

2008-06-04

Miljödepartementet
Enheten för naturresurser

Remissvar CBM Dnr: 26/08

Betänkande SOU 2007:89 Rovdjuren och deras förvaltning, Dnr M2007/5207/Na

Centrum för biologisk mångfald har tagit del av betänkandet Rovdjuren och deras förvaltning och lämnar härmed följande synpunkter:

Sammanfattning

- Ekosystemansatsen är angelägen, och den talar bl.a. för särskilda åtgärder för att främja fäbodbruket.
- Vargstammen bör inte begränsas till 230 individer, av genetiska, demografiska och legala skäl.
- Vargstammen har akuta inavelsproblem. Utredningen ger inga konkreta förslag på lösning. Det behövs snarast ett inflöde av nya gener. Invandrande vargar bör ges en särställning med syfte att maximera sannolikheten att deras gener kommer in i vargstammen.
- Förslaget om utökad jakt på varg för att minska lokala koncentrationer bör avvisas.
- Art- och habitatdirektivets artikel 16.1.e kan inte användas för att rättfärdiga licensjakt med syfte att begränsa populationsstorlekar för arter som inte har gynnsam bevarandestatus.
- Populationerna av varg och järv är för små för att beslut om förvaltning genom skyddsjakt eller licensjakt ska kunna läggas vid länsstyrelserna.

- En missgynnad art ska inte anses ha gynnsam bevarandestatus. Försiktighetsprincipen ska råda vid bedömning av vilket kriterium som bäst avgör hotkategori.
- Kungsörn och björn har gynnsam bevarandestatus, ej varg, järv eller lodjur.
- Forskning är viktig, inklusive forskning om människors föreställningar och kunskaper om rovdjur.
- 28 § i jaktförordningen bör ej avskaffas.
- CBM lanserar en idé om hur ett ökat deltagande i besluts- och förvaltningsprocesser skulle kunna åstadkommas.
- Adaptiv förvaltning är bra, men det finns fallgropar.
- Det är lämpligt att det operativa ansvaret för förvaltning av björnen överförs till länsstyrelser i län med fast björnstam, som ett pilotförsök i regional förvaltning.
- En förvaltning baserad på toleransnivåer öppnar för godtycke, och är knappast förenlig med gällande nationella mål för rovdjuren.
- Möjligheterna för rovdjursturism bör utredas, men i ett större perspektiv som också beaktar möjliga nackdelar.

Allmänt

Betänkandet är tämligen svåröverskådligt eftersom utredarens förslag är utspridda på många olika sidor och ofta är formulerade mer som kapitelsammanfattningar än konkreta förslag. En systematisk sammanställning av alla förslag hade underlättat läsningen. Materialet är omfattande, men mycket är bakgrundsbeskrivningar som hade kunnat hållas betydligt kortare. Ändå är inte utredningen heltäckande med avseende på uppdraget. Mer utrymme borde ha ägnats åt en djupare diskussion av effekterna av den hittills förda rovdjurspolitiken, och effekten av jakt på rovdjurspopulationerna. Dessa brister belyses väl av Robert Franzén i hans särskilda yttrande (s. 643-645). Vi instämmer även i Franzéns beskrivning av utredningens allmänt negativa syn på rovdjuren: ”skildringen är genomgående mycket dyster”.

Utifrån CBM:s regeringsuppdrag rörande lokal och traditionell kunskap kan vi konstatera att utredaren förefaller ha gjort bedömningen att endast akademisk kunskap räknas. Valet av experter till utredningen vittnar inte om någon högre tilltro till folkliga erfarenheter och vetande bland de människor som i sin vardag berörs av rovdjur. Detta uppfyller inte intentionerna i prop. 2004/05:150 om att ”Traditionell och lokal kunskap om biologisk mångfald och dess nyttjande bevaras och används när så är lämpligt”. I arbetsprogrammet för artikel 8j inom Konventionen om biologisk mångfald framhålls vikten av urfolks- och lokalsamhällens delaktighet i beslut på alla nivåer i frågor som är av särskild vikt för dem. Syftet med detta är att skapa ett allsidigt kunskapsunderlag för att undvika ensidiga och godtyckliga beslut.

3. Stora rovdjur och biologisk mångfald

Utredaren fastställer att ekosystemansatsen är angelägen och att man bör se landskapet istället för att enbart förvalta enskilda arter. Vi menar att det är svårt att separera dessa båda mål åt, men att en helhetssyn på landskapet väsentligen kan underlätta ett artbevarande. I detta läge är det viktigt att reflektera över att större delen av vår svenska natur är ett kulturlandskap och i många fall med en biodiversitet som är beroende av fortsatt hävd. Utredningen fastslår att djur på fäbodan med fritt skogsbete är kraftigt överrepresenterade vad gäller rovdjursskador på tamdjur. Det dras emellertid inte någon slutsats om att fäbodbruket därmed skulle erbjudas särskild hänsyn just på grund av detta faktum.

Vi har under de senaste åren sett en dramatisk ökning av prisbilden på spannmål och andra av åkerns produkter i ett globalt perspektiv. Detta beror bland annat på förändringar i skördeutfallet på grund av klimatförändringar och den ökande efterfrågan på biobränsle. Vi har under 1900-talet utvecklat en lantbruksproduktion med ett starkt beroende av tillförd fossil energi i form av exempelvis transporter och konstgödning, vilket ger ett negativt energiutbyte. När vi nu befinner oss i närheten av oljetoppen och samtidigt upplever början på globala klimatförändringar kan man förmoda att husdjursfoder kanske inte längre kommer att kunna odlas på åkrar i samma utsträckning som idag. Ur ett hållbarhetsperspektiv bör kanske därför djurproduktion genomföras utanför det vanliga odlingslandskapet, och skogs- och utmarksbete samt insamling av vinterfoder från slåttermarker är gynnsamt vad gäller energibalansen. Helt klart är att fäbodmiljöer med fritt betad utmark är en snabbt minskande bristvara i det svenska kulturlandskapet och det är sannolikt att hägnat skogsbete inte nödvändigtvis har samma effekt på den biologiska mångfalden. Vi önskar därför att dessa miljöer visas en särskild hänsyn, både vad gäller preventiva åtgärder (t.ex. bevakning av boskap under bete) och ersättningar för viltskador.

Vi delar utredarens slutsats att "Rovdjursförvaltningen bör ... integreras som en del i miljömålsarbetet och miljömålsuppföljningen".

10. Rovdjursstammarnas utveckling – effekter, analys och slutsatser

Utredaren föreslår att vargens svensk-norska population ska begränsas till 230 individer under en period av tre år. CBM kan inte stödja en sådan begränsning av vargstammen, av genetiska, demografiska och legala skäl.

Vargstammen är kraftigt inavlad, med i genomsnitt närmare släktskap än mellan syskon, och en påvisad inavelsdepression. Det är ett akut läge som bör åtgärdas snarast. En begränsning av populationen skulle inte tillföra några positiva effekter på genetiken, utan bara förvärra situationen.

Som utredaren påpekar är vargstammens ökningstakt känslig för beskattningsnivån (s. 255), ökningstakten kan variera kraftigt mellan olika år (s. 262), och den illegala jakten orsakar hög dödlighet (s. 246). I det läget kan en licensjakt som beräknats reducera stammen till 230 djur istället orsaka en betydligt lägre populationsstorlek. Det behövs en större säkerhetsmarginal, d.v.s. en betydligt större population innan sådan jakt bör tillämpas. En licensjakt skulle dessutom eliminera det utrymme för skyddsjakt (i strikt bemärkelse) på enstaka vargindivider som kan behövas för att förhindra skador.

Vidare är inte licensjakt eller skyddsjakt i syfte att begränsa populationen till 230 djur förenlig med Art- och habitatdirektivet. Utredarens förslag att åberopa undantag i direktivets artikel 16.1.e för att införa licensjakt på varg är inte i linje med direktivets

intentioner. Utredaren omtolkar dessa bestämmelser så till den grad att han hävdar att de skulle medge dödande av strikt skyddade arter "utan närmare angivna orsaker" (s. 342) eller "utan något annat skäl än att man vill begränsa stammarna" (s. 376). En indikation på att utredarens omtolkning är felaktig ligger i det faktum som omnämns på s. 357, att EG-domstolen i ett mål ansett att motsvarande undantagsbestämmelse i fågeldirektivet ger utrymme för att fånga / döda ett antal upp till 1 % av artens naturliga dödlighet. En jakt i den omfattningen har ingen populationsbegränsande effekt, och detta domslut illustrerar därför det orimliga i att tolka 16.1.e (och motsvarande undantagsbestämmelser i fågeldirektivet) som att de skulle ge utrymme för jakt i populationsbegränsande syfte.

Utredarens jämförelse med bevarandeplanen för lodjur i Lettland är inte helt relevant, eftersom lodjuret i Lettland har gynnsam bevarandestatus (vilket t.ex. vargen och järven i Sverige inte har), och målet för förvaltningen av lodjuret är inte att begränsa populationen till en lägre populationsstorlek, utan att hålla populationen över en miniminivå (http://www.dap.gov.lv/public/files_uploaded/sugu_plani/Lusis_2007_en.pdf, Action plan for the conservation of Eurasian lynx (*Lynx lynx*) in Latvia, 2007).

I EU-kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 16.1 finns ett annat exempel som är mer relevant, om förvaltning av utter i Österrike (se box nedan, hämtad från http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=commission_guidance/english/final-completepdf/EN_1.0_&a=d, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, 2007, sid. 60). Exemplet illustrerar behovet av att visa att annan lämplig lösning saknas. I det österrikiska exemplet löstes problemet (predationsskador på fiskodlingar) genom preventiva åtgärder och ekonomisk kompensation till fiskägarna. Artikel 16.1.e är inte tillämplig innan det har visats att det upplevda problemet inte kan lösas på annat sätt än genom jakt. Detta har inte visats för de svenska rovdjuren. Det är dessutom inte klart uttalat vilket problem som ska lösas.

Managing otter in the fish pond area "Oberes Waldviertel", Austria

While the otter was historically very widespread in Austria, including the Alps, it became rare and nearly extinct during the 19th and early 20th century, most probably due to direct persecution and habitat loss. Since 1980, there has been a slow but steady recovery with the species spreading from its core (relict) populations in the region of Waldviertel (near the border to the Czech Republic) and the Pannonian basin in Burgenland/Styria. The Waldviertel region is known for its fish ponds, mostly for breeding carp. As otters cause damage to these ponds, especially in winter, the need for counter-measures became obvious early on, in the 1980s/90s. The killing or relocation of animals was not an option, however. As the area was (and still is) a core centre of the fragmented Austrian population, an alternative was envisaged: the regional government established a damage compensation scheme for fish pond owners and also financed measures to avoid damage (e.g. electric fences). With these measures, damage to the ponds could be kept down to a certain level and the compensation made the remaining damage acceptable to fish pond owners.

En omtolkning av artikel 16.1.e skulle samtidigt urholka skyddet för de många andra arter i bilaga 4 som har så svaga populationer att de förtjänar det strikta skydd som direktivet ger dem. Det är betydligt bättre om Sverige fokuserar på att få igenom mer flexibla former för flyttning av arter mellan direktivets bilagor, så som utredaren förordar i avsnitt 16.4

Utredarens förslag att motverka starka koncentrationer av vargstammen är inte preciserat. Vad menas egentligen med "stark koncentration", d.v.s. hur många vargar/vargflockar på

hur stort område avses? Vilka åtgärder skulle sättas in för att motverka koncentrationen, och vilken effekt skulle dessa åtgärder ha på populationen som helhet? Med tanke på vargarnas rörlighet skulle koncentrationsbegränsande åtgärder lätt kunna få den totala dödligheten att överstiga den nivå som populationen kan bära utan att minska. CBM stödjer tanken på att vargens utbredningsområde bör vara stort, istället för att alla vargar samlas i ett mindre område, men effekten av de föreslagna koncentrationsbegränsningarna är svår att förutsäga.

Utredaren pekar på behovet av invandring av obesläktade vargar, för att lösa vargstammens genetiska problem. Trots detta ges inga konkreta förslag om hur en sådan invandring skulle kunna åstadkommas eller underlättas. Bristen i utredarens analys och förslag beskrivs mycket väl av Ann Dahlerus i hennes särskilda yttrande (s. 630). I utredningen saknas analys av vad som krävs för att snabbt få ned inavelsnivån, liksom av vad som därefter krävs för att säkra minimikravet på antalet invandrande vargar per generation för att bibehålla en låg inavelsnivå. Utredningen undviker också diskussionen om möjliga alternativa åtgärder för att tillföra nya gener om huvudstrategin, att möjliggöra kontinuerlig naturlig invandring, inte lyckas tillräckligt snabbt. Det enda som sägs är att inplantering av varg inte förordas: "Vargen är en av de vilda djurarterna i naturen och bör leva på de villkor som gäller för vilda djur" (s. 251). Det är märkligt att detta synsätt inte tillämpas när det gäller vargens utbredningsområde, populationsstorlek, populationskoncentration, ökningstakt, beteende eller dess relation till bytesdjur, utan bara när det gäller införseln av nya gener.

Vi har idag tillräcklig kunskap om vargpopulationen och tillräcklig teknik för att kunna identifiera, radiomärka och följa eventuella invandrande vargar. Dessa vargindivider bör ges en överordnad status i alla beslut om skyddsjakt, så att deras gener får en chans att sprida sig i populationen. Hittills har ingen invandrad varg överlevt tillräckligt länge för att åstadkomma något sådant. Ett särskilt problem är att ensamma invandrande vargar ofta uppvisar ett beteende som betecknas som "onaturligt" eftersom de saknar flocktillhörighet och en tydlig hemvist, och de klassificeras ofta som "problemindivider". En skyddsjakt som inriktas mot sådana "problemdjur" riskerar att drabba invandrande djur i högre grad än inhemska vargar, vilket försvårar införseln av nya gener. För att underlätta invandring av varg bör åtminstone en tillfällig förekomst av identifierade invandrade vargar inom renbetets åretruntmarker tolereras. Vid behov av skyddsåtgärder ska alla möjliga lösningar beaktas innan skyddsjakt tillgrips, inklusive förflyttning av djuret inom landet.

Utredningen saknar också en diskussion om vilka fördelar en genetisk rekonstruktion av vargpopulationen skulle medföra. En minskning av inavelsdepressionen skulle medföra en högre ökningstakt i populationen, vilket skulle ge ett större utrymme för skyddsjakt vid problemsituationer. En population som inte är genetiskt isolerad kan vara mindre än en isolerad, utan att populationens livskraft äventyras. En mindre population skulle innebära färre problem och skador.

Utredaren föreslår en regional förvaltning av varg med alla beslut om förvaltningsåtgärder delegerade till länsstyrelsenivån. I förvaltningen av så små populationer som det handlar om i fallet varg och järv finns mycket litet utrymme för regionala eller lokala beslut. Hela populationen måste förvaltas som en enhet, utan uppdelningar på regioner eller län. Om t.ex. det nationella delmålet om 20 vargföryngringar bryts ned på län kommer antalet föryngringar per län att vara så litet att inget handlingsutrymme lämnas åt förvaltningen. Fluktuationer i ökningstakt och populationsstorlek på grund av miljömässiga och

demografiska osäkerheter i populationen skulle förvärras genom att fluktuationer nedåt skulle accepteras oftare än fluktuationer uppåt, med reducerade genomsnittliga värden som följd.

Utredaren hävdar på flera ställen (t.ex. s. 228) att en ökad möjlighet till skyddsjakt och licensjakt skulle leda till minskad illegal jakt. Detta är en from förhoppning som saknar konkret stöd. Det är en oprövad hypotes att personer som redan tagit lagen i egna händer skulle tillfredsställas av det relativt begränsade legala jaktuttag som skulle bli aktuellt. Det är möjligt att en ökad legal jakt skulle höja acceptansen för rovdjursförvaltningen hos den stora majoritet som följer lagar och förordningar, men det i sig leder inte till minskad illegal jakt.

11. Vad innebär gynnsam bevarandestatus?

CBM vill i frågan om gynnsam bevarandestatus följa ArtDatabankens definitioner och resultat i den utvärdering av rovdjurens bevarandestatus som nyligen presenterats (se ArtDatabankens yttrande).

En Missgynnad art (NT) ska inte anses ha gynnsam bevarandestatus. Enligt IUCN:s principer klassificeras arter utifrån sin utdöenderisk på kort sikt (upp till 100 år) till kategorierna Försvunnen (RE, regionally extinct), Akut hotad (CR, critically endangered), Starkt hotad (EN, endangered), Sårbar (VU, vulnerable), Missgynnad (NT, near threatened) och Livskraftig (LC, least concern). Här görs alltså en klar åtskillnad mellan Livskraftig och Missgynnad. Denna åtskillnad görs genomgående ArtDatabankens publikationer och även i regeringens senaste miljömålsproposition (prop. 2004/05:150, s. 217). I utredningen framgår detta i tabell 11.1 (s. 275). På flera ställen i utredningen påstås att IUCN skulle anse att kriteriegränserna för hotkategorin Sårbar skulle utgöra gräns för vad som är en livskraftig population (s. 268, 281, 290). Det är en missuppfattning. Konsekvensen av denna missuppfattning är att utredaren bedömer arter som livskraftiga när de enligt IUCN:s principer klassificeras som missgynnade. Det får också konsekvenser för utredarens bedömning av arternas bevarandestatus. Utredaren skriver också (s. 278, 286) att det inte finns någon skarp kvantitativ gräns mellan kategorierna Missgynnad och Livskraftig. För kriteriet D framgår dock tydligt i IUCN:s riktlinjer att en gräns kan dras vid 2 000 könsmogna individer (IUCN. Guidelines for using the IUCN red list categories and criteria. Version 6.2, December 2006., s. 57).

Utredaren vill frånga praxis att vid hotklassificering låta det kriterium som medför störst utdöenderisk vara det som avgör hotkategorin. CBM anser att det är olämpligt att generellt sätta E-kriteriet (sårbarhetsanalys) före andra kriterier, inte minst därför att det bryter mot försiktighetsprincipen. Ett annat problem är att sårbarhetsanalyser förekommer av skiftande slag, från mycket enkla modeller till mycket komplicerade. För varje enskild sårbarhetsanalys bör det bedömas om den bygger på relevanta antaganden om viktiga parametrar och på relevanta data, innan den kan tillämpas enligt E-kriteriet.

En sårbarhetsanalys som ska användas för bedömning av arters bevarandestatus, eller för att utvärdera olika åtgärdsstrategier, bör i möjligaste mån beakta alla relevanta faktorer. Demografisk stokasticitet, inavelsdepression, normala mellanårsvariationer i miljön samt sällsynta katastrofhändelser går bra att inkludera i datorprogram som ofta används för denna typ av analyser. Analyser som bortsett från någon av dessa faktorer bör inte användas för bedömning av arters bevarandestatus. De flesta av de sårbarhetsanalyser som

refereras i utredningen är tyvärr sådana där varken inavelsdepression eller sällsynta katastrofhändelser beaktats, eller där äldre data använts.

Sårbarhetsanalyser kan användas både för att beräkna utdöenderisk vid olika populationsstorlekar (och utifrån det bestämma vilken populationsstorlek som är kortsiktigt livskraftig) och för att utvärdera hur olika förvaltningsstrategier påverkar utdöenderisken. När utredaren skriver om detta (s. 283) påstås att en ”väsentlig skillnad mellan att beräkna en minsta livskraftig population och att jämföra den relativa effekten av olika förvaltningsåtgärder är att tidsperspektiven är helt olika”. Det är ett allvarligt missförstånd. Visserligen förekommer det att analyser för att utvärdera effekter av förvaltningsstrategier görs med ett mycket kort tidsperspektiv (några få generationstider). Om analyserna ska bidra till en långsiktigt hållbar förvaltning av rovdjurspopulationerna är det dock viktigt att de långsiktiga effekterna av olika förvaltningsstrategier analyseras och beaktas.

CBM ansluter sig till ArtDatabanken i bedömningen att kungsörn och björn har gynnsam bevarandestatus, medan järv, lodjur och varg ej har gynnsam bevarandestatus. Frågan om när vargen kommer att uppnå gynnsam bevarandestatus har inte bara att göra med om det kan påvisas att en invandring av främmande vargar skett, utan det måste också visas att en sådan invandring har medfört en genomgripande positiv genetisk effekt på hela den svensk-norska populationen.

12. Forskning och forskningsfinansiering

Vi upplever det positivt att ingående forskning på rovdjurens beteenden genomförs och kontinuerligt tillför kunskap som kan bidra till förvaltningen. Även forskningsstudier av människors föreställningar om rovdjur är viktiga utifrån ett folkbildningssyfte och för att skapa tolerans för rovdjursförekomst. Vi upplever att det finns ett behov av forskning rörande människors erfarenhet av olika näringar och rovdjuren under äldre tid. Exempelvis kan framhållas den forskningsstudie som genomfördes av Olov J. Sikku om renskötarens praktiska erfarenheter av interaktionen rovdjur och renskötsel samt Yngve Ryds bok ”Ren och varg”, vilka kan bidra till relevant kunskap att ta hänsyn till. Äldre brukares kunskaper och erfarenheter kan spela en viktig roll i rovdjursförvaltningen i relation till tamdjurskötsel. Det bör också i detta sammanhang framhållas behovet av studier som på ett tydligare sätt synliggör tamdjurens beteenden i relation till rovdjuren och bidragen till hävdgynnad biologisk mångfald. Detta kanske särskilt berör renar och lantrasdjur som av tradition har sitt ursprung i en miljö där rovdjurskonfrontationer har förekommit och som det dessutom finns ett ansvar för rörande in situ-bevarande.

13. Bernkonventionen, EG:s Art- och habitatdirektiv och Fågeldirektiv samt nationell lagstiftning, analys och förslag

CBM stöder inte utredarens förslag om tillämpning av artikel 16.1.e i Art- och habitatdirektivet (se avsnitt 10 ovan), däremot ser vi gärna utökade möjligheter att revidera direktivets bilagor, så att arter kan flyttas från bilaga 4 till 5.

14. Illegal jakt

Utredaren vill avskaffa 28 § i jaktförordningen. Det är möjligt att paragrafen inte är perfekt formulerad, men utredaren lyckas inte övertyga oss om att det vore bättre att helt och hållet förlita sig på brottsbalkens nödbestämmelse.

CBM stöder förslagen om bättre märkning av skottrar, bättre stöd till polisens utredningsverksamhet, och om kriminalisering av försök och förberedelse till jaktbrott.

BRÅ:s studie visar att det är få tamdjursägare som har förekommit i sammanhang med misstänkt illegal jakt på rovdjur (utanför en jaktsituation). Detta framhålls som ett oväntat resultat. Vi upplever inte nödvändigtvis det som konstigt baserat på exempelvis våra kontakter med fåbodrörelsen som har visat att det är relativt vanligt att fåbodbrukarna inte vill ägna sig åt jakt och inte äger skjutvapen. Vid sentida rovdjursincidenter har tvärtom brukare vänt sig till myndigheterna för att få hjälp med tamdjursdödande rovdjur. Detta pekar på att det inom rovdjursförvaltningen bör finnas en funktion som kan vara behjälplig med skyddsjakt på relativt kort varsel.

15. Legitimitet i rovdjursförvaltningen

Vi håller till fullo med utredaren om allt som sägs i den sammanfattande bedömningen på sid. 411. Det behövs lösningar som ger samförvaltning, dialog, delat ansvar, samarbete för kompromisser och kreativa lösningar, och nytänkande och strukturella förändringar. Tyvärr ger utredaren inga konkreta förslag alls på detta område.

Utan att ha utvecklat en detaljerad modell vill CBM lansera en idé om hur ett ökat deltagande i besluts- och förvaltningsprocesser skulle kunna åstadkommas. Vår tanke är att även utanför renbeteslandet bygga ett system som liknar ersättningssystemet för viltskador på ren, i den meningen att ersättningen (eller snarare bidraget) ges baserat på antalet rovdjur som lever i området. Mottagare skulle kunna vara en länsjaktvårdsförening eller ett viltvårdsområde (eller en sammanslutning av flera sådana intressenter). Bidraget skulle användas till att täcka uppkomna skador och att utföra preventiva åtgärder. Kostnaden för bidragssystemet skulle vara högre än dagens ersättningssystem för rovdjursskador utanför renbeteslandet, men det skulle ge många fördelar. Till skillnad från dagens system skulle detta direkt engagera personer, företag och organisationer med intressen som påverkas av rovdjur, med mandat att fatta beslut om åtgärder för att kompensera och minska skador. Systemet skulle också innehålla ett incitament att på intressenternas marker hålla rovdjur. CBM deltar gärna i ett samtal om utveckling av denna idé.

16. En utvecklad rovdjursförvaltning

CBM håller med utredaren om att staten har ett ansvar för rovdjuren, därav det rimliga i att staten betalar ersättning för rovdjursskador. Men det finns också ett sektorsansvar, som är väl förankrat i Sveriges implementering av konventionen om biologisk mångfald, som ger alla sektorer, inkluderande både det offentliga och det privata, ett stort ansvar för bevarande och hållbart nyttjande.

CBM instämmer också i nyttan av adaptiv förvaltning (s. 429), och ser gärna att utredarens förslag omsätts i verkligheten. Vi vill dock varna för några fallgropar. Åtgärder inom rovdjursförvaltningen kan ses som vetenskapliga försök, och resultat kan avläsas och återföras till förvaltningen, men antalet replikat är ofta mycket litet och kontroller saknas ofta. Enskilda utfall kan vara resultat av utförda åtgärder, men också av slumpvariationer eller av andra faktorer än dem som manipulerades avsiktligt. I system med inbyggda tidsfördröjningar, som i fallet med djur med lång livslängd, flerårig könsmodnhet, och i komplexa förhållanden mellan bytesdjur/predator, krävs försiktighet med åtgärder som avses stabilisera populationer; ofta har de motsatt verkan.

Utredaren vill se ett utökat samarbete med Norge, med gemensamma förvaltningsplaner. Det är riktigt att det ur en biologisk synvinkel är lämpligt att betrakta de svensk-norska rovdjurspopulationerna på ett sammanhållet sätt. Däremot är det inte uppenbart att de

svenska förvaltningsmålen blir lättare att nå genom ett sådant samarbete som föreslås, med tanke på Norges betydligt blygsammare mål för populationernas status, inte minst för vargen. Vi ansluter oss till Robert Franzéns varnande ord på sid. 647.

Utredaren vill ge länsstyrelserna hela det operativa ansvaret för rovdjursförvaltningen, med beslut om både skyddsjakt och licensjakt. CBM anser att det i dagsläget inte är lämpligt att föra över vargen eller järvn från Naturvårdsverkets ansvar, med tanke på hur små populationerna är. Det är inte heller lämpligt att samma ansvar fördelas till alla länsstyrelser, beroende på arternas status i respektive län. Vi ser naturligtvis fördelar med att kunna göra rovdjursförvaltningen mer regionalt och lokalt förankrad, och föreslår att systemet provas genom att björnen får bli pilotart, i de län där den har en fast stam.

Regionala förvaltningsplaner finns redan. Vi hade gärna sett att utredaren hade diskuterat närmare om problemen med att formulera och genomföra dessa. Hur ska man t.ex. se till att de nationella målen uppnås, samtidigt som alla lokala intressenter får ett faktiskt deltagande i besluten?

Utredningen framhåller att den framtida rovdjursförvaltningen bör nyttja "toleransnivåer utifrån ett konfliktperspektiv" och framhåller att dessa ska beräknas utifrån "människors oro", "skador på renar och andra tamdjur samt sällskapsdjur", "hänsyn till bytesdjurens populationer" och "jaktutövningen". Syftet med detta "är att skapa en större förutsägbarhet i förvaltningen". Det framgår inte om dessa olika kriterier ska vägas lika eller om nivåerna kommer att uppställas utifrån handläggarnas godtycke. En del av kriterierna är baserade på fakta medan andra på föreställningar och åsikter. CBM anser att det är rimligt att man baserar rovdjursförvaltningen på fakta och kunskap.

Enligt utredningen ska länsstyrelserna utarbeta toleransnivåer med Viltskadecenter och Sametinget (vad gäller renskötselområdet) i konsultativ roll. I det fall toleransnivåer ska tillämpas i förvaltningen krävs att det utarbetas synnerligen tydliga regler för handläggarna för att undvika det tjänstemannastyre som bl. a. Serena Cinque pekar på i sin avhandling. Det måste också till en bredare kunskapsbas för sådana beslut och att även andra kunskapsbärare beaktas.

Man kan emellertid ifrågasätta toleransnivåer som sådana eftersom de också rimligen kommer att betraktas som maximiantal för de olika rovdjursarterna, och som sådana dessutom till viss del baserade på tyckande och föreställningar. För att skapa tolerans och trovärdighet för rovdjursförvaltningen från ren- och tamdjurnäringen krävs knappast några maximiantal. Det är viktigare att rovdjur som uppfattas som "problemindivider" snabbt och effektivt kan åtgärdas innan stor skada har skett, och att ersättningar motsvarar faktisk skada.

Det är också oklart hur införandet av toleransnivåer skulle vara förenligt med nu gällande politiskt fastlagda mål för rovdjursstammarna, som är uttryckta som miniminivåer och etappmål. Lokalt fastställda toleransnivåer, baserade på tyckande och föreställningar, som i praktiken innebär maximinivåer, kan mycket väl hamna långt under nu gällande nationella mål.

21. Rovdjursturism

Utredningen lägger inga förslag rörande rovdjursturism, men konstaterar att rovdjursturism är en på de flesta håll ännu outvecklad nisch. Rovdjursturism kan lokalt vara en intressant

möjlighet till landsbygdsutveckling, men den bör i så fall naturligtvis inte på något sätt inverka menligt på andra redan befintliga näringar. I en del av bakgrundsdokumenten inom Konventionen om biologisk mångfald rörande ekoturism framhålls vikten att denna utvecklas av det lokala samhället och att eventuella vinster kommer det lokala till del. Det är en del av skapandet av en lokal tolerans för denna typ av turism. Man bör även ha klart för sig att en ökad stam stora rovdjur på vissa lokaler kan inverka menligt på andra former av redan befintlig eller planerad turism kopplad till lantbruk och kulturlandskap i form av kultur- och livsmedelsturism. Även om det finns människor som lockas av närheten till rovdjur så kan man också förmoda att en del turister inte kommer till trakten på grund av just förekomsten av stora, "farliga" rovdjur. Det är därför inte säkert att nettovinsten för turismen i en region går på plus om rovdjursturism byggs ut i stor skala. Här krävs en helhetsanalys som inte enbart fokuserar på potentialen hos just rovdjursturismen. Man bör också vidare utreda riskerna för eventuell tillvänjning vid människan och förlusten av naturlig skygghet samt de risker som kan följa av detta (jfr. björnarna i Brasov i Rumänien). Rovdjursturism med åtling bör av samma skäl undvikas eftersom den kräver en långsiktighet som man knappast kan förvänta sig av ett privat företag och att det är rimligt att problem kan uppstå om och när ett turistföretag lägger ner den verksamheten.

Beslut i detta ärende har fattats av föreståndaren Urban Emanuelsson efter beredning av Torbjörn Ebenhard och Håkan Tunón.



Urban Emanuelsson
Föreståndare, CBM