



Näringsdepartementet
Rättssekretariatet

Miniminivåer för björn, varg, järv och lo

1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn

Regeringen föreskriver att 4 och 5 §§ förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Länsstyrelsen ska till samverkansrådet lämna förslag till det minsta antal föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla (miniminivå) för förekomsten av björn, varg, järv och lo i länet.

Samverkansrådet ska med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag enligt första stycket till Naturvårdsverket lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i rovdjursförvaltningsområdet *och i vart och ett av de län som ingår i området.*

Samverkansrådet ska med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag enligt första stycket till Naturvårdsverket lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i rovdjursförvaltningsområdet.

5 §

Efter förslag av samverkansråden ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena *och länen.*

Efter förslag av samverkansråden ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena.

Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2021.

2. Bakgrund

Naturvårdsverket har kommit in med en begäran till Näringsdepartementet och Miljödepartementet om att miniminivåer för björn, varg, järv och lo ska fastställas enbart för rovdjursförvaltningsområden och inte för län (N2019/01737). Enligt Naturvårdsverket är de länsvisa miniminivåerna ett hinder för den regionala förvaltningen som skapar trovärdighetsproblem och försvårar uppfyllandet av de rovdjurspolitiska målen om minskade koncentrationer och ökad spridning. Även Länsstyrelserna har kommit in med en begäran om att miniminivåer enbart bör fastställas per rovdjursförvaltningsområde (M2018/01535).

I denna promemoria presenteras ett förslag som är i linje med Naturvårdsverkets och Länsstyrelsernas hemställningar.

3. Gällande rätt

3.1 Art- och habitatdirektivet

EU:s naturvårdspolitik består bl.a. av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, det s.k. art- och habitatdirektivet. Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att Sverige får ha ett högre men inte lägre skydd än vad direktivet anger. Direktivets syfte är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden inom EU genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter (artikel 2). Åtgärder som vidtas enligt direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöerna och arterna. Bevarandestatusen för en art ska anses gynnsam när populationsutvecklingen visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av dess livsmiljö, när artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid och när det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt (artikel 1.i).

De arter som behöver skyddas delas in i tre olika kategorier: arter vars livsmiljö ska skyddas (anges i bilaga 2), arter som kräver strikt skydd enligt artiklarna 12 och 13 (anges i bilaga 4) och arter som kan behöva skyddas genom särskilda förvaltningsåtgärder enligt artiklarna 14 och 15 (anges i bilaga 5). Järv, lo och varg listas i bilaga 2 som sådana arter vars livsmiljö ska skyddas. I bilaga 4 anges bl.a. björn, varg och lo som sådana arter som kräver strikt skydd. En bedömning av om det är möjligt att göra undantag från artskyddet utgår från

hur åtgärden påverkar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos de skyddade arterna.

3.2 Nationell rätt

3.2.1 Målet för rovdjurspolitiken

Det nuvarande övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken i Sverige är att varg, björn, järv, lo och kungsörn ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Målet antogs av riksdagen efter regeringens förslag i propositionen *En hållbar rovdjurspolitik* (prop. 2012/13:191 s. 26, bet. 2013/14:MJU7 s. 13).

3.2.2 Jaktlagen och jaktförordningen

Av jaktlagen (1987:259) följer att vilda däggdjur och fåglar i Sverige är fredade. Var och en ska visa viltet hänsyn och det får inte ofredas eller förföljas annat än vid jakt. Viltet ska vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet, och främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. Viltet får endast jagas, det vill säga fångas eller dödas, om det följer direkt av jaktlagstiftningen eller beslut som har fattats med stöd av den. (2–5 §§). I lagen regleras bl.a. vem som har rätt att jaga, hur jakten ska bedrivas och ansvar för jaktbrott. Om och när man får jaga regleras i jaktförordningen (1987:905). Jaktförordningen anger vilka arter som får jagas, hur jakten får genomföras och jakttider för genomförandet av jakten.

Björn, varg, järv och lo är fridlysta i Sverige. Trots det får jakt på dessa rovdjur förekomma i form av skydds- och licensjakt. Av jaktförordningen framgår vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att skydds- och licensjakt på de aktuella rovdjuret ska få ske (23 a–24 §§). Skyddsjakt kan bli aktuellt om det finns risk för allvarlig skada. Licensjakt innebär en selektiv och strängt kontrollerad jakt under en särskild jakttid. För såväl skydds- som licensjakt krävs att det inte finns någon annan lämplig lösning än jakt och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

3.2.3 Förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn

I förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn finns närmare bestämmelser om förvaltningen av de stora rovdjuret. Av

förordningen framgår att förvaltningen syftar till att djuren ska finnas i så stort antal att arterna långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Syftet ska uppnås i en takt som främjar samexistensen mellan människor och rovdjur samtidigt som skador och olägenheter förebyggs och begränsas (1 §).

För förvaltningen av rovdjuren ska det finnas rovdjursförvaltningsområden (2 §). Dessa är *Norra rovdjursförvaltningsområdet* (Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län), *Mellersta rovdjursförvaltningsområdet* (Stockholms, Uppsalas, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län) och *Södra rovdjursförvaltningsområdet* (Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Bleking, Skåne och Hallands län). För varje rovdjursförvaltningsområde ska det finnas ett samverkansråd för samverkan mellan länsstyrelserna inom området i frågor om förvaltning av de stora rovdjuren (3 §). Företrädare för Sametinget ska ingå i samverkansråden för Norra och Mellersta rovdjursförvaltningsområdena.

Naturvårdsverket fastställer, efter förslag från länsstyrelsen och samverkansrådet, miniminivåer för förekomsten av varg, järv, lo och kungsörn inom länet och rovdjursförvaltningsområdet (4 och 5 §§). Fördelningen av miniminivåerna ska ses över vart femte år (6 §). Länsstyrelserna upprättar förvaltningsplaner för rovdjuren i sina respektive län (7 §). Samverkansrådet ska med beaktande av rovdjursförvaltningsplanerna och de fastställda miniminivåerna utforma långsiktiga övergripande riktlinjer för rovdjursförvaltningen i rovdjursförvaltningsområdet (8 §). Länsstyrelsen ska vidare varje år göra en rovdjursinventering där det undersöks hur många föryngringar av varg, järv, lo och kungsörn som förekommer i länet (8 §). Inventeringsresultatet ska årligen granskas av Naturvårdsverket som även minst vart femte år ska göra en uppskattning av beståndet av björn (9 §).

3.2.4 Förordningen om viltförvaltningsdelegationer

En viltförvaltningsdelegation är ett organ inom länsstyrelsen som arbetar för samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länet. I förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer regleras vilka uppgifter en viltförvaltningsdelegation ska utföra. Viltförvaltningsdelegationerna ska bl.a. besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen inom länet och licens- och skyddsjakten inom länet (3 §). En viltdelegation har även till uppgift att pröva

frågor om godkännande av länsstyrelsens förslag till miniminivåer och rovdjursförvaltningsplaner för björn, varg, järv, lo och kungsörn i länet (4 §).

4. Systemet med miniminivåer

4.1 Miniminivåer och referensvärden

Av förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn framgår som nämns ovan att det ska fastställas miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo per län och rovdjursförvaltningsområde. Med miniminivå menas det minsta antalet föryngringar per år som förvaltningen ska upprätthålla. Miniminivåerna utgår från de nationella referensvärdena.

Referensvärdena anger det antal individer och det utbredningsområde som minst behöver finnas på nationell nivå för att en art ska anses ha gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Ett referensvärde ska tas fram för varje art som listas i direktivet. Naturvårdsverket fastställer därefter, på uppdrag av regeringen, exakta referensvärden för rovdjuren.

Utefter referensvärdet bestäms sedan på regional nivå miniminivåer för vad som utgör gynnsam bevarandestatus för varje rovdjursart. Miniminivåerna är alltså en fördelning av de nationella referensvärdena för varje art per region. De miniminivåer som bestäms för olika regioner ska tillsammans motsvara minst det nationella referensvärdet för arten.

4.2 Fastställande av miniminivåer

Miniminivåer ska bestämmas såväl för varje län som för varje rovdjursförvaltningsområde. Förfarandet för fastställandet av miniminivåerna regleras i förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (3–5 §§) och förordningen om viltdelegationer (4 §).

Processen att fastställa miniminivåer inleds med att Naturvårdsverket skickar en begäran till länsstyrelsen om att komma in med förslag till miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i länet. Länsstyrelsen upprättar ett förslag som normalt grundas på resultaten av de inventeringar av djuren som har gjorts. Innan förslaget lämnas vidare ska det godkännas av viltförvaltningsdelegationen. Om viltförvaltningsdelegationen godkänner förslaget lämnas det till samverkansrådet inom rovdjursförvaltningsområdet. Samverkansrådet föreslår sedan, med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag, miniminivåer för rovdjuren i rovdjursförvaltningsområdet och i vart och ett av de län som ingår

i området. Förslaget lämnas till Naturvårdsverket som beslutar om miniminivåerna.

Naturvårdsverket ska minst en gång vart femte år se över fördelningen av miniminivåer. Miniminivåerna ska fastställas inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Vid fastställandet av miniminivåer utgår Naturvårdsverket normalt från det antal föryngringar som inventeringsresultaten visar har förekommit inom rovdjursförvaltningsområdet under minst det senaste året (Naturvårdsverkets vägledning, rapport 6829 från 2018, s. 19).

4.3 Den regionala förvaltningen utgår från miniminivåerna

Miniminivåerna kan sägas utgöra ”golvet” för rovdjursförvaltningen. De ska bidra till att garantera att arternas gynnsamma bevarandestatus uppnås eller bibehålls. Om antalet av en art är lägre än miniminivån bör förvaltningen i första hand syfta till att arten ökar så att miniminivån uppnås. För arter som finns i antal som överstiger miniminivån bör förvaltningen ske på det sätt som är lämpligt för arten och med hänsyn till de olika intressen som kan påverkas av artens förekomst.

Licensjakt är ett viktigt verktyg i förvaltningen av rovdjur för att t.ex. minska rovdjurens påverkan på tamdjur och motverka illegal jakt. Naturvårdsverket kan delegera till länsstyrelserna att besluta om licensjakt på rovdjur om antalet föryngringar för en art överstiger miniminivån för rovdjursförvaltningsområdet (24 a § jaktförordningen). Om Naturvårdsverket beslutar om delegation ska det gälla i förhållande till alla länsstyrelser i rovdjursförvaltningsområdet (prop. 2012/13:191 s. 52). Hur många djur som får jagas och hur de ska fördelas beslutas därefter av länsstyrelsen i samarbete med övriga länsstyrelser inom rovdjursförvaltningsområdet.

Länsstyrelserna kan ha som mål att det ska finnas fler föryngringar av en viss art inom länet än det antal som utgör miniminivån. Detta görs genom att formulera förvaltningsmål för rovdjursstammarna i de regionala förvaltningsplanerna. Naturvårdsverket ansvarar för de nationella förvaltningsplanerna som anger ramar för rovdjursförvaltningen. Samtliga planer utgår ifrån såväl övergripande politiska mål som mer preciserade mål för förvaltningen och Sveriges åtagande enligt art- och habitatdirektivet.

5. Problem med länsvisa miniminivåer

Miniminivåer för björn, varg, järv och lo fastställs idag både länsvis och för varje rovdjursförvaltningsområde. Systemet med länsvisa miniminivåer har dock visat sig medföra problem för förvaltningen av rovdjuren. Ett av skälen till detta är att rovdjuren rör sig över stora områden och inte sällan över länsgränserna. Detta innebär att de länsvisa miniminivåerna, som grundas på faktiska föryngringar inom länet, inte längre speglar situationen för rovdjuren i länet om individer lämnar och tillkommer i området. Miniminivåerna förblir desamma under de fem år som följer efter att de fastställts även om djuren har rört sig över länsgränserna. Förvaltningsåtgärder som beslutas med de länsvisa miniminivåerna som utgångspunkt riskerar därför att grundas på förhållanden som inte längre föreligger. Genom att beslut om förvaltningsåtgärder utgår ifrån miniminivåerna motverkas även möjligheten att styra förvaltningen utifrån politiska mål om minskade koncentrationer och ökad spridning av djuren. Systemet riskerar därför även att på sikt äventyra målet att uppnå en gynnsam bevarandestatus för rovdjuren. De länsvisa miniminivåerna skapar på detta sätt inlåsningseffekter och motverkar en flexibel förvaltning av rovdjuren.

6. Miniminivåer bör endast fastställas per rovdjursförvaltningsområde

Förslag: Miniminivåer för björn, varg, järv och lo bör inte längre fastställas länsvis utan enbart per rovdjursförvaltningsområde.

Skälen för förslaget

Som framgår ovan skapar de länsvisa miniminivåerna problem för förvaltningen av rovdjur när dessa inte längre stämmer överens med den faktiska situationen för rovdjur inom länet. En lösning för att komma till rätta med detta är att kontinuerligt justera miniminivåerna efter hur rovdjuren rör sig. Detta är dock inte ett rimligt alternativ. Att fastställa nya miniminivåer är en tids- och resurskrävande procedur som omfattar flera myndigheter och organ. Eftersom länens sammanlagda miniminivåer ska motsvara miniminivån för rovdjursförvaltningsområdet förutsätter processen att länsstyrelserna förhandlar med varandra och kommer överens om lämpliga nivåer. Det är därför inte utifrån nuvarande regler en enkel lösning att kontinuerligt justera de länsvisa miniminivåerna när rovdjursbestånden förflyttar sig. Eftersom rovdjurspolitiken bygger på regionalt ansvar är det heller inte aktuellt att förenkla processen genom att låta Naturvårdsverket kontinuerligt justera de länsvisa miniminivåerna, utan att länsstyrelserna först lämnar förslag om

nivåerna. En sådan ordning skulle dessutom innebära en ökad arbetsbörda för Naturvårdsverket.

I stället bör kravet på att miniminivåerna ska fastställas för varje län helt tas bort för att komma till rätta med de problem som det nuvarande systemet innebär för rovdjursförvaltningen. Detta skulle innebära att miniminivåer enbart ska fastställas för rovsdjursförvaltningsområdena. En sådan ordning skulle möjliggöra en mer flexibel förvaltning av rovdjuren. Länsstyrelserna kan då sinsemellan förhandla om vilka förvaltningsåtgärder som bör vidtas med hänsyn till hur djuren rör sig och faktorer som t.ex. vikande populationer av bytesdjur och socioekonomiska faktorer, utan att vara låsta vid fastställda miniminivåer för länen. Detta är förenligt med den politiska ambitionen om att förvaltningen av de stora rovdjuren ska vara adaptiv, det vill säga ska utformas på ett sätt som kan ta hänsyn till nya eller förändrade förhållanden (prop. 2012/13:191 s. 15). Om myndigheterna inte är bundna av miniminivåer som utgår från faktiska föryngringar inom länet kan dessutom mer långsiktiga mål för antalet föryngringar sättas upp. Förvaltningen kan då även i högre utsträckning styras utifrån rovdjurspolitiska mål, som t.ex. att minska koncentrationen av varg i särskilt vargtäta områden. Detta skulle skapa en större trovärdighet och legitimitet för rovdjurspolitiken.

Borttagandet av de länsvisa miniminivåerna skulle även innebära att länsstyrelserna fick mer inflytande över den regionala rovdjursförvaltningen och att samverkan mellan länsstyrelserna blir viktigare. Detta är i linje med den politiska inriktningen för rovdjursförvaltningen i landet om alltmer regionalt beslutsfattande, den s.k. ekosystemansatsen. Ekosystemansatsen innebär bl.a. att åtgärder ska genomföras på den lägsta lämpliga beslutsnivån i syfte att skapa engagemang och delaktighet (prop. 2012/13:191 s. 15).

En annan omständighet som talar för att de länsvisa miniminivåerna bör tas bort är att dessa till stor del har förlorat sin funktion. Tidigare var Naturvårdsverkets möjlighet att delegera beslut om licensjakt till en länsstyrelse avhängig att antalet föryngringar inom länet översteg länets miniminivå för den aktuella arten (jfr 24 a § jaktförordningen i dess tidigare lydelse, SFS 2009:1265). I enlighet med ambitionen om ökat regionalt beslutsfattande ändrades dock 2014 dessa regler. Idag är den avgörande faktorn för om delegation av beslut om licensjakt får ske istället om antalet föryngringar inom en viss art i rovdjursförvaltningsområdet överstiger miniminivån för detta område. Frågan om licensjakten får delegeras är alltså inte längre beroende av de länsvisa

miniminivåerna. I ljuset av detta kan heller inte den arbetsinsats som fastställandet av de länsvisa miniminivåerna förutsätter anses stå i proportion till nyttan med systemet. Som framgår ovan kräver processen med att fastställa länsvisa miniminivåer delaktighet från flera myndigheter och organ. Det förslag till länsvisa miniminivåer som samverkansrådet ska lämna föregås dessutom ofta av omfattande förhandlingar mellan länen.

En omständighet som talar emot att ta bort de länsvisa miniminivåerna är att ansvaret för att gynnsam bevarandestatus för arterna uppnås i viss mån blir mindre tydligt. Detta eftersom det då inte längre är uttalat hur fördelningen av antalet djur inom rovdjursförvaltningsområdet bör se ut. Bedömningen är dock att en sådan ordning inte skulle innebära något hot mot arternas bevarandestatus. Som redogjorts för tidigare får licens- och skydds jakt endast ske om jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arternas bestånd i deras naturliga utbredningsområde. Detta utgör ett skydd för arternas bevarandestatus.

7. Ikraftträdande

Förslag: Förordningsändringarna ska börja gälla den 1 april 2021.
--

Skälen för förslaget

Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Detta innebär att förslagen bör träda i kraft den 1 april 2021.

8. Konsekvenser

Förslaget om att ta bort de länsvisa miniminivåerna betyder att samverkansråden och Naturvårdsverket befrias från en arbetsuppgift. Länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets administrativa kostnader beräknas alltså minska till följd av förslaget. I övrigt bedöms länsstyrelserna och viltdelegationerna inte påverkas av förslaget eftersom dessa även fortsatt ska lämna förslag på miniminivåer för länen till samverkansråden. Förslaget innebär att förvaltningen av rovdjuren blir mer ändamålsenlig och bedöms inte ha någon betydelse för möjligheten att bedöma om rovdjuren uppnår och bibehåller en gynnsam bevarandestatus eller påverkan på möjligheten till jakt inom länen. Förslagen bedöms inte heller medföra några konsekvenser för domstolar, företag eller privatpersoner.