgoda stängsel är ett krav vid godkännande av hållande av vilt i hägn. Det kan ändå vara besvärligt för ägare till vilthägn att hålla den inhägnade marken tillgänglig för allmänheten och samtidigt upprätthålla ett fullgott skydd mot rovdjursangrepp. Regeringen gör i likhet med Vargkommittén bedömningen att en översyn bör göras av möjligheten till bidrag till förebyggande åtgärder beträffande vilthägn och av möjligheten till ersättning för skador orsakade av stora rovdjur i vilthägn.

Andra icke-ekonomiska effekter av stora rovdjur såsom inskränkningar i människors livsbetingelser och påverkan på biologisk mångfald och vårt gemensamma kulturarv bör enligt regeringens mening diskuteras regionalt och noggrant tas hänsyn till när målen för den regionala rovdjursförvaltningen utformas.

7 Övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken

Regeringens förslag: Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.

Rovdjursutredningens förslag omfattar gynnsam bevarandestatus och överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens för-

slag inbegriper även ett mål för vargstammens utbredning som anger att den även fortsättningsvis ska sprida sig på naturlig väg över landet, men att dess förekomst i renskötselområdet i huvudsak begränsas till de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada.

Vargkommitténs förslag omfattar gynnsam bevarandestatus och överensstämmelse i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén föreslog även att målet för vargstammens utbredning ska vara att stammen på naturlig väg sprider sig över landet, men dess förekomst i renskötselområdet ska i huvudsak begränsas till de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada. Därutöver föreslog kommittén att riksdagen bör uttrycka ambitionen att antalet rovdjursangrepp på tamdjur inte i någon del av Sverige får vara så högt att tamdjurshållning påtagligt försvåras eller omöjliggörs.

Remissinstanserna: *Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska rovdjursföreningen, Naturhistoriska riksmuseet och Världsnaturfonden* har instämt i Rovdjursutredningens förslag. *Sveriges jordägareförbund* anser att målet bör vara att den svenska rovdjurspolitiken syftar till gynnsam bevarandestatus genom att med socioekonomiska hänsyn i möjligaste mån behålla eller återställa minsta livskraftiga population för björn, järv, lodjur och varg.

Flertalet remissinstanser har instämt i Vargkommitténs förslag att tydliggöra den politiska inriktningen. *Lantbrukarnas riksförbund* och *Föreningen Sveriges jäbodbrukare* har instämt i kommitténs förslag att antalet rovdjursangrepp inte får vara så högt att tamdjurshållningen påtagligt försvåras eller omöjliggörs. *Naturvårdsverket* är tveksamt till vad förslaget får för praktisk betydelse. Verket, flertalet länsstyrelser och *Renägarförbundet* anser att uttrycket påtagligt försvåras bör definieras. *Länsstyrelserna i Västernorrlands och Norrbottens län* anser att det är olyckligt att kommittén upprepar tidigare beslut om vargens förekomst i renskötselområdet eftersom vargar regelmässigt orsakar skador oavsett var de befinner sig. *Sametinget* och *Renägarförbundet* anser att föryngringar av varg i renskötselområdet inte är möjlig att förena med modern renskötsel och efterlyser handlingsplaner om vargar ska tillåtas vandra genom renskötselområdet.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen och riksdagen har vid flera tillfällen beslutat att Sverige ska bevara den biologiska mångfalden, vilket även omfattar våra stammar av varg, björn, järv, lodjur och kungsörn. År 1999 beslutade riksdagen om 15 nationella miljö kvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU9, rskr. 1998/99:183). Miljö kvalitetsmålen beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar. I november 2005 beslutades i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag att miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv skulle läggas till de redan antagna målen (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48 och 49). Sedan dess bedrivs miljö arbetet utifrån dessa miljö kvalitetsmål.

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter

Prop. 2012/13:191 ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Regeringen beslutade i april 2012 om preciseringar och etappmål i miljömålssystemet (Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål, Ds 2012:23). Genom preciseringarna förtydligades innebörden av miljö kvalitetsmålen och det miljötillstånd som ska nås. Miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv precisades bl.a. så att bevarandestatusen ska vara gynnsam för naturligt förekommande naturtyper och arter i Sverige. För hotade arter ska statusen vara förbättrad samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.

Sveriges internationella åtaganden utgör ramarna för de åtgärder som genomförs för hotade arters bevarande i Sverige och för förvaltningen av våra rovdjur. Art- och habitatdirektivet syftar till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter i medlemsstaterna. Fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) syftar till att bevara alla vilda fåglar som förekommer naturligt inom EU. Enligt direktivet ska medlemsstaterna förbjuda avsiktligt dödande eller infångande av fåglar, avsiktligt förstörande av eller skadegörelse på deras bon och ägg, insamlande av deras ägg, eller avsiktlig störning av fåglarna. Dessa två direktiv har sina rötter i internationella överenskommelser och utgör grunden för EU:s naturvårdspolitik. EU-kommissionen har dessutom rekommenderat att grunden för den nationella förvaltningen bör vara i enlighet med de framtagna riktlinjerna för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå. De två grundläggande principerna är att förvaltningen ska ske över nationsgränserna samt att en aktiv förvaltning krävs för en väl fungerande samexistens mellan stora rovdjur och människa.

Efter regeringens förslag i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik antog riksdagen den 29 mars 2001 det nuvarande övergripande målet för en sammanhållen rovdjurspolitik att svenska staten ska ta ansvar för att arterna björn, järv, lodjur, varg och kungsörn ska finnas i så stora antal att de långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden (prop. 2000/01:57 bet. 2000/01: MJU9, rskr. 2000/01:174). Målet angav även att i likhet med de nationella miljö kvalitetsmålen är ambitionen att detta övergripande mål ska nås inom en generation.

I art- och habitatdirektivet har begreppet gynnsam bevarandestatus central betydelse. Det återfinns även i preciseringarna till miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv.

Rovdjursutredningen och Vargkommittén har föreslagit att den svenska rovdjurspolitiken ska syfta till att behålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn. Flertalet remissinstanser delar den bedömningen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det nuvarande övergripande målet för en sammanhållen rovdjurspolitik bör ersättas med ett som omfattar gynnsam bevarandestatus. Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken bör vara att förekomsten av varg, björn, järv, lodjur

Rovdjursutredningens förslag om mål för vargstammens utbredning behandlas i avsnitt 8.2 om vargens bevarandestatus.

Vargkommittén har framhållit att en långsiktigt hållbar rovdjurspolitik i större utsträckning än i dag måste balansera landsbygdsnäringsarnas, inklusive jägarnas, behov och åtgärder för bevarandet av biologisk mångfald. För att konkretisera ställningstagandet har kommittén ansett att riksdagen bör uttrycka en ambition att rovdjursangrepp på tamdjur inte i någon del av Sverige får vara så högt att tamdjurshållning påtagligt försvåras eller omöjliggörs. I de fall angreppen lokalt blir för stora bör enligt kommittén en geografisk omfördelning av vargstammen övervägas. Regeringen delar huvudsakligen den uppfattningen.

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken bör innebära att tamdjurshållning inte påtagligt ska försvåras och att socioekonomisk hänsyn ska tas.

8 Mål för rovdjurens bevarandestatus

8.1 Gynnsam bevarandestatus

Regeringens bedömning: Det finns ett tillräckligt underlagsmaterial för att bestämma referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige och för att bedöma bevarandestatusen. Underlaget kan läggas till grund för riksdagsbeslut om nya mål som omfattar referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde. De nya målen bör ersätta de mål som riksdagen tidigare har beslutat om.

Vargkommitténs förslag innebär att riksdagen tar beslut om övergripande riktlinjer för fastställande av gynnsam bevarandestatus och att den svenska vargpopulationen ska variera inom beslutat intervall för gynnsam bevarandestatus. Kommittén har också föreslagit att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att fatta beslut om gynnsam bevarandestatus utifrån tillgängliga underlag, att gynnsam bevarandestatus uttrycks som ett intervall och att Naturvårdsverket ska komplettera beslutet om gynnsam bevarandestatus med en återkommande uppföljning av genetiken hos vargarna, vilket utgör underlag för en eventuell framtida revidering av gynnsam bevarandestatus.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* har framhållit att övergripande riktlinjer för fastställande av gynnsam bevarandestatus tas fram gemensamt inom EU och att riksdagen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att fastställa referensvärden för gynnsam bevarandestatus. Naturvårdsverket anser att EU:s riktlinjer för fastställande av bevarandestatus inte lämnar utrymme för ett intervall, men att de däremot nämner möjligheten att ha ett politiskt mål om ett tak som ligger över referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. Naturvårdsverket har föreslagit ett golv som utgörs av ett referensvärde för gynnsam bevarandestatus som beslutas av Natur-

Prop. 2012/13:191 vårdverket och ett tak för populationen ovanför detta som beslutas av riksdagen. *Sametinget, Länsstyrelsen i Örebro län, Hovrätten för Övre Norrland, Sveriges lantbruksuniversitet, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska jägareförbundet, Jägarnas riksförbund, Sveriges jordägareförbund* och *Svenska kennelklubben* anser att beslut om gynnsam bevarandestatus ska fattas politiskt. *Stockholms och Uppsala universitet, Svenska naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden* och *Svenska rovdjursföreningen* anser att gynnsam bevarandestatus ska fastställas på vetenskaplig grund. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Dalarnas, Västmanlands, Kalmar, Blekinge, Kronobergs, Östergötlands* och *Hallands län* samt *Sveriges lantbruksuniversitet, Svenska naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden, Lantbrukarnas riksförbund* och *Sveriges jordägareförbund* delar utredningens uppfattning att fastställa ett intervall för gynnsam bevarandestatus. *Förvaltningsrätten i Stockholm* saknar djupare analys om förenligheten mellan art- och habitatdirektivet och förslaget att införa ett intervall för vargstammens populationsstorlek.

Bakgrund

Art- och habitatdirektivet

Sveriges internationella åtaganden utgör ramarna för de åtgärder som genomförs för arternas bevarande i Sverige, liksom för förvaltningen av våra rovdjur. Art- och habitatdirektivet syftar till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter i medlemsstaterna. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer, arter av vilda djur samt växter av gemenskapsintresse. Åtgärderna ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag (artikel 2).

Centralt i direktivet är att det ställer krav på att medlemsstaterna ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för de arter och naturtyper som omfattas av direktivets bilagor, vilket för Sveriges del innebär cirka 160 arter och cirka 90 naturtyper. Varg, björn och lodjur är upptagna i bilaga IV som förtecknar arter som kräver strikt skydd. Varg, järv och lodjur finns även upptagna i bilaga II som anger vilka arter som kräver att särskilda bevarandeområden (Natura 2000-områden) ska utses. Kungsörn omfattas av fågeldirektivet som syftar till att bevara fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium. Enligt EU-kommissionens riktlinjer för jakt enligt fågeldirektivet gäller kraven på gynnsam bevarandestatus även fågelarterna i fågeldirektivet (Guidance document on hunting under Council Directive 79/409/EEC).

I art- och habitatdirektivets artikel 1 anges att en arts bevarandestatus är summan av de faktorer som påverkar arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och antal djur hos dess populationer.

Bevarandestatusen ska anses gynnsam när *dels* uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, *dels* artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, *dels* det finns, och sannolikt kommer att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska behållas på lång sikt.

Uttrycket gynnsam bevarandestatus är infört i flera svenska författningar – artskyddsförordningen (2007:845), förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., jaktförordningen (1987:905) och förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

Enligt direktivets artikel 17 ska medlemsstaterna vart sjätte år rapportera till EU-kommissionen om genomförandet av de åtgärder som vidtagits till följd av direktivet. Kraven på rapporteringen har efterhand ökat och innefattar bland annat bedömning av bevarandestatusen för samtliga arter förtecknade i bilagorna II, IV och V till direktivet. Som vägledning till medlemsländerna har riktlinjer tagits fram, dels för bedömning och rapportering enligt artikel 17, dels för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå.

Riktlinjer för bedömning och rapportering

EU-kommissionens riktlinjer för bedömning och rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet syftar till att säkerställa att medlemsstaterna harmoniserar rapporteringen, vilket kommer att möjliggöra en bättre sammanställning och analys på EU-nivå av de uppgifter som lämnats (Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive, Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007–2012, Final version July 2011, European Commission).

Enligt riktlinjerna är referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde centrala för bedömningen av om en art eller en naturtyp har gynnsam bevarandestatus. Medlemsstaterna ska identifiera referensvärden och använda dessa för att utvärdera om nuvarande populationsstorlek och utbredning är tillräckligt stora för att en arts bevarandestatus ska bedömas som gynnsam eller ogynnsam. Riktlinjerna anger att referensvärden bör baseras på vetenskapliga grunder och att värdena kan komma att ändras mellan rapporteringsperioderna. Referensvärdena måste vara minst lika stora som de värden som fanns när direktivet trädde i kraft. För Sveriges del innebär det de populationsstorlekar och utbredningsområden som gällde för varg, björn, järv och lodjur den 1 januari 1995.

Referensvärde för populationsstorlek

Referensvärdet för populationsstorlek är den storlek på artens population som bedöms vara det minimum som är nödvändigt för att på lång sikt säkerställa artens livskraft.

EU-kommissionens riktlinjer anger att följande bakgrundsinformation är användbar för att uppskatta referensvärdet för populationsstorlek: historisk förekomst och hur vanlig arten varit (och skälen till förändring), potentiell utbredning, biologiska och ekologiska förhållanden, migrationsmönster och spridningsvägar, genflöde och genetisk variation samt att populationen är tillräckligt stor för att klara naturliga fluktuationer och ge en sund populationsstruktur.

Referensvärdet för populationsstorlek bör baseras på artens ekologi och genetik. Om en sårbarhetsanalys för att beräkna minsta livskraftiga population för arten är genomförd, kan den användas som stöd för att definiera referensvärdet för populationsstorleken. Enligt riktlinjerna är minsta livskraftiga population för en art per definition alltid lägre än referensvärdet för artens populationsstorlek.

Referensvärde för utbredningsområde

Referensvärdet för utbredningsområde är det geografiska område som rymmer artens hela ekologiska variation inom en given biogeografisk region och som är tillräckligt stor för att tillåta den långsiktiga överlevnaden av arten.

EU-kommissionens riktlinjer anger att följande bakgrundsinformation är användbar för att uppskatta referensvärdet för utbredningsområde: nuvarande utbredning, potentiell utbredning (inklusive fysiska och ekologiska förhållanden), historisk utbredning (och skälen till förändring), yta som krävs för en livskraftig population (inklusive överväganden om förbindelse med andra populationer och in- och utvandring) samt variation inklusive genetik.

Riktlinjerna noterar att referensvärde för utbredningsområde inte nödvändigtvis är lika med artens potentiella utbredningsområde. I normalfallet är referensvärdet mindre. För vissa arter som historiskt har haft en större utbredning än i dag är det inte nödvändigt att de återetablerar sig i hela det historiska utbredningsområdet för att nå referensvärdet, om deras långsiktiga överlevnad ändå kan säkerställas.

Riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå

EU-kommissionen har tagit fram särskilda riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå mot bakgrund av att det är svårt för enskilda medlemsländer att nå upp till de krav som art- och habitatdirektivet ställer när det gäller arter med låga populationstätheter och gränsöverskridande populationer (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008, A Large Carnivore Initiative for Europe, Report prepared for the European Commission och Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, European Commission, DG Environment, 01.07.2008).

Riktlinjerna tar sin utgångspunkt i art- och habitatdirektivet och i riktlinjerna för bedömning och rapportering enligt artikel 17 i direktivet. Målet är att riktlinjerna ska ligga i linje med Bernkonventionen, Bonnkonventionen, konventionen om biologisk mångfald och Internationella naturvårdsunionens procedurer för rödlistning av arter.

Riktlinjerna för förvaltning av stora rovdjur föreslår att referensvärde för populationsstorlek definieras som summan av följande kriterier: Populationen måste vara minst lika stor som när art- och habitatdirektivet trädde i kraft, populationen måste vara minst lika stor som minsta livskraftiga population (och helst mycket större), definierat genom Internationella naturvårdsunionens kriterium E (en utdöenderisk baserad på en kvantitativ sårbarhetsanalys med mindre än 10 procents utdöenderisk över 100 år) eller kriterium D (antalet könsmogna individer), och populationens status måste övervakas med en lämplig metod.

Riktlinjerna anger vidare att där kunskap finns är det lämpligt att göra sårbarhetsanalyser för att beräkna minsta livskraftiga population.

I riktlinjerna för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå finns konkreta rekommendationer för en mätbar och operativ definition av gynnsam bevarandestatus som bygger på vetenskaplig stringens, realistiska förväntningar och befintliga ramar i art- och habitatdirektivet. En

population kan enligt riktlinjerna anses ha uppnått gynnsam bevarandestatus om den uppfyller samtliga av följande åtta kriterier: (1) Övervakningsdata visar att populationsstorleken är stabil eller ökande. (2) Utbredningsområdet för arten är stabilt eller ökande. (3) Livsmiljöns mängd och kvalitet är tillräcklig och kommer att fortsätta att vara så. (4) Populationens storlek och utbredningsområde är lika eller större än när art- och habitatdirektivet trädde i kraft – för Sverige den 1 januari 1995. (5) Referensvärdet för gynnsam bevarandestatus när det gäller populationsstorlek har nåtts. (6) Arten förekommer inom hela det utbredningsområde som angetts som referensvärde. (7) Det finns förbindelse inom och mellan populationer – åtminstone en genetiskt effektiv invandrare per generation. (8) Det finns ett robust övervakningsprogram.

När det gäller förbindelse mellan populationer anger riktlinjerna som en tumregel att utbyte med minst en effektiv genetiskt migrerande individ per generation kan användas som en kvantifiering av den minsta kontakten som krävs för att förebygga inavel, även om högre takt av migrationen behövs för att uppnå betydande demografiska effekter.

Sårbarhetsanalyser

Rovdjursutredningen redovisade i april 2011 i delbetänkandet Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37) sina förslag till referensvärden för populationsstorlekar för varg, björn, järv och lodjur. Utredningen baserade värdena framför allt på äldre sårbarhetsanalyser, tumregeln om effektiv populationsstorlek och användande av kriterier i enlighet med rödlistan. Rovdjursutredningen genomförde dock inga egna sårbarhetsanalyser.

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att redovisa sårbarhetsanalyser som tydliggör minsta livskraftiga population för varg, björn, järv och lodjur baserade på Internationella naturvårdsunionens kriterium E (en utdöenderisk baserad på en kvantitativ sårbarhetsanalys med mindre än 10 procents utdöenderisk över 100 år). Analyserna skulle bygga på senaste dokumenterade kunskaper om arternas populationer. Naturvårdsverket redovisade sårbarhetsanalysen för varg i juli 2012 och för björn, järv och lodjur i januari 2013. Naturvårdsverket redovisade i oktober 2012 en komplettering till sårbarhetsanalysen för varg med de genetiska aspekterna.

Skälen för regeringens bedömning

Mot den angivna bakgrunden finns det ett tillräckligt underlagsmaterial för att bestämma referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde i Sverige och bedöma bevarandestatusen för de stora rovdjuren.

Uppfattningen delas av Vargkommittén som i sitt betänkande Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60) framhållit att de utredningar och uppdrag som hittills har genomförts måste anses tillräckliga för att kunna ta ett väl avvägt beslut om gynnsam bevarandestatus. Enligt kommittén är det helt och hållet ett nationellt beslut att avgöra vilken nivå på populationerna som ska utgöra gynnsam bevarandestatus. Regeringen delar den uppfattningen.

Rovdjursutredningen har i sitt slutbetänkande Mål för Rovdjuren (SOU 2012:22) gjort bedömningen att med tanke på de svårigheter som i flera

Prop. 2012/13:191 år har funnits att hantera frågan om rovdjurens bevarandestatus kan det i ett övergångsskede behövas vägledande politiska beslut.

Regeringen föreslår i avsnitt 8.2–8.6 att riksdagen godkänner nya mål för populationerna av varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige som inkluderar referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde. Regeringen gör i avsnitten även en bedömning av bevarandestatusen utifrån EU-kommissionens båda riktlinjer. Efter riksdagens behandling av frågan bör Naturvårdsverket genomföra en revidering av förvaltningsplanerna för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn.

För förslagen till referensvärde för populationsstorlek har regeringen valt att utgå från Naturvårdsverkets redovisningar i uppdragen om sårbarhetsanalyser. För björn, järv och lodjur har Naturvårdsverket även redovisat nivåer som innebär en halverad utdöenderisk (mindre än 5 procents utdöenderisk på 100 år) jämfört med den minsta livskraftiga populationen och hänsyn tagen till risker för sällsynta katastrofer som kan drabba populationen. Dessa nivåer på populationerna är mycket större än arternas minsta livskraftiga population och regeringen bedömer att en sådan halverad utdöenderisk är att likställa med referensvärdena för populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. När det gäller varg, där motsvarande nivåer saknas, utgår regeringen från riktlinjerna som anger att referensvärdet definieras utifrån att populationen måste vara minst lika stor (och helst mycket större) som den minsta livskraftiga populationen, vilken är 100 vargar.

Vargkommittén har föreslagit att referensvärdet för vargens populationsstorlek när det gäller gynnsam bevarandestatus uttrycks som ett intervall. Flera remissinstanser har instämt i kommitténs förslag. Regeringen delar kommitténs bedömning och anser att det är lämpligt att riksdagen beslutar om ett intervall för referensvärdet för var och en av arterna varg, björn, järv och lodjur. För björn och lodjur som har större populationer bör intervallet vara 300 individer. För varg och järv, vars populationer är mindre än björn och lodjur, bör intervallet vara 100 individer. Inom detta intervall ligger referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. Efter riksdagens behandling av frågan bör Naturvårdsverket slutföra rapporteringen av gynnsam bevarandestatus enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet och i enlighet med gällande regler ange bedömningen av var referensvärdet ligger inom de föreslagna intervallen. Referensvärdet för gynnsam bevarandestatus får sedan inte underskridas.

De mål som riksdagen tidigare har beslutat i fråga om de stora rovdjuren bör ersättas med de mål som föreslås i avsnitt 8.2–8.6.

8.2 Vargens bevarandestatus

Regeringens förslag: Målen för vargstammen i Sverige är

att vargens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller populationen i Sverige, med utgångspunkt i Skandulvs redovisning av minsta livskraftiga population om 100 individer, ska vara 170–270 individer,

att vargens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara hela Sverige förutom den alpina regionen och Gotlands län,

att vargstammens koncentration minskas där den är som tätast,

att vargens förekomst i renskötseområdet i huvudsak ska begränsas till de områden där den gör minst skada, och

att vargens förekomst i län med fäbodbruk, intensiv färskötsel eller skärgårdar i huvudsak ska begränsas till de områden där den gör minst skada.

Rovdjursutredningens förslag: Vargens referensvärde för populationen i Sverige är minst 45 föryngringar motsvarande 450 individer (inklusive hälften av reviren på gränsen till Norge). Referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige är hela den boreala regionen förutom Gotland. Det innebär inte att det behöver vara stationär förekomst inom hela området vilket bör till stor del gälla renskötseområdet inom den boreala regionen. Renskötseområdet måste dock räknas in i referensvärdet för att möjliggöra invandring av vargar österifrån. Det finns inte ett naturligt underlag för etablering av varg i fjällen. Den alpina regionen räknas därför inte in i referensvärdet. Vargens bevarandestatus i Sverige är för närvarande inte gynnsam. Det avgörande problemet, som behöver åtgärdas i ett första steg, är den mycket höga inavelsgraden i det skandinaviska beståndet. Det skandinaviska vargbeståndets genetiska utbyte med östliga vargbestånd måste förbättras för att en gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås. I ett andra steg, när inavelsgraden har sänkts, bör det skandinaviska vargbeståndet öka i storlek.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har kommenterat vargens bevarandestatus har instämt i utredningens slutsats att bevarandestatusen inte är gynnsam. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har vänt sig emot hur uttrycket gynnsam bevarandestatus för varg används och anser att det måste finnas metoder att garantera vargens långsiktiga livskraft i en relativt liten population. *Svenska jägareförbundet* anser att den svenska vargstammens bevarandestatus kraftigt har förbättrats på senare år, med minskad inavelsgrad, ökad genetisk variation och ökat antal föryngringar varje år, varför en ökning av vargstammen är omotiverad. *Jägarnas riksförbund* menar att utredningens förslag på ett referensvärde av 450 vargar i Skandinavien redan är uppfyllt.

Uppsala universitet och *länsstyrelserna i Kronobergs, Skåne och Dalarnas län* delar utredningens förslag om referensvärdet 450 vargar. *Naturhistoriska riksmuseet, Stockholms universitet, Centrum för biologisk mångfald, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Länsstyrelsen i*

Prop. 2012/13:191 *Västra Götalands län, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska rovdjursföreningen och Världsnaturfonden* anser att referensvärdet ska sättas högre och föredrar förslaget från utredningens internationella forskarpanel om en population av 700 vargar i Sverige. *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Artdatabanken* anser att den svenska vargpopulationen bör uppnå en storlek om 1 250–2 500 individer. *Lantbrukarnas riksförbund, Gävleborgs jäbodarbrukarförening, Svenska samernas riksförbund, Hela Sverige ska leva, Svenska jägarförbundet, Svenska jordägareförbundet, Svenska kennelklubben, Centerpartiet i Örebro och Sala, Svenljungagruppen, Jägareförbundet Dalarna, LRF Örebro och Studiegruppen varg och landsbygdsboende* anser att det föreslagna referensvärdet om 450 vargar är för högt. *Svenska jägareförbundet* har ifrågasatt referensvärdet på 450 vargar och menar, med hänvisning till att EU-domstolen har godkänt en populationsstorlek på 250 vargar i Finland samt till de sårbarhetsanalyser som gjorts, att 200 vargar uppfyller såväl Sveriges internationella åtaganden som naturvetenskapliga minimikrav.

Flera remissinstanser har instämt i utredningens förslag att referensvärdet för vargens utbredningsområde ska vara hela den boreala regionen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Svenska naturskyddsföreningen* anser att stationära vargar måste få förekomma i den boreala delen av renkötselområdet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län, Sveriges lantbruksuniversitet, Artdatabanken* och *Svenska rovdjursföreningen* anser att även den alpina regionen ska inräknas i referensområdet för utbredningsområdet. *Naturhistoriska riksmuseet, Svenska rovdjursföreningen* och *Världsnaturfonden* välkomnar målet om att vargstammens förekomst i renkötselområdet i huvudsak ska begränsas till de marker utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada och har anfört att det förutsätter viss förekomst av varg i områdena. Enligt *Naturvårdsverket* finns det ett naturligt underlag för etablering av varg i fjällen, men verket anser att potentiella konflikter med rennäringsen gör det olämpligt med en etablering där. *Länsstyrelserna i Norrbottens, Jämtlands och Västernorrlands län* bedömer det som mycket komplicerat och kostsamt att finna utrymme för stationär vargförekomst i vinterbeteslandet utanför rennäringsens åretruntmarker. *Sametinget* anser att vargens förekomst i renkötselområdet i huvudsak ska begränsas till de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada. *Svenska samernas riksförbund* och *Renägarförbundet* menar att vargens utbredningsområde i huvudsak ska ligga utanför hela renkötselområdet. *Svenska jägareförbundet* menar att hela den boreala regionen inklusive de boreala delarna av renkötselområdet är för stort. *LRF Örebro* och *Centerpartiet i Örebro* anser att det övergripande målet om att vargförekomst ska begränsas vid områden där den gör mest skada bör gälla hela landet och inte bara renkötselområdena.

En klar majoritet av de remissinstanser som kommenterat den höga inavelsgraden i vargstammen har instämt i utredningens förslag att det är ett problem som behöver åtgärdas. De remissinstanser som har kommenterat förslaget är positiva till ett ökat genetiskt utbyte med vargpopulationen i Finland och Ryssland genom naturlig invandring. *Svenska jägareförbundet* anser att art- och habitatdirektivet inte anger en nivå för tillåten inavelsgrad varför man inte bör ange ett sådant mål för att nå gynnsam bevarandestatus. *Svenska jägareförbundet* och *Lantbrukarnas riksförbund* har föreslagit en målsättning om genflöde, dvs. antal vargar av

östligt ursprung som invandrar per tidsenhet och reproducerar sig, med utgångspunkt i rovdjurslinjernas minimikrav om en genetisk invandrare per generation. *Göteborgs universitet* önskar att diskussionen om inavel i den skandinaviska vargstammen avslutas genom en analys som visar hur mycket denna spelar in för artens gynnsamma bevarandestatus jämfört med andra faktorer. *Gävleborgs jäbodarbrukarförening* anser inte att vargstammens inavel behöver åtgärdas akut och att det genetiska bortfallet är ett led i det naturliga urvalet och för anpassning till aktuellt livsrum. *Länsstyrelserna i Skånes och Västerbottens län*, *Svenska rovdjursföreningen*, *Världsnaturfonden* och *Djurens rätt* anser att en fungerande passage för vargar måste etableras genom norra Sverige.

Naturhistoriska riksmuseet, *Statens veterinärmedicinska anstalt*, *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Norrbottens län*, *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald*, *Svenska naturskyddsföreningen*, *Svenska rovdjursföreningen* och *Världsnaturfonden* anser att det är viktigt att den svenska vargpopulationen tillåts öka parallellt med en sänkning av inavelsgraden.

Skälen för regeringens förslag

Vargstammen i Skandinavien har från slutet av 1990-talet haft en stark tillväxt och i genomsnitt ökat med cirka 16 procent per år. Den senaste inventeringen visar att antalet vargar i Sverige 2012 uppgår till cirka 350 individer (inklusive gränsrevir). Under 2011/12 beräknades Norges vargpopulation till 30 vargar.

Vidare har genetiken i vargstammen gradvis förbättrats, inavelskoefficienten har minskat med 20 procent och den genetiska variationen har ökat med 50 procent under perioden 2007–2013. Den genetiska statusen kommer att förbättras ytterligare de närmaste åren till följd av de många avkommorna till de finsk-ryska vargarna som invandrade 2006 och 2007 samt den lyckade genetiska förstärkningen 2013 genom flytten av ett invandrat vargpar från Tornedalen till Tiveden.

Referensvärde för populationsstorlek

Rovdjursutredningen föreslog att referensvärdet för varg i Sverige ska vara minst 450 individer. Utredningen genomförde dock ingen sårbarhetsanalys utan baserade sitt värde bland annat på en äldre sårbarhetsanalys. Utredningen föreslog att man i ett första steg minskar inavelsgraden och senare i ett andra steg utökar vargpopulationen. Många remissinstanser är kritiska till förslaget.

Regeringen konstaterar att utvecklingen sedan Rovdjursutredningen avgav sitt delbetänkande 2011 varit sådan att inavelsgraden minskat och vargpopulationen har ökat.

Naturvårdsverket redovisade i juli 2012 en sårbarhetsanalys som tydliggör minsta livskraftiga population för varg. Analysen, som var framställd av Skandulv, visade att utifrån kriteriet att populationens utdöenderisk är mindre än 10 procent på 100 år, inklusive risken för sällsynta katastrofer, är den minsta livskraftiga populationen för varg i Sverige och Norge 100 individer. Det har visat sig vara svårt att redovisa vetenskapligt hållbara data för att komplettera sårbarhetsanalysen med genetiska aspekter. Skandulv har i en komplettering till sårbarhetsanalysen i okto-

Prop. 2012/13:191 ber 2012 framhållit att kontakten med annan population, ju större desto bättre, är viktigare än populationsstorleken i sig.

Som referensvärde får enligt art- och habitatdirektivet inte sättas ett lägre värde än när direktivet trädde i kraft, vilket för Sveriges del innebär den 1 januari 1995. Vid den tidpunkten uppskattas på basis av fältinventeringar att det i Sverige fanns cirka 40 vargar. Referensvärdet ska således sättas högre än denna nivå.

Enligt Europeiska kommissionens riktlinjer till artikel 17 i art- och habitatdirektivet är minsta livskraftiga population för en art per definition alltid lägre än referensvärdet för artens populationsstorlek. I riktlinjerna för förvaltning av stora rovdjur anges att referensvärdet för populationsstorleken måste vara minst lika stor (och helst mycket större) än minsta livskraftiga population, vilken är 100 vargar.

Mot denna bakgrund bör referensvärdet för populationsstorleken för den svenska vargstammen vara 170–270 individer.

Referensvärde för utbredningsområde

Det är mycket viktigt att den svenska vargstammen har fortsatt kontakt med den finsk-ryska stammen så att nya vargar vandrar in och därmed sprider sina gener i den svenska stammen. I EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå anges att ett av kriterierna för att en population ska anses ha uppnått gynnsam bevarandestatus är att det finns förbindelse inom och mellan populationer. Riktlinjerna anger att det ska vara minst en invandrare per generation som reproducerar sig, vilket för vargar innebär minst en invandrad varg som reproducerar sig per femårsperiod. Sedan 2002 har i genomsnitt 1,7 vargar invandrat eller flyttats och reproducerat sig räknat i femårsperioder. Under de senaste fem åren (2008–2013) har fyra vargar invandrat eller flyttats och reproducerat sig.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att den nuvarande invandringstakten är tillräcklig för att uppfylla det kriterium om förbindelse mellan populationer som anges i EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå.

Rovdjursutredningen har föreslagit att referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige är hela den boreala regionen förutom Gotland, men att referensvärdet inte innebär att det behöver vara stationär förekomst inom hela detta område. Regeringen delar den bedömningen. Referensvärdet för utbredningsområdet bör bestämmas i enlighet med utredningens förslag.

Vargstammens koncentration

Vargstammen har på naturlig väg successivt spridit sig över Sverige. Den är dock fortsatt koncentrerad till i första hand Värmlands och Dalarnas län. I syfte att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna att hålla tamdjur bör vargstammens koncentration minskas där den är som tätast.

Vargförekomst i renskötselområdet

Varg är det rovdjur som är svårast för rennäringen att hantera. Förutom att vargen dödar renar innebär dess jaktsätt att renhjordar kan splittras

och förflytta sig långa sträckor vilket kan medföra stort merarbete för renskötare.

I propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57) ansåg regeringen att vargstammens förekomst i renskötselområdet i huvudsak bör begränsas till de områden utanför renskötselns åretruntmarker där den gör minst skada och att enstaka föryngringar utanför åretruntmarkerna bör vara möjligt. I propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) ansåg regeringen att vargstammen bör begränsas till områden utanför renskötselns åretruntmarker och att enstaka invandrande vargar bör kunna accepteras under förutsättning att de inte etablerar sig i renskötselområdet. För rennäringen är inte minst vinterbetet en kritisk period. Normalt har renarna sin sämsta kondition i slutet av vinterbetesperioden efter att under en lång period sökt föda. Omedelbart efter denna period ska dessutom vajorna kalva och det är därför viktigt att renarna får möjlighet att beta i lugn och ro. Den tidigare begränsningen till vinterbetesområdet är därför diskutabel och bör tas bort.

Mot denna bakgrund är regelbundna föryngringar av varg i stora delar av renskötselområdet inte möjligt att förena med modern renskötsel. Men i den mån det kan vara möjligt med enstaka föryngringar, bör föryngringarna begränsas till område där de gör minst skada, oavsett om det är i åretruntmarkerna eller i vinterbetesmarkerna. Det kan vara områden där det inte finns renar under den aktuella perioden eller där förutsättningarna för att vidta förebyggande åtgärder är gynnsamma. Av Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om bevarande av en genetiskt värdefull vargtik (G 82-10) som etablerat revir i ett område i gränstrakterna mellan Västernorrlands, Västerbottens och Jämtlands län framgår bl.a. de svårigheter som det är förenat med att ha varg i renskötselområdet. Svårigheterna avser såväl att finna områden som är lämpliga för förebyggande åtgärder som verkningsgraden av sådana. Det är dessutom förenat med tämligen stora kostnader att försöka minimera risken för skador på renskötseln. Den ökade kunskap och den ömsesidiga förståelse som arbetet med regeringsuppdraget om bevarandet av en genetiskt viktig varg har genererat har varit värdefull. Sametinget, samebyarna, Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör utveckla det samarbete som påbörjats för att dra lärdomar för framtiden om förekomst av varg i renskötselområdet.

Det är mycket viktigt att invandrade vargar kan ta sig till vargpopulationen i Mellansverige. Med hänsyn till det som nu sagts om vargförekomst i renskötselområdet och till de positiva erfarenheterna av det vargpar som invandrat till Tornedalen och flyttats till Tiveden, anser regeringen att genetiskt värdefulla vargar som invandrar från nordost till renskötselområdet i första hand ska flyttas så snart som möjligt. Behovet av att tillåta vargförekomst i renskötselområdet under en längre tid synes inte välmotiverat med hänsyn till kostnaderna och svårigheterna att vidta förebyggande åtgärder. Det är mera angeläget att andra rovdjursarter som har sin förekomst koncentrerad till renskötselområdet, framför allt järv och kungsörn, i första hand får överlevnadsmöjligheter i renskötselområdet inom ramen för fastställd toleransnivå.

Vargförekomst i övriga landet

Allteftersom vargen sprider sig kan den även utgöra problem för annan tamboskap och tamdjur. Det finns i dag en oro bland befolkningen i de delar av landet som har stor förekomst av varg. Oron påverkar människors vardag. Regeringen tar denna oro på stort allvar och anser bl.a. att vargar inte ska uppehålla sig i tätbebyggda områden eller i närheten av bostäder på landsbygden. I de fall skydds jakt kan bli aktuellt enligt 23 a och 28 §§ jaktförordningen måste den vara rättssäker och ge den som värnar sina djur bra möjligheter till detta. Regeringen avser att se över möjligheterna att förändra utformningen av 28 § för att minska den osäkerhet som kan finnas avseende vad enskilda får göra vid en allvarlig situation.

I län med fåbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar bör vargens förekomst begränsas till de områden där den gör minst skada.

Förbättrad genetik

Tidigare har som mål beslutats att 20 vargindivider som ökar den genetiska variationen i den svenska vargpopulationen ska införas fram till 2014. Mot bakgrund av den förbättrade genetiken bör detta inte vara ett mål för vargens bevarandestatus. Det är dock viktigt att vargar från Finland och Ryssland även fortsättningsvis vandrar till den svensk-norska vargstammen och reproducerar sig. Naturvårdsverket bör även fortsättningsvis arbeta med den genetiska förstärkningen, i första hand med att underlätta för naturligt invandrade vargar att förflytta sig till den vargpopulation som finns i Mellansverige. Naturvårdsverket bör få välja lämplig metod för genetisk förstärkning och slutföra uppdraget om genetisk förstärkning av vargstammen i Sverige enligt regeringens beslut den 20 december 2012 (dnr M2012/3438/Nm).

Vargen har gynnsam bevarandestatus

Mot bakgrund av att referensvärdena för populationsstorlek och utbredningsområde är uppnådda, den starka populationsutvecklingen, den förbättrade genetiken med minskad inavelsgrad och ökad genetisk variation, den lyckade genetiska förstärkningen samt en tillräcklig invandringstakt av vargar från Finland och Ryssland bedömer regeringen att vargen har gynnsam bevarandestatus i Sverige.

8.3 Björnens bevarandestatus

Regeringens förslag: Målen för björnstammen i Sverige är
att björnens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller populationen i Sverige ska vara 1 100–1 400 individer, och
att björnens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län.

Rovdjursutredningens förslag: Björnens referensvärde för populationen i Sverige är minst 1 800 individer. Referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige är delar av Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län samt alla län norr om dessa län. Björnens bevarandestatus i Sverige är för närvarande gynnsam.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har kommenterat björnens bevarandestatus har instämt i utredningens slutsats att bevarandestatusen är gynnsam. *Naturhistoriska riksmuseet* anser att det inte är otvetydigt huruvida samtliga kriterier för gynnsam bevarandestatus är uppfyllda på grund av osäkerheter kring genetisk kontakt österut och beräkningen av referensvärdet för populationsstorlek. *Naturhistoriska riksmuseet*, *Stockholms universitet*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Artdatabanken*, *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald*, *Svenska naturskyddsföreningen*, *Svenska rovdjursföreningen* och *Världsnaturfonden* ifrågasätter avsteget från tumregeln om att den effektiva populationsstorleken ska vara minst 500 djur för att bestämma referensvärdet. *Naturhistoriska riksmuseet* anser att vid avsaknad av kunskap kring genflödet in i populationen bör det provisoriska referensvärdet vara 3 000 individer. *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Artdatabanken* anser att referensvärdet bör vara 3 300 individer då det saknas beräkningar kring invandringens storlek och betydelse. *Världsnaturfonden* och *Svenska rovdjursföreningen* menar att det föreslagna referensvärdet är för lågt och att den nuvarande populationsstorleken om 3 300 är mer realistisk. *Lantbrukarnas riksförbund* har motsatt sig det föreslagna referensvärdet för populationsstorlek och hävdar att nuvarande miniminivå på 1 000 björnar väl räcker för att säkra stammen på sikt och ger välbehövligt förvaltningsutrymme. *Svenska jägareförbundet* har inte instämt med det föreslagna referensvärdet och menar att denna siffra inte är baserad på empiriska data om den svenska björnstammen. *Jägarnas riksförbund* anser att det föreslagna referensvärdet är för högt utifrån de beräkningsmetoder som använts, att Sverige har lokalt kanske världens tätaste björnstam och att referensvärde bör sättas utifrån människans förutsättningar. *Svenska samernas riksförbund* anser att det saknas biologiska och juridiska motiv för referensvärdet 1 800 björnar och anser att miniminivån på 1 000 björnar bör kvarstå. *Sametinget* har reserverat sig angående målnivåer för björn i väntan på resultat från regeringsuppdraget om utformande av förvaltningsverktyg för stora rovdjur utifrån toleransnivå för rennäringen. *Svenska fåravelsförbundet* är positivt inställt till de föreslagna referensvärdena för björn, då man anser att dessa öppnar för ett lättande på restriktiviteten på skydds jakt gentemot enskilda problematiska individer.

Flera remissinstanser har instämt i utredningens förslag att referensvärdet för björnens utbredningsområde ska omfatta det nuvarande utbredningsområdet. *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Artdatabanken*, *Svenska rovdjursföreningen* och *Världsnaturfonden* anser att björnen samtidigt bör ges möjlighet att etablera sig söder om nuvarande utbredningsområde där lämpliga livsmiljöer återfinns. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald*, *Svenska naturskyddsföreningen* och *Världsnaturfonden* har konstaterat att den skandinaviska björnpopulationens genetiska utbyte med den finska populationen inte är klarlagd.

Sametinget anser att det finns utrymme för omfattande skydds jakt på björn för att minska framför allt renkalvförluster under vår och sommar.

Prop. 2012/13:191 *Renägarförbundet* anser att renkalvningsområden ska vara björnfria zoner. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att nuvarande miniminivå för björn räcker väl till för att säkra björnstammen på lång sikt och ger ett välbehövligt utrymme för förvaltningen. *Svenska fåravelsförbundet* anser att man bör ta hänsyn till det samlade rovdjurstryckets påverkan på fårnäringen och då främst den stora populationen av björn i vissa regioner.

Skälen för regeringens förslag: Björnstammen i Skandinavien har under lång tid haft en stadig tillväxt och den totala populationen uppgår till cirka 3 400 individer. Den senaste beräkningen av det totala antalet björnar i Sverige är från 2008 och visar att antalet uppgår till cirka 3 300 individer (2 968–3 667). Under 2012 registrerades 137 björnar i Norge.

Rovdjursutredningen har föreslagit att referensvärdet för björn i Sverige ska vara minst 1 800 individer. Utredningen baserar sitt värde på äldre sårbarhetsanalyser, tumregeln om effektiv populationsstorlek och användande av kriterium D i enlighet med rödlistan. Rovdjursutredningen gjorde dock ingen egen sårbarhetsanalys.

Naturvårdsverket redovisade i januari 2013 en sårbarhetsanalys som visar att minsta livskraftiga populationen för björn i Sverige, Norge och Finland totalt är 35 individer (med kriteriet att populationens utdöenderisk är mindre än 10 procent på 100 år). Analysen visar också att vid en halverad utdöenderisk och där hänsyn har tagits till risk för sällsynta katastrofer blir resultatet en björnpopulation om minst 1 100 individer i de tre länderna sammantaget.

Som referensvärde får enligt art- och habitatdirektivet inte sättas ett lägre värde än när direktivet trädde i kraft, vilket för Sveriges del innebär den 1 januari 1995. Beräkningen är att det vid den tidpunkten fanns mellan 950 och 1 200 björmindivider i Sverige (Kindberg & Swenson 2010, Skattning av björnstammens storlek i Sverige åren 1994 och 2000). Referensvärdet för populationsstorlek ska således sättas högre än denna nivå. Mot bakgrund av björnpopulationens storlek 1995 och den sårbarhetsanalys som redovisats av Naturvårdsverket bör referensvärdet för björn i Sverige vara 1 100–1 400 individer.

Rovdjursutredningen har föreslagit att referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige är delar av Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län samt alla län norr dessa län. Regeringen delar den bedömningen. Referensvärdet för björnens utbredningsområde bör bestämmas i enlighet med utredningens förslag.

Mot bakgrund av att referensvärdena för populationsstorlek och utbredningsområde är uppnådda, bedömer regeringen att björnen har gynnsam bevarandestatus i Sverige.

8.4 Järvens bevarandestatus

Regeringens förslag: Målen för järvstammen i Sverige är
 att järvens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller
 populationen i Sverige ska vara 500–600 individer, och
 att järvens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller
 utbredningsområdet i Sverige ska vara den alpina regionen av fjäll-
 kedjan och fjällnära skogsterräng i Norrbottens, Västerbottens, Jämt-
 lands, Västernorrlands och Dalarnas län.

Rovdjursutredningens förslag: Järvens referensvärde för populationen i Sverige är minst 133 föryngringar motsvarande 850 individer. Referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige är nuvarande utbredningsområde (den alpina zonen längs det mesta av den skandinaviska fjällkedjan och fjällnära skogsterräng). Järvens bevarandestatus i Sverige är för närvarande inte gynnsam.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har kommenterat järvens bevarandestatus har instämt i utredningens slutsats att bevarandestatusen inte är gynnsam. *Svenska jägareförbundet* och *Jägarnas riksförbund* anser att järven har gynnsam bevarandestatus i dag. *Naturhistoriska riksmuseet*, *Stockholms universitet*, *Centrum för biologisk mångfald*, *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* och *Svenska rovdjursföreningen* har ifrågasatt tillförlitligheten på det beräknade referensvärdet för populationsstorlek vilket har gett ett för lågt referensvärde. *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Artdatabanken* anser att referensvärdet är för lågt och föreslår i stället 1 550 järvar. *Svenska Jägareförbundet* anser att referensvärdet 850 järvar är godtyckligt satt och inte är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden gentemot EU. *Svenska samernas riksförbund* anser att förslaget 850 järvar är oacceptabelt och menar att en ökning kommer påverka rennäringen negativt då järven i huvudsak förekommer inom renskötselområdet. *Sametinget* har reserverat sig angående målnivåer för järv i väntan på resultat från regeringsuppdraget om utformande av förvaltningsverktyg för stora rovdjur utifrån toleransnivå för rennäringen, men anser att problemen för samebyarna växer i takt med att järvpopulationen ökar. *Lantbrukarnas riksförbund* menar att det föreslagna referensvärdet för järv kommer att ge rennäringen ytterligare svårigheter. *Gävleborgs jäbodförening* anser att man måste rikta uppmärksamhet på hur järvarna i skogslandet mellan Väster-norrlands och Gävleborgs län betar sig intill fåbodbruk.

Länsstyrelserna i Västerbottens och Jämtlands län, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Artdatabanken*, *Svenska naturskyddsföreningen*, *Svenska rovdjursföreningen* och *Världsnaturfonden* anser att referensvärdet för järvens utbredningsområde i Sverige, utöver den alpina regionen, även bör omfatta de norra delarna av den boreala regionen, dvs. det nordliga skogsområdet nedanför fjällkedjan. *Sametinget* och *Renägarförbundet* anser att inriktningen bör vara ett större utbredningsområde för järven som omfattar skogslandet i södra Norrland utanför renskötselområdet och inte i renarnas vinterbetsområde. *Statens veterinärmedicinska an-*

Prop. 2012/13:191 *stalt, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska rovdjursföreningen och Världsnaturfonden* anser att genutbytet mellan delpopulationerna i den skandinaviska järvstammen och geninflödet från Finland och Ryssland är oklart och att man bör undersöka detta närmare.

Skälen för regeringens förslag: Järvstammen i Skandinavien har sedan år 2000 haft en stadig tillväxt och den totala populationen uppgår till cirka 1 150 individer. Den senaste uppskattningen av antalet järvar i Sverige är från 2012 och visar att antalet då uppgick till cirka 750 individer (668–835). Under 2012 uppskattades att det fanns cirka 400 järvar i Norge.

Rovdjursutredningen har föreslagit att referensvärdet för järv i Sverige ska vara minst 850 individer. Utredningen har baserat sitt värde på äldre sårbarhetsanalyser och tumregeln om effektiv populationsstorlek. Rovdjursutredningen genomförde dock ingen egen sårbarhetsanalys.

Naturvårdsverket redovisade i januari 2013 en sårbarhetsanalys som visar att minsta livskraftiga populationen för järv i Sverige, Norge och Finland totalt är 150 individer (med kriteriet att populationens utdöenderisk är mindre än 10 procent på 100 år). Analysen visar också att vid en halverad utdöenderisk jämfört med beräkningen av minsta livskraftiga population och där hänsyn har tagits till risk för sällsynta katastrofer blir resultatet en järvpopulation om minst 500 individer i de tre länderna sammantaget.

Som referensvärde får enligt art- och habitatdirektivet inte sättas ett lägre värde än när direktivet trädde i kraft, vilket för Sveriges del innebär den 1 januari 1995. Uppskattningen är att det vid den tidpunkten förekom cirka 70 föringringar i Sverige, vilket motsvarar cirka 500 järvindivider. Referensvärdet för populationsstorlek ska således sättas högre än denna nivå. Mot bakgrund av järvpopulationens storlek 1995 och den sårbarhetsanalys som redovisats av Naturvårdsverket bör referensvärdet för järv i Sverige vara 500–600 individer.

Rovdjursutredningen har föreslagit att referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige ska vara nuvarande utbredningsområde (den alpina zonen längs det mesta av den skandinaviska fjällkedjan och fjällnära skogsterräng). Regeringen delar den bedömningen. Referensvärdet för utbredningsområdet för järv bör preciseras till att gälla den alpina regionen av fjällkedjan och fjällnära skogsterräng i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Dalarnas län.

Mot bakgrund av att referensvärdena för populationsstorlek och utbredningsområde är uppnådda bedömer regeringen att järven har gynnsam bevarandestatus i Sverige.

8.5 Lodjurets bevarandestatus

Regeringens förslag: Målen för lodjursstammen i Sverige är
att lodjurets referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller populationen i Sverige ska vara 700–1 000 individer, och
att lodjurets referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara hela Sverige förutom Gotlands län.

Rovdjursutredningens förslag: Lodjurets referensvärde för populationen i Sverige är minst 200 föryngringar motsvarande 1 200 individer. Referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige är den alpina och boreala regionen, i Götaland och Svealand begränsad till fastlandets skogs- och mellanbygder. Lodjurets bevarandestatus i Sverige är för närvarande gynnsam.

Remissinstanserna: *Naturhistoriska riksmuseet, Stockholms universitet, Centrum för biologisk mångfald, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* och *Svenska rovdjursföreningen* har ifrågasatt tillförlitligheten på det beräknade referensvärdet för populationsstorlek vilket har gett ett för lågt referensvärde. *Sametinget* har reserverat sig angående miniminivåer med motiveringen att miniminivåer för en art åt gången inte är trovärdig rovdjurspolitik. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att referensvärdet för den svenska lodjurspopulationen bör vara minst 1 500 individer. *Sveriges lantbruksuniversitet, Artdatabanken, Svenska naturskyddsföreningen* och *Svenska rovdjursföreningen* anser att det föreslagna referensvärdet om 1 200 individer är för lågt då det understiger populationsstorleken om 1 300 lodjur vid Sveriges inträde i EU år 1995. *Världsnaturfonden* anser att referensvärdet för populationsstorlek bör beräknas med hjälp av tumregeln om att den effektiva populationsstorleken ska vara minst 500 djur och att det föreslagna värdet om 1 200 lodjur bör justeras uppåt. *Svenska jägareförbundet* och *Svenska samernas riksförbund* anser att referensvärdet bör vara cirka 700 individer, vilket motsvarar lodjurets populationsstorlek vid Sveriges inträde i EU och att föreslagna referensvärde om 1 200 kommer att försvåra den regionala förvaltningen. *Svenska jägareförbundet* menar att utredningen inte har nöjt sig med att säkra en låg risk för utdöende för lodjuret, utan valt att utgå från målet att bevara 95 procent av den genetiska variationen, vilket förbundet inte anser att art- och habitatdirektivet kräver. *Jägarnas riksförbund* menar att stammen bör begränsas till en nivå som är acceptabel för berörda människor. *Lantbrukarnas riksförbund* menar att den föreslagna referensnivån är för hög, då en minskning av lodjursstammen i delar av Sverige kan föra populationen som helhet under målnivån vilket försvårar förvaltning genom licensjakt i de delar av landet där populationen är fortsatt hög. *Svenska fåravelsförbundet* ser den föreslagna referensnivån som ett steg i rätt riktning och önskar att fokus fortsättningsvis läggs på att anpassning nedåt sker med en tydlig avsikt att specifikt minska lodjurens skadeeffekter.

Länsstyrelserna i Uppsala och Västerbottens län, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Artdatabanken och *Världsnaturfonden* har ifrågasatt begränsningen av lodjurets utbredning i Götaland och Svealand till fastlandets skogs- och mellanbygder. *Svenska jägareförbundet* anser att lodjurets utbredningsområde vid Sveriges inträde i EU bör utgöra dess referensvärde för utbredningsområdet. *Gävleborgs fåbodbrukarförening* anser att områden med fåbodbruk kan undantas från det föreslagna referensområdet.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Jönköpings län har framhållit att lodjursstammen i det södra förvaltningsområdet ännu är mycket gles och att antalet föryngringar, trots en förväntad ökning, har uteblivit. *Länsstyrelsen i Hallands län* har efterfrågat kommentarer om hur hänsyn bör tas till föryngringar av lodjur utanför referensområdet då länet delvis utgör

Prop. 2012/13:191 en del av den kontinentala zonen som inte ingår i det föreslagna referensvärdet för lodjurets utbredning. *Länsstyrelserna i Södermanlands och Jönköpings län* saknar en analys av lodjursstammens situation i Götaland.

Naturhistoriska riksmuseet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen i Hallands län, Svenska naturskyddsföreningen och Svenska rovdjursföreningen anser att det finns en osäkerhet kring om lodjursstammen i Skandinavien har utbyte med den finska lodjursstammen och att det är viktigt med sådant genetiskt utbyte.

Skälen för regeringens förslag: Lodjursstammen i Skandinavien har efter år 2000 haft en stabil tillväxttakt och den totala populationen uppgår i dag till cirka 2 150 individer. Den senaste uppskattningen av antalet lodjur i Sverige är från 2010/11 och visar att antalet uppgår till cirka 1 650 individer (1 400–1 900). Under 2010 registrerades 500 lodjur i Norge.

Rovdjursutredningen har föreslagit att referensvärdet för lodjur i Sverige ska vara minst 1 200 individer. Utredningen har baserat sitt värde på äldre sårbarhetsanalyser och tumregeln om effektiv populationsstorlek. Rovdjursutredningen genomförde dock ingen egen sårbarhetsanalys.

Naturvårdsverket redovisade i januari 2013 en sårbarhetsanalys som visar att minsta livskraftiga populationen för lodjur i Sverige, Norge och Finland totalt är 210 individer (med kriteriet att populationens utdöenderisk är mindre än 10 procent på 100 år). Analysen visar också att vid en halverad utdöenderisk jämfört med beräkningen av minsta livskraftiga population och där hänsyn har tagits till risk för sällsynta katastrofer blir resultatet en lodjurspopulation om minst 700 individer i de tre länderna sammantaget.

Som referensvärde får enligt art- och habitatdirektivet inte sättas ett lägre värde än när direktivet trädde i kraft, vilket för Sveriges del innebär den 1 januari 1995. Utredningen om de stora rovdjuren och Rovdjursutredningen anger i sina betänkanden att Artdatabankens officiella siffra för 1995 angav att det då fanns 700 lodjur i Sverige. Referensvärdet för populationsstorlek ska således sättas högre än denna nivå. Mot bakgrund av lodjurspopulationens storlek 1995 och den sårbarhetsanalys som redovisats av Naturvårdsverket bör referensvärdet för lodjur i Sverige vara 700–1 000 individer.

Rovdjursutredningen har föreslagit att referensvärdet för utbredningsområdet i Sverige är den alpina och boreala regionen, i Götaland och Svealand begränsad till fastlandets skogs- och mellanbygder. Regeringen delar den bedömningen. Referensvärdet för lodjurets utbredningsområde bör bestämmas i enlighet med utredningens förslag.

Mot bakgrund av att referensvärdena för populationsstorlek och utbredningsområde är uppnådda, bedömer regeringen att lodjuret har gynnsam bevarandestatus i Sverige.

8.6 Kungsörnens bevarandestatus

Regeringens förslag: Målen för kungsörnsstammen i Sverige är
att kungsörnens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller populationen i Sverige ska vara totalt 150 registrerade häckande par, och
att kungsörnens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara hela landet.

Rovdjursutredningens bedömning: Kungsörn bör omfattas av de övergripande målen för rovdjurspolitiken.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter i frågan.

Skälen för regeringens förslag: I Rovdjursutredningens uppdrag att utvärdera målen för rovdjursstammarnas utveckling ingick inte kungsörnen. Rovdjursutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att även kungsörn skulle kunna ingå i förslaget till det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken men att frågan låg utanför utredningens uppdrag. Regeringen delar utredningens uppfattning och föreslår i avsnitt 7 att kungsörnen ingår i det övergripande och långsiktiga målet. Regeringen anser att kungsörnen ska betraktas som en del av de stora rovdjuren i likhet med tidigare propositioner En sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57) och En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210). Kungsörnens bevarandestatus bör därmed bedömas i likhet med de övriga stora rovdjursarterna.

Kungsörnen omfattas av fågeldirektivets bilaga 1 som anger att EU:s medlemsstater ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationer av de fågelarter som direktivet omfattar på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå. Kungsörn omfattas inte av art- och habitatdirektivet och dess krav på att uppnå gynnsam bevarandestatus men enligt riktlinjerna för jakt enligt fågeldirektivet ska kravet på gynnsam bevarandestatus tillämpas även på fågelarterna i fågeldirektivet. Kungsörn omfattas även av regeringens beslutade preciseringar till miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv som bl.a. anger att bevarandestatusen för naturligt förekommande arter i Sverige ska vara gynnsam. Därför bör kungsörnen behandlas som övriga rovdjursarter i denna proposition och referensvärden bör bestämmas.

Riksdagen beslutade 2001 om en miniminivå för kungsörn om 600 årliga häckningar (prop. 2000/01:57). Som skäl för regeringens förslag angavs att den svenska populationen som då beräknades till 600 häckande par var tillräckligt stor för att arten långsiktigt skulle finnas kvar i landet.

Utredningen om de stora rovdjuren bedömde i sitt betänkande Rovdjuren och deras förvaltning (SOU 2007:89) att den svenska kungsörnsstammen med god marginal uppnått gynnsam bevarandestatus. Resultat från inventeringar visar att under åren 2000–2012 registrerades totalt mellan 105 och 305 häckningar. Den svenska kungsörnspopulationen kan uppskattas till mellan 600 och 750 häckande par.

Prop. 2012/13:191 Mot bakgrund av det tidigare riksdagsbeslutet och resultat från inventeringar bör referensvärdet för gynnsam bevarandestatus för kungsörn i Sverige vara totalt 150 registrerade häckande par.

Kungsörn förekommer med en gemensam population i Sverige, Norge och Finland. I Sverige förekommer kungsörn över hela landet även om den inte häckar i alla län. Referensvärdet för kungsörnens utbredningsområde i Sverige bör vara hela landet.

Mot bakgrund av populationsutvecklingen och att referensvärdena för populationsstorlek och utbredningsområde är uppnådda bedömer regeringen att kungsörnen har gynnsam bevarandestatus i Sverige.

9 Förvaltning av stora rovdjur med jakt

Varg, björn och lodjur är strikt skyddade enligt art- och habitatdirektivet. Direktivets artikel 16.1 a–e reglerar möjligheten till undantag från skyddskraven. Järv omfattas av liknande bestämmelser i Bernkonventionen (1979 års konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö). Kungsörn är skyddad enligt fågeldirektivet. Artikel 9 i direktivet beskriver förutsättningarna för undantag från det strikta skyddet av fåglar. Direktivets förutsättningar för undantag från det strikta skyddet i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet genomförs med bestämmelser i jaktförordningen (1987:905) och artskyddsförordningen (2007:845).

9.1 Delegering av beslutanderätt om jakt

Regeringens bedömning: Delegering till länsstyrelsen av beslutanderätten avseende skyddsjakt på stora rovdjur bör ske utan begränsning, även till län som saknar reproducerande stam av den aktuella arten. Då ett rovdjursförvaltningsområde har uppnått miniminivån för en art, bör delegering av beslut om licensjakt kunna ske till samtliga länsstyrelser som ingår i förvaltningsområdet utan begränsning.

Vargkommitténs förslag: Regionala myndigheter ges mandat att besluta om licensjakt efter rovdjur, om arterna på nationell nivå ligger inom intervallet för gynnsam bevarandestatus och om de överstiger beslutade regionala miniminivåer. Licensjakten får inte innebära att de regionala målen underskrids. Länsstyrelserna ges mandat att besluta om skyddsjakt efter rovdjur så snart de förekommer regelbundet i berörda län.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* anser att EU-rätten begränsar Sveriges möjligheter att ta fram helt egna kriterier och anser att beslut om licensjakt kan tas om arten har gynnsam bevarandestatus och lagstiftningens kriterier är uppfyllda, men att de första besluten bör tas på nationell nivå tills det är klarlagt vilka kriterier som ska vara uppfyllda. *Länsstyrelserna* och *Hovrätten för Övre Norrland* är överlag positiva till kommitténs förslag och anser att förvaltningen ytterligare bör regionaliseras. *Förvaltningsrätten i Stockholm* har ifrågasatt om förslaget är en ny

ordning mot bakgrund av att Naturvårdsverket redan har möjligheten att delegera beslut om licens- och skydds jakt. *Svenska jägareförbundet*, *Svenska kennelklubben* och *Sveriges jordägareförbund* anser att rovdjursförvaltningen bör regionaliseras i ännu högre utsträckning. Flertalet länsstyrelser anser att kommitténs uttryck om regelbunden förekomst måste definieras och att det bara bör gälla för stationära vargar. *Svenska naturskyddsföreningen* och *Världsnaturfonden* anser att det är rimligt att på olika sätt förenkla skyddsjakten, så länge besluten fattas på ett förutsebart och rättssäkert sätt, och med stöd i lagstiftningen, där art- och habitatdirektivet lägger en ofrånkomlig ram. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att det är högre sannolikhet att en varg som angriper renar i norra Sverige är en invandrad genetiskt viktig varg jämfört med vargar som angriper tamdjur i södra Sverige och att man därför bör ha en differentierad hantering av skydds jaktbesluten. *Uppsala* och *Stockholms universitet* är tveksamma till ytterligare regionalisering av beslutsfattandet. *Svenska rovdjursföreningen* har förordat att en utvärdering görs av regionaliseringen innan den utvidgas ytterligare.

Inför ett informationsmöte den 11 april 2013 som Landsbyggsdepartementet arrangerade om areella näringar och utveckling av rovdjursstammarna ställdes frågan om den nuvarande modellen för delegation av skydds jakt och licens jakt fungerar samt vad som skulle kunna förbättras. *Naturvårdsverket* samt *Länsstyrelserna i Västernorrlands, Västerbottens, Gävleborgs, Norrbottens, Dalarnas, Västra Götalands och Västmanlands län* anser att delegeringen fungerat i huvudsak bra. *Länsstyrelserna i Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Gävleborgs län* anser att ett nationellt uppföljningssystem saknas. *Länsstyrelsen i Hallands län* har pekat på otydligheter när både länsstyrelser och Naturvårdsverket kan besluta om jakt efter en art inom samma rovdjursförvaltningsområde. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att Naturvårdsverket bör utforma transparenta och tydliga riktlinjer för hur antalet beräknas om delegeringen sker med tak. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att reformen fungerar bra administrativt men att den ger små möjligheter till en ekosystembaserad adaptiv förvaltning baserad på regionala mål för skador och påverkan på bytesdjur. *Länsstyrelsen i Örebro län* har pekat på problem med inlåsnings effekter då rovdjursförvaltningsområdet som helhet når upp till sin miniminivå men där enskilda län som ingår i området inte når upp till sina egna miniminivåer – då ges en delegation med tak, vilket försvårar förvaltningen för de län som uppnår miniminivån.

Skälen för regeringens bedömning

Delegering

Möjligheten att delegera beslut om jakt från Naturvårdsverket till en länsstyrelse infördes efter regeringens proposition En ny rovdjursförvaltning (2008/09:210). En grundförutsättning för delegering av både skydds jakt och licens jakt är att det finns en reproducerande stam av arten i länet. Med reproducerande stam avses att en förnygring av arten har konstaterats i länet under var och en av de tre föregående inventerings säsongerna. Naturvårdsverkets beslut om delegering har alltså baserats på inventeringsresultat från föregående säsonger.

Prop. 2012/13:191 Om en art finns i ett så stort antal att det överstiger såväl miniminivån för ett län som för det rovdjursförvaltningsområde som länet ingår i, får Naturvårdsverket enligt 24 a § jaktförordningen (1987:905) delegera beslutsrätten för både skydds- och licensjakt utan att ange det högsta antalet djur som får fällas, dvs. utan ett tak. En sådan delegering ställer höga krav på länsstyrelserna inom rovdjursförvaltningsområdet att ta ansvar för sin del av den nationella politiken. Det finns vidare ett utrymme för Naturvårdsverket att, enligt 24 b § jaktförordningen, till länsstyrelsen i ett län med reproducerande stam delegera beslutanderätten för skydds- och licensjakt även om förekomsten understiger miniminivåerna för länet och området, eller om miniminivå saknas. Naturvårdsverket ska i ett sådant fall ange det högsta antal individer som får fällas under ett år, dvs. beslutet om delegering ska förenas med ett tak.

Enligt remissinstanserna fungerar möjligheten till delegering av beslutanderätten relativt väl, även om det finns vissa invändningar avseende de otydligheter som kan uppstå när både Naturvårdsverket och en länsstyrelse har beslutanderätt beträffande skyddsjakt på samma rovdjursart inom samma rovdjursförvaltningsområde. Regeringens uppfattning är dock att förutsättningarna för delegering av beslut om skyddsjakt kan förenklas.

Regeringen bedömer att samtliga stora rovdjursarter nu har uppnått gynnsam bevarandestatus (se avsnitt 8.2–8.6). Flera av arterna förefaller sprida sig och etablera sig på platser där de tidigare inte har funnits. Problemet med allvarliga skador av varg finns numera i hela landet, eftersom unga vargar vandrar långa sträckor i sitt sökande efter ett eget revir. Det är därför helt naturligt att unga vargar kan påträffas i hela landet och att de kan orsaka skador även utanför vargens huvudsakliga utbredningsområde. Skadesituationen blir ofta allvarligare i områden utanför vargens kärnområde, dels därför att tätheten av tamdjursbesättningar är högre där, dels eftersom det inte finns samma beredskap för rovdjursangrepp i områden där rovdjur sällan förekommer. Skåne är ett exempel på ett område med ett stort antal tamdjursbesättningar och en relativt liten beredskap för vargangrepp. Under 2012 uppvisade Skåne flest skador av varg på tamdjur (utom ren) i hela landet.

Det finns dessutom förväntningar på att lodjur och möjligen även björn ska sprida sig inom och till det södra förvaltningsområdet. När det gäller järv förekommer den i renskötselområdet samt i skogslandet i Gävleborgs och Västernorrlands län. Skadorna av järv är till övervägande del skador på renskötsel. Länsstyrelserna i län med järv har i dag en god kunskap om såväl järvens utbredning och sårbarhet som dess skadegörelse på rennäringen.

Skyddsjakt

Vargkommittén har föreslagit att länsstyrelserna ges mandat att besluta om skyddsjakt efter rovdjur så snart de förekommer i berörda län. Kommitténs bedömning är att en utökad delegering av skyddsjakt endast marginellt kommer att öka avskjutningen och det kommer inte att påverka frågan om Sverige klarar av att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för rovdjursarterna eller inte. Regeringen delar den bedömningen. Det är en styrka om besluten om skyddsjakt fattas regionalt på de platser där

problem med rovdjur uppstår. Länsstyrelserna är väl skickade att bedöma frågor om skydds jakt och bör därmed kunna besluta självständigt om skydds jakt.

Mot denna bakgrund bör Naturvårdsverket kunna delegera beslutanderätten avseende skydds jakt för samtliga rovdjursarter till länsstyrelserna i samtliga län, dvs. även de län som saknar en reproducerande stam av stora rovdjur.

Delegeringen till länsstyrelserna bör kunna ske utan att Naturvårdsverket anger ett visst antal djur för delegationen. Samma bedömning av möjlighet till annan lämplig lösning, skadans art och om gynnsam bevarandestatus för arten påverkas behöver göras oavsett om det är Naturvårdsverket eller länsstyrelsen som är ansvarig myndighet. Förslaget föranleder ändringar i jaktförordningen.

Licensjakt

Enligt jaktförordningen gäller som förutsättning för delegering av beslut om licensjakt till länsstyrelserna att antalet föryngringar för en viss art ska överstiga de fastställda miniminivåerna för både länet och rovdjursförvaltningsområdet. Denna förutsättning uppfattas av vissa remissinstanser som ett problem i de fall då miniminivåerna överskrids för området men endast i något eller några län inom rovdjursförvaltningsområdet. Enligt länsstyrelsen i Örebro län har det i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet – där miniminivån för lodjur är nådd – uppstått en inlåsningseffekt i förvaltningen av lodjur för flera län när ett av länen inte uppnår sitt förvaltningsmål. Detta försvårar förvaltningen i de län som uppnår miniminivån eftersom delegationen till länsstyrelserna inom rovdjursförvaltningsområdet då sker med ett angivet antal djur som högst får fallas, dvs. med ett tak. Länsstyrelsen i Värmlands län anser att det krävs en starkare koppling mellan regionala förhållanden och den kvot som delegeras.

Regeringen delar länsstyrelsernas bild av de problem som kan uppstå då miniminivån för rovdjursförvaltningsområdet har uppnåtts men inte nivån för vart och ett av länen. Om miniminivåerna uppnås för rovdjursförvaltningsområdet som helhet, men inte för vissa län inom området, är förhållandet oundvikligen sådant att miniminivåerna i minst ett annat län kommer att överskridas. I sådana län, där miniminivåerna överskrids, är det särskilt viktigt att ge utrymme för en adaptiv ekosystembaserad förvaltning där hänsyn kan tas till bl.a. vikande populationer av bytesdjur och socioekonomiska faktorer. Det finns annars risk för att betydande skador uppstår i det länet eller att rovdjurets påverkan på sina bytesdjur är orimligt stor. Vikande populationer av bytesdjur och omfattande angrepp på tamdjur kan påverka acceptansen för stora rovdjur negativt, vilket i sin tur kan leda till en bristande legitimitet för rovdjursförvaltningen. Under förhållanden där en länsvis miniminivå överskrids men där förvaltningsområdet ännu inte har uppnått sin miniminivå kan det finnas en god förståelse för att handlingsutrymmet är begränsat. Ett begränsat handlingsutrymme är svårare att motivera då miniminivån för området har uppnåtts.

Det är viktigt att det regionala ansvaret för förvaltningen av stora rovdjur samordnas på en högre nivå än länsnivå, bl.a. eftersom rovdjurens

Prop. 2012/13:191 hemområden och revir inte sällan är länsöverskridande och därför att en sådan förvaltning ger en bättre helhetssyn. Om miniminivån uppnås på rovdjursförvaltningsområdesnivå, bör det ge en ökad en möjlighet till adaptivitet i förvaltningen av stora rovdjur för de län som ingår i området. Det bör således räcka med att miniminivån uppnås på förvaltningsområdesnivå för att alla länsstyrelser inom området ska få ta ansvar för licensjakt utan att Naturvårdsverket anger det högsta antal djur som får fällas. Delegation bör alltså även kunna ske till de län inom området som inte har nått sin miniminivå.

En följd av ändringarna om utökad delegation till den regionala nivån är att länsstyrelsens beslut om jakt får överklagas till Naturvårdsverket.

Uppföljning

Vargkommittén har framhållit att en ökad regionalisering inte ska äventyra de nationella målen om gynnsam bevarandestatus. Regeringen delar den uppfattningen.

Av 24 c § jaktförordningen framgår bl.a. att Naturvårdsverket fortlöpande ska bedöma om möjligheten att jaga rovdjur med stöd av beslut enligt 24 a och 24 b §§ försvårar möjligheten att uppnå gynnsam bevarandestatus samt om möjligheten annars utnyttjas i stor omfattning. Trots det anger flera remissinstanser att det finns en brist på uppföljning av den jakt som bedrivits och de beslut som tagits på olika nivåer inom förvaltningen. Naturvårdsverket bekräftar bilden med beskedet att verket inte har haft tillräckligt med resurser för att följa upp alla beslut om skydds- och jakt. Länsstyrelsen i Västerbottens län har efterfrågat ett bra sätt att följa antalet beslut om beviljad jakt och fällda djur. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att förbättringar kan göras i processen när det gäller systemet för återrapportering av licens- och skydds- och jakt. De anser att rapporteringen kan formaliseras, till exempel med färdiga formulär där det tydligt framgår vilken information som ska rapporteras.

En adaptiv ekosystembaserad förvaltning av de stora rovdjuren ställer höga krav på en fullgod uppföljning av antalet djur som fälls, såväl som kvalitetssäkrade resultat från utförda inventeringar av rovdjursbestånden. Naturvårdsverket bör därför se till att sådan statistik samlas in i Sverige och lagras på lämpligt sätt samt att data samordnas på populationsnivå med norska data. Länsstyrelserna svarar för insamling och uppföljning av annan statistik om exempelvis rovdjurens påverkan på näringar och biologisk mångfald.

Naturvårdsverket bör säkerställa att det finns ett kvalitetssäkrat uppföljningssystem där alla beslut om jakt samt utfallet av beviljade jakter registreras. Ett sådant system bör ge underlag för Naturvårdsverket att garantera att gynnsam bevarandestatus inte äventyras för de stora rovdjuren, vare sig på nationell nivå eller på förvaltningsområdesnivå. Det är viktigt att ha ett uppföljningssystem som konsekvent uppdateras.

9.2 Skydds jaktens praktiska genomförande

Regeringens bedömning: Huvudregeln bör även fortsättningsvis vara att sökanden genomför och bekostar beviljad skydds jakt. Länsstyrelsen bör på samma sätt som i dag få göra avsteg från detta.

Rovdjursutredningens bedömning: Länsstyrelsen bör på lämpligt sätt verkställa och utföra beslutad skydds jakt efter björn, järv, lodjur och varg. Länsstyrelserna bör kunna begära extra medel från en nationell pott för skydds jakt för att täcka sina kostnader i samband med skydds jakt.

Remissinstanserna: Endast två av femton länsstyrelser anser att de bör ha ansvaret för genomförandet av skydds jakten. Dessa två stöds av bl.a. *Svenska samernas riksförbund* och *Statens veterinärmedicinska anstalt* medan bl.a. *Jägarnas riksförbund* och *Svenska rovdjursföreningen* har motsatt uppfattning.

Inför ett informationsmöte den 11 april 2013 fick länsstyrelserna frågan om verkställigheten vid beslut om skydds jakt fungerar eller om den är förenad med villkor eller brist på villkor som gör den svår att verkställa samt frågan vem som verkställer jakten. *Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens, Norrbottens, Dalarnas, Västernorrlands och Västmanlands län* anser att de under vissa förutsättningar bistår i verkställigheten av skydds jakt. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har som praxis att skydds jakt utförs gemensamt av länsstyrelsen och sökanden där vardera parten står för sin del av kostnaderna. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har en beredskap för att verkställa jakten även om behovet hittills inte har uppstått. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att den praktiska jakten inte bör utföras av länsstyrelsen men att myndigheten bör sköta det övriga arbetet runt jakten. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att det vore logiskt om myndigheten hade möjlighet att verkställa skydds jaktens beslut eftersom länsstyrelsen numera får besluta om skydds jakt på myndighetens initiativ. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är tveksam till att bidra i verkställigheten av skydds jakt eftersom det på längre sikt kan resas mer långtgående krav på att sådan jakt ska utföras av myndigheterna. Flera län anser att medel för detta ändamål behöver tillföras samt att finansieringen är oklar. *Länsstyrelserna i Gävleborgs och Örebro län* anger bristande ekonomiska resurser som anledning till att länsstyrelsen inte är behjälplig med verkställigheten.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns en stor variation mellan hur länsstyrelserna förhåller sig till verkställigheten av skydds jakt. I vissa län har länsstyrelsen utfört hela eller delar av jakten och stått för hela eller delar av kostnaderna i samband med detta, medan andra län endast har godkänt skydds jaktens ansökningar och sedan låtit den skadedrabbade stå för själva jakten och kostnaderna i samband med den. Rovdjursutredningen har pekat på att eftersom utförandet av skydds jakt kan vara dyrt kan detta få långtgående konsekvenser för den enskilde inte minst i de norra delarna av landet där helikopter ibland är ett krav för en effektiv skydds jakt. Det finns vidare de som inte har möjlighet att utföra skydds jakt då de inte har jaktlicens.

Prop. 2012/13:191 Regeringen anser att en ordning där länsstyrelsens personal ska ombesörja skyddsjakt på annans mark strider mot den jaktliga tradition som råder i landet, där jakträtten är kopplad till en nyttjanderätt av marken. Det är inte statens ansvar att utföra skyddsjakt annat än när sådan jakt har initieras av en myndighet. Däremot kan staten vara sökanden behjälplig i viss mån. Svenska jägareförbundet har ett statligt uppdrag att bistå myndigheterna med råd och förslag till åtgärder i det praktiska genomförandet av skyddsjakt och andra förebyggande åtgärder. Förbundets kunskaper bör kunna användas vid utformning av skyddsjakt, men det är de lokala jägarna som även fortsättningsvis bör vara ansvariga för jaktens bedrivande. Verkställighet av skyddsjakt bör därför som huvudregel ombesörjas av den som har ansökt om skyddsjakten.

Det finns dock omständigheter som talar för att länsstyrelsen – i likhet med vad som redan sker – bör kunna bidra med medel och bistå med verkställighet i vissa fall. Det kan exempelvis handla om skyddsjakt efter stora rovdjur i väglöst land, skyddsjakt efter sådana arter som järv och varg samt björnhonor med ungar, där det i dag kan saknas beprövade jaktmetoder eller då det finns omständigheter som gör att besluten måste genomföras särskilt skyndsamt. För avlivning av en potentiellt farlig björn inom tätbebyggt område svarar dock i första hand polismyndigheten enligt 9 § jaktlagen (1987:259). I första hand bör dock skyddsjaksbesluten utformas på ett sådant sätt att relevanta hjälpmedel vid jakt får användas och att utomstående jägare i görligaste mån kan anlitas.

10 Den regionala förvaltningen av rovdjur

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för förvaltningen av varg, björn, järv, lodjur och kungsörn.

Naturvårdsverket ska enligt förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av den svenska miljöpolitiken. Enligt instruktionen är Naturvårdsverket den centrala nationella förvaltningsmyndigheten på miljöområdet för bl.a. biologisk mångfald. Naturvårdsverket ska särskilt ansvara för frågor om bl.a. jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen. Regeringen beslutar årligen om regleringsbrev för Naturvårdsverket och att anslag får användas för kostnader som avser bl.a. viltförvaltning, åtgärder som har anknytning till förstärkning av vargstammens genetik, rovdjursinventeringar och rovdjursinformation. Anslaget får även användas för visst arbete vid länsstyrelserna avseende samma ändamål. Naturvårdsverket har alltså ett övergripande ansvar för skyddet av hotade arter i landet och för förvaltningen av de stora rovdjuren, och är den centralt ansvariga jaktmyndigheten. Enligt instruktionen ska Naturvårdsverket även delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt samt bl.a. inom sitt ansvarsområde särskilt bidra med underlag och expertkunskap och ansvara för internationell rapportering inom sitt ansvarsområde.

Licensjakt används bl.a. för att begränsa rovdjursstammarnas storlek. Syftet med skyddsjakt är främst att ta hand om rovdjur som orsakar eller riskerar att orsaka allvarlig skada. Naturvårdsverket får fatta beslut enligt jaktförordningen (1987:905) om skyddsjakt och licensjakt på björn, varg, järv och lodjur samt på skyddsjakt på örn. Enligt jaktförordningen får Naturvårdsverket för närvarande överlämna till länsstyrelsen att besluta om skyddsjakt eller licensjakt efter björn och lodjur under förutsättning att det finns en reproducerande stam av arten inom länet och att antalet föryngningar för arten i länet och i det rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna enligt förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn.

Efter förslag av samverkansråden (se avsnitt 10.2) fastställer Naturvårdsverket dels miniminivåer för förekomsten av björn och lodjur i rovdjursförvaltningsområdena och länen, dels regionala nivåer för förekomsten av varg och järv i rovdjursförvaltningsområdena, dels inriktningen för förekomsten av varg och järv i länen. Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna inom ramen för de nationella målen för respektive art och med hänsyn till arternas naturliga utbredningsområden, dvs. se till att summan av nivåerna på länsnivå inte understiger de nationella mål som riksdagen fastställt för arterna.

En annan viktig uppgift för Naturvårdsverket är att ta fram och fastställa nationella förvaltningsplaner. Detta har under 2012 och 2013 gjorts för björn, varg, järv, lodjur och kungsörn. Utifrån de nationella förvaltningsplanerna tar sedan länsstyrelserna fram regionala förvaltningsplaner.

Naturvårdsverket har under åren 2009 till 2013 genomfört ett antal regeringsuppdrag om genomförande av rovdjurspolitiken, t.ex. toleransnivå för rennäringen gällande förekomsten av stora rovdjur (uppdraget genomfördes i samråd med Sametinget), om kompensationsåtgärder vid naturlig invandring av vargar med östligt ursprung till Sverige och vid utsättning av varg, om förslag till informationscentrum om rovdjur, om genetisk förstärkning av vargstammen, om sårbarhetsanalyser för de stora rovdjuret, om förvaltningsplaner för de stora rovdjuret samt om riktlinjer för skyddsjakt och bevarande av en genetiskt viktig varg i renskötseområdet.

Sametinget

Sametinget är den centrala förvaltningsmyndigheten för samefrågor och ansvarar bl.a. för bidrag och ersättningar vid rovdjursförekomst i renskötseområdet.

Sametinget inrättades 1993 efter beslut av riksdagen som ett folkvalt organ och en central förvaltningsmyndighet under regeringen. Dess uppgifter framgår av 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433). Till uppgifterna hör bl.a. är att besluta om fördelning av statens bidrag till samisk kultur och samiska organisationer samt andra medel som ställs till samernas förfogande, att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att hänsyn tas till samiska behov, däribland rennäringens intressen, vid utnyttjande av mark och vatten. Sametinget administrerar bidrag för förebyggande åtgärder och ersättningar för rovdjursdödade renar enligt viltskadeförordningen (2001:724).

Prop. 2012/13:191 Sametinget är sedan den 1 januari 2007 förvaltningsmyndighet inom rennäringens område vilket innebär att en rad uppgifter som tidigare utfördes av Statens jordbruksverk och länsstyrelserna nu utförs av Sametinget.

Medverkan i samhällsplaneringen handlar för Sametingets del om att yttra sig i frågor som rör de samiska näringarna genom att delta i arbetsgrupper som hanterar samiska frågor vid olika myndigheter. I de arbetsuppgifter som Sametinget fick 2007 ingår att utfärda föreskrifter och författningar som rör rennäringen. Sametinget har föreskriftsrätt när det gäller bidrag och ersättningar vid rovdjursförekomst. Sametinget är remissinstans avseende beslut om skydds jakt inom renskötselområdet.

I regleringsbrevet för Sametinget regleras användningen av viltskadeanslaget med bl.a. angivande av ersättningsnivåerna för skador på ren för olika förekomster av rovdjur i renskötselområdet.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är de regionala förvaltningsmyndigheterna för förvaltningen av varg, björn, järv, lodjur och kungsörn.

Länsstyrelserna ska enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som länsstyrelserna ansvarar för en stor del av den operativa förvaltningen av de stora rovdjuren. I de fall Naturvårdsverket har delegerat beslutanderätt enligt jaktförordningen (1987:905) i ärenden som gäller skydds- och licensjakt beslutar länsstyrelsen även i sådana ärenden.

Sedan 2010 ska det finnas en viltförvaltningsdelegation vid varje länsstyrelse. En viltförvaltningsdelegation är ett organ inom länsstyrelsen för samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länet. Viltförvaltningsdelegationernas uppgifter rör såväl de fyra stora rovdjuren som viltet i övrigt (se vidare avsnitt 10.1).

Tjänstemännen på länsstyrelserna bereder ärenden som ska prövas av viltförvaltningsdelegationerna. Enligt förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska länsstyrelserna lämna förslag till samverkansrådet om dels de miniminivåer som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla i fråga om förekomsten av björn och lodjur i länet, dels om inriktning för förekomsten av varg och järv i länet.

Länsstyrelserna fattar även beslut i enskilda ärenden, t.ex. i ärenden som gäller bidrag till skadeförebyggande åtgärder och ersättning för rovdjursskador. Länsstyrelserna utför mycket av den operativa förvaltningen av rovdjuren. Länsstyrelserna utför i samråd med bl.a. samebyar och ideella föreningar inventeringar av de stora rovdjuren. Vid skador på tamdjur utför länsstyrelsernas besiktningsmän undersökningar av angripna tamdjur i fält. Vissa län har en organiserad akutgruppsverksamhet. Fältpersonal är även närvarande då rovdjur uppträder oskyggt för att ge information till boende och djurägare. Länsstyrelserna genomför även informationsinsatser om rovdjuren och besvarar många frågor från allmänhet och andra som är berörda av rovdjur.

Enligt 2 kap. 8 § i miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar länsstyrelserna också tillsynen över att bestämmelserna i bl.a. artskyddsförordningen (2007:845) följs.

10.1 Viltförvaltningsdelegationerna

Regeringens bedömning: Ytterligare steg bör tas för att regionalisera ansvaret för rovdjursförvaltningen.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210) gjorde regeringen bedömningen att det skulle inrättas en viltförvaltningsdelegation vid varje länsstyrelse. Viltförvaltningsdelegationerna regleras i förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer, som trädde i kraft den 1 februari 2010. Delegationerna ersatte de tidigare viltvårdsnämnderna och regionala rovdjursgrupperna. En viltförvaltningsdelegation är ett organ inom länsstyrelsen för samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länet. Till skillnad från viltvårdsnämnderna är viltförvaltningsdelegationerna inte enbart rådgivande utan även beslutande.

Viltförvaltningsdelegationernas uppgifter rör såväl de stora rovdjuren som viltet i övrigt. Viltförvaltningsdelegationerna ska bl.a. besluta om de övergripande riktlinjerna för viltförvaltningen inom länet, för licens- och skyddsjakt inom länet och för bidrag och ersättningar enligt viltskadeförordningen (2001:724). Vidare ska viltförvaltningsdelegationen pröva frågor om godkännande av förslag till miniminivåer för förekomsten av björn och lodjur i länet samt inriktningen för förekomsten av varg och järv i länet. Även förslagen till regionala förvaltningsplaner ska prövas av viltförvaltningsdelegationerna.

Syftet med viltförvaltningsdelegationerna är att uppnå acceptans för rovdjuren och åstadkomma ett reellt regionalt ansvar och lokalt inflytande över rovdjursförvaltningen. De är därför sammansatta av representanter för olika intressen. Utöver ordföranden, som är landshövdingen, består en viltförvaltningsdelegation av företrädare för olika samhällsintressen samt fem politiskt valda ledamöter. De politiska ledamöterna utses efter förslag av landstinget. De politiker som ingår i varje viltförvaltningsdelegation ska företräda allmänintresset och förstärka det lokala och regionala inflytandet. I de län där det finns en rennäringsdelegation ska en av de politiska företrädarna utses efter samråd med Sametinget. Övriga ledamöter representerar intressena trafiksäkerhet och illegal jakt, jakt och viltvård, naturvård, friluftsliv, markägare och brukare, lokalt näringsliv och turism samt skogsnäringen. I ett län där det finns yrkesfiske, fåbodbruk eller rennärning ska även dessa intressen vara representerade.

Ledamöterna utses för en fyraårsperiod. Vid omröstning i delegationen fattas beslut med enkel majoritet. En viltförvaltningsdelegation ska sträva efter en fortlöpande kompetensutveckling hos ledamöterna i frågor om viltförvaltning. Ärenden vid viltförvaltningsdelegationen bereds av anställda vid länsstyrelsen i samråd med ordföranden.

Viltförvaltningsdelegationerna är inrättade för att bidra till en samförvaltning på regional nivå av viltet som en gemensam naturresurs. Samförvaltning innebär att alla berörda bör vara med när målen för förvalt-

Prop. 2012/13:191 ningen formuleras. Detta kan leda till en effektiv och mera legitim förvaltning, eftersom fler bidrar med sin kompetens. Ramarna för samförvaltningen av rovdjuren utgörs i första hand av de nationella och regionala målen om gynnsam bevarandestatus för arterna. Samförvaltningen bör främja hållbart nyttjande av viltresursen, inbegripet de stora rovdjuren, samt verka för att skador på näringar minimeras.

Regeringen bedömer att ytterligare steg kan tas för att regionalisera ansvaret för rovdjursförvaltningen i och med att rovdjuren nu har gynnsam bevarandestatus. Regeringen avser därför att under mandatperioden göra förändringar i förordningen om viltförvaltningsdelegationer.

10.2 Samverkansråden och rovdjursförvaltningsområdena

Regeringens bedömning: Samverkansråden och rovdjursförvaltningsområdena bör finnas kvar.

Rovdjursutredningens förslag: Eftersom inte ens representanterna i viltförvaltningsdelegationerna är klara över samverkansrådets funktion eller syfte bör samverkansråden avskaffas.

Remissinstanserna: *Flertalet av länsstyrelserna* samt *Naturvårdsverket* har motsatt sig förslaget att ta bort samverkansråden. Naturvårdsverket anser att samverkansråden bidragit till en ökad samverkan mellan länen men också mellan den regionala nivån och den nationella nivån. Några av länsstyrelserna menar att det är nödvändigt att ha ett reglerat och formaliserat samarbete mellan länen samt att förvaltningen av rovdjuren måste ske över större geografiska områden än det egna länets yta. Några länsstyrelser, *Svenska jägareförbundet*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *Världsnaturfonden* är positiva till förslaget att ta bort samverkansråden. *Länsstyrelserna i Kalmar, Dalarnas och Norrbottens län* menar att samarbetet mellan länsstyrelserna kan fortsätta på tjänstemannanivå även vid ett borttagande av samverkansråden. *Lantbrukarnas riksförbund* och *Svenska jägareförbundet* anser att samverkansråden lider av brist på insyn och därmed leder till ett minskat förtroende för rovdjurspolitiken.

Skälen för regeringens bedömning: Rovdjursförvaltningen i Sverige är indelad i tre rovdjursförvaltningsområden, vilket framgår av förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Det norra rovdjursförvaltningsområdet omfattar Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Det mellersta omfattar Stockholms, Uppsala, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Det södra omfattar de övriga länen.

För varje rovdjursförvaltningsområde finns ett samverkansråd för samverkan mellan länsstyrelserna i de län som ingår i förvaltningsområdet i frågor som rör förvaltningen av de stora rovdjuren. Samverkansråden består av landshövdingarna och, i det norra och mellersta förvaltningsområdet, en företrädare för Sametinget. Ett samverkansråd utgör inte någon självständig myndighet utan är ett forum för samarbete över länsgränserna. Samverkansrådets uppgift är att med utgångspunkt i länsstyrelser-

nas förslag till Naturvårdsverket lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av björn och lodjur i rovdjursförvaltningsområdet och i vart och ett av de län som ingår i området, regionala nivåer för förekomsten av varg och järv i rovdjursförvaltningsområdet samt inriktningen för förekomsten av varg och järv i vart och ett av de län som ingår i området.

Flera av remissinstanserna har framhållit att det är bra att rovdjursförvaltningen samordnas i större områden än länen. En förvaltning av stora rovdjur på länsnivå bedöms vara mindre lämplig, dels av ekologiska skäl, dels eftersom en sådan ställer höga krav på detaljerad inventering och rättvis fördelning av gränsrevir. Samverkansråden anses också vara viktiga forum för diskussion om rovdjursfrågorna. Samverkansråden har därmed en viktig funktion i rovdjursförvaltningen. Regeringen anser därför att rovdjursförvaltningsområdena liksom samverkansråden bör finnas kvar.

Den bristande transparens beträffande samverkansrådets arbete som har kritiserats av bl.a. Lantbrukarnas riksförbund och Svenska jägareförbundet bör åtgärdas genom att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan viltförvaltningsdelegationerna och samverkansråden. Ett samverkansråd har inte någon beslutsfattande roll utan är avsett som ett forum för samtal mellan länsstyrelserna inom rovdjursförvaltningsområdet.

Protokollen från samverkansråden och viltförvaltningsdelegationerna bör läggas ut på länsstyrelsens hemsida i syfte öka transparensen gentemot allmänheten.

10.3 Regionala miniminivåer

Regeringens bedömning: Nuvarande ”inriktning” och ”regional nivå” för förekomst av en viss art av rovdjur bör ersättas med ”miniminivå”.

Rovdjursutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att det är oklart hur ”miniminivåer”, ”regionala nivåer” och ”gynnsam bevarandestatus” förhåller sig till varandra. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det är angeläget att innebörden av gynnsam bevarandestatus konkretiseras och fastställs i antal individer och utbredningsområde samt relateras till nationella miniminivåer. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* delar utredningens uppfattning att det krävs en tydlighet när det gäller begrepp och deras innebörd. *Svenska naturskyddsföreningen* anser att det är bra att begreppsapparaten förenklas och stramas upp och att därför begrepp som etappmål, inriktning och regionala nivåer utgår. *Svenska rovdjursföreningen* anser att miniminivåer införs som enda begrepp. *Sveriges jordägareförbund* anser det lovvärt att etablera ett enhetligt begrepp i förvaltningssammanhang – miniminivåer.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns i dag flera typer av målnivåer för varg, björn, järv och lodjur i den regionala förvaltningen. Minimnivåerna anger det lägsta antalet föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla avseende arterna björn och lodjur. För varg och järv, för vilka det i dag inte finns fastställda miniminivåer nationellt utan endast etappmål, används i stället uttrycket regional nivå

Prop. 2012/13:191 när det gäller förekomst inom ett rovdjursförvaltningsområde. Med regional nivå avses miniminivå. För varg och järv finns dessutom inriktningsmål för förekomst på länsnivå. Denna nivå är, till skillnad från de båda andra målnivåerna, en nivå som förvaltningen ska syfta till att hålla sig i närheten av. För kungsörn har det inte varit aktuellt att formulera länsvisa eller regionala miniminivåer.

Rovdjursutredningen har föreslagit att förvaltningen i fortsättningen ska utgå från ett begrepp, miniminivå, som ska definieras som det minsta antal individer eller årliga föryngringar som förvaltningen i länet ska syfta till att upprätthålla eller uppnå. Regeringen delar den uppfattningen. Mål som i dag uttrycks som "inriktning" eller "regional nivå" bör ersättas med "miniminivå" för förekomst av en viss art av rovdjur. På så sätt kan målangivelsen renodlas till att avse "gynnsam bevarandestatus" på den nationella nivån och "miniminivåer" på den regionala nivån. Regeringen avser att besluta om de ändringar som detta medför i jaktförordningen (1987:905), förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn samt förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer.

10.4 Fördelning av regionala miniminivåer

Regeringens bedömning: Dagens system för fördelning av miniminivåer bör inte ändras.

Rovdjursutredningens förslag: Naturvårdsverket får i uppgift att fördela miniminivåer för varje art till varje län. Viltförvaltningsdelegationen och Sametinget ges möjlighet att skriftligen yttra sig över dessa innan de fastställs av Naturvårdsverket.

Remissinstanserna: Ungefär hälften av länsstyrelserna samt *Jägareförbundet*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *Naturvårdsverket* är emot förslaget. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att förslaget motverkar den regionaliserade rovdjursförvaltningen. *Länsstyrelserna i Blekinge* och *Jämtlands län* menar att det är orimligt att sätta nivåer för rovdjur med länsgränser som utgångspunkt och har föreslagit att nivåer sätts för större regioner. Utredningens förslag får stöd av bl.a. *Sveriges naturskyddsförening*, *Djurens rätt*, *Svenska rovdjursföreningen*, universiteten och *Sametinget*. Några remissinstanser menar att förslaget i praktiken inte innebär någon betydande förändring. Andra menar att påtryckningar på regionala beslutsfattare kan undvikas genom att Naturvårdsverket sätter miniminivåer. *Länsstyrelserna i Uppsala*, *Örebro* och *Västmanlands län* förespråkar att förslag på miniminivåer först ska sättas av viltförvaltningsdelegationerna och att detta kan öka acceptansen.

Skälen för regeringens bedömning: Fastställandet av miniminivåer, regionala nivåer och inriktning sker i dag i en process där Naturvårdsverket, länsstyrelserna, viltförvaltningsdelegationerna och samverkansråden deltar. Viltförvaltningsdelegationerna prövar om länsstyrelsens förslag till nivåer och inriktning för rovdjuren kan godtas. Det är också viltförvaltningsdelegationerna som godkänner länens förvaltningsplaner för stora rovdjur. Samverkansrådets arbete innebär i första hand att samordna

ett gemensamt förslag till Naturvårdsverket på nivåer och inriktning för förekomst av stora rovdjur i rovdjursförvaltningsområdet och de ingående länen var för sig. Därefter beslutar Naturvårdsverket om nivåer och inriktning. Processen har på vissa håll uppfattats som besvärlig och oöverskådlig. Rovdjursutredningen har därför föreslagit att Naturvårdsverket ska fördela miniminivåer för varje art till varje län samt att viltförvaltningsdelegationen och Sametinget ges möjlighet att yttra sig över dessa.

Samförvaltning är en förvaltningsmetod som varken är tidsbesparande eller enkel. Grundtanken i teorin om samförvaltning är att själva samtalet ska bidra till att aktörerna ser till det gemensamma bästa när de fattar beslut. Dessa samtal, som ska leda till väl avvägda beslut, förs i viltförvaltningsdelegationerna.

Det är lämpligt att grunden för Naturvårdsverkets beslut läggs av den regionala förvaltningen. Som Länsstyrelsen i Västernorrlands län har pekat på, kan ett omvänt förfaringssätt – där Naturvårdsverket lämnar förslag till länen på minsta antal individer eller föryngringar som förvaltningen bör upprätthålla – riskera att skapa mål som inte är tillkomna med regionalt inflytande. Även Naturvårdsverket har avstyrkt utredningens förslag till förändring med hänvisning till att det skulle motverka den regionaliserade rovdjursförvaltningen. Regeringen delar den uppfattningen. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till regeringens önskan att ytterligare regionalisera viltförvaltningen genom samförvaltning och därmed öka delegationernas mandat, bör den nuvarande ordningen inte ändras.

10.5 Förvaltningsplaner

Regeringens bedömning: Förvaltningsplaner bör vara de centrala och regionala verktygen för den praktiska förvaltningen av rovdjuren och därmed också de adaptiva verktygen för att nå det övergripande och långsiktiga målet att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.

Naturvårdsverket bör revidera de nationella förvaltningsplanerna för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn.

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

Vargkommitténs förslag: Naturvårdsverket ges i uppdrag att utveckla förvaltningsplanen för varg så att den innefattar mål för gynnsam bevarandestatus och bygger på principerna för adaptiv förvaltning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har kommenterat Rovdjursutredningens bedömning delar bedömningen att förvaltningsplanerna bör vara det centrala underlag för den praktiska förvaltningen där mål och förvaltningsåtgärder ska beskrivas. *Länsstyrelserna i Stockholm, Uppsala, Örebro, Västmanlands och Jämtlands län* har framhållit vikten av att förvaltningsplanerna är adaptiva och revideras med jämna mellanrum. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att det också är viktigt att andra förvaltningsplaner för t.ex. älg, kronhjort eller vildsvin kopplas till rovdjursförvaltningsplanerna så att man kan få en helhetsbild. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att förvaltningsplanen bör kunna skrivas som ett dokument för alla de stora rovdjuren. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det finns ett behov av att göra förvaltningsplaner för samebyar vilket kan ske genom den riskmodell som togs fram i toleransnivåuppdraget. *Sametinget* anser att Naturvårdsverket och viltförvaltningsdelegationerna ska åläggas att i förvaltningsplanerna ta hänsyn till beslut om en toleransnivå för rennäringen med avseende på de stora rovdjuren. *Lantbrukarnas riksförbund* har ställt sig tveksamt till länsvisa förvaltningsplaner eftersom de som hittills tagits fram har haft liten betydelse. *Gävleborgs jäbodförening* har invänt mot att en separat förvaltningsplan ska upprättas för varje art och anser att förvaltningen måste vara integrerad så att även de utrotningshotade tamdjur på fritt skogsbetete som riskerar att bli bytesdjur ingår. *Svenska rovdjursföreningen* anser att regionala förvaltningsplaner endast bör upprättas för arter som uppnått gynnsam bevarandestatus och att en viss övertro finns på att existensen av en förvaltningsplan är ett bevis på att Sverige förvaltar rovdjuren på ett ansvarsfullt sätt. *Naturhistoriska riksmuseet* anser att förvaltningsplanerna måste förenas med tillräckliga styrmedel för att de ska vara möjliga att uppnå.

Naturvårdsverket, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden och Svenska rovdjursföreningen ser positivt på Vargkommitténs förslag att utveckla förvaltningsplanen för varg. Det råder stor enighet bland länsstyrelserna om att förvaltningsplanerna för varg bör vara adaptiva, konkreta, förutsägbara och tydliga.

Skälen för regeringens bedömning: Förvaltningen av stora rovdjur baseras på förvaltningsplaner, dels sådana som täcker hela landet, dels sådana som gäller regionalt för varje län. Naturvårdsverket ansvarar för att upprätta och fastställa nationella förvaltningsplaner för de stora rovdjuren i Sverige. Länsstyrelsen ska enligt förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn upprätta en regional rovdjursförvaltningsplan för länet. Enligt förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer ska viltförvaltningsdelegation därefter godkänna rovdjursförvaltningsplanen för länet.

Regeringen beslutade den 21 juli 2011 att Naturvårdsverket skulle tidigarelägga arbetet med att fastställa en förvaltningsplan för varg och angav vad förvaltningsplanen skulle innehålla (dnr M2011/2633/Nm). Naturvårdsverket redovisade den 31 maj 2012 den fastställda förvaltningsplanen för varg (dnr M2012/1505/Nm). Verket har därefter den 20 oktober 2012 kompletterat förvaltningsplanen med ett referensvärde för varg och den 30 januari 2013 med förslag till riktad och selektiv jakt.

Regeringen beslutade den 22 december 2011 att ge i uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram förvaltningsplaner för järv, lodjur, björn och

kungsörn. Verket redovisade den 1 mars 2013 de fastställda förvaltningsplanerna för björn, järv, lodjur och kungsörn (dnr M2013/787/Nm).

Förvaltningsplanerna för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn omfattar åren 2013–2017. Planerna innehåller beskrivningar av rovdjurspolitikens mål, förvaltningens delmål, åtgärder för att nå målen och uppföljning. Därutöver innehåller planen bakgrundsinformation om den aktuella arten, om förhållandet mellan människan och arten samt om förvaltningens ramar, organisation och forskning.

Förvaltningsplaner bör vara de centrala och regionala verktygen för den praktiska förvaltningen av stora rovdjur och därmed också verktygen för att nå det övergripande och långsiktiga målet att förekomsten av varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet samtidigt som tamdjurshållningen inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Det är vidare viktigt med en ekosystembaserad rovdjursförvaltning som tar ett samlat grepp om förvaltningen av samtliga stora rovdjursarter i ett område. Förvaltningsplanerna bör syfta till att långsiktigt säkerställa och bibehålla gynnsam bevarandestatus, med hänsyn till tamdjurshållning och socioekonomiska konsekvenser. Förvaltningsplanerna ska innehålla de åtgärder som krävs för att förena dessa mål och hänsyn.

Med den regionaliserade rovdjursförvaltningen med lokal delaktighet är det främst länsstyrelserna med dess viltförvaltningsdelegationer som bör ta det samlade greppet i länens regionala rovdjursförvaltningsplaner. Förvaltningsplanerna behöver vara adaptiva, konkreta, förutsägbara och tydliga.

Processen för att ta fram en förvaltningsplan bör vara öppen och inkludera berörda intressenter i form av myndigheter, näringslivsföreträdare och ideella organisationer. Naturvårdsverket har i arbetet med att ta fram de nationella förvaltningsplanerna lagt stor vikt vid att samråda med näringar, intresseorganisationer och allmänhet. Förslagen har remitterats och funnits tillgängliga på myndighetens hemsida. Viltförvaltningsdelegationerna, som i slutändan ska godkänna de regionala förvaltningsplanerna, är även lämpliga forum för dialog på länsnivå, men det kan finnas ytterligare intressen att ta hänsyn till.

Ett referensvärde för populationsstorlek bör uttryckas som ett intervall (se avsnitt 8.1). Intervallet ger ett utrymme för myndigheterna att utöva en samförvaltning av rovdjursarterna. Fördelen med intervallet är att det medger ett utrymme för adaptiv regional avvägning i arbetet med förvaltningen och där besluten även bör grundas på socioekonomiska överväganden. Intervallet ska ligga till grund för hur rovdjursstammarna förvaltas utifrån deras utveckling från ett år till ett annat och beroende på hur fördelningen av stammarna ser ut i olika län i syfte att säkerställa en adaptiv förvaltning.

Efter riksdagens behandling av denna proposition bör Naturvårdsverket komplettera förvaltningsplanerna i enlighet med riksdagens beslut om referensvärden för gynnsam bevarandestatus. Regeringen avser att med hänsyn till detta ge Naturvårdsverket i uppdrag att omarbota den nuvarande förvaltningsplanen för varg.

De nationella förvaltningsplanerna bör på sikt samordnas med ansvariga myndigheter och motsvarande planer i Sveriges grannländer, särskilt Norge och Finland. EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora

Prop. 2012/13:191 rovdjur förespråkar att länderna tillsammans tar fram förvaltningsplaner för populationer vars utbredningsområden sträcker sig över flera länder. Det pågående internationella samarbetet med Norge och Finland om rovdjurspopulationerna är en grund för detta arbete.

Beslut om skydds- och licensjakt efter stora rovdjur bör basera sig på god kunskap om regionala förhållanden. Regionala förvaltningsplaner för björn, varg, järv, lodjur och kungsörn bör därför inkludera bedömningar av om det finns områden inom länet som är särskilt sårbara för förekomst av stora rovdjur. Exempel på sådana områden är renskötselområdets kalvningsland under kalvningsperioden, områden med traditionellt fåbodbruk under betessäsongen, områden med särskilt hög täthet av tamdjursbesättningar samt skärgårdsöar med frigående betesdjur. Dessa områden kan utöver sina värden för animalieproduktion även stå för höga kulturella värden samt för stora naturvärden, där en mångfald av arter bevaras genom att hävden av markens vegetation kontinuerligt upprätthålls. Sådana områden bedöms ofta vara särskilt sårbara av den anledningen att det är svårt att sätta in verkningfulla förebyggande åtgärder. Uppgifter om bl.a. områdets särskilda värden, de risker som förekomst av stora rovdjur medför, möjligheter att förebygga skador av rovdjur, områdets lämplighet som rovdjurshabitat samt vilka andra mål som riskerar att stå i konflikt med art- och habitatdirektivets strikta skydd av stora rovdjur i området bör redovisas i de regionala förvaltningsplanerna.

I sitt betänkande Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60) har Vargkommittén konstaterat att befintliga skadeförebyggande åtgärder inte ger tillfredställande resultat när de tillämpas på rennäring, fåbodbruk och djurhållning på skärgårdsöar. Kommittén anser att eftersom dessa näringar också kan klassas som kulturella med regionala särdrag, till vilka hänsyn ska tas enligt art- och habitatdirektivet, finns det särskilt starka skäl att underlätta skyddsjakten för dessa näringar. Kommitténs slutsats är att det inte är försvarbart att vid varje enskilt fall ånyo testa skadeförebyggande åtgärder på frigående djur som dessförinnan har prövats vid otaliga tillfällen med bristfälligt resultat och att nämnda näringar rimligen måste kunna åberopa att de redan har prövat de skadeförebyggande åtgärder som står till buds. Regeringen delar den slutsatsen och anser att möjligheterna för att åstadkomma detta finns i de regionala förvaltningsplanerna.

Skyddsjakt för att förhindra allvarlig skada enligt 23 a § jaktförordningen ställer mycket höga krav på väl motiverade beslut där bedömningar ska göras att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd. Möjligheterna att förebygga förväntade angrepp är därför en viktig del av bedömningen. Mot denna bakgrund bör den regionala förvaltningsplanen för stora rovdjur innehålla överväganden i frågan om det finns områden inom länet där förekomst av stora rovdjur sannolikt kommer att orsaka allvarliga skador och om så är fallet beskriva dessa särskilt sårbara områden och vilka förebyggande åtgärder som har vidtagits i dess områden. Betydande skador kan undvikas i sådana områden genom att beslut i det enskilda fallet kan fattas med kort varsel baserat på väl genomarbetade underlag.

11 Skador inom rennäringen

11.1 Toleransnivå

Regeringens förslag: Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal. Renantalet baseras på fastställda renlängder som lämnats in till länsstyrelsen och utgörs av årliga renräkningar av vinterrenhjorden (efter slakt).

Naturvårdsverkets och Sametingets förslag: Myndigheterna har bedömt olika toleransnivåers effekter på stora rovdjur respektive renar.

Remissinstanserna: Många länsstyrelser har anfört att det även finns andra faktorer än stora rovdjur som påverkar rennäringen negativt. *Svenska naturskyddsföreningen* anser att det är viktigt att den toleransnivå som sätts bygger på det lägsta antalet renar som uppskattas bli dödade av rovdjur till dess att det finns bättre faktaunderlag för hur stora de faktiska förlusterna på grund av rovdjur är. *Statens lantbruksuniversitet* anser att toleransnivån i detta sammanhang ska utgå från skadan på rennäringen. *Svenska samernas riksförbund* och *Renägarförbundet* kan inte acceptera en högre nivå än 5 procent mot bakgrund av de stora förluster som rennäringen har i dag. *Svenska rovdjursföreningen* anser att en försiktighetsprincip måste tillämpas i avvaktan på att mer tillförlitliga data presenteras.

Skälen för regeringens förslag: Den totala årliga ersättningen för rovdjursdödade renar har ökat under en lång följd av år. Den var omkring 1 miljon kronor i början av 1970-talet och drygt 19 miljoner kronor 1990. Under 2012 betalades drygt 63 miljoner kronor ut i ersättning för rovdjursförekomst. Ökningen beror dels på att ersättningsbeloppen ökat, dels på att antalet rovdjursdödade renar stigit. I början av 1970-talet rapporterades cirka 2 000 rovdjursdödade renar och 1990 cirka 8 000. Riksdagen beslutade 1992 om ett nytt ersättningssystem för rovdjursrivna renar som baserade sig på rovdjursförekomst och inte som tidigare antalet återfunna dödade renar. Systemet infördes 1996. Rovdjursutredningen gjorde en uppskattning av hur många renar som dödas per år av stora rovdjur och kom fram till att det totalt rör sig om cirka 19 500–72 500.

Art	Uppskattning av totalt antal dödade renar
Lo	10 000–50 000
Järv	6 000–15 000
Björn	3 500–7 500
Varg	75–150
Totalt	19 500–72 500

Tabell: Uppskattning av totalt antal dödade renar enligt SOU 2012:22

Prop. 2012/13:191 Exakt hur många renar som varje år blir dödade eller skadade av stora rovdjur vet man inte eftersom rivna djur är svåra att hitta. Det finns av naturliga skäl en stor osäkerhet i siffror av detta slag men regeringen gör bedömningen att såväl det faktiska antalet dödade renar som kostnader för rovdjursdödade renar måste minska av både samhällsekonomiska skäl och sysselsättningsskäl.

Rennäringen är en areell näring som inte har stora ekonomiska marginaler. Renslakten är den huvudsakliga inkomstkällan för rennäringen och ska denna öka från dagens nivåer på cirka 55 000 djur krävs en minskning av rovdjursskadorna. Det måste vara möjligt att bedriva en lönsam och rationell rennäring i renskötseområdet. Slakterier och förädlingsföretag ger dessutom sysselsättning i glesbygd. Samtidigt är det ett av samhällets mål för naturvården att livskraftiga stammar av bland annat de stora rovdjuret ska finnas i landet. Vidare måste samhällets kostnader för att bibehålla livskraftiga stammar av de stora rovdjuret hållas på en rimlig nivå. På samma sätt som rennäringens företrädare måste acceptera förekomst av stora rovdjur i renskötseområdet måste också naturvårdens företrädare acceptera reglering av rovdjursstammarna. Avvägningen kan sammanfattas i begreppet rovdjursförvaltning. Ett förvaltningsverktyg med tillhörande toleransnivå kan bidra till detta.

Att fastställa en toleransnivå kan av olika skäl vara en svår uppgift mot bakgrund av den osäkerhet som finns i rovdjurens predationstakter och det faktiska antalet dödade renar. Det har gjorts olika modelleringar av framför allt predation av lodjur och järv på ren. För lodjur redovisas i en studie av Naturvårdsverket och Sametinget ett medelvärde på 12 800 renar på ett år. Motsvarande värde för järv är 11 100 dödade renar. För dessa djur finns också uppgifter om predationstakt per föryngring på mellan 21 och 160 renar per föryngring och år för järv och mellan 31 och 155 renar per föryngring av lodjur. För björn, varg och kungsörn finns mer bristfälliga uppgifter. Skadebilden på ren av björn är dock koncentrerad till en väl definierad tidsperiod (maj och juni) och till specifika kalvningsområden. De områden där det regelmässigt föds renkalvar är relativt begränsade i förhållande till björnens huvudsakliga utbredning. Nyligen genomförda studier visar dock på en betydligt högre predation i dessa områden än vad man tidigare hade kännedom om. En utökad skydds jakt i dessa områden under en begränsad tidsperiod kan antas ha liten påverkan på gynnsam bevarandestatus på den skandinaviska björnstammen och är samtidigt av stort värde för att begränsa skadorna på rennäringen.

Även om det är svårt att i dagsläget med säkerhet beräkna lodjurens skador i renskötseområdet är det entydigt att lodjurens skadeverkningar inom renskötseområdet är betydande. För att göra störst nytta för rennäringen bör en eventuell minskning av lodjursstammen inte genomföras som en generell minskning i hela renskötseområdet utan den bör vara strikt riktad mot de områden där renskötelsen lider störst skada.

Järvens huvudsakliga utbredningsområde återfinns inom renskötseområdet och ren är järvens viktigaste bytesdjur. Järven bedöms därmed vara det rovdjur som måste förvaltas med störst försiktighet i renskötseområdet och där det är allra viktigast att eventuell jakt koncentreras till de mest skadegörande individerna. En begränsning av järvstammen bör kunna ske i de områden som är mest skadeutsatta och där det förväntas

göra störst nytta för rennäringen. Då järvstammen liksom lodjuren uppvisat en ojämn spridning inom renskötselområdet bör riskmodellen användas av förvaltningen för att rikta skydds- och licensjakt till sådana områden.

För renen skulle en konsekvens av en toleransnivå på 5, 10 respektive 20 procent teoretiskt innebära maximalt 12 500, 25 000 respektive 50 000 rovdjursdödade renar givet det reella renantal på 250 000 djur som finns i dag. Eftersom detta är ett takvärde som gäller på samebynivå kan den totala skadan för hela renskötselområdet vid varje toleransnivå vara lägre. Jämfört med det uppskattade antalet rovdjursdödade renar i dag, 19 500–72 500, innebär t.ex. en toleransnivå på 10 procent att det är oklart om dödligheten av ren till följd av stora rovdjur behöver minska med upp till 47 500 renar eller kan tillåtas öka med upp till 5 500 renar. Predationstakter kan även påverkas aktivt genom både förvaltningsverktyget och skadeförebyggande åtgärder.

I det förslag till utformning av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar som Sametinget och Naturvårdsverket överlämnade till regeringen 1995 angavs en toleransnivå på 10 procent. Bedömningen var att toleransnivån för rovdjurens beskattning av renar inte bör överstiga en tredjedel av det normala slaktuttaget, vilket vid denna tid utgjorde 10 procent. Med dagens slaktuttag skulle det innebära en toleransnivå på 18 000 dödade renar, vilket innebär en toleransnivå på 7 procent.

Det finns olika uppfattningar om hur stor toleransnivån bör vara. Mot bakgrund av kända predationsdata och predationens konsekvenser för rennäringen och rovdjuren samt tidigare överenskommelser är det regeringens uppfattning att en nivå om 10 procent förefaller väl avvägd. Den nivån kan uppnås samtidigt som gynnsam bevarandestatus för varg, björn järv, lodjur och kungsörn kan uppnås och bibehållas. Det kan efter vunna erfarenheter finnas skäl att ytterligare justera nivån nedåt. Med toleransnivå menas här den maximala acceptabla skadenivån orsakad av stora rovdjur under ett år uttryckt i procent av samebyns faktiska renantal enligt renräkningarna. Huruvida toleransnivån är överskriden eller inte behöver beräknas årligen med en möjlighet att räkna värdena som ett genomsnitt över t.ex. de senaste tre åren för att få till stånd en långsiktighet i förvaltningen. Denna bedömning bör överlåtas åt förvaltningsmyndigheterna. Jakt får naturligtvis endast bedrivas om den är förenlig med gällande regler och Sveriges internationella åtaganden.

11.2 Förvaltningsverktyg

Regeringens bedömning: För att åstadkomma en bättre samexistens mellan rennäring och stora rovdjur bör länsstyrelserna ges i uppdrag att tillsammans med Sametinget och samebyarna arbeta med ett förvaltningsverktyg för skador inom rennäringen.

Naturvårdsverkets och Sametingets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinsatserna är positiva till införandet av ett förvaltningsverktyg för skador inom rennäringen. *Länssty-*

Prop. 2012/13:191 *relsen i Jämtlands län* anser att det är rimligt att renbruksplaner fastställs innan arbetet med förvaltningsverktyget och riskmodellen påbörjas samt att med en viss anpassning kan systemet användas även av andra näringar som kommer i konflikt med rovdjur. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att verktyget i allra högsta grad kan vara ett bra instrument i handläggning och arbete kring skydds jakt i förebyggande syfte och för att identifiera känsliga områden, t.ex. kalvningsland. *Naturhistoriska riksmuseet* har betonat dialogens betydelse. *Svenska naturskyddsföreningen* och *Svenska rovdjursföreningen* har pekat på behovet av tillförlitlig statistik för att systemet ska fungera. *Svenska samers riksförbund* anser att det är viktigt att tillämpningen av förvaltningsverktyget sker på samebynivå och *Renägarförbundet* har pekat på inventeringarnas betydelse för systemet. Många remissinstanser har också pekat på behovet av uppföljning och utvärdering av systemet.

Skälen för regeringens bedömning: Rätten till renbete är fastslagen i rennäringslagen (1971:437). Rennäringslagens miljömål anger att rennäringen ska bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden säkerställs. Renskötelsen har historiskt och i nutid bidragit till den biologiska mångfalden. De miljömål som regeringen fastslagit för Storslagen fjällmiljö bygger på rennäringens och renens betning av marken. Renen är en förutsättning för ett storslaget betespräglad fjällandskap.

De mål för rovdjurspolitiken som riksdagen fastställde 2001 har nu gällt under lång tid. Sverige är ett av de länder i Europa där rovdjurstammarna på senare år har haft den starkaste tillväxten. Rennäringen är den areella näring som drabbas hårdast av de stora rovdjurens närvaro.

Riksdagen har tidigare beslutat om miniminivåer för björn, lodjur och kungsörn samt etappmål för varg och järv. Något motsvarande skydd mot rovdjursskador för renskötelsen har riksdagen inte beslutat om. Renskötelsens skyddsbehov anges endast i allmänt hållna ordalag. Detta bidrar till oförutsägbarhet för rennäringen och därmed svårigheter för förvaltningen.

Regeringen anser att myndighetsbeslut och förvaltning som rör stora rovdjur och renar måste ha sin utgångspunkt i det faktum att naturen är dynamisk och att variation förekommer. En utgångspunkt är därför att förvaltningen ska vara adaptiv. Med adaptiv förvaltning avses att förvaltningen bygger på att ny kunskap ständigt inhämtas och effekterna av genomförda åtgärder utvärderas. Det är en ständigt lärande förvaltningsform som i detta fall ska utvecklas med hänsyn till såväl rovdjurens som rennäringens behov.

I syfte att underlätta samexistensen mellan renar och stora rovdjur i renskötelseområdet har Naturvårdsverket och Sametinget föreslagit en modell för en adaptiv förvaltning av rovdjuren i renskötelseområdet, ett s.k. förvaltningsverktyg.

Det föreslagna förvaltningsverktyget bygger på att länsstyrelserna och samebyarna samråder med varandra och fastställer hur man lokalt kan upprätthålla en hållbar rennäring och samtidigt bidra till en gynnsam bevarandestatus för stora rovdjur. Alla steg i förvaltningsverktyget bygger på en aktiv medverkan av länsstyrelserna och samebyarna. Förvaltningsverktyget bygger dels på nationella och regionala förvaltningsplaner

för rovdjuren, dels på en bedömning av det samlade rovdjurstrycket inom renskötselområdet samt på samebynivå.

Den bärande tanken med förvaltningsverktyget är att skadorna för rennäringen ska begränsas så att de hamnar under den av riksdagen antagna toleransnivån på ett sätt som har så små konsekvenser för rovdjursstammarna som möjligt. Detta sker genom en förvaltning som baserar sig på faktiska förekomster av renar och stora rovdjur i fält samt genom hantering av eller jakt efter stora rovdjur som åstadkommer oproportionerligt stor skada. Förvaltningen måste ske inom ramen för gällande jaktlagstiftning.

Utifrån den nationellt fastslagna toleransnivån och förekomsten av stora rovdjursarter på samebyns betesområden bedöms vad toleransnivån innebär i acceptabelt antal stora rovdjur. En riskmodell används för att visa hur risken för att förlora ren till stora rovdjur ser ut i området och för att underlätta dialogen.

Länsstyrelserna, Sametinget och samebyarna bör arbeta med det förvaltningsverktyg som föreslagits av Naturvårdsverket och Sametinget. Förvaltningsverktyget kommer att underlätta dialogen mellan länen och samebyarna vilket har stor betydelse för det gemensamma arbetet. Det kommer att öka legitimiteten för beslut som tas och innebära mindre förluster för rennäringen samt leda till en förbättrad samexistens mellan rennäringen och de stora rovdjuren.

Regeringen avser att ge länsstyrelserna i uppdrag att arbeta med förvaltningsverktyget tillsammans med Sametinget och samebyarna. Kontakten mellan länsstyrelserna och samebyarna behöver formaliseras för att systemet ska fungera väl. Regeringen avser att ge Sametinget och Naturvårdsverket i uppdrag att vägleda och underlätta igångsättandet och samordningen av arbetet och efter vunna erfarenheter vidta relevanta förändringar eller lämna förslag till författningsförändringar om så skulle behövas.

Den riskmodell som avses användas i arbetet med förvaltningsverktyget har utvecklats i Norge av Norskt Institut för Naturforskning (NINA). Syftet med riskmodellen i Sverige är att den ska kunna användas för att beskriva den nuvarande situationen avseende risk för predation i ett område eller inom en sameby men även som underlag för att planera framtida åtgärder i förvaltningen av stora rovdjur och renskötsel. En bärande tanke med modellen är att samebyar, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Sametinget gemensamt bidrar med sina kunskaper och tillsammans bygger en beskrivning av verkligheten för att underlätta kommunikation och skapa samförstånd. I första hand är modellen tänkt att beskriva verkligheten så bra som möjligt, men kan även användas för att göra prognoser inför framtida förvaltningsbeslut. Sametinget och Naturvårdsverket bör också anpassa riskmodellen för svenska förhållanden i den mån detta inte redan gjorts samt tydliggöra huvudmannaskap och organisation kring riskmodellen.

Med de kunskaper som i dag finns om de stora rovdjurens utbredning i renskötselområdet och om skadornas omfattning, renbeteskartor, samebyarnas markanvändningsplaner, predationstakter m.m. kan riskmodellen och därmed förvaltningsverktyget tämligen omedelbart tas i bruk. Det är dock viktigt att ytterligare forskning bedrivs avseende stora rovdjurs predation på ren och att rovdjursinventeringarna i renskötselområdet förbätt-

Prop. 2012/13:191 ras. Det är också angeläget att systemet kontinuerligt följs upp så att erfarenheter kan bidra till att förbättra och förfina systemet. I detta arbete har både Sametinget och Naturvårdsverket ett gemensamt ansvar.

11.3 Förebyggande åtgärder

Regeringens bedömning: Bidrag till skadeförebyggande åtgärder bör inte avräknas från ersättningen för rovdjursskador på ren.

Naturvårdsverkets och Sametingets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att arbetet med att utveckla förebyggande åtgärder bör fortsätta. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att förebyggande åtgärder kan vara viktiga i arbetet för att minska rennäringens problem. Många remissinstanser anser att bidrag till skadeförebyggande åtgärder och ersättning för rovdjursförekomst bör hanteras oberoende av varandra och att viltskadeförordningen följaktligen bör ändras på denna punkt. *Svenska naturskyddsföreningen* har påtalat vikten av att det förebyggande arbetet utvecklas t.ex. med snabba och öppna kontakter mellan förvaltande myndigheter och drabbade tamdjursägare, ökade satsningar på förebyggande åtgärder där rovdjuren ökar och ett generöst ersättningssystem för rivna tamdjur och andra rovdjursorsakade skador. *Svenska samernas riksförbund* anser att rennäringen i sin dagliga verksamhet vidtar förebyggande åtgärder i dag och att det merarbete som uppkommer utöver det dagliga arbetet inte ska anses som förebyggande utan betraktas som skada. *Renägarförbundet* anser att rovdjursfria kalvningsområden och förebyggande skydds jakt är förebyggande åtgärder som är mest effektiva för rennäringen.

Skälen för regeringens bedömning: Det nuvarande ersättningssystemet är konstruerat så att det ska stimulera till skadeförebyggande åtgärder eftersom samma ersättning betalas ut oavsett om renar rovdjursdödas eller inte. Förebyggande åtgärder genomförs i dag och många gånger som en del av den ordinarie renskötseln. Det är viktigt att det även inom rennäringen i görligaste mån bedrivs ett arbete med att förebygga skador. Det ges dock färre möjligheter till sådana åtgärder än i förhållande till annan tamdjurskötsel. De åtgärder som kan vara aktuella och som inte kan anses ingå i det normala renskötselarbetet är flyttning av renar till mindre rovdjurstäta områden, kalvning i hägn, utfodring för att hålla renarna ifrån de naturliga betesmarkerna för att undvika närhet till stora rovdjur och GPS-halsband för att underlätta översikt och kontroll av var renhjorden befinner sig. GPS-teknik kan bl.a. förenkla för renskötseln att återfinna spridda renar och återsamla renhjorden efter rovdjursangrepp.

Mot bakgrund av tamrenskötselns naturbetesbaserade förutsättningar och ett renantal i storleksordningen 250 000–280 000 jämnt fördelat över hela renskötselområdet, kan man inte ställa samma krav på skadeförebyggande åtgärder på rennäringen som på andra näringar. Identifiering av kalvningsland för att möjliggöra bl.a. förebyggande skydds jaks beslut av framför allt björn kan vara en effektiv åtgärd då predationstakten för samtliga rovdjursarter ökar under kalvningstid.

Sametinget har inom ramen för det nuvarande ersättningsystemet möjlighet att betala ut ersättning för skadeförebyggande åtgärder. Naturvårdsverket, Sametinget och många remissinstanser anser att man inte bör avräkna bidrag till förebyggande insatser från den ersättning som lämnas för skador på ren. För att stimulera till skadeförebyggande åtgärder avser regeringen att ändra bestämmelsen i viltskadeförordningen på denna punkt så att bidrag till åtgärder för att förebygga skada inte ska avräknas från den ersättning som Sametinget lämnar för skador på ren som orsakas av varg, björn, lo, järv eller kungsörn. Det är regeringens uppfattning att detta kan rymmas inom befintliga ramar.

Skadeförebyggande åtgärder är en viktig komponent i det nya förvaltningsverktyget. Det följer dessutom av artikel 16 i art- och habitatdirektivet att undantag får göras från det skydd som stora rovdjur i bilagan till direktivet åtnjuter endast om det inte finns någon annan lämplig lösning.

12 Internationellt samarbete

Regeringens bedömning: Den samverkan på politisk nivå som har inletts mellan Sverige, Norge, Finland och Ryssland bör fortsätta och fördjupas. Eftersom Sverige och Norge delar ansvaret för de skandinaviska rovdjurspopulationerna bör samverkan med Norge på sikt leda till ytterligare gemensamma strategier för förvaltningen.

Rovdjursutredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens fastighetsverk, Länsstyrelserna i Gävleborgs, Västernorrlands och Skåne län, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Jägarnas riksförbund och Världsnaturfonden* har instämt i Rovdjursutredningens bedömning. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att synsättet att rovdjursförvaltningen kräver samverkan över nationsgränserna präglat utredningen i alltför liten utsträckning. *Sametinget* anser att den politiska samverkan är speciellt viktig eftersom den gränsöverskridande renskötseln, främst mellan Sverige och Norge, kräver ansvar från det andra landets rovdjursförvaltning för att kunna ta hänsyn till hur rovdjuren förvaltas i det egna landet. *Svenska naturskyddsföreningen* anser att det är en stor brist att det saknas konkreta förslag, t.ex. beträffande vad den internationella samverkan ska syfta till att uppnå och hur detta ska uppnås, och frågan om hur de gemensamma populationerna ska fördelas mellan de berörda länderna. *Svenska rovdjursföreningen* anser att de nationella förvaltningsplanerna ska samordnas och att Sverige bör ta initiativ till att Sverige och Finland gemensamt utarbetar en plan för hur kontakterna mellan rovdjurspopulationerna i de olika länderna ska kunna förbättras för samtliga rovdjur och särskilt för varg.

Skälen för regeringens bedömning: De stora rovdjuren i Sverige, Norge, Finland och Ryssland vandrar och rör sig över vidsträckta områden oberoende av nationsgränser. Vissa frågor kring rovdjuren, till exempel förvaltning, populationsförändringar och immigration, blir därigenom gemensamma angelägenheter mellan Sverige och andra länder. Stöd för

Prop. 2012/13:191 detta synsätt finns i EU-kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur som pekar på vikten av att utveckla förvaltningsplaner på populationsnivå som innebär samordning av förvaltningen över nationsgränser.

Regeringen har de senaste åren utvecklat samarbetet med framför allt Norge och Finland om de stora rovdjuren. I augusti 2011 träffade Sverige en överenskommelse med Norge och Finland om utvecklat samarbete om de stora rovdjuren, undertecknad av statssekreterarna i svenska Miljödepartementet, norska Miljøverndepartementet och finländska Jord- och skogsbruksministeriet. I överenskommelsen anges att samarbetet på politisk nivå om björn, varg, lodjur och järv kontinuerligt ska utvecklas, att samarbetet om vargförvaltningen ska förstärkas mellan berörda myndigheter i de tre länderna, att parterna ska sträva efter att involvera behöriga myndigheter i Ryssland till ett ökat samarbete och att de centrala myndigheterna i respektive land uppdras att tillsammans utarbeta innehåll och gemensamma riktlinjer för det fortsatta samarbetet om stora rovdjur.

Vid samma tillfälle träffades även en överenskommelse mellan Sverige och Norge om förvaltning av genetiskt värdefulla vargar i den skandinaviska vargpopulationen undertecknad av statssekreterarna i svenska Miljödepartementet och norska Miljøverndepartementet. I överenskommelsen anges att åtgärder för att stärka den genetiska statusen inom den gemensamma skandinaviska vargpopulationen är nödvändiga för att vargpopulationen ska uppnå gynnsam bevarandestatus eller förekomma i livskraftigt bestånd i sitt naturliga utbredningsområde. I överenskommelsen finns angivna åtgärder som länderna är överens om att vidta, t.ex. att genetiskt värdefulla vargar i möjligaste mån ska undantas från skydds jakt och annan jakt, oavsett om de reproducerar sig eller inte.

Det är viktigt att utvidga det internationella samarbetet kring de stora rovdjuren. Den samverkan på politisk nivå som inletts mellan Sverige, Norge, Finland och Ryssland bör fortsätta och fördjupas. Eftersom Sverige och Norge delar ansvaret för de skandinaviska rovdjurspopulationerna, bör samverkan med Norge på sikt leda till ytterligare gemensamma strategier för förvaltningen.

På myndighetsnivå finns ett betydande samarbete mellan framför allt Sverige och Norge när det gäller information och erfarenhetsutbyte. Som exempel kan nämnas kontakter på myndighetsnivå inför beslut om jakt, samarbete när det gäller föreskrifter för inventering, publicering av årliga inventeringsrapporter samt informationsmöten mellan länderna. Även inom forskningen och inventeringsverksamheten pågår ett utvecklat samarbete, särskilt mellan Sverige och Norge och i ökad utsträckning även med Finland. Kunskaperna om de stora rovdjuren har därigenom ökat på ett sätt som väcker internationell uppmärksamhet.

I dag pågår ett samarbete mellan Sverige och Ryssland om genetisk förstärkning av den skandinaviska vargstammen. Ryska djurparkshalpar har tagits in i svenska djurparker för att utgöra avelsdjur för de valpar som planerar sättas ut hos svenska vargpar.

Samarbetet kring rovdjursförvaltningen på myndighetsnivå i Sverige, Norge, Finland och Ryssland bör utvecklas vidare.

13 Konsekvenser

Genomförandet av EU-lagstiftningen och uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden

Förslagen i denna proposition – med det nya övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas, och de nya målen med referensvärden för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn – kommer att underlätta tillämpningen och därmed genomförandet av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet i Sverige och uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden i bl.a. Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald.

Miljön och miljö kvalitetsmålen

Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* innebär att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Miljö kvalitetsmålet innebär vidare att arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas, att arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation och att människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd. Miljö kvalitetsmålet har preciserats bl.a. så att bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande arter ska vara gynnsam, och för hotade arter ska statusen vara förbättrad samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.

Förslagen i denna proposition med det nya övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken och de nya målen för varg, björn, järv, lodjur och kungsörn bedöms öka möjligheterna för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Förslagen bedöms även ge positiva effekter för miljö kvalitetsmålen *Levande skogar*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt odlingslandskap*.

Myndigheter

Det är främst länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets arbete som kommer att beröras av förslagen och bedömningarna i denna proposition. Det nya övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är moderniserat och omfattar nu begreppet gynnsam bevarandestatus. Förändringen innebär ingen förändring av myndigheternas arbete eftersom det tidigare målet hade i stort samma betydelse.

De nya målen för varg innebär att koncentrationen minskas där den är som tätast, förekomsten i renskötseområdet och i län med fåbodbruk, intensiv fårskötsel och skärgårdar ska i huvudsak begränsas till områden där den gör minst skada. Målen medför att myndigheterna kommer att arbeta mer koncentrerat med frågan om den regionala förekomsten av stora rovdjur.

Prop. 2012/13:191 Förslaget att utöka delegationen av beslutanderätten till länsstyrelsen avseende skyddsjakt och licensjakt innebär att länsstyrelserna får ett ökat ansvar för förvaltningen av de stora rovdjuren. Det innebär ett ökat arbete, bl.a. med fattande av beslut och samordning mellan länen. Men ett utökat regionaliserat beslutsfattandet innebär även ett minskat arbete eftersom beslut om skyddsjakt kan fattas snabbare vilket bör minska skadorna och därmed minskat behov av t.ex. besiktning och annan fältverksamhet. Dagens arbete med samråds- och remissförfarande mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket vid Naturvårdsverkets utformande av beslut om jakt kommer troligen att minska.

Förslaget att toleransnivån för skador på ren av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på samebyns faktiska renantal innebär att framför allt Sametinget och Naturvårdsverket får ett mål att inrikta sitt arbete på bl.a. rovdjursförvaltning, skadeförebyggande åtgärder samt licens- och skyddsjakt.

Allmänhet och näringsliv

Intresset för rovdjursfrågorna är stort bland allmänheten. Uppfattningen om stora rovdjur är många och värdet av att ha livskraftiga rovdjursstammar är viktig för de flesta människor i Sverige. Sverige har i modern tid aldrig haft så stora rovdjursstammar som i dag. Samtidigt ställer detta krav på att utforma en politik som möjliggör en god förvaltning av stora rovdjur, som tillgodoser en bra balans mellan förslaget till nytt övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för stora rovdjuren och tar hänsyn till de människor som lever och verkar i rovdjurstäta områden. Skadesituationen i landet kommer sannolikt att förbättras när en adaptiv förvaltning avseende stora rovdjur införs och görs tydlig för allmänheten och näringarna genom nationella och regionala förvaltningsplaner där mål och åtgärder presenteras och följs upp.

Förslagen till nya mål för varg innebär att koncentrationen minskas där den är som tätast, förekomsten i renskötselområdet och i områden med fåbodbruk, intensiv fårskötsel och skärgårdar ska i huvudsak begränsas till områden där den gör minst skada. Målen medför en minskning av koncentrationen av varg där den är som störst och därmed mindre negativ påverkan på de människor som där känner sig drabbade.

Förslaget att toleransnivån för skador på ren av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på samebyns faktiska renantal innebär att skadorna i renskötseln behöver minska genom skadeförebyggande åtgärder och jakt.

Ekonomi

De kostnader som föranleds av regeringens förslag och bedömningar i denna proposition finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten, framför allt inom anslag 1:3 åtgärder för värdefull natur (UO 20) och anslag 1:8 Ersättning för viltskador (UO 23). På regeringens förslag beslutade riksdagen i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) att öka anslaget 1:3 med 14 miljoner kronor 2013 och med 20 miljoner kronor per år fr.o.m. 2014 för ökade kostnader inom rovdjursförvaltningen.

Sammanfattning av Rovdjursutredningens delbetänkande Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37)

Rovdjursutredningen redovisar i detta delbetänkande bedömningar om populationerna av varg, björn, järv och lodjur har uppnått gynnsam bevarandestatus i enlighet med vad som anges i art- och habitatdirektivet. Utredningen har utgått från EU:s riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå och EU:s riktlinjer för bedömning och rapportering enligt art- och habitatdirektivets artikel 17.

Utredningens bedömningar av bevarandestatusen är biologiskt och vetenskapligt grundade. Utredningen har lagt tonvikt på behovet av genetisk variation för långsiktig livskraftighet. För att bedöma vargens bevarandestatus har en grupp av internationella forskare på utredningens uppdrag utvärderat och prövat de olika bedömningar som svenska forskare tidigare gjort av vargens genetiska status. Utredningen har tagit hänsyn till att de fyra rovdjursarterna förekommer i gränsöverskridande populationer som sträcker sig åtminstone över Skandinavien.

Enligt riktlinjerna ska referensvärden anges för populationsstorlek och utbredningsområde. Referensvärdet för populationsstorlek är det minsta antal individer som på lång sikt garanterar populationens livskraftighet. Referensvärdet för utbredningsområde är det område som krävs för att arten ska kunna uppnå gynnsam bevarandestatus.

Vargens bevarandestatus är inte gynnsam i Sverige, trots att antalet vargar stadigt ökat de senaste tre decennierna. Baserat på inventeringar i fält uppskattades det skandinaviska vargbeståndet vintern 2009/10 bestå av mellan 252 och 291 individer. Siffrorna anger beståndets storlek före licensjakten 2010.

Det avgörande skälet till att vargen inte har en gynnsam bevarandestatus är den mycket höga inavelsgraden i det nästan helt isolerade skandinaviska beståndet. Detta behöver åtgärdas i ett första steg. Läget bedöms vara allvarligt men möjligt att förbättra. Målsättningen bör vara att minska inavelsgraden från dagens cirka 30 % till under 10 %. Det skandinaviska vargbeståndets genetiska utbyte med östliga vargbestånd måste förbättras för att en gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås. I ett andra steg, när inavelsgraden har sänkts, bör det skandinaviska vargbeståndet öka i storlek. Det är nödvändigt för att sänkningen av inavelsgraden ska bli bestående och inte alltför mycket genetisk variation ska förloras. Ett provisoriskt referensvärde för den svenska delen av det skandinaviska vargbeståndet bör anges till 450 vargar. Med erfarenheter av de åtgärder som nu planeras för att öka genflödet och med ökad kunskap finns det anledning att göra en ny bedömning inför nästa rapporteringstillfälle 2019.

Björnens bevarandestatus i Sverige är gynnsam. Tillväxttakten var 4,5 % per år under perioden 1998–2007, men ligger troligen lägre nu på grund av ett större jaktuttag. Enligt de senaste beräkningarna finns det

cirka 3 300 björnar i Sverige. Referensvärdet för den svenska delen av den skandinaviska björmpopulationen bör anges till 1 800 individer. Det finns uppgifter om invandrande hanar till den skandinaviska populationen österifrån, men det är inte känt i vilken omfattning detta sker och om det har någon effekt. Med dagens populationsstorlek gör utredningen bedömningen att förbindelsen med andra populationer är av mindre betydelse.

Järvens bevarandestatus i Sverige är för närvarande inte gynnsam eftersom populationsstorleken inte når upp till referensvärdet. Beståndet visar dock på god tillväxt över flera år och utbredningen ökar. Förutsättningar finns för järven att nå gynnsam bevarandestatus inom en relativt snar framtid. Det har de senaste åren registrerats i genomsnitt 104 föröngingar per år, vilket motsvarar cirka 650 individer. Referensvärdet för den svenska delen av den skandinaviska järvpopulationen bör anges till 850 individer. På lång sikt kan förbindelsen med östliga populationer vara viktig för att säkerställa tillförsel av ny genetisk variation.

Lodjurets bevarandestatus i Sverige är gynnsam. Populationen visar en stabil trend över de tio senaste åren. Sett över en tjugooårsperiod visar lodjurspopulationen på en stabil ökning med vissa regionala variationer, främst på grund av jakt. Sverige har i dag 250 lodjursfamiljegrupper, motsvarande 1 500 individer. Referensvärdet för den svenska delen av populationen bör anges till 1 200 individer. Genetiskt sett har lodjuret en god status, med mycket få tecken på inavel. Genflödet underlättas av att lodjuren kan röra sig fritt inom hela Skandinavien och Finland.

Tillförlitliga inventeringar och övervakningsprogram behövs för att kunna följa rovdjurens utveckling och bedöma deras bevarandestatus samt för beslut om jakt och andra förvaltningsåtgärder. Generellt håller de svenska inventeringarna av rovdjuren hög kvalitet, men det finns brister i kvalitetssäkringen på nationell nivå. Tillsynen av att rovdjursinventeringarna sker enligt Naturvårdsverkets utfärdade föreskrifter och allmänna råd måste stärkas.

Regeringen bör ta initiativ till regelbundna möten mellan rovdjursansvariga statssekreterare i Norge, Finland och Sverige. Samverkan bör stödjas av en övergripande politisk överenskommelse mellan länderna och innefatta både inventerings- och förvaltningsfrågor. Ambitionen bör vara att även inkludera Ryssland i samverkan.

Förteckning över remissinstanserna till Rovdjursutredningens delbetänkande Rovdjurens bevarandestatus (SOU 2011:37)

Naturvårdsverket, Naturhistoriska riksmuseet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statskontoret, Tillväxtverket, länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västerbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet, Art-databanken, Skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv, Skandinaviska björnforskningsprojektet, Skandinaviska järvforskningsprojektet, Centrum för biologisk mångfald, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Sveaskog Förvaltnings AB, Föreningen Sveriges fåbodbrukare, Gävleborgs fåbodbrukarförening, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges hembygdsförbund, Hela Sverige ska leva!, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska jägareförbundet, Svenska samernas riksförbund, Jägarnas riksförbund, Förbundet Sveriges småbrukare, Skogsindustrierna, Bergvik Skog AB, Holmen Skog AB, Svenska turistföreningen, Djurens rätt, Djurskyddet i Sverige, Fåravelsförbundet, HundCampus, Renägarförbundet, Rovdjurscentret de 5 stora, Rovdjurscentrum i Orsa, Svenska djurparksföreningen, Svenska kennelklubben, Svenska rovdjursföreningen, Svenskt friluftsliv, Svenska ekoturismföreningen, Sveriges jordägareförbund, Viltskadecenter, Världsnaturfonden, Miljödepartementet i Norge, Direktoratet för naturförvaltning i Norge, Jord- och skogsbruksministeriet i Finland.

Sammanfattning av Rovdjursutredningens slutbetänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22)

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

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

Mål för rovdjuren

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

- *Gynnsam bevarandestatus*
Innehållet i svensk lagstiftning om de fyra stora rovdjuren och deras förvaltning styrs av internationell och europeisk rätt, i synnerhet art- och habitatdirektivet. Syftet med art- och habitatdirektivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter. Arterna varg, björn och lodjur är strikt skyddade enligt en av bilagorna till direktivet. Svenska mål för rovdjurspopulationerna måste säkerställa att art- och habitatdirektivets mål för dessa arter uppnås, vilket är att behålla eller återställa gynnsam bevarandestatus. De strikt skyddade arterna får därför inte fångas eller dödas, annat än i vissa undantagsfall.
- *Internationella åtaganden till stöd för den samiska befolkningen*
Sverige har, genom att ratificera ett antal internationella konventioner, förpliktat sig att respektera den samiska folkgruppen som ett ursprungsfolk. Detta måste beaktas när målen bestäms.

- *Sociala och ekonomiska konsekvenser*
Hänsyn måste tas till de konsekvenser rovdjuren kan ha för landsbygdens näringar och verksamheter. I första hand bör dock statens hänsyn tas genom bidrag till skadeförebyggande åtgärder. I andra hand, om konsekvenserna är särskilt stora i något eller några län, bör målen kunna justeras genom geografisk omfördelning eller senareläggning av måluppfyllelsen.

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

Rovdjursutredningens bedömningar i delbetänkandet bör tillsammans med remissvaren ligga till grund för ett fastställande av bevarandestatusen. Bedömningen i delbetänkandet var att arterna björn och lodjur förekommer i skandinaviska populationer med gynnsam bevarandestatus, medan järv och varg inte gör det för närvarande. Ansvariga myndigheter bör kunna fastställa bevarandestatusen samt ange inriktningen för när gynnsam bevarandestatus senast ska vara uppnådd. Eventuellt kan det behövas ett vägledande beslut av regeringen. Utredningen föreslår att för järv och varg bör inriktningen vara att gynnsam bevarandestatus ska vara återställd senast år 2024.

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

Förvaltning

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

I syfte att förenkla för förvaltningen föreslår utredningen att Naturvårdsverket får i uppgift att för varje art och till varje län fördela miniminivåer som förvaltningen i länen ska syfta till att upprätthålla eller uppnå.

Viltförvaltningsdelegationerna i länen och Sametinget ska beredas tillfälle att yttra sig innan beslut om miniminivåer fattas. Samverkansrådets roll i förvaltningen förändras därmed.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Illegal jakt

Forskningen visar att en omfattande illegal jakt på de stora rovdjuren alltjämt pågår. Den illegala jakten står för en stor del av den årliga dödligheten. Enligt forskningen har andelen björnar, järvar och lodjur som årligen dör på grund av illegal jakt inte minskat, medan andelen vargar som dödas illegalt har minskat. Däremot saknas det stöd för att antalet brott som årligen begås mot de fyra stora rovdjuren har minskat i antal, snarare tvärtom. Brottstatistiken visar att antalet anmälda brott avseende illegal rovdjurs jakt har ökat kraftigt.

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

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

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

Översyn av jaktlagstiftningen

En utredning bör tillsättas för en översyn av jaktlagstiftningen i syfte att arbeta fram ett regelverk som i språk och uppbyggnad är modernt, mer förutsägbart och enklare att tillämpa än vad som gäller i dag. Utredningens uppdrag bör dock inte begränsas till jaktlagstiftningen utan bör avse artskyddsreglerna i stort och även omfatta en översyn av miljöbalken och annan relevant lagstiftning. Utredningen bör särskilt beakta medel för att genomdriva lagstiftningens krav, t.ex. tillsyn, överprövnings- och talerätt samt straffbestämmelser.

Ekonomiska aspekter

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

Förteckning över remissinstanserna till Rovdjursutredningens slutbetänkande Mål för rovdjuren (SOU 2012:22)

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Hovrätten i Övre Norrland, Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Stockholm, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Smittskyddsinstitutet, Tullverket, Statens fastighetsverk, Kammarkollegiet, Statskontoret, länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västerbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Tillväxtverket, Sveaskog Förvaltnings AB, Naturhistoriska riksmuseet, Sveriges hembygdsförbund, Stiftelsen Ajtte, Svenskt fjäll- och samemuseum, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska samernas riksförbund, Svenska naturskyddsföreningen, Djurens rätt, Svenska jägareförbundet, Jägarnas riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska turistföreningen, Artdatabanken, Bergvik Skog AB, Holmen Skog AB, Centrum för biologisk mångfald, Djurskyddet Sverige, Förbundet Sveriges småbrukare, Föreningen Nordulv, Föreningen Sveriges fåbodbrukare, Gävleborgs fåbodbrukarförening, Hela Sverige ska leva!, HundCampus, Renägarförbundet, Rovdjurscentret de 5 stora, Rovdjurscentrum i Orsa, Skandinaviska björnforskningsprojektet, Skandinaviska järvforskningsprojektet, Skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv, Svenska djurparksföreningen, Svenska ekoturismföreningen, Svenska fåravelsförbundet, Svenska kennelklubben, Svenska rovdjursföreningen, Svenskt friluftsliv, Sveriges jordägareförbund, Sveriges yrkesjägarförening, Viltskadecenter, Världsnaturfonden i Sverige.

Sammanfattning av Vargkommitténs betänkande Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60)

De stora rovdjuren i Sverige har under de senaste decennierna ökat i antal. En konsekvens av tillväxten är att rovdjuren, främst varg och lo, sprider sig över landet. Nuvarande rovdjurspolitik har därmed varit lyckosam ur rovdjurens perspektiv. Politiken och dess förvaltning har dock varit mindre framgångsrik när det gäller att hantera de konflikter som har uppstått i samband med rovdjurens tillväxt. Landsbygdsnäringsar som t.ex. rennäring, fåbodbruk, fårnäring och jakt anser sig ha begränsade möjligheter att påverka sin egen situation. De anser att lagstiftningen alltför ensidigt tar ställning för rovdjuren och i alltför begränsad omfattning tar hänsyn till landsbygdsnäringarna och jakten. Utredningen anser att en långsiktigt hållbar rovdjurspolitik i större utsträckning än i dag måste balansera landsbygdsnäringarnas, inklusive jägarnas, behov och åtgärder för bevarandet av biologisk mångfald. Förvaltningen måste skapa former för samexistens mellan människa och varg, både för människans och för vargens bästa.

Den senaste attitydundersökningen visar att majoriteten av befolkningen antingen är nöjd med nuvarande antal vargar eller inte har någon uppfattning om hur många vargar det bör finnas i Sverige. Flertalet vill inte öka antalet. Polariseringen mellan stad och land tycks bestå eller till och med öka. Boende i städer har en mer positiv syn på varg än landsbygdsboende. Undersökningen visar på ett starkt stöd för vargjakt och ett relativt svagt stöd för förvaltningsåtgärder som innebär att staten flyttar vargar eller sätter ut vargvalpar i naturen. Förtroendet hos befolkningen för hur riksdagen och de förvaltande myndigheterna hanterar rovdjurspolitiken och dess förvaltning är bristfälligt.

Merparten av utredningens rekommendationer handlar därför om hur rovdjurspolitiken och dess förvaltning bör utvecklas i syfte att åstadkomma en förvaltning som innebär förbättrade möjligheter för samexistens mellan rovdjur, i synnerhet varg, och människor och dess näringar, inte minst landsbygdsnäringsar. Min övertygelse är att utvecklade och delvis förnyade målbilder tillsammans med en bättre fungerande skydds jakt, ett delvis nytt ersättningssystem, en ny förvaltningsplan för varg samt en delvis ny och omstuvad lagstiftning kan återskapa förtroendet för den svenska vargpolitiken, samtidigt som Sverige uppfyller kraven i EU:s art- och habitatdirektiv. Därmed finns också goda förutsättningar för att det pågående överträdelseförfarandet gentemot Sverige kan läggas ned.

Utredningens förslag till åtgärder kan sammanfattas enligt följande:

- tydliggör den politiska inriktningen och syftet med rovdjurspolitiken
- utveckla en samlad viltförvaltningslagstiftning
- skapa förutsättningar för en adaptiv förvaltning

- förenkla skyddsjakten
- utöka ersättningen för skador orsakade av rovdjur
- vidareutveckla de skadeförebyggande åtgärderna
- konkretisera förvaltningsplanen för varg
- fatta beslut om en handlingsplan för genetisk förstärkning av vargstammen
- begränsa den illegala jakten
- inför möjligheter till licensjakt efter varg när gynnsam bevarandestatus är uppnådd
- avsätt tillräckliga resurser till ansvariga myndigheter
- genomför en samhällsekonomisk analys kopplad till rovdjursförekomst
- inrätta en permanent vargkommitté

Tydliggör den politiska inriktningen och syftet med rovdjurspolitiken

Huvuddragen i utredningens förslag handlar om att riksdagen bör ange de övergripande målen för rovdjurspolitiken och dess förvaltning. Inriktningen bör även fortsättningsvis vara att bibehålla eller uppnå långsiktigt livskraftiga bestånd av stora rovdjur. En naturlig spridning över landet tillåts men vargetableringar ska i huvudsak begränsas till marker utanför renägarnas åretruntmarker. Det innebär att de stora rovdjuren ska finnas i så stora antal att de uppnår och bibehålls i gynnsam bevarandestatus i enlighet med art- och habitatdirektivets krav. Med tanke på att vargen potentiellt kan ha stor påverkan på näringar, jakt och landsbygdsbefolkning och med tanke på de kostnader den kan orsaka samhället bör antalet vargar i Sverige inte tillåtas att permanent överstiga vad som har beslutats som gynnsam bevarandestatus. Riksdagen bör i enlighet därmed besluta att den svenska vargpopulationen ska variera inom beslutat intervall för gynnsam bevarandestatus. Beräkningen av minsta livskraftiga population utgör det av art- och habitatdirektivet efterfrågade vetenskapliga underlaget avseende populationsstorlek. Det torde vara ogörligt att på naturvetenskaplig grund avgöra vilken nivå som är betydligt högre än minsta livskraftiga population. Riktlinjer för hur nivån ska fastställas bör därför beslutas av riksdagen. Det är helt och hållet ett nationellt beslut. Så länge det grundas på vetenskapligt underlag (t.ex. minsta livskraftiga population, MVP) är det också i överensstämmelse med art- och habitatdirektivets krav.

Så länge nivån för gynnsam bevarandestatus inte är beslutad förblir den politiska inriktningen otydlig. Beslut om gynnsam bevarandestatus bör därför skyndsamt tas. Dagens nivå på vargstammen är knappt fyra gånger högre än den minsta livskraftiga population (100 individer) som skandinaviska vargforskningsprojektet räknat fram på uppdrag av Naturvårdsverket. För en väl fungerande förvaltning bör gynnsam bevarandestatus inte sättas högre än absolut nödvändigt. Riksdagen bör därför anmoda Regeringen att uppdra åt Naturvårdsverket att i dialog med Jordbruksverket skyndsamt fatta beslut om intervallet för gynnsam bevarandestatus.

Genflöde och genetisk variation är en viktig informationskälla för att bedöma gynnsam bevarandestatus. Genetiken hos vargarna bör därför

återkommande följas upp på ett slumpvis urval av vargarna. Förändringar av den genetiska statusen kan leda till åtgärder för att förstärka genetiken, i första hand flytt av vargpar eller, om genetiken har förstärkts, till sänkt intervall för gynnsam bevarandestatus.

Vargstammen har i dag uppnått ett numerär som innebär att den sprider sig till nya och mer tamdjurstäta områden. Riskerna finns att tamdjurshållningen i vissa områden påtagligt försvåras och lokalt omöjliggörs. Riksdagen bör därför uttrycka en ambition att rovdjursangrepp på tamdjur inte i någon del av Sverige får vara så högt att tamdjurshållning påtagligt försvåras eller omöjliggörs. I de fall angreppen lokalt blir för stora bör en geografisk omfördelning av vargstammen övervägas.

Riksdagen bör också tydliggöra att en långsiktigt livskraftig vargstam är beroende av att tillräckligt många vargar tillåts att vandra in till vargläna genom renägarnas åretrunt- och vinterbetesområden.

Utveckla en samlad viltförvaltningslagstiftning

En långsiktigt hållbar rovdjurspolitik måste baseras på en lagstiftning som är tydlig och förutsägbar. Den måste baseras på interaktionen mellan rovdjur och bytesdjur samt ta hänsyn till ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov. Nuvarande lagar och förordningar behöver justeras och anpassas till varandra och en ny mer konkret förvaltningsplan för varg behöver tas fram. EU:s direktiv behöver också på ett tydligare sätt inarbetas i lagstiftningen. Den pågående jaktlagsutredningen har till uppgift att modernisera jaktlagstiftningen och behöver i sitt arbete beakta rovdjursförvaltningen i en samlad viltförvaltningslagstiftning. Utredningen föreslår att befintlig lagstiftning kompletteras med en förordning om förvaltning av vilda däggdjur och fåglar där rovdjuren ges en central plats. På sikt bör också en gemensam förvaltningsplan tas fram tillsammans med Norge och Finland där de övergripande och gemensamma riktlinjerna för förvaltningen fastställs. Här bör det t.ex. framgå hur länderna gemensamt kan bistå varandra i syfte att stärka genetiken hos vargarna. På ytterligare sikt bör liknande överenskommelse ingås med Ryssland.

Skapa förutsättningar för en adaptiv förvaltning

Nyckeln till en fullskalig adaptiv förvaltning ligger i att gynnsam bevarandestatus fastställs och att Sverige visar hur vårt land avser att uppnå och bibehålla denna. Då kan EU lägga ned överträdelseärendet mot Sverige. Förvaltningsplanerna kan i realiteten bli adaptiva och utgå från ett cykliskt återkommande och lärande förlopp.

För att förvaltningen löpande ska kunna förändras och ändå upplevas som tydlig och långsiktig behöver den styras mot mål som kan förstås och accepteras av berörda människor. Förvaltningen måste därför i större utsträckning lyftas ned på regional nivå så att berörda människor blir delaktiga i utformningen av den regionala och lokala förvaltningen. Detta måste givetvis ske inom ramen för nationell och internationell lagstiftning såsom art- och habitatdirektivet.

Regionala myndigheter måste därmed ges ett större förtroende att hantera rovdjursfrågorna. Länsstyrelserna är i sin profession specialiserade

på att hantera konfliktfyllda verksamhetsområden och har en samlad och mycket bred kompetens, väl lämpad att hantera dessa frågor.

För att en ökad regionalisering inte ska äventyra de nationella målen föreslås att Naturvårdsverket ger länsstyrelserna i uppdrag att tillse att de regionala rovdjursmålen i samtliga län tillsammans uppnår intervallet för gynnsam bevarandestatus för Riket.

Utredningen föreslår också att länsstyrelserna ges mandat att besluta om licensjakt efter rovdjur om arterna på nationell nivå ligger inom intervallet för gynnsam bevarandestatus och om de överstiger beslutade regionala miniminivåer. Utredningen föreslår vidare att länsstyrelserna ges mandat att besluta om skyddsjakt efter rovdjur så snart de förekommer regelbundet i berörda län. En utökad delegation om skyddsjakt så snart det förekommer rovdjur i länet kommer av allt att döma endast marginellt att öka avskjutningen. Det kommer inte att påverka huruvida Sverige klarar av att upprätthålla gynnsam bevarandestatus eller inte. Det är emellertid av mycket stor betydelse för den folkliga acceptansen och en central del av en fungerande adaptiv förvaltning att ansvariga myndigheter kan ge snabba skyddsjaksbeslut.

Förenkla skyddsjakten

Erfarenhetsmässigt kan konstateras att befintliga skadeförebyggande åtgärder inte ger tillfredställande resultat när de tillämpas på rennärning, fåbodbruk och djurhållning på skärgårdsöar. Eftersom dessa näringar också kan klassas som kulturella med regionala särdrag, till vilka hänsyn ska tas enligt art- och habitatdirektivet, finns det särskilt starka skäl att underlätta skyddsjakten för dessa näringar. Utredningens slutsats är att det inte är försvarbart att vid varje enskilt fall ånyo testa skadeförebyggande åtgärder på frigående djur som dessförinnan har prövats vid otaliga tillfällen med bristfälligt resultat. Rimligen måste nämnda näringar kunna åberopa att de redan har prövat de skadeförebyggande åtgärder som står till buds. Utredningen föreslår därför att de beviljas skyddsjakt vid första angrepp så länge det inte rör sig om en dokumenterat genetiskt viktig vargindivid.

Om angrepp sker trots att djurägare har ett av länsstyrelsen godkänt rovdjursavvisande stängsel bör skyddsjakt beviljas vid första angrepp.

Det borde inte heller vara nödvändigt att i varje enskilt fall där skyddsjakt kan bli aktuellt i andra sammanhang, t.ex. fårbesättningar, pröva alla andra tänkbara skyddsåtgärder om det finns empirisk kunskap och erfarenhet som talar däremot. Sverige bör därför verka för att detta synsätt kodifieras av EU-kommissionen på lämpligt sätt.

En mer liberal skyddsjakt skulle betyda mycket för den enskilde djurägaren och sannolikt också för den breda acceptansen för rovdjurspolitiken. Det skulle endast få begränsad påverkan på rovdjursstammarna.

Utöka ersättningen för skador orsakade av rovdjur

Något som djurhållare ofta framför är att ett rovdjursangrepp inte enbart medför ett initialt inkomstbortfall utan försämrad ekonomi under en följd av år. Utredningen föreslår därför att regeringen uppdrar åt Viltskadecenter att analysera vilka indirekta skador som kan uppstå vid rovdjursangrepp och lämna förslag på ersättningsnivåer för skadorna. Utredningen

föreslår vidare att ersättningsnivåerna och grunderna för dessa samt vad ersättning ska utgå för likriktas över hela landet och görs bindande för länsstyrelserna. Utredningen rekommenderar också att det statliga anslaget höjs så att det motsvarar det behov som rovdjurslänens länsstyrelser uppskattar behövs för att full ersättning ska kunna ges.

Staten bör vidare förebygga framtida ersättningskrav för skador på vilt-hägn genom en översyn av ersättningsmöjligheter och ersättningsnivåer för skador i dessa.

Vidareutveckla de skadeförebyggande åtgärderna

Utredningen anser att de skadeförebyggande åtgärderna behöver vidareutvecklas och förfinas och att berörda näringar måste ges möjlighet att delta i utvecklingsarbetet. Bidrag till akutgrupper som genom vallning förebygger skador på fåbodbruk och renhjordar vid närvaro av varg bör övervägas. Likaledes bör möjligheterna att nyttja boskapsvaktande hundar för djurbesättningar med lösdrift utredas i detalj. Landsbygdsprogrammet prioriterar bidragsutbetalningar utgående från markens värde, dvs. marker med särskilt hög biologisk mångfald prioriteras. Hävd av dessa marker ges högsta prioritet vid utbetalning av stängselbidrag. Det är inte nödvändigtvis att likställa med de djurhållare som har störst behov av stängselbidrag. Av den anledningen bör finansieringsformen utvärderas.

I takt med att rovdjuren, främst lo och varg, sprider sig söderut, ökar risken för angrepp i vilthägn. Utredningen föreslår därför att en ny lagstiftning inkluderar en översyn av bidragsmöjligheter och bidragsnivåer för skadeförebyggande åtgärder i vilthägn. Utredningen föreslår vidare att bidragsnivåerna och grunderna för dessa samt vad bidrag ska utgå för likriktas över landet och görs bindande för länsstyrelserna.

Konkretisera förvaltningsplanen för varg

Utredningen föreslår att riksdag och Regering tydliggör förvaltningsplanernas betydelse. Syftet med förvaltningen måste framgå liksom de långsiktiga målen för den art som förvaltningsplanen avser. Utöver detta behöver utförandet av förvaltningen beskrivas, liksom uppföljning och utvärderingen av genomförda åtgärder, samt vilka konsekvenser detta får för den fortsatta förvaltningen.

Förvaltningsplanerna behöver vara adaptiva, konkreta, förutsägbara och tydliga och det behöver finnas en tydlig plan kring hur förvaltningen av varg på sikt kan samspela med övriga stora rovdjur och deras gemensamma bytesdjur. Det behöver därför finnas en tydlig koppling till älgförvaltningsplanerna och det kan finnas behov av att utveckla förvaltningsplaner även för övrigt klövvilt.

Fatta beslut om en handlingsplan för genetisk förstärkning av vargstammen

Utredningen föreslår att en handlingsplan för genetisk förstärkning tas fram och att den utgör en del av förvaltningsplanen. För att den naturliga invandringen, som är en förutsättning för en framgångsrik genetisk förstärkning, ska bli effektiv och ge önskvärt resultat krävs en tydlig handlingsplan som utvecklas tillsammans med renägarna och andra berörda

aktörer. Planen bör, inom ramen för vad riksdagen har beslutat, tydliggöra villkoren kring invandringen. Här bör framgå vilka vargar som ska tillåtas att vandra genom åretruntmarkerna och när skydds jakt ska beviljas. Förvaltningen måste finna en form där vargar som inte orsakar skada kan vandra ner till varglänen och där de skadegörande individerna snabbt tas bort, antingen genom skydds jakt eller flytt. Enstaka föryngringar av särskilt värdefulla vargpar bör, i enlighet med huvudprincipen om ”i första hand naturlig invandring”, kunna tillåtas inom åretruntmarkerna. Detta kräver emellertid att det förankras och godkänns av berörda renägare.

Utredningen föreslår att politiken och dess förvaltning tydliggör att numerären vargar i Sverige är direkt kopplad till hur den genetiska förstärkningen lyckas. Förvaltningsplanen bör beskriva hur det ska åstadkommas och också beskriva alternativa lösningar. Planen bör tydligt peka ut vilka utsättningsplatser som kommer att användas om och när flytt av vargar aktualiseras. En plan för genetisk förstärkning bör vidare innehålla ett tydligt syfte och mål för flyttarna. En plan behöver också ge underlag för flyttar så att flytt av vargar genomförs där de har störst möjlighet att lyckas.

För att valputsättning ska vara ett försvarbart alternativ anser utredningen att svårigheterna måste elimineras eller åtminstone avsevärt minska. I förvaltningsplanen behöver det finnas en redogörelse för hur det ska gå till. Om det visar sig att dagens svårigheter inte kan hanteras bör regeringen överväga att skjuta eventuell valputsättning på framtiden.

Slutligen bör förvaltningens övergripande målbilder kompletteras med mål för påverkan. Hur stor påverkan i form av t.ex. rovdjursangrepp på tamdjur ska tillåtas? Uttalas en sådan ambition måste också förvaltningsplanen redogöra för vilka åtgärder som ska vidtas om angreppen överstiger toleransnivån.

Begränsa den illegala jakten

Ett flertal studier gör gällande att illegal jakt är ett utbrett fenomen. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att genomföra återkommande uppskattningar av den illegala jaktens omfattning.

Inför möjligheter till licensjakt efter varg när gynnsam bevarandestatus är uppnådd

Beskattning av vargstammen sker, förutom via naturlig dödlighet och trafikdöd, i första hand genom skydds jakt. Om den totala dödligheten, inklusive skydds jakt, understiger föryngringen samtidigt som gynnsam bevarandestatus uppnås ska det vara möjligt att beskatta stammen genom jakt efter vargar med låg grad av genetisk variation. Om genetiken, trots kontinuerliga insatser för att stärka densamma, inte förbättras ska en ökning av vargstammens numerär ske och nya uppföljningar ska verifiera huruvida genetiken förbättras eller ej. Om genetiken istället förbättras kan värdet på gynnsam bevarandestatus omvärderas och vargstammens numerär tillåtas att minska.

Avsätt tillräckliga resurser till ansvariga myndigheter

Ökade rovdjursstammar medför ökade kostnader för den regionala förvaltningen. Efter regeringens extra finansiering till den regionala rov-

djursförvaltningen saknas det fortfarande ca 30 miljoner kronor för förvaltningen i norra- och mellersta rovdjursförvaltningsområdena. De ökade kostnaderna för förvaltningen i södra rovdjursförvaltningsområdet tillkommer vilket betyder att det saknas avsevärd finansiering för en väl fungerande regional rovdjursförvaltning i Sverige.

Finansieringen kan t.ex. ske genom om disposition av anslagen till Naturvårdsverket.

Genomför en samhällsekonomisk analys kopplad till rovdjursförekomst

Utredningen föreslår att lämplig aktör ges i uppdrag att genomföra en fördjupad samhällsekonomisk analys av rovdjursförekomst. Analysen bör fokuseras mot att inhämta ytterligare kunskap om:

- dagens kostnader, främst de indirekta kostnaderna
- hur antalet rovdjur påverkar kostnads- och nyttobilden

I den samhällsekonomiska analys som genomförts i regi av utredningen konstateras att det inte har varit möjligt att uttrycka de totala kostnaderna och nyttorna av rovdjursförekomst i kronor. Dels på grund av bristande underlag men också på grund av de många och ofta komplicerade intressekonflikter som blir en följd av rovdjurens närvaro. Den studie som har genomförts visar att det finns en betydande positiv välfärdseffekt av att hålla livskraftiga populationer av de fyra rovdjuren i Sverige. Det konstateras också att samhällets kostnader till följd av rovdjursförekomst kraftigt underskattas om enbart direkta kostnader vid angrepp mot människor, hundar och djurhållning inkluderas. De indirekta kostnaderna är ofta omfattande. För att nå en ytterligare samsyn kring rovdjursfrågan behöver myndigheter och kostnadsbärare dela samma verklighetsuppfattning om dagens kostnadsbild. Av den anledningen är behovet av en fördjupad samhällsekonomisk analys av stor betydelse.

Inrätta en permanent vargkommitté

Tilltro till politiken och myndigheternas agerande är avgörande för acceptansen för rovdjurspolitiken. Attitydundersökningar visar att befolkningen i dag har ett bristande förtroende för riksdag och regering och för förvaltande myndigheter. Motivet att inrätta ett parallellt forum till det nationella rovdjursrådet är framför allt möjligheten till en mer direkt dialog mellan regeringen och ledningarna för berörda organisationer. I en sådan kommitté bör inte representanter för centrala- eller regionala myndigheter delta annat än som föredragande av aktuella ärenden.

Förteckning över remissinstanserna till Vargkommitténs betänkande Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60)

Hovrätten för Övre Norrland, Östersunds tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Stockholm, Naturhistoriska riksmuseet, Rikspolisstyrelsen, Sametinget, Skogsstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Statens fastighetsverk, Åklagarmyndigheten, länsstyrelserna i Blekinge, Dalarna, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västerbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län, Uppsala universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Artdatabanken, Centrum för biologisk mångfald, Sveaskog Förvaltnings AB, Föreningen Sveriges fåbodbrukare, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska jägareförbundet, Svenska samernas riksförbund, Jägarnas riksförbund, Förbundet Sveriges småbrukare, Skogsindustrierna, Svenska turistföreningen, Djurens rätt, Djurskyddet, Svenska fåravelsförbundet, Svenska djurparksföreningen, Svenska kennelklubben, Svenska rovdjursföreningen, Svenskt friluftsliv, Sveriges jordägareförbund, Viltskadecenter, Världsnaturfonden, Västmanlands läns fåravelsförening, Svenska Tornedalings riksförbund – Tornionlaaksolaiset.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 september 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Lööf

Föredragande: statsrådet Ek

Regeringen beslutar proposition 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik