

2009-03-19

Miljödepartementet
Enheten för naturresurser
103 33 Stockholm

Naturvårdverkets redovisning av tre regeringsuppdrag rörande förvaltning av rovdjur

CBM:s yttrande över en modell för ett utökat regionalt ansvar för rovdjuren, förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status, samt uppdrag i fråga om förvaltning av varg och järv, dnr M2009/662/Na

Centrum för biologisk mångfald har tagit del av Naturvårdverkets redovisning, och lämnar härmed följande synpunkter:

Sammanfattning

- Ökat lokalt och regionalt inflytande är bra, men vi ser problem med hur detta ska uppnås, och hur det ska kombineras med uppnåendet av de nationellt satta målen för rovdjursstammarna.
- CBM stöder förslaget om en regionalisering av beslut rörande skydds jakt, men inte avseende förvaltnings jakt, i synnerhet om den skulle avse varg eller järv, och inte om fastställda miniminivåer underskrids.
- Summan av regionalt satta populationsmål, t.ex. miniminivåer, måste vara större än det nationella målet, för att ge utrymme för fluktuationer.
- Vargpopulationen behöver omedelbara och kraftfulla åtgärder för att åtgärda den akuta genetiska situationen.
- Målet för invandringen av vargar från Finland bör sättas till minst 5 effektiva immigranter per generation, dvs en varg per år.
- Varg och järv ska i dagsläget inte utsättas för förvaltnings jakt, utan enbart skydds jakt efter specifikt skadegörande individer, och först sedan andra metoder, som förflyttning, provats. Genetiskt viktiga vargindivider ska också kunna undantas från skydds jakt.

En modell för ett utökat regionalt ansvar för rovdjuren

Ökat lokalt och regionalt inflytande är ofta en bra väg att gå när man vill öka acceptansen för en central politik med svagt lokalt stöd. Rovdjursförvaltningen kan vara en fråga där ett ökat regionalt ansvar är ett bra steg på vägen. Det finns dock problem med detta, både vad gäller hur inflytande och delaktighet ska uppnås, och hur de nationellt satta målen ska uppnås.

En bra modell för rovdjursförvaltningen måste väga samman och balansera Sveriges internationella åtaganden när det gäller de stora rovdjuren med de lokala intressena så att konflikter begränsas. CBM bedömer att Naturvårdsverkets förslag är intressant och kan leda framåt på vägen mot en långsiktigt hållbar rovdjursförvaltning. Vi vill dock varna för att en flytt av det skarpa beslutet från Naturvårdsverket till länsstyrelsen inte automatiskt kommer att betraktas som en ökad lokal delaktighet. Många i lokalsamhällena ser länsstyrelserna som mycket avlägsna myndigheter, så frågan är om de berörda upplever att beslutet har blivit tillräckligt lokalt. Naturvårdsverket kommer även i fortsättningen att fatta besluta om vilka antal djur som får hanteras av den delegerade administrationen. Vår slutsats är därför att det handlar om relativt små förändringar i graden av regional och lokal delaktighet.

Vi anser att förslaget att bilda rådgivande, partsammansatta viltförvaltningsråd i sig är en bra metod för att öka den lokala delaktigheten, men styrningen av sammansättningen öppnar inte nödvändigtvis för någon bred förankring och lämnar dessutom utrymme till omfattande godtycke. Det handlar knappast heller om att öka eller bredda den lokala delaktigheten i beslutsprocessen. Det är fortfarande samma intresseorganisationer som lyfts in och möjligen skapar man därmed också en fast struktur för dessa särintressens dialog med myndigheterna, vilket därigenom kan förstärka andra intressenters känsla av att stå maktlösa utanför processen. Man framhåller emellertid i utredningen vikten av "tid för samtal" och "behovet av en lyssnande och dialoginriktad förvaltning" för att förankra processen lokalt bland berörda brukare. Det är en god intention som tyvärr ofta i praktiken inte genomförs.

Naturvårdsverket beräknar att denna marginella förändring i beslutsordning kommer att leda till att kostnaderna ökar med c:a 18,4 miljoner kronor årligen samt att en engångskostnad på mellan 11,4 och 16,4 miljoner tillkommer för att sätta det nya systemet. Vi bedömer att denna kostnad på intet sätt motsvarar denna marginella förändring av beslutsprocessen. Administrationen och totalsumman blir stor i förhållande till det antal djur som faktiskt kommer att handhas av det nya systemet. Att delegera besluten i stället för att fatta dem själva leder till att ett årsarbete på Naturvårdsverket behöver bli två fortsättningsvis.

CBM stöder förslaget om regionaliseringen av beslut rörande skydds jakt men vi är allvarligt oroade när det gäller motsvarande reglering av förvaltningsjakten. Vi känner stor oro för att en regionalt styrd förvaltnings jakt kan innebära problem i form av överskjutning, så att populationerna sett på nationell nivå minskar. Vi är också oroade över att genetiskt viktiga individer kommer att skjutas. Alla populationer fluktuerar i storlek, uppåt och nedåt, både beroende på yttre påverkansfaktorer och slumpmässiga utfall av demografiska processer. En förvaltningsmodell som inte tillåter fluktuationer uppåt, och samtidigt inte kan förhindra fluktuationer nedåt, resulterar i en genomsnittlig populationsstorlek som är mindre än det satta målet. Detta problem ökar i betydelse ju mindre population förvaltningsmodellen tillämpas på. Vid en uppdelning av förvaltningen

på regioner eller län är det just detta som sker. Summan av de regionalt satta målen måste alltså vara större än det nationella målet, annars nås inte det senare.

En fastställd miniminivå inom respektive län är en absolut nödvändighet. Miniminivåerna i respektive län bör dessutom, liksom Naturvårdsverket föreslår, anpassas till en miniminivå som fastställs för tre större förvaltningsområden, detta för att den nationella miniminivån inte ska underskridas. Risken att de miniminivåer som ska läggas fast regionalt i praktiken kommer att ses som maximinivåer är uppenbar.

Vi instämmer i Naturvårdsverkets förslag att verket årligen fattar beslut om att delegera samtliga beslut om skydds jakt efter de arter som förekommer i antal som överstiger respektive läns fastställda miniminivå och rovdjursförvaltningsområdets miniminivå för den aktuella arten, åtminstone borde detta inledningsvis kunna gälla för björn och lodjur. CBM anser att en stark central styrning av miniminivåerna är en nödvändighet för att regional förvaltning skall kunna ske på ett för rovdjurens acceptabelt sätt, och så att stammarna inte minskar.

Naturvårdsverket bör, genom skrivningar i förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn, ges i uppgift att minst vart femte år utvärdera miniminivåerna för rovdjursförvaltningsområdena, ställt i relation till den nationella miniminivån, och vid behov föreslå förändringar till regeringen.

Vi håller inte med om Naturvårdsverkets förslag att kunna delegera beslut om skydds jakt till län där antalen understiger fastställda miniminivåer. Vi anser att skydds jakt endast ska gälla skadegörande individer och jaktformen får inte användas i förebyggande syfte med målsättningen att reducera stammen. Vi anser också att skydds jakt endast får tillgripas då andra metoder, som förflyttning, utvärderats.

CBM instämmer även i förslaget att samtliga myndigheters beslut om skydds jakt och resultatet av denna, inklusive data om fällda djur i förvaltningsjakten, fortlöpande ska registreras i en nationell databas för att få en fungerande lokal och nationell överblick. Det kan också ses som av betydelse att relevanta uppgifter görs tillgängliga för allmänheten.

Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status

Naturvårdsverket slår fast att vargens genetiska situation är ohållbar och att ”det krävs betydande insatser för att förbättra vargstammens genetiska situation”. Vi instämmer till fullo i detta, och tillägger att åtgärderna måste sättas in snarast. Vi finner dock att det föreliggande dokumentet innehåller få konkreta förslag till åtgärder.

Naturvårdsverket anger som ett kortsiktigt mål att en obesläktad varg ska lyckas immigrera och reproducera sig vartannat år, vilket motsvarar 2,5 djur per varggeneration. I ett senare stadium vill Naturvårdsverket höja detta mål till 3 djur per generation. I förslaget anges ingen tidpunkt eller kriterium för när det höjda målet ska antas. Naturvårdsverket anger inte heller på vilket sätt målen ska nås, annat än att man vill initiera, förankra och genomföra det arbete som krävs. Förslaget innehåller även önskemål om nya utredningar, bl.a. om hur en ökad invandring ska genomföras utan att renskötseln allvarligt försvåras, och om hur en aktiv flyttning av vargar inom landet skulle kunna gå till. CBM välkomnar sådana utredningar, men vi ser inte hur Naturvårdsverkets förslag leder till ”betydande insatser”.

Vilka åtgärder behövs?

I förslaget diskuteras sex olika åtgärdsalternativ. CBM ser mycket positivt på att hela skalan av olika åtgärder är öppen för diskussion, och att för- och nackdelar med olika alternativ belyses väl. Alternativ 1 innebär att bara avvakta naturlig invandring, vilket bedöms otillräckligt. Alternativ 2 är Naturvårdsverkets huvudalternativ, att underlätta vidarevandring söderut av de vargar som kommer in till Norrbotten, men inga konkreta förslag på hur detta ska gå till presenteras.

I underlagsleverantörernas rapporter finns förslag om att inrätta en spridningskorridor, 30 mil lång och 5 mil bred, där ingen skydds jakt på invandrande vargar medges, och upp till fyra etableringar av vargrevir tillåts. Utanför korridoren skulle inga skydds jakttillstånd utfärdas innan den aktuella vargen är DNA-testad, och då med största restriktivitet. Om detta inte ger effekt efter fem år föreslås istället vargar flyttas aktivt inom landet enligt alternativ 4. Detta förslag är tilltalande därför att det faktiskt anger åtgärder som skulle förändra situationen från den nuvarande, och att den innehåller en tidsgräns efter vilken andra alternativ måste prövas. Naturvårdsverket förespråkar ändå inte detta förslag, eftersom en geografiskt begränsad spridningskorridor inte bedöms vara ändamålsenlig. Med avseende på vargens spridningsmönster och vandringar måste man då acceptera att vargarna får möjlighet att förflytta sig inom större delar av renskötselområdet och inte enbart i en korridor närmast kusten. Tills faktiska åtgärder vidtas är det i praktiken ingen skillnad på alternativ 1 och 2, och även Naturvårdsverkets lägsta satta mål blir mycket svårt att nå.

CBM förordar alltså att åtgärdsalternativ 2 initieras omgående, med aktiva åtgärder för att säkerställa varje invandrande vargs fortsatta vandring söderut, i enlighet med underlagsleverantörernas förslag ovan, och om det inom tre år inte resulterat i minst en effektiv invandrande varg per år bör alternativ 4 övervägas, dvs att invandrande vargar till Norrbotten sövs och flyttas längre söderut. I åtgärdena under alternativ 2 bör också ingå samarbete med finska myndigheter för att öka antalet vargar som når fram till svenska gränsen. CBM anser också att det bör utredas närmare om det finns förutsättningar för etablering av enstaka vargrevir i övre Norrland så att en bättre kontinuitet erhålls med den finska vargpopulationen, enligt åtgärdsalternativ 3.

Vad gäller åtgärdsalternativ 5 och 6 anger Naturvårdsverket att en artificiell förstärkning av vargstammen skulle sänka inavelsnivån snabbt och effektivt, men inte få någon bestående effekt. Detta är sannolikt helt riktigt, dessa två alternativ minskar inte på något sätt behovet att åstadkomma en kontinuerlig naturlig invandring. Deras potentiella värde ligger just i att mycket snabbare åstadkomma en mycket kraftig förbättring av populationens genetiska status.

Hur akut är läget?

Utredningens olika underlagsleverantörer ger olika bilder av hur akut läget är. En grupp tycker att vi kan vänta 5 år till, medan en annan grupp vill åstadkomma en snabb förändring, och inom 20 år sänka inavelsgraden till under 10%. CBM bedömer att läget är akut, och att snabba åtgärder behövs. Anledningen till att det nu skulle behövas så många nya vargar för att snabbt sänka inavelsgraden är just därför att man väntat för länge med att sätta in åtgärder. Samtliga underlagsleverantörer är överens om att tillväxten i populationen inte kan tas som en intäkt för att situationen är god, och CBM instämmer i denna bedömning.

Hur stort inflöde behövs?

Naturvårdsverkets anger att det råder en stor diskrepans mellan underlagsleverantörerna om hur många nya invandrande vargar som behövs (2 vs 5-10 vargar per generation) för att sänka inavelsgraden. Detta är en missvisande slutsats eftersom uttalandena avser helt olika förutsättningar. Den grupp (Laikre/Ryman) som anger att det behövs 5-10 vargar talar om vad som behövs för att sänka inavelsgraden till under 10% inom 20 år. För att nå detta mål inom 100 år anger en annan leverantör (Forsslund) att det behövs 5 vargar, vilket är helt samstämmigt. Trots detta rekommenderar några av leverantörerna att 2 vargar per generation är en rimlig nivå, men detta är baserat på vad som är "realistiskt att förvänta sig" i form av naturlig invandring, snarare än vad som krävs för att nå en inavelsgrad på 10% inom 20-100 år.

Slutsatsen är att underlagsleverantörerna är samstämmiga om hur stort inflöde som behövs, när det gäller att nå samma mål, skillnaderna ligger i bedömningen av vilket mål som ska nås, och hur fort. CBM ansluter sig till de leverantörer som vill åstadkomma en sänkning av inavelsgraden till högst 10% inom rimlig tid, vilket innebär att invandringsbehovet är stort, utan tvekan större än vad som kan förväntas genom naturlig invandring under nuvarande förhållanden. CBM förordar alltså ett mål på 5 effektiva invandrande vargar per generation.

Hur stor behöver populationen vara?

Naturvårdsverket anger också att underlagsleverantörerna skiljer sig åt i bedömningen av hur stor populationen bör vara. Grunden till denna skillnad ligger i olika uppfattningar om hur mycket av den ursprungliga genetiska variationen som kan förloras utan långsiktig risk för förlust av evolutionär potential. En grupp förordar att 95% måste bevaras över 100 år, medan en annan grupp sätter 90% som mål, vilket också medvetet anges som att man sänker ambitionerna. Det enda argument som ges till varför en lägre ambitionsgrad skulle vara acceptabel idag är att man kan höja ambitionen senare om det behövs. Det är dock bara delvis sant, för genetisk variation som då redan förlorats kan inte återskapas. Av försiktighets skull förordar CBM att 95% av den genetiska variationen ska bevaras, vilket innebär en populationsstorlek på minst 200 vargar.

Vad är "naturliga processer"?

Naturvårdsverket förordar främjandet av naturliga processer i skötseln av vargpopulationen. I en underlagsrapport anges att "det bästa är om naturen får sköta sig själv". CBM förstår till fullo problematiken med att få acceptans för alla förvaltningsåtgärder, och att många upplever aktiv förflyttning av varg som en onaturlig gärning, vilket det också är. Vi förstår dock inte logiken i att manipulativa åtgärder som syftar till att förbättra situationen för en djurpopulation skulle vara mer onaturliga än alla de övriga manipulationer vi redan idag utsätter populationen för genom viltövervakning, skydds jakt och förvaltnings jakt. Vi lever helt enkelt inte i ett samhälle där naturen får sköta sig själv. Här skulle Naturvårdsverket kunna bidra till en diskussion om hur onaturliga metoder är nödvändiga för ett hållbart nyttjande av biologiska resurser, likväl som inom bevarandearbetet.

Tillgången till data

Den svensknorska vargpopulationen är unik genom den kunskap som samlats in om dess demografi, ekologi och genetik. I synnerhet stamboksinformationen är mycket värdefull rent vetenskapligt, och en nödvändig förutsättning för den fortsatta förvaltningen. Ett aktivt gynnande av nya, obesläktade individer, likväl som av existerande individer med låg

genomsnittlig släktskapskoefficient, kräver ett mycket detaljerat kunskapsunderlag. CBM vill därför betona vikten av ett fortsatt intensivt övervakningsprogram, och att alla data som samlas in görs brett tillgängliga för alla som har intresse av att följa situationen.

Uppdrag i fråga om förvaltning av varg och järv

CBM har inställningen att, under nuvarande omständigheter, endast skyddsjakt mot specifikt skadegörande varg- och järvindivider kan tillåtas och då först sedan andra metoder, som förflyttning, utvärderats. En förvaltningsjakt på varg innebär stor risk för att den nuvarande population minskar och att därmed genetisk status ytterligare försämras. En förvaltningsjakt på varg innebär dessutom att djur fälls slumpmässigt vilket, i jämförelse med kontrollerad skyddsjakt, ökar risken att genetiskt värdefulla invandrande vargar eller dess avkomma fälls. Genetiskt viktiga vargindivider ska också kunna undantas från skyddsjakt.

Vi instämmer till fullo med Naturvårdsverkets insikt "att förvaltning av rovdjur inte enbart handlar om biologiska förutsättningar utan också tydligt om människors vilja att acceptera livskraftiga rovdjursstammar". Vi är dock inte lika övertygade om att förvaltningsjakt skulle vara en vettig väg att öka acceptansen för vargen. För det första tror vi inte att man därigenom kan minska den illegala jakten. För det andra skulle utrymmet minska för skyddsjakt, vilket vi bedömer är en av de viktigaste delarna i en framgångsrik rovdjursförvaltning. Ett fungerande skydd av lokalbefolkningens husdjur är ett nödvändigt inslag. Utrymme bör finnas att snabbt och effektivt ta bort problemindivider och detta bör därför inte begränsas av förvaltningsjakt utan möjligen endast av genetisk hänsyn till värdefulla individer.

Den ekonomiska merkostnaden för förvaltningsjakt på varg och järv uppskattas till cirka en miljon årligen samt en 1-årsutredning om 350 000 kr, vilket sammantaget får betraktas som en relativt stor summa med tanke på det begränsade antal ärenden som kan bli aktuella.

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. föreståndaren Torbjörn Ebenhard, efter beredning av forskningsledaren Håkan Tunón.



Torbjörn Ebenhard
T.f. föreståndare, CBM