



SKRIVELSE

2021-03-26

Ärendenr:

NV-00322-21

Främja viltvården med medel ur viltvårdsfonden – Förslag på författningsändringar

Delredovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | SAMMANFATTNING | 2 |
| 2. | INLEDNING | 4 |
| 2.1 | Uppdraget från regeringen | 4 |
| 2.2 | Avgränsningar och utgångspunkter | 4 |
| 2.3 | Genomförande av uppdraget | 5 |
| 3. | ÖVERGRIPANDE JURIDISKA ANALYSER | 6 |
| 3.1 | Rättslig grund enligt förvaltningslagen | 6 |
| 3.2 | Personuppgiftsbehandling | 7 |
| 3.3 | Sekretess | 7 |
| 3.4 | Ändring av Naturvårdsverkets instruktion | 9 |
| 3.5 | Användning av medel ur viltvårdsfonden | 10 |
| 3.6 | Offentlig statistik | 10 |
| 4. | VILTÖVERVAKNING | 11 |
| 4.1 | Bakgrund | 11 |
| 4.2 | Viltövervakning idag | 12 |
| 4.3 | Viltövervakning inför framtiden | 18 |
| 5. | VILT OCH TRAFIK | 27 |
| 5.1 | Bakgrund | 27 |
| 5.2 | Vilt och trafik idag | 28 |
| 5.3 | Vilt och trafik inför framtiden | 31 |
| 6. | ADAPTIV KLÖVVILTSFÖRVALTNING | 36 |
| 6.1 | Bakgrund | 36 |
| 6.2 | Adaptiv förvaltning idag | 36 |
| 6.3 | Förvaltningen av de olika klövviltsarterna idag | 39 |
| 6.4 | Adaptiv klövviltsförvaltning inför framtiden | 51 |
| 7. | FÖRFATTNINGSFÖRSLAG | 53 |
| 8. | KONSEKVENsutredning | 58 |
| 8.1 | Problembeskrivning | 58 |
| 8.2 | Alternativa lösningar | 60 |
| 8.3 | Bemyndigande | 61 |
| 8.4 | Berörda av förslagen | 61 |
| 8.5 | Överensstämmelse med skyldigheter som följer av anslutning till Europeiska unionen | 63 |
| 8.6 | Särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande | 63 |

1. Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att under perioden 2021–2023 med medel ur viltvårdsfonden främja viltvården eller andra liknande ändamål som är förenliga med syftet med jaktlagen (1987:259).

I uppdraget ingår att från och med den 1 januari 2022 inom ramen för uppdraget, med iakttagande av upphandlingsreglerna, ombesörja att följande utförs;

- åtgärder som rör uppföljning och övervakning av viltstammarna, inklusive att årliga sammanställningar av avskjutningsstatistik och uppskattning av vilttäthet för allt jaktbart vilt redovisas,
- åtgärder som syftar till att minska lidandet för trafikskadat vilt,
- åtgärder som bidrar till en adaptiv klövviltsförvaltning, samt
- vid behov andra relevanta viltvårdsåtgärder.

Naturvårdsverket ska senast den 1 april 2021 redovisa om myndigheten bedömer att författningsändringar behöver göras med anledning av uppdraget. I redovisningen ska förslag på eventuella författningsändringar anges.

Naturvårdsverkets arbete har delats upp i fyra delar:

- Övergripande juridisk analys
- Viltövervakning
- Vilt och trafik
- Adaptiv klövviltsförvaltning

I den övergripande juridiska analysen finner Naturvårdsverket att det finns behov av författningsändringar för att myndigheten ska ha en rättslig grund för att genomföra de nya arbetsuppgifter uppdraget medför. Naturvårdsverket bedömer att författningsförslagen också täcker myndighetens behov av författningsändringar i relation till personuppgiftsbehandling för de tre specifika verksamhetsområdena.

Då alla tre verksamhetsområden kan komma att omfatta insamling av personuppgifter från jägare finner Naturvårdsverket det nödvändigt att säkerställa att information i samband med viltövervakning kan beläggas med sekretess och förslår därför tillägg i 18 kap 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För att säkerställa att Naturvårdsverket har rättsligt stöd att utföra aktiviteter inom de tre specifika verksamhetsområdena finner Naturvårdsverket ett behov av ändringar i 3 § 19 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, vilket lämpligast görs genom att en punktlista skapas. Den första punkten avser såväl adaptiv klövviltsförvaltning som viltövervakning. För att ge Naturvårdsverket

rättsligt stöd att utföra de föreslagna aktiviteterna inom verksamhetsområdet vilt och trafik föreslås även en andra punkt.

Det finns inför framtiden även ett behov av att regeringen inom ramen för kommande regleringsbrev tydliggör hur medlen från viltvårdsfonden ska användas.

För att säkerställa att Naturvårdsverket har rättsligt stöd att genomföra och utveckla viltövervakning i framtiden föreslår Naturvårdsverket även ett tillägg i 4 § jaktlagen (1987:259) samt två nya paragrafer i jaktförordningen (1987:905). Dessutom föreslås tillägg i 5 a och 5 b §§ samt upphävande av sista stycket i 26 § jaktförordningen.

2. Inledning

2.1 Uppdraget från regeringen

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att under perioden 2021–2023 med medel ur viltvårdsfonden främja viltvården eller andra liknande ändamål som är förenliga med syftet med jaktlagen (1987:259), härafter förkortad till JL.

I uppdraget ingår att från och med den 1 januari 2022 inom ramen för uppdraget, med iakttagande av upphandlingsreglerna, ombesörja att följande utförs;

- åtgärder som rör uppföljning och övervakning av viltstammarna, inklusive att årliga sammanställningar av avskjutningsstatistik och uppskattning av vilttäthet för allt jaktbart vilt redovisas,
- åtgärder som syftar till att minska lidandet för trafikskadat vilt,
- åtgärder som bidrar till en adaptiv klövviltsförvaltning, samt
- vid behov andra relevanta viltvårdsåtgärder.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2023.

Naturvårdsverket ska senast den 1 april 2021 redovisa om myndigheten bedömer att författningsändringar behöver göras med anledning av uppdraget. I redovisningen ska förslag på eventuella författningsändringar anges.

Denna redovisning av uppdraget har beslutats av generaldirektören Björn Risinger den 26 mars 2021 efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman (NV-00332-21).

2.2 Avgränsningar och utgångspunkter

Naturvårdsverket har utgått från de angivna delarna i uppdraget från regeringen samt det tre verksamhetsområdena i Svenska Jägareförbundets (härafter SJF) Jakt- och viltvårdsuppdrag 2021 vid genomförandet av uppdraget:

- Viltövervakning
- Adaptiv klövviltsförvaltning
- Vilt och trafik

Arbetet som redovisas i denna rapport är avgränsat till att identifiera vilka aktiviteter som behöver utföras för att genomföra uppdraget samt analysera och presentera behov av författningsändringar för att kunna utföra de identifierade aktiviteterna fr.o.m. den 1 januari 2022.

2.3 Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp på Naturvårdsverket. Gruppen har bestått av David Bruun, Hanna Ek, Ebba Henning Planck, Malin Hollberg Malm, Elisabeth Hortobagyi och Urban Johansson samt Jens Andersson, projektledare. Under uppdraget har Naturvårdsverket genomfört en nulägesanalys och ställt skriftliga frågor till Svenska Jägareförbundet (SJF) i syfte att förstå vad SJF tidigare gjort inom de tre beskrivna verksamhetsområdena inom ramen för förbundets Jakt- och viltvårdsuppdrag.

3. Övergripande juridiska analyser

I detta kapitel beskrivs övergripande juridiska analyser som innefattar alla tre verksamhetsområden i uppdraget och som påverkat vilka behov av författningsändringar som Naturvårdsverket identifierat inom respektive verksamhetsområde.

3.1 Rättslig grund enligt förvaltningslagen

Regeringen lämnar sina uppdrag till förvaltningen på olika sätt. I 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) föreskrivs att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Av förarbetena¹ framgår bland annat att bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och tar sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening.

Vid en praxisgenomgång har utredaren funnit en klar indikation på att myndigheter inte alltid i tillräcklig utsträckning tar reda på om de har stöd i rättsordningen för sina åtgärder och utvecklingen från en mer klassisk förvaltning mot en förvaltning med ökade inslag av informationsuppgifter och mera kundrelaterade aktiviteter har inneburit ökade risker i detta avseende.

Bestämmelsen innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på sådant författningsstöd kan vara allmänna bestämmelser i lag eller detaljerade regler i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion, myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat. Legalitetskravet kan även vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis om åtgärden har stöd i myndighetens regleringsbrev.

Naturvårdsverket bedömer att de förslag på författningsändringar som lämnas i denna rapport förtydligar, lägger till och kompletterar myndighetens uppdrag på det sättet att rättslig grund för de åtgärder som avses i regeringsuppdraget kommer att finnas. För att säkerställa myndighetens efterlevnad av legalitetsprincipen har de olika författningsförslagen lagts i både specialförfattning och Naturvårdsverkets instruktion. När rättslig grund föreslås i specialförfattning är det för att liknande bestämmelser återfinns där och för att öka tydligheten av Naturvårdsverkets uppdrag. Instruktionsändringar föreslås när författningsändringar bedömts behövas på mer generell och övergripande nivå med anledning av regeringsuppdraget.

¹ Se prop. 2016/17:180 s. 57 ff.

3.2 Personuppgiftsbehandling

För att genomföra de åtgärder som anges i regeringsuppdraget kommer automatiserad behandling av personuppgifter att ske. Naturvårdsverket kommer i vissa fall att uppdra åt annan aktör att genomföra inventeringar, insamlingar eller rapportering av till exempel fällt vilt eller för att redovisa resultat av populationsövervakning. I dessa fall blir det alltså fråga om personuppgiftsbehandling då den som registrerar data i IT-verktyg kommer att behöva logga sina personuppgifter på ett eller annat sätt. Det blir även aktuellt att fastställa personuppgiftsansvar och reglera biträdessituationer. Något som är en intern fråga för Naturvårdsverket i det fortsatta arbetet.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning) krävs laglig grund vid behandling av personuppgifter och den lagliga grunden som bedöms aktuell för att ombesörja de i regeringsuppdraget angivna åtgärderna är artikel 6.1 e om allmänt intresse.

Enligt artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning är behandling av personuppgifter laglig om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. För att behandlingen enligt artikel 6.1 e ska vara förenlig med unionsrätten måste det enligt artikel 6.3 av EU-rätten eller Sveriges nationella rätt finnas en särskild lag som ger rättslig grund för behandlingen.²

De författningsändringar som föreslås i denna delrapport säkerställer att Naturvårdsverket också har rättsligt stöd för att behandla personuppgifter i de fall det är nödvändigt. Naturvårdsverket bedömer att det inte kommer ske någon behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9 EU:s dataskyddsförordning. Några författningsförslag i nationell rätt på grund av det krävs alltså inte.

3.3 Sekretess

Enligt 18 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess hos Naturvårdsverket för uppgift som hänför sig till jaktkortsregistret och jägarexamensregistret om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att vapen eller ammunition kommer till brottslig användning.

Det råder alltså presumtion för sekretess när uppgifter begärs ut från jaktkortsregistret eller jägarexamensregistret. Detta gäller främst uppgifter om jägares namn, adress eller liknande som kan innebära att vapen eller ammunition kan lokaliserars.

² Se prop. 2017/18:105 s. 49.

Naturvårdsverket hanterar uppgifter om jägare i sin verksamhet utöver nämnda register. För dessa uppgifter råder ett oklart rättsläge eftersom det för varje uppgift om presumtiv jägare måste genomföras en kontroll i jaktkortsregistret eller jägarexamensregistret för att faktiskt kunna hänföra uppgiften till ett eller båda registren och därigenom bedöma sekretessfrågan. Frågan är även om detta har varit intentionen med bestämmelsen.

Vad som ska bedömas som en uppgift som *hänför sig till* kan tolkas strikt och därigenom är det enbart uppgifter i jaktkortsregistret eller jägarexamensregistret som omfattas av nuvarande regel. Om det görs en extensiv tolkning skulle alla uppgifter om jägare efter kontroll om att uppgiften finns i någon av registren, kunna sekretessbeläggas. Det är oklart om en sådan extensiv tolkning ska göras och om det varit lagstiftarens mening med bestämmelsen.

I och med det aktuella regeringsuppdraget kommer Naturvårdsverkets hantering av jägares kontaktuppgifter att öka. Till exempel genom insamling av statistik kring fällt vilt eller andra observationer som kommer att rapporteras in till Naturvårdsverket. Uppgifter om jägare kommer indirekt att finnas med i de digitala verktyg som antas komma att användas för ändamålet.

För att inte urholka den ifrågavarande bestämmelsen och för att klargöra rättsläget för andra uppgifter om jägare som inte hanteras inom ramen för jaktkortsregistret eller jägarexamensregistret föreslår Naturvårdsverket en tredje punkt i 18 kap. 16 § andra stycket OSL.

Det föreslagna tillägget har till syfte att skydda uppgifter om jägare inom Naturvårdsverkets verksamhet för viltvård. Det är inte avsikten att alla uppgifter om jägare ska sekretessregleras. Exempelvis kan en sökande i annan del av Naturvårdsverkets verksamhet också vara jägare men i det avseendet inte träffas av sekretessregeln.

Slutligen kan Naturvårdsverket lyfta att motsvarade behov av sekretesskydd för jägares uppgifter förmodligen också finns hos länsstyrelserna. Det har däremot inte varit möjligt att utföra en djupare analys av det behovet inom ramen för detta uppdrag. Det går alltså att beakta möjligheten att även omfatta länsstyrelserna i den nya punkten.

3.4 Ändring av Naturvårdsverkets instruktion

Naturvårdsverket har de senaste åren föreslagit justeringar i verkets instruktion³ avseende ansvarsområdet jakt och vilt. Syftet med förslagen har varit att stärka och tydliggöra Naturvårdsverkets roll i viltförvaltningen.

Detta regeringsuppdrag innebär att Naturvårdsverkets ansvar för området jakt och vilt utökas. Åtgärder som tidigare har utförts av SJF ska nu istället Naturvårdsverket ombesörja att de utförs. För att få ett tydligt stöd för de nya uppgifterna dels från ett legalitetsperspektiv, dels för att tydliggöra myndighetens roll, bedömer Naturvårdsverket att instruktionen behöver ändras, se författningsförslag i kapitel 7.

I anslutning till arbetet med ”Strategi för svensk viltförvaltning” föreslog Naturvårdsverket att myndigheten skulle ges i uppdrag att medverka till att främja brukandet av vilt som resurs samt få ett ökat ansvar för uppföljning och övervakning av viltpopulationerna. Det finns fortfarande ett behov av ett ”främjandeuppdrag”, ett behov som särskilt tydliggörs genom detta uppdrag som avser medel ur viltvårdsfonden.⁴ Brukandet av vilt som resurs är enligt Naturvårdsverket en del av viltvården.

Att följa upp och övervaka viltpopulationer är vidare ett led i en adaptiv och kunskapsbaserad förvaltning. I författningsförslagen avseende JL (se kapitel 7) föreslås ett förtydligande om att det i viltvården ingår att följa viltstammarnas populationsutveckling. Även om delvis andra begrepp används i förslagen i detta uppdrag är det Naturvårdsverkets uppfattning att innebörden av förslagen till instruktionsändring med anledning av viltstrategin inbegrips.

Naturvårdsverket har i senare ändringsförslag återkommit till behovet av att ha med uppföljning och övervakning av vilt i instruktionen. Då har även föreslagits att Naturvårdsverket ska samordna arbetet med en hållbar viltförvaltning. Hållbarhetstanken är en del av viltvården⁵ och en adaptiv förvaltning, varför även den delen av Naturvårdsverkets tidigare förslag inbegrips i detta uppdrag.

Härutöver föreslår Naturvårdsverket ett tillägg i instruktionen avseende uppdraget vilt och trafik. Detta då verkets arbete hittills främst har handlat om att ta fram föreskrifter och nu kommer att omfatta även andra åtgärder. Därmed finns ett behov av att tydliggöra Naturvårdsverkets roll och ansvar, vilket lämpligast görs i instruktionen (avsnitt 5.3).

³ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁴ Syftet med viltvårdsfonden är att främja viltvården eller andra liknande ändamål som är förenliga med syftet med jaktlagen (1987:259), jfr 41 § jaktlagen.

⁵ Jfr 4 § jaktlagen.

De ändringar som nu föreslås i instruktionen ligger i linje med de som tidigare har föreslagits och ersätter tidigare förslag. Naturvårdsverket förordar att ändringarna i första hand bör placeras i myndighetens instruktion. För det fall regeringen bedömer att det är lämpligare att förslagen förs in i saklagstiftning kan de istället läggas i jaktlagstiftningen. Vad gäller de förslag till skrivningar om Naturvårdsverkets arbete med viltstrategin och nationella förvaltningsplaner som tidigare har förts fram så gör Naturvårdsverket bedömningen att behovet kvarstår, men att de texterna inte behöver ligga i instruktionen. En bestämmelse med motsvarande innehåll skulle istället kunna föras in i jaktförordningen (1987:905), härafter förkortad med JF.

3.5 Användning av medel ur viltvårdsfonden

Naturvårdsverket föreslår att fördelning och användning av medel från viltvårdsfonden anges i regleringsbrevet under avsnittet avgifter och bidrag. Avsnittet bör redogöra för hur stor del av viltvårdsfondens medel som får användas för bidrag enligt förordningen (2021:12) om vissa bidrag ur viltvårdsfonden. Vidare bör anges att Naturvårdsverket får finansiera sina kostnader för att främja viltvården genom medel från viltvårdsfonden och att det får betalas ut högst [X] kronor för detta ändamål och att [Y] kronor av dessa får gå till myndighetens eget arbete. Naturvårdsverket ser också att det finns behov av att ha tydliga skrivningar om hur utbetalningar från fonden ska gå till, exempelvis om utbetalningar sker i förskott eller efterskott och om användning av räntekontot.

3.6 Offentlig statistik

För åtgärder som rör uppföljning och övervakning av viltstammarna och som inkluderar årliga sammanställningar av avskjutningsstatistik och uppskattning av vilttäthet för allt jaktbart vilt konstaterar Naturvårdsverket att myndigheten kommer att hantera statistik. Statistik kan ingå i den officiella statistiken men då krävs det en ändring av statistikområdet för Naturvårdsverket, jfr bilagan till förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Inom ramen för redovisningen av författningsändringar den 1 april 2021 har dock frågan om statistikens form inte kunnat utredas tillräckligt. Frågan kommer i stället att adresseras senare under regeringsuppdraget.

4. Viltövervakning

4.1 Bakgrund

Viltövervakning innebär övervakning av djurarter klassificerade som vilt vilket i Sverige omfattar alla vilda däggdjurs- och fågelarter.⁶ Syftet med viltövervakning är att följa viltarters populationsutveckling och hälsostatus för att säkerställa att populationerna förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt.

Miljöövervakning är en annan form av övervakning som också kan omfatta viltarter. Syftet med miljöövervakning är att följa tillståndet i miljön, upptäcka nya miljörisker och vara ett underlag för att bedöma arbetet för att nå Sveriges nationella miljö kvalitetsmål.⁷

Därmed kan man inventera arter endera med utgångspunkten vilt- eller miljöövervakning samtidigt som resultatet används såväl för förvaltning av arten som för att följa tillståndet i miljön. I denna rapport beskrivs olika former av övervakning som riktas mot viltarter även om de i vissa fall utförs och finansieras inom ramen för miljöövervakning.

Viltövervakning är ett vitt begrepp och kan innefatta många olika aktiviteter. För detta uppdrag har Naturvårdsverket delat upp viltövervakning i två huvudområden: i) viltpopulationsövervakning som innefattar populationens storlek, utbredning och genetiska struktur, samt ii) viltsjukdomsövervakning vilket innefattar populationernas fysiska hälsa.

Viltpopulationsövervakningen sker dels genom olika utvecklade inventeringsmetoder som exempelvis spillningsinventering, observationsinventering, spårning i snö och märkning av enskilda individer, dels genom insamlande av avskjutningsstatistik. Därtill kan biologiska prover (spillning, urin, hår och sekret) samlas in vid inventering. Dessa tillsammans med vävnad från döda individer används sedan för att genomföra DNA-analyser, vilka i sin tur kan användas för att beräkna både populationens storlek, utbredning och genetiska struktur.

Viltsjukdomsövervakning kan indelas i aktiv och passiv övervakning. Aktiv övervakning innebär insamling av provmaterial och/eller data som exempelvis observationer från hela eller delar av populationen med standardiserade metoder. Vid aktiv övervakning krävs en eller flera specifika frågeställningar och analys avseende dessa. Passiv övervakning innebär att sjukdomsfall/dödsfall rapporteras

⁶ Se 2 § jaktlagen.

⁷ Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22).

och undersöks. Den passiva övervakningen förutsätter att personer i fält på eget initiativ skickar in material för analys av relevant part.

En utförlig beskrivning av olika former av viltövervakning och syften med dessa ges i Naturvårdsverkets Rapport 6308 – Förslag till en integrerad viltövervakning – Redovisning av regeringsuppdrag (2010).

4.2 Viltövervakning idag

Omfattningen av viltövervakningen varierar beroende på art, där en del arter undersöks mycket noggrant medan andra arter knappt kan anses omfattas av viltövervakning. Hur väl en art undersöks beror dels på till vad resultaten behövs, dels tillgängliga inventeringsmetoder och resurser för inventering. Nedan beskrivs översiktligt den viltövervakning som idag genomförs samt vem som genomför den.

4.2.1 Inventering av vilt

I detta avsnitt beskrivs de inventeringar som görs av vilt. En del av detta arbete görs inom ramen för miljöövervakning medan annat görs inom ramen för viltförvaltning. I samband med respektive artgrupp och program redovisas även vilket stöd i rättsordningen inventeringen har.

Samtidigt konstaterar Naturvårdsverket att Naturvårdsverket med stöd av regleringsbrevet får använda medel för ”inventering och kunskapsstöd vad gäller arter och naturtyper samt annan övervakning.”⁸ Att en åtgärd ingår i en myndighets regleringsbrev utgör stöd i rättsordningen i vidsträckt mening.⁹ Naturvårdsverket bedöms således ha rättsligt stöd för att vidta inventeringsåtgärder för olika viltarter som finansieras genom anslag för åtgärder för värdefull natur (1:3).

Stora rovdjur

För de stora rovdjuren björn, järv, kungsörn, lodjur och varg genomförs årligen omfattande inventeringar.¹⁰ För alla arter utom kungsörn genomförs inventeringarna gemensamt med Norge och i enlighet med Naturvårdsverkets och Miljödirektoratets framtagna metodik. Nuvarande metodik baseras på att hitta och räkna antalet föryngringar utom för björn där antalet individer i populationen uppskattas vart femte år.

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket, Anslag 1.3.

⁹ Kravet på legalitet kommer till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Att regleringsbrev gäller som rättsligt stöd för viss åtgärd framgår bl.a. prop. 2016/17:180 s. 59.

¹⁰ Se förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn samt Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2007:10) om inventering av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Länsstyrelserna har ansvaret för att genomföra inventeringarna, utom för björn där Naturvårdsverket har ansvaret.¹¹ Det praktiska arbetet utförs av länsstyrelserna¹², Viltskadecenter (VSC) vid Sveriges lantbruksuniversitet, Naturhistoriska riksmuseet (NRM), Statens veterinärmedicinska Anstalt (SVA) samt DNA-laboratorier, där VSC, NRM, SVA och DNA-laboratorierna arbetar på uppdrag av Naturvårdsverket. Därutöver bidrar samebyar och allmänheten genom att de rapporterar in observationer av rovdjur eller spår av rovdjur till länsstyrelsen till stor del via en webbapplikation kallad Skandobs. Alla observationer under inventeringsarbetet registreras och bearbetas av länsstyrelserna i en gemensam norsk-svensk databas kallad Rovbase.¹³ Under pågående inventering granskar VSC på uppdrag av Naturvårdsverket fortlöpande inlagda observationer för att säkerställa att fastställd metodik har följts. Därmed säkras att kvaliteten på inventeringarna är hög.

För kungsörn genomförs inventeringar årligen av länsstyrelserna i nära samverkan med ornitologer. Metodiken baseras på att hitta antalet lyckade häckningar. Observationer under inventeringsarbetet registreras i Rovbase. NRM granskar på uppdrag av Naturvårdsverket inlagda observationer för att säkerställa att fastställd metodik har följts.

SJF har ett uppdrag av Naturvårdsverket att stimulera jägarkåren att delta i inventeringen genom att rapportera observationer/spår av rovdjur till länsstyrelserna via Skandobs samt delta i spillningsinventeringar. Därutöver genomför SJF även den så kallade Björnobsen där jägare rapporterar de björnar de ser under första älgjaksveckan. Resultaten från detta arbete sammanställs om behov finns, efter beställning från Naturvårdsverket. Resultaten skickas till Naturvårdsverket för vidare distribution till enskilda länsstyrelser. Vid inventeringen av björn, och vissa år även varg, bidrar allmänheten också genom insamling av DNA från spillning.

Inventeringarna finansieras genom statliga medel vilka fördelas av Naturvårdsverket till länsstyrelserna och Sametinget som i sin tur fördelar medel till samebyar. Naturvårdsverket har därutöver ett särskilt upphandlat avtal med SJF för att reglera deras uppgifter inom inventeringsarbetet.

Resultaten från inventeringarna av järv, lodjur och varg sammanställs och presenteras av VSC och Rovdata (en del av Norsk institutt for naturforskning) i gemensamma artvisa svensk-norska rapporter. Inventeringarna av björn sammanställs av NRM. Resultaten ligger bland annat till grund för Sveriges rapportering till EU avseende art- och habitatdirektivet (härefter AHD) genom den

¹¹ 8 och 9 §§ förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

¹² 8 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

¹³ 13 § NFS 2007:10.

så kallade artikel 17 rapporteringen, beslut om jakt samt sametingets utbetalningar av ersättning för rovdjursförekomst inom samebyar.

Klövvalt

För älg genomförs den så kallade älgobsen i SJF:s regi inom ramen för Jakt- och viltvårdsuppdraget. Det innebär att alla jägare rapporterar det antal älgar de ser under första älgjaksveckan. Rapporterna innehåller information om antalet observerade djur per mantimme, kön och antal kalvar per ko och ålder (vuxen/kalv). Inrapporterade data sammanställs av SJF som sedan vidarebefordras till länsstyrelsernas nationella webbportal kallad Älgdata.se.

Inom respektive län genomförs ibland spillningsinventeringar för älg. Dessa organiseras av länsstyrelser eller SJF i samverkan med regionala jägare och finansieras genom medel från älgvårdsfonden eller hanteras inom ramen för SJF:s jakt och viltvårdsuppdrag. Lokalt samlas även in data angående älgarnas vikt samt ålder via snittning av tänder.

Resultaten från dessa inventeringar används främst för att följa stammarnas utveckling och ligger till grund för planering av kommande års avskjutningsnivåer.

Liksom för älg genomförs även spillningsinventeringar för rådjur. För att försöka följa även andra klövvaltarters utveckling har älgobsen på senare år utvecklats mot att bli klövvaltsobsen.

Övrigt vilt

För övrigt vilt sker återkommande inventeringsinsatser av olika grad, samt miljöövervakning. På uppdrag av Naturvårdsverket driver Biologiska institutionen vid Lunds universitet det nationella miljöövervakningsprogrammet Svensk fågeltaxering vilket genomförs i samverkan mellan Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas. Svensk fågeltaxering genomför omfattande standardiserade och årliga inventeringar av fågel med hjälp av frivilliga ornitologer, samt i viss mån avlönad personal (länsstyrelsen).

I den nationella fågelövervakningen ingår även programmen Sträckfågelräkning Falsterbo, Fågelräkning och ringmärkning vid Ottenby, Svensk sjöfågelinventering och Nationell övervakning av kustfågel.

Genom att vara en del av miljöövervakningen har dessa aktiviteter rättsligt stöd i 3 § 8 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket:

”Naturvårdsverket ska: ... i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,”

Med hjälp av ringmärkningen är det möjligt att kartlägga fåglars flyttningsmönster och beteende. Resultaten används bl.a. för att studera fåglars flyttvägar och hur ett förändrat klimat påverkar, fenologi, fåglarnas förekomst och beteenden.

Ringmärkning av fåglar utförs av licensierade ornitologer och koordineras av NRM som också svarar för datainsamling och databaser.¹⁴ Ringmärkning har rättsligt stöd i JF.¹⁵

Länsstyrelserna i de tre nordligaste länen genomför på eget initiativ årliga inventeringar av dalripa på statens mark ovan odlingsgränsen och renbetesfjällen. Arbetet sker i samverkan med frivilliga och utbildade fågeljägare och deras fågelhundar. Dessa inventeringar saknar idag såväl samordning som tydlig finansiering och rättsligt stöd.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för övervakning av beståndsutvecklingen hos sälarterna i de svenska havsområdena inom ramen för miljöövervakningen.¹⁶ Naturvårdsverket ansvarar tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten för övervakningen av sälars hälsostatus. Beståndsövervakningen utförs av NRM och hälsostatus av NRM samt SVA.

Fjällräv inventeras sedan 2018 enligt gemensam metodik med Norge. Fjällrävsinventeringen består av både vinter- och sommarkontroller av lyor. Under vinterkontrollerna dokumenteras aktivitet vid kända boplatser som sedan besöks igen under sommaren för att registrera eventuell föryngring. Resultatet från inventeringen sammanställs i en gemensam rapport från Norsk institutt for naturforskning (NINA) och NRM, på uppdrag av Miljødirektoratet Norge och Naturvårdsverket, Sverige.

Andra däggdjursarter, därmed klassificerade som vilt, vilka inventeras är exempelvis buskmus och hasselmus. Dessa inventeringar görs inom ramen för Naturvårdsverkets miljöövervakningsprogram för rapportering enligt AHD, den så kallade Biogeografiska uppföljningen¹⁷.

¹⁴<https://www.nrm.se/forskningochsamlingar/miljoforskningochovervakning/ringmarkningscentralen.214.html>, (2021-03-19).

¹⁵ 32 § jaktförordningen (1987:905).

¹⁶ 5 § 8 förordning med (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁷ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Miljoovervakning/Miljoovervakning/Biogeografisk-uppfoljning-av-naturtyper-och-arter/> (2021-03-22).

4.2.2 Insamling av data i samband med jakt eller vid andra dödsorsaker

En viktig komponent inom en adaptiv viltförvaltning är kunskap om hur många djur som dör. Insamling om information och ibland även biologiskt material sker på olika sätt vilka redovisas nedan. Data kan sedan användas såväl för övervakning av hälsoläget som mått på viltstammarnas utveckling förutom den information det ger om populationernas mortalitet.

Stora rovdjur

Alla stora rovdjur som fålls vid jakt ska anmälas till länsstyrelsen.¹⁸ Därefter besiktas och provtar länsstyrelsens besiktningspersonal i vissa fall de fällda djuren och de provtagna delarna/hela djurkroppen skickas till SVA för analys. Efter besiktning registrerar länsstyrelsen det fällda djuret i Rovbase. Resultaten från analyser av biologiskt material/hela djur presenteras årligen i en rapport från SVA. Det råder idag oklarheter om med vilket rättsligt stöd en beslutande myndighet kan begära att jägare skickar in delar av djur, som fållts under jakt, till statliga institutioner. Även andra döda stora rovdjur som påträffas men ej fållts i samband med jakt samlas in och skickas till SVA eller NRM beroende på art.

Klövvilt

Alla älgar och kronhjortar som fålls under jakt ska anmälas av jakträttshavaren till länsstyrelsen.¹⁹ Anmälan av fälld älg sker endera direkt till Älgdata.se eller till två andra Webbportaler: i) Viltdata.se eller ii) Jaktrapport, vilka sedan vidareförmedlar informationen till Älgdata.se. Anmälan av fälld kronhjort hanteras av respektive länsstyrelse på det sätt länsstyrelsen finner lämpligt.

Övrigt vilt

Avskjutningsstatistik för övrigt vilt varierar. I länsstyrelsebeslut om skyddsjakt införs i regel villkor om att vilt som fålls med stöd av beslutet ska rapporteras till länsstyrelsen för att sedan kunna rapportera till Naturvårdsverket.²⁰ Jakt kopplad till de enskilda besluten rapporteras genom en gemensam webbportal för alla länsstyrelser²¹.

¹⁸ 5 b § jaktförordningen (1987:905).

¹⁹ 5 a § jaktförordningen (1987:905).

²⁰ 9 b § jaktförordningen (1987:905).

²¹ <https://www.e-tjanster.lansstyrelsen.se/formservice/formUpload?sid=370727A164D831D996311E5E0DF3DD12DF1A853DF20BE69B974857D3AC993FB92313A87C3603B713A9C5A804714D2B59CE47AD91FD7BC4CD210DBC1577FB27&multipart=transparent>. (2021-03-19).

Säl som fålls anmäls till Naturvårdsverket i enlighet med enskilda beslut.²² För gråsäl gäller dessutom att fålld säl ska anmälas till berörd länsstyrelse.²³

Utöver rapportering av säl kräver vissa länsstyrelser också återrapportering vid all jakt på allmänt vatten.²⁴

Jägare som jagar på statens mark ovan odlingsgränsen och renbetesfjällen samt jakt på Fastighetsverkets mark rapporterar sin avskjutning i enlighet med jaktupplåtelsevillkoren och vid fjälljakten även i enlighet med vad som framgår av Jordbruksverkets föreskrifter.²⁵

Naturvårdsverket kan ge tillstånd till jakt om det behövs för forsknings- eller utbildningsändamål, för återinplantering eller återinförande av en art eller för den uppfödning som krävs för detta.²⁶ Sådana beslut är normalt belagda med krav på återrapportering till myndigheten i enlighet med villkoren i besluten.

Övrigt fållt jaktbart vilt rapporteras frivilligt av jägare till SJF:s webbplats Viltdata.se eller andra webbbläsningar kopplade till den. SJF sammanställer och rapporterar resultaten inom ramen för Jakt- och viltvårdsuppdraget. I SJF:s senaste återrapportering för Jakt och viltvårdsuppdraget anges att det fanns 44 525 unika användare under 2019 registrerade i deras system för insamling av avskjutningsresultat. Rapporteringsgraden beskrivs som ökande. Det finns idag även kommersiella lösningar där jägarna kan rapportera sin avskjutning och av vilka en del sedan kan vidareförmedla information till Viltdata.se.

4.2.3 Övrig viltövervakning

Utöver avskjutningsstatistik samlas även information in för andra döda djur. Nedan beskrivs olika områden där insamling av data om döda djur samlas in.

Vilt som tillfallit staten

Vissa arter av vilt kan tillfalla staten.²⁷ Om ett visst vilt tillfaller staten utgår det inte enbart från vilken viltart det rör sig om, utan även när och under vilka förutsättningar som det omhändertogs, påträffades dött eller dödades²⁸. Syftet med

²² <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Beslut/Beslut-om-jakt-och-vilt/beslut-sal/> (2021-03-19).

²³ 6 § jaktförordningen (1987:905). Bestämmelsen upphör att gälla den 1 januari 2022.

²⁴ <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/djur/jakt-och-vilt/jakt-pa-allmant-vatten.html>. (2021-03-19).

²⁵ 9 § SJVFS 2007:52.

²⁶ 31 § jaktförordningen (1987:905).

²⁷ 25 § jaktlagen.

²⁸ 33 § jaktförordningen (1987:905).

att vilt i vissa fall tillfaller staten är för att skydda utrotningshotade, sällsynta eller särskilt värdefulla djurarter och tillförsäkra vetenskapen och undervisningen djur av sådana arter. Om ett vilt av en sådan utpekad art påträffas död, omhändertas eller dödas vid annat än tillåten jakt ska det anmälas till Polismyndigheten²⁹ för vidarebefordran till NRM (för stora rovdjur gäller som beskrivits ovan att de ska skickas till SVA). Insamlad statistik om viltolyckor bearbetas och tillgängliggörs av NVR.³⁰

Viltolyckor

Kontaktpersonen (inom NVR) ska om möjligt underrätta jakträttshavaren för det område där viltet har avlivats eller anträffats dött. Har björn, varg, järv, lo, utter eller örn avlivats eller påträffats dött ska kontaktpersonen underrätta polismyndigheten för beslut om vad som ska ske med viltet. Detsamma gäller om älg eller hjort har avlivats eller påträffats dött, om jakträttshavaren inte kan anträffas.³¹ Insamlad statistik om viltolyckor bearbetas och tillgängliggörs av Nationella viltolycksrådet³² och används ibland som underlag för att beskriva viltstammarnas utveckling.

Fallviltundersökningen och Viltsjukdomsövervakningsprogrammet

Fallviltundersökningen är en systematisk undersökning av dödsorsaker och sjukdomar hos fallvilt, d.v.s. vilda djur som hittats döda, sjuka vilda djur som avlivats eller undersökning av sjukliga förändringar som hittats jaktbart vilt. Arbetet bygger på att allmänheten skickar in vilt till SVA.³³ 2006 skapades Viltsjukdomsövervakningsprogrammet som ett komplement till fallviltundersökningen för att kunna genomföra riktad sjukdomsövervakning avseende vilt.³⁴ Uppdraget att följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos vilda djur har getts till SVA inom ramen för myndighetens instruktion.³⁵

4.3 Viltövervakning inför framtiden

Viltövervakning är ett viktigt redskap för att följa såväl de enskilda viltpopulationernas utveckling som en del i den allmänna miljöövervakningen. Med tanke på de förändringar som sker i olika populationers storlek och utbredning finns skäl att analysera hur viltövervakningen bör utvecklas utifrån framtida behov.

²⁹ 36 § jaktförordningen (1987:905).

³⁰ <https://www.viltolycka.se/statistik/> (2021-03-19).

³¹ 56 § RPSFS 2012:33 FAP 226-1.

³² <https://www.viltolycka.se/statistik/>.

³³ <https://www.sva.se/vilda-djur/rapportera-in-fynd-av-sjuka-eller-doda-vilda-djur/>. (2021-03-19).

³⁴ <https://www.sva.se/vilda-djur/riktad-sjukdomsovervakning-hos-vilda-djur/>. (2021-03-19).

³⁵ Förordning 2009:1394.

Samtidigt behöver det säkerställas att en framtida viltövervakning och de aktiviteter som där genomförs utförs med stöd i rättsordningen. I detta kapitel beskrivs vilka behov av författningsförändringar som Naturvårdsverket identifierat för att i nästa skede av detta regeringsuppdrag kunna uppfylla nuvarande krav och framtida behov för att utveckla viltövervakningen i önskvärd riktning.

4.3.1 **Krav och behov**

Viss viltövervakning behöver göras för att det finns externa krav att Sverige ska rapportera de insamlade uppgifterna till annan part, exempelvis EU eller i enlighet med internationella överenskommelser. Annan övervakning är sådan som Naturvårdsverket ser behov av för att viltförvaltningen ska genomföras på ett adaptivt och kunskapsbaserat sätt.

Rapportering enligt art- och habitatdirektivet

Vart sjätte år rapporterar Naturvårdsverket i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten och med uppdrag till bland annat SLU Artdatabanken bevarandestatusen till EU för arter som ingår i AHD. I rapporteringen ingår rapportering av population, utbredning, kvalitet på livsmiljö, trender, påverkan, hot, åtgärder och framtidsutsikter för arterna. De viltarter som ingår i AHD är 19 fladdermusarter samt 16 övriga däggdjur. För viltarterna baseras rapporteringen på inventeringar, avskjutningsrapporter från jägarna, enskilda studier och forskningsprojekt, frivillig rapportering från allmänhet samt diskussion med sakkunniga.

För närvarande är underlagen för att rapportera bevarandestatus för björn-, järv-, lodjur- och vargpopulationerna mestadels baserade på de inventeringar som genomförs i myndigheternas regi.

Underlagen för fjällräv har hittills samlats in med hjälp av ett nationellt forskningsprojekt i samverkan med berörda länsstyrelser. Genom att inventering numera genomförs av NRM och länsstyrelserna på uppdrag av Naturvårdsverket säkerställs att inventering kommer kunna genomföras den dagen forskningsprojektet avslutas.

För arterna bäver, skogshare, skogsmård och iller, som har allmän jakttid, utgörs underlagen till stor del av insamlad avskjutningsstatistik inom ramen för SJF:s Jakt- och viltvårdsuppdrag samt diskussioner med sakkunniga. För utter utgörs underlagen främst av diskussioner med sakkunniga och artportalens rapporterade observationer. Jägarnas rapportering av avskjutning för arter som samtidigt omfattas av AHD och allmän jakt är frivillig.

Övriga däggdjursarter som ska rapporteras, d.v.s. buskmus, hasselmus, gråsäl, vikare, knobbsäl, tumlare samt fladdermusarter baseras på de olika miljöövervakningsprogram de ingår i och som beskrivits i avsnitt 4.2.1.

Rapportering enligt fågeldirektivet

Vart sjätte år rapporterar Naturvårdsverket i samarbete med SLU Artdatabanken tillståndet för i Sverige naturligt förekommande fåglar. Bl.a. beskrivs populationstrender samt utbredning, men även hot- och påverkansfaktorer. Underlagen till rapporteringen baseras främst på data från de nationella och regionala miljöövervakningsprogrammen i Naturvårdsverkets respektive länsstyrelsernas regi. Datainsamlingen inom de nationella programmen ansvarar till största delen Lunds universitet för.

För avskjutningsstatistik är datakällorna desamma som för rapporteringen enligt AHD.

Rapporteringen enligt Habides

Sverige ska vartannat år sända en rapport till EU-kommissionen över de undantag som gjorts utifrån artikel 16 i AHD och varje år utifrån undantag som gjorts utifrån artikel 9 i fågeldirektivet. Denna rapportering avser främst sammanställningar av den avskjutning som gjorts på de arter som berörs av de två direktiven men även andra avvikelser från direktiven som exempelvis störning och insamling ska rapporteras.

Rapportering enligt Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA)

Sverige ska inför nästkommande partsmöte sända en rapport till AEWA-sekretariatet om hur vi arbetat med implementering av avtalet vilket framgår av avtalets artikel V.1(c).³⁶ Den del av rapporteringen som avser populationstrender hämtas sedan från rapporteringen för åren 2018–2020 från fågeldirektivets artikel 12-rapportering. Rapporteringen görs av Naturvårdsverket men med stöd från flertalet olika myndigheter, organisationer och forskare.

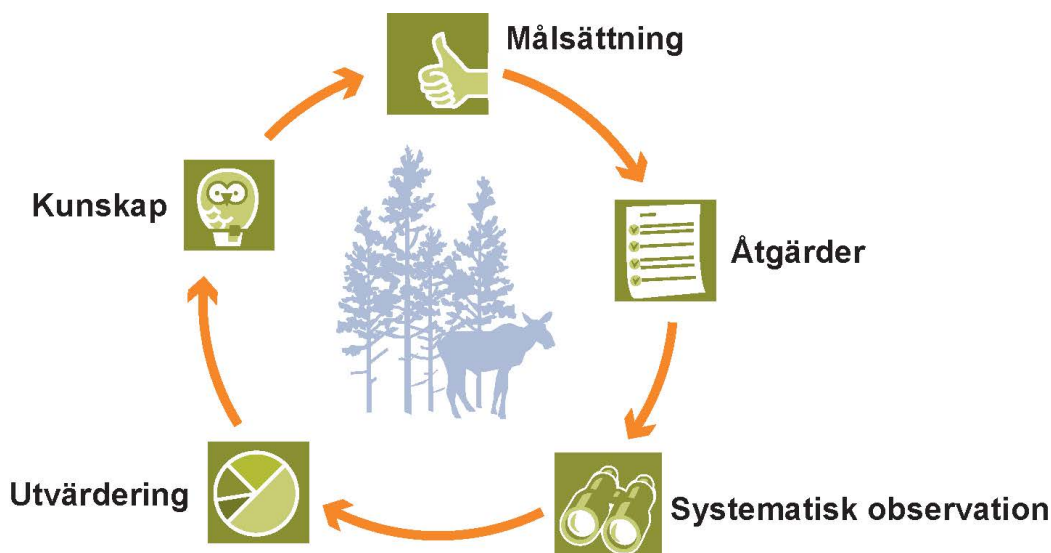
Rapportering av invasiva arter

Rapportering av fällda listade invasiva arter ska göras vart sjätte år till EU-kommissionen i enlighet med artikel 24 i förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter, (EU 1143/2014). För det fall en invasiv främmande art av unionsbetydelse som är ny för landet upptäcks eller om sådan art upptäcks på en ny plats i landet har Sverige också en skyldighet att utan dröjsmål anmäla upptäckten samt åtgärder som vidtagits till EU-kommissionen enligt artikel 16 och 17 samma förordning. Avseende de arter i förteckningen som skyddsjagas på enskilda initiativ ska den enskilde rapportera fällt vilt till berörd myndighet och det ska även styrkas att det är rätt art. Både rapportering och anmälan hanteras av Naturvårdsverket.

³⁶ https://www.unep-aewa.org/sites/default/files/basic_page_documents/agreement_text_english_final.pdf (2021-03-19).

Adaptiv förvaltning

I enlighet med Naturvårdsverkets strategi för svensk viltförvaltning ska förvaltningen vara adaptiv. Med det menas att den ska vara lärande – den ska hela tiden utvecklas genom ny kunskap och anpassas till förändringar som sker i naturen och i samhället (se även avsnitt 6.2). Adaptiv förvaltning brukar illustreras av en ”Adaptiv snurra” med ett antal bärande komponenter (figur 1).



Figur 1: Bilden visar den adaptiva snurran med viktiga ingående aktiviteter. I begreppet systematisk observation ingår bl.a. viltövervakning som kan ligga till grund för utvärdering av olika åtgärder.

En viktig komponent inom adaptiv förvaltning är att utvärdera åtgärder. För att kunna utvärdera effekten av en åtgärd behöver man observera en lämplig variabel som kan tänkas påverkas av åtgärden. Med hjälp av observationerna kan man sedan utvärdera om åtgärden hade en avsedd effekt. Inom viltförvaltningen kan en sådan variabel ofta vara mätbara förändringar av populationerna. Det är därför önskvärt att myndigheterna ges ett rättsligt stöd för att bedriva viltövervakning, såväl genom direkta inventeringsinsatser som genom insamling av avskjutningsstatistik.

Avlysningsjakt

Det finns också ett växande behov av ett system för avskjutningsrapportering som i högre grad än idag möjliggör en löpande uppföljning av jakten. I arbetet med förvaltning av gäss inom AEWA:s gåsplattform efterfrågas t.ex. möjligheter att få fram statistik snabbare samt möjligheter att bedriva avlysningsjakt där ansvarig myndighet kan följa avskjutningen fortlöpande och eventuellt gå in med åtgärder som exempelvis avlysning när kvoten är fylld.

4.3.2 **Analys av rättsligt stöd och författningsförslag**

I detta avsnitt analyseras och sammanfattas vilket rättsligt stöd olika former av viltövervakning har idag beroende på art. Därefter föreslås författningsändringar och redogörs på vilket sätt de föreslagna ändringarna ger ett rättsligt stöd utifrån de behov som beskrivs ovan.

Stora rovdjur

Idag finns som beskrivs i föregående kapitel rättsligt stöd för inventering och insamling av avskjutningsstatistik för de stora rovdjuren, men det rättsliga stödet är fördelat på flera myndigheter och ser olika ut för björn jämfört med de övriga rovdjursarterna. Ur ett verksamhetsperspektiv är det fördelaktigt att hålla samman uppgifterna om rovdjuren oavsett i vilket sammanhang de genereras. Idag sker det i Rovbase, men ansvarsfördelning för de uppgifter och de personuppgiftsbehandlingar som förekommer där är komplex som följd av det delade ansvaret. Naturvårdsverket avser att återkomma med en djupare analys och förslag som syftar till att klargöra ansvarsfördelningen kring uppgifterna om rovdjuren i nästa fas av uppdraget.

Beträffande jakt efter rovdjur har Naturvårdsverket utifrån befintligt regelverk inte identifierat något behov av förändringar av hur jägarnas jaktresultat ska anmälas vad avser stora rovdjur. Däremot bedömer Naturvårdsverket att det finns ett behov att förtydliga att länsstyrelsen ska lämna de uppgifter Naturvårdsverket begär.

Klövvt

För älg och kronhjort finns idag rättsligt stöd för länsstyrelsen att samla in jaktresultat. Ett sådant stöd saknas för övriga klövvtarter, d.v.s. dovhjort, rådjur och vildsvin då jakten sker under allmän jakt. För kronhjort i Skåne och för kronhjortskalvar i övriga landet gäller dock krav på återrapportering trots att årskalvar omfattas av allmän jakt. Detsamma gäller årskalvar av kronhjort som fälls vid skydds jakt på enskilds initiativ. Länsstyrelsen har också möjlighet att kräva rapportering av jaktresultat för alla klövvtarter vid beslut om skydds jakt. För älg och kronhjort bedömer Naturvårdsverket, liksom för stora rovdjur, att det finns ett behov att förtydliga att länsstyrelsen ska lämna de uppgifter Naturvårdsverket begär.

Det finns inom nuvarande regelverk inget rättsligt stöd i jaktlagstiftningen för myndigheter att utföra eller uppdra åt annan att utföra inventeringar av klövvtpopulationerna.

Övrigt vilt

För övrigt vilt som omfattas av allmän jakt finns idag inget rättsligt stöd i jaktlagstiftningen för att samla in avskjutningsstatistik eller utföra inventeringar. För övrigt vilt, som omfattas av skydds jakt efter myndighets beslut, kan myndigheten begära återrapportering i själva beslutet. För vilt som omfattas av skydds jakt på enskilds initiativ finns idag ett bemyndigande i 26 § tredje stycket JF

som medger att Naturvårdsverket får föreskriva om skyldighet för den som jagar att lämna uppgifter om jakten till länsstyrelsen. Enligt bestämmelsen har länsstyrelsen skyldighet att överlämna dessa uppgifter till Naturvårdsverket årligen. Bemyndigandet har hittills inte nyttjats. Motsvarande situation gäller för den skydds jakt som genomförs av så kallade kommunjägare på kommuners mark.

För licensjakt på gråsäl råder idag krav på dubbel rapportering av jaktresultat, såväl till Naturvårdsverket genom de beslut Naturvårdsverket fattar som till länsstyrelsen genom 6 § JF:

Den som vid tillåten jakt har fällt eller påskjutit gråsäl ska anmäla detta till länsstyrelsen i enlighet med vad som anges i 5 b §. I anmälan ska de uppgifter lämnas som anges i 5 c § 1-3.

För att undvika dubbel rapportering och riskera att jägare missar att rapportera till någon av myndigheterna har Naturvårdsverket den 11 mars 2021 hemställt till regeringen att denna paragraf i JF tas bort.³⁷

Förslag och analys av författningsändringar

För att säkerställa att Naturvårdsverket har stöd för inventering av andra arter än de stora rovdjuren och utöver det som idag framgår av Naturvårdsverkets regleringsbrev, samt möjliggöra att ta fram avskjutningsstatistik föreslår Naturvårdsverket ett antal författningsändringar.

Det första avser ett tillägg under 3 § 19 i Naturvårdsverkets instruktion (se avsnitt 3.4). Där kompletteras nuvarande text angående ansvar för jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen med en ny punkt med följande lydelse:

främja viltvården och verka för att förvaltningen av vilt är adaptiv och kunskapsbaserad, och

Genom denna förändring tydliggörs på vilka grunder förvaltningen ska utföras och därmed blir inventeringar och insamling av jaktresultat en naturlig del av Naturvårdsverkets uppdrag. Vad viltvård är definieras idag i 4 § JL. För att förstärka Naturvårdsverkets roll i, och ansvar för, frågor om jakt och vilt finns det ett behov av att göra instruktionstexten på området mer aktiv. För att synliggöra kopplingen till detta uppdrag och till viltvårdsfonden föreslår därför Naturvårdsverket att begreppet "främja viltvården" förs in i instruktionen. Det är en formulering som har bäring på samtliga delar i detta uppdrag och även kan härledas till Naturvårdsverkets Strategi för svensk viltförvaltning.

Naturvårdsverket föreslår även att 4 § L ändras genom ett tillägg. Av 4 § första stycket andra strecksatsen framgår följande:

³⁷ Naturvårdsverkets ärendenummer NV-02340-21.

”Viltet skall vårdas i syfte att främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna.”

Vidare framgår av 4 § andra stycket att:

”I viltvården ingår att anpassa jakten efter tillgången på vilt.”

Trots uppdrag om att främja lämplig utveckling och att anpassa jakt efter tillgång på vilt saknas reglering som beskriver att viltstammarnas utveckling och tillgång på vilt ska undersökas. Naturvårdsverket föreslår därför att ett tredje stycke läggs till i 4 § enligt följande:

I viltvården ingår även att följa viltstammarnas utveckling. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur viltstammarnas utveckling ska följas.

Genom detta tillägg fastställs att viltövervakning är en viktig komponent i viltvården och ger även utpekade myndigheter rättsligt stöd att utöva viltövervakning. Det ger även Naturvårdsverket stöd för att arbeta med att utveckla området genom att det tydliggörs att det är en del av viltvården, vilken Naturvårdsverket genom instruktionstexten föreslås ska främja.

I linje med detta tillägg i JL föreslår Naturvårdsverket att två tillägg och två nya paragrafer införs i JF. Tilläggen avser 5 a och 5 b §§ sista stycket.

Länsstyrelsen ska till Naturvårdsverket lämna de uppgifter om jakten som Naturvårdsverket begär.

På så sätt ges Naturvårdsverket ett stöd för att i sina delegeringsbeslut begära att fällda stora rovdjur rapporteras till Naturvårdsverket samt att befintligt insamlat data för älg och kronhjort kan sammanställas på nationell nivå.

Genom att lägga till en paragraf (1 a §) ges Naturvårdsverket ansvar att sammanställa och tillgängliggöra information om viltstammarnas utveckling utöver det ansvar som redan idag givits för de stora rovdjuren:

Naturvårdsverket ska årligen sammanställa och tillgängliggöra information om viltstammarnas utveckling för de arter Naturvårdsverket bestämmer. För björn, varg, lo, järv och kungsörn finns särskilda bestämmelser om inventering i 9 § förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Utifrån denna nya uppgift kan Naturvårdsverket såväl arbeta med att samla in befintliga underlag som att stimulera utveckling av nya inventeringsmetoder för

olika viltarter i samverkan med andra parter. Något som det idag finns stort behov av, exempelvis vad gäller klövviltsarter utöver älg.

Den andra paragrafen (5 d §) som Naturvårdsverket föreslår ska läggas till avser rapportering av jaktresultat:

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om anmälan av jaktresultat för jakt som avses i bilaga 1 och bilaga 4 till denna förordning.

Genom detta tillägg säkerställs att Naturvårdsverket har författningsstöd för att samla in jaktresultat för arter som omfattas av allmän jakt och skyddsjakt på enskilda initiativ. Naturvårdsverket bedömer också att detta tillägg medför att kontinuitet i insamling av dataunderlag för rapportering, av annat vilt än stora rovdjur, enligt artikel 17 AHD säkerställs. Vidare ges Naturvårdsverket bättre möjlighet att uppfylla de krav som ställs avseende Habides-rapportering inklusive den skyddsjakt som sker på enskilda initiativ och av så kallade kommunjägare.

Samtidigt som denna paragraf införlivas i JF föreslås att 26 § tredje stycket JF upphävs:

”Den som jagar med stöd av första eller andra stycket är skyldig att till länsstyrelsen lämna de uppgifter om jakten som Naturvårdsverket föreskriver. Länsstyrelsen är skyldig att årligen till Naturvårdsverket överlämna dessa uppgifter.”

Innehållet i detta stycke kommer i det nya förslaget att omfattas av den föreslagna paragrafen 5 d § där Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att rapportera fällt vilt.

Under arbetet har även följande förslag i det tidigare regeringsuppdragets ”En integrerad viltövervakning” beaktats:

Naturvårdsverket får i föreskrift eller i det enskilda beslutet meddela skyldighet för den som jagat att insända hela eller delar av viltet av betydelse för vetenskapliga ändamål eller viltförvaltningen.

Detta förslag har dock vid senare analyser visat sig vara komplicerat i relation till äganderätten. Naturvårdsverket bedömer därför att en eventuell ändring av JF med denna innebörd kräver en djupare analys än vad som är möjligt inom ramen för denna redovisning. Naturvårdsverket kommer därför återkomma till denna fråga i nästa fas av detta regeringsuppdrag.

För att underlätta tillämpningen och tydliggöra strukturen i JF föreslår Naturvårdsverket att det med anledning av författningsförslagen i detta uppdrag

införs en ny rubrik i förordningen. Före den föreslagna 1 a § kan lämpligen en rubrik med namnet ”Viltvården” införas.

5. Vilt och trafik

5.1 Bakgrund

Att fordon och spårbunden trafik sammanstötter med vilt, i dagligt tal att en viltolycka sker, innebär att djuret antingen dör på plats eller går vidare mer eller mindre skadat. Detta kan vara förenat med stort lidande för viltet. Viltolyckor kan också innebära risk för människa och orsakar höga kostnader för såväl enskilda som samhället. Kostnaderna består av kostnader för egendomsskador, personskadeolyckor, förlorat jaktvärde och eftersökskostnader.

I Sverige inträffar i genomsnitt mer än en viltolycka var åttonde minut, varje dag året om. Det blir över 62 000 rapporterade viltolyckor på ett år. Flest olyckor i Sverige inträffar med rådjur (cirka 80 procent) följt av vildsvin, älg och dovhjort. De flesta viltolyckorna rapporteras under oktober och november. Antal olyckor per viltslag och län, utveckling av dessa och annan relevant information rörande trafikolyckor med vilt inblandat i finns på NVR:s hemsida.³⁸

Om sammanstötningen gjorts med björn, varg, järv, lodjur, älg, kronhjort, dovhjort, rådjur, utter, vildsvin, mufflonfår och örn ska fordonsföraren anmäla kollisionen till polisen.³⁹ Platsen för sammanstötningen måste också markeras. Anmälan görs genom ett samtal till 112. Har sammanstötning skett med ett spårbundet fordon, ska dock infrastrukturförvaltaren, i stället för att märka ut olycksplatsen, i samband med underrättelse till Polismyndigheten ange var olycksplatsen är belägen.

Med eftersök avses de åtgärder som vidtas för att av djurskyddsskäl spåra upp och vid behov avliva skadat vilt. Detta sker normalt genom att en beväpnad jägare med hjälp av en särskilt tränad eftersökshund spårar viltet för att kontrollera om det är oskadat och, om det är skadat, avliva det. Eftersök är jakt i JL:s mening.

Om ett vilt har varit inblandat i en sammanstötning med ett motorfordon eller med ett spårbundet fordon, får Polismyndigheten vidta de åtgärder som behövs för att djuret ska kunna spåras upp och avlivas. Polismyndigheten får även ge någon annan i uppdrag att vidta sådana åtgärder.⁴⁰

Cirka en tredjedel av alla viltolyckor leder till eftersök.⁴¹ Eftersök på trafikskadat vilt innebär mycket arbete. I genomsnitt innebär varje eftersöksuppdrag tre timmars arbete.

³⁸ www.viltolycka.se.

³⁹ 40 § jaktförordningen (1987:905).

⁴⁰ 26 a § jaktlagen.

⁴¹ <https://jagareforbundet.se/jakt--och-viltvardsuppdraget/aterrapportering2/> (2021-03-19).

5.2 Vilt och trafik idag

Viltolyckshanteringen är en komplex verksamhet med delat ansvar mellan flera myndigheter och aktörer. Nedan ges en övergripande beskrivning av de ingående aktörerna.

- Polismyndigheten ansvarar för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt⁴² och för att ta emot anmälan om viltolycka samt att pröva frågor om ersättning vid uppdrag om avlivning av vilt.⁴³
- Trafikverket ansvarar för anslaget som bekostar ersättning för genomförda viltolycksuppdrag samt viss administration vid Polismyndigheten.⁴⁴ Trafikverket ansvarar även för reglering och krav vid arbete på väg. Vidare ansvarar Trafikverket för viltolycksförebyggande åtgärder.
- Naturvårdsverket som nationell jakt- och viltmyndighet ansvarar bland annat för att ta fram föreskrifter om jakt och eftersök⁴⁵
- SJF har t.o.m. 31 december 2021 regeringens uppdrag att leda och organisera delar av jakten och viltvården i Sverige, bland annat inom verksamhetsområde vilt och trafik.⁴⁶
- Inom den frivilliga eftersöksorganisationen finns därtill ett stort antal frivilliga jägare som ansvarar för att genomföra eftersökuppdrag vid viltolycka.

5.2.1 Naturvårdsverkets arbete avseende vilt och trafik

Naturvårdsverkets arbete med viltolyckshanteringen handlar idag främst om att ta fram föreskrifter och tillhörande vägledning för genomförandet av eftersök och om att delta i arbetet i Nationella Viltolycksrådet.

Naturvårdsverket föreskriver om när det krävs ett eftersöksekipage respektive en eftersökspatrull för att bedriva ett eftersök och kompetenskraven på den som genomför eftersöket⁴⁷ samt krav på den hund som ingår i ett eftersöksekipage.⁴⁸ Därtill föreskriver Naturvårdsverket om krav på utrustning för den som bedriver eftersök och för den hund som ingår i ett eftersöksekipage⁴⁹ samt om kraven på den

⁴² 14 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten.

⁴³ 40 och 40 b §§ jaktförordningen (1987:905).

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Trafikverket

⁴⁵ Av 40 § tredje stycket förordningen följer att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter som rör annat än Polismyndighetens medverkan vid eftersök av djur av sådan art som avses i första stycket och i 33 § första stycket. Innan sådana föreskrifter meddelas ska Naturvårdsverket höra Polismyndigheten. Naturvårdsverket får även, efter att ha gett Polismyndigheten tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om ersättning till den som hjälpt till vid eftersök.

⁴⁶ Regeringens ärendenummer N2020/02425

⁴⁷ 33 a § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt och statens vilt (NFS 2002:18).

⁴⁸ 33 b § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt och statens vilt (NFS 2002:18).

⁴⁹ 33 c § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt och statens vilt (NFS 2002:18).

dokumentation en eftersöksjägare ska kunna uppvisa vid utförandet av sitt uppdrag.⁵⁰

Naturvårdsverket föreskriver också om ersättning för eftersök på trafikskadat vilt indelat i olika kategorier.⁵¹

5.2.2 Organisation, roller och ansvar inom trafikeftersöksverksamheten

Nationella Viltolycksrådet

Nationella Viltolycksrådet (NVR) är ett nationellt samarbetsorgan med 16 myndigheter, intresseorganisationer och företag. På regeringens uppdrag ansvarar NVR för att organisera en nationell viltolycksorganisation för eftersök av trafikskadat vilt och att verka för att viltolyckorna minskar. NVR ska förebygga viltolyckor och reducera deras effekt när de har inträffat för att öka säkerheten och tryggheten på vägar och järnvägar för medborgare och för att minska djurens lidande. Polismyndigheten är huvudman för NVR och innehar ordförandeposten.

Följande organisationer och myndigheter är medlemmar i NVR: Polismyndigheten, (ordförande), Trafikverket, (vice ordförande), Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, SJF, Jägarnas Riksförbund, Bilprovningen, SOS Alarm AB, Lantbrukarnas Riksförbund, NTF, If, Länsförsäkringar, Svenska Kennelklubben, VTI och SJ AB.

Inom NVR finns ett regionalt viltolycksråd i varje län som är sammansatt av en representant från respektive myndighet/organisation som deltar i NVR. Sammankallande i de regionala viltolycksråden är länsansvarig inom polisen.

Inom ramen för Jakt- och viltvårdsuppdraget svarar SJF för att tillsammans med Jägarnas Riksförbund och övriga jägarorganisationer tillhandahålla eftersöksjägare med spårhundar och kontaktpersoner för viltolycksorganisationen.

Roller och ansvar i Polismyndighetens eftersöksverksamhet

Polismyndigheten ansvarar för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.⁵² Det övergripande arbetet med organisation och samordning av eftersöksverksamheten bedrivs genom NVR.

⁵⁰ 33 c § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt och statens vilt (NFS 2002:18).

⁵¹ 35 a § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt och statens vilt (NFS 2002:18).

⁵² 14 § förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Polismyndighetens eftersöksverksamhet beskrivs i 6–13 §§ FAP 226-1.⁵³ Nedan sammanfattas innehållet i dessa föreskrifter.

Ansvarsområde

Ett ansvarsområde är ett i för eftersöksverksamheten lämpligt geografiskt indelat polisområde.

Länsansvarig⁵⁴ inom Polismyndigheten

Inom varje polisregion ska en länsansvarig inom Polismyndigheten ha ett övergripande ansvar för samordning av eftersöksverksamheten inom sin region. I samordningsansvaret ingår att vara sammankallande för NVR:s regionala möten, anordna utbildningar för Polismyndighetens personal samt i samverkan med länsansvarig inom NVR anordna utbildningar för utsedda kontaktpersoner, eftersöksjägare och anlitade jakträttshavare, se nedan.

Den länsansvarige inom Polismyndigheten ska i samråd med länsansvarig inom NVR kontrollera att kontaktpersonerna, eftersöksjägarna och de anlitade jakträttshavarna uppfyller föreskrivna kompetenskrav samt godkänna dessa innan de anlitas av Polismyndigheten. Den länsansvarige ska vidare se till att utsedda kontaktpersoner, eftersöksjägare och anlitade jakträttshavare fullgör sina uppdrag på ett lämpligt och godtagbart sätt.

Lokalt ansvarig inom Polismyndigheten

Polismyndigheten ska inom myndigheten utse lokalt ansvariga för ett eller flera ansvarsområden. De lokalt ansvariga inom Polismyndigheten ansvarar för kontakterna med lokalt samordningsansvariga inom NVR.

Polismyndigheten ansvarar för att regelbunden samverkan sker med lokala parter inom NVR i respektive ansvarsområde och är sammankallande för informationsmöten och utbildning minst en gång per år med kontaktpersoner, eftersöksjägare och anlitade jakträttshavare.

Roller och ansvar i den frivilliga eftersöksorganisationen inom NVR

Den frivilliga eftersöksverksamheten framgår av 14–22 §§ FAP 226-1. Nedan sammanfattas innehållet i dessa föreskrifter:

Eftersöksjägare, eftersöksekipage, eftersökspatrull

Eftersöksjägare är en person som frivilligt åtagit sig att stå till förfogande för eftersök. Ett eftersöksekipage är en eftersöksjägare med hund. Med eftersökspatrull avses en eftersöksjägare med hund och ytterligare minst en eftersöksjägare beroende på vilket djur som eftersöks.

⁵³ Bemyndigandet till RPSFS 2012:33 finns i, numera upphävda, förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁵⁴ Sedan 2015 är Polismyndigheten indelad i regioner, med regionansvariga istället för länsansvariga.

Kontaktperson

Kontaktperson är en person som frivilligt åtagit sig att stå till förfogande för att genomföra platsbesök eller fördela eftersöksuppdrag.

Anlitad jakträttshavare

Med anlitad jakträttshavare avses en markägare, eller en av markägaren anlitad person, som uppfyller krav för eftersöksjägare och som frivilligt åtagit sig att stå till förfogande för eftersök som börjar i eget jaktområde.

Kompetenskrav, godkännande och registrering av eftersöksjägare, kontaktpersoner och anlitade jakträttshavare

Eftersöksjägare, kontaktperson och anlitad jakträttshavare ska uppfylla föreskrivna kompetenskrav⁵⁵, vara godkända av Polismyndigheten och vara registrerade i NVR:s databas. Innan Polismyndigheten godkänner en, av NVR regionalt föreslagen, person för något av dessa uppdrag ska Polismyndigheten göra en bedömning av om denne innehar tillräcklig kompetens samt med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Länsansvarig och biträdande länsansvarig inom NVR

Länsansvarig och biträdande länsansvarig inom NVR ansvarar för att tillräckligt antal kontaktpersoner och eftersöksekipage finns att tillgå i länet samt för samordningen av kontaktpersoner och eftersöksekipage. Länsansvarig och biträdande länsansvarig inom NVR utses av Polismyndigheten efter förslag från NVR regionalt.

Lokalt samordningsansvarig inom NVR

Lokalt samordningsansvarig inom Nationella Viltolycksrådet har ansvar för ett eller flera ansvarsområden. Hen ska inom sitt eller sina ansvarsområden svara för kontakten med lokalt ansvarig inom Polismyndigheten, se till att det finns tillräckligt antal kontaktpersoner och eftersöksekipage att tillgå samt ansvara för kontakten med och samordningen av dessa. Lokalt samordningsansvarig inom NVR utses av Polismyndigheten efter förslag från NVR regionalt.

5.3 Vilt och trafik inför framtiden

Regeringens uppdrag till Naturvårdsverket är att från och med den 1 januari 2022 med iakttagande av upphandlingsreglerna, ombesörja att åtgärder som syftar att minska lidandet för trafikskadat vilt utförs.

⁵⁵ 33 § NFS 2002:18.

5.3.1 Det nya uppdragets avgränsning

Även om uppdraget är brett uppfattar Naturvårdsverket inte att organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt ingår i uppdraget eftersom det är Polismyndighetens ansvar.⁵⁶

5.3.2 Naturvårdsverkets uppdrag på kort respektive lång sikt

Naturvårdsverket och Polismyndigheten har samsyn om att det finns behov av att se över gränsdragningen mellan myndigheterna gällande eftersöksverksamheten vid trafikskadat vilt, se även avsnitt 5.3.4. Arbetet med att se över denna gränsdragning kan dock påbörjas först till hösten 2021. Naturvårdsverkets uppdrag kommer därmed att på kort sikt genomföras utifrån roller och ansvar enligt rådande ansvarsfördelning.

5.3.3 Säkra kontinuitet efter att SJF:s Jakt- och viltvårdsuppdrag upphör

Ett viktigt mål för Naturvårdsverket är att kontinuiteten säkerställs när SJF:s nuvarande Jakt- och viltvårdsuppdrag inom verksamhetsområde vilt och trafik⁵⁷ upphör.

Stora delar av SJF:s nuvarande uppdrag regleras i Polismyndighetens föreskrifter⁵⁸ och utförs i praktiken till stora delar av länsansvarig och lokalt samordningsansvariga inom Nationella Viltolycksrådets frivilligorganisation, som för närvarande utför uppdraget ideellt.⁵⁹

SJF ska enligt sitt uppdrag tillhandahålla kontaktuppgifter till kompetenta eftersöksekipage. Rekryteringen av kontaktpersoner och eftersöksekipage regleras i 14 och 16 §§ FAP 226-1 där det framgår att länsansvarig och samordningsansvarig lokalt ansvarar för samordning av dessa samt att erforderligt antal finns att tillgå i respektive län eller ansvarsområde.

SJF ska även tillhandahålla information om Naturvårdsverkets och Polismyndighetens föreskrifter. Detta uppdrag överlappar dock med Naturvårdsverkets och Polismyndighetens eget ansvar att vägleda om sina föreskrifter. I 7 och 13 §§ FAP 226-1 framgår att Polismyndigheten är sammankallande för olika möten.

⁵⁶ 14 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten.

⁵⁷ Svenska Jägareförbundet ska tillhandahålla kontaktuppgifter till kompetenta eftersöksekipage, som på förfrågan kan bistå myndigheter i samband med eftersök av vilt efter sammanstötning i trafik samt information om Naturvårdsverkets och Polismyndighetens föreskrifter om sådana eftersök.

⁵⁸ RPSFS 2012:33 FAP 226-1.

⁵⁹ Att notera är att i utkast till reviderade föreskrifter om eftersök finns förslag om att dessa roller ska erhålla en månatlig summa som ersättning för sitt uppdrag. Eventuell finansiering är tänkt att göras av Trafikverket och påverkas således inte av detta uppdrag.

För att säkra kontinuiteten efter SJF:s Jakt- och viltvårdsuppdrag och som ett komplement till Polismyndighetens och NVR:s arbete har Naturvårdsverket identifierat följande åtgärder inom uppdraget, att genomföra i nära samverkan med Polismyndigheten, i syfte att minska lidandet för trafikskadat vilt:

- Identifiera och prioritera behov av eftersöksekipage i länet och länets ansvarsområden. Utifrån detta identifiera och hänvisa kompetenta eftersöksekipage till Polismyndigheten.⁶⁰
- Identifiera och prioritera behov av kompetensutveckling av befintliga eftersöksekipage i länet och länets ansvarsområden och utifrån de identifierade behoven bedriva kompetensutveckling där behovet för närvarande finns eller bedöms uppstå i nära framtid. Kompetensutveckling kan ske genom att tillhandahålla, erbjuda och bekosta praktisk och teoretisk vidareutbildning som syftar till att minska lidandet för trafikskadat vilt. I uppdraget kan även ingå att stimulera utveckling av eftersöksekipage genom att informera om utbildningar och andra aktiviteter inom området.
- Identifiera och prioritera behov av information till befintliga och potentiella eftersöksjägare och utifrån identifierade behov kommunicera med lämpliga målgrupper i syfte att skapa gynnsamma förutsättningar för uppdraget. Det kan röra sig om riktad utbildning om Naturvårdsverkets föreskrifter om eftersök, framförallt till nya och potentiella eftersöksjägare, eller att tydliggöra arbetet inom NVR.

Aktiviteterna ovan utförs till största delen av samordningsansvarig lokalt och länsansvarig jägare (regleras i 14 § och 16 § FAP) men förutsätter nationell samordning.

Därtill finns ett antal åtgärder att bedriva på lokal, regional och nationell nivå, bland annat att bidra i utvecklingen av NVR.

5.3.4 Översyn av roller och ansvar inför framtiden

Som framgår ovan är det idag Polismyndigheten som har ansvar för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.⁶¹

Polismyndigheten har nyligen konstaterat att myndigheten bl.a. inte har arbetsmiljöansvar för eftersöksjägarna, inte heller några möjligheter att närmare reglera verksamheten och att myndigheten enbart kan reglera och organisera sitt eget arbete men inte uppdragstagarnas verksamhet.

⁶⁰ Polismyndigheten, som personuppgiftsansvarig, bör framöver ansvara för registrering av nya och registerhållning av befintliga eftersöksekipage.

⁶¹ 14 § förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Polismyndigheten saknar efter myndighetsombildningen 2015 ett bemyndigande för sina föreskrifter FAP 226-1⁶², vilket innebär att myndigheten inte själv kan ändra i föreskrifterna. Mot bakgrund av Polismyndighetens instruktion och det förhållande att Naturvårdsverkets bemyndigande i 40 § JF är begränsat till annat än Polismyndighetens medverkan vid eftersök är det inte heller möjligt för Naturvårdsverket att reglera eftersöksjägarnas uppdragsförutsättningar.

Organisationen av eftersöksverksamheten bedrivs genom NVR. Stödet för, och uppbyggnaden av, detta arbete följer av FAP 226-1 som därmed spelar en viktig roll för verksamheten. Det är dock oklart vad som kommer att hända med föreskrifterna. När det gäller Polismyndighetens roll i eftersöksverksamheten så har det inom den myndigheten påbörjats en process för att renodla och eventuellt begränsa myndighetens ansvar för vilt och trafik. Myndigheten har nyligen lämnat in en begäran till Justitiedepartementet om att få FAP 226-1 upphävd.

Polismyndigheten har signalerat att det finns behov av att se över regleringen på området. Samtidigt pågår ett internt arbete på Naturvårdsverket, inom ramen för gällande bemyndigande, med att se över verkets föreskrifter om eftersök gällande t.ex. ersättningsnivåerna.

Naturvårdsverket anser att Polismyndigheten även i framtiden bör ha ansvar för organisation och samordning av verksamheten för eftersök av trafikskadat vilt. Det kan dock finnas anledning att se över ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Det skulle kunna utveckla eftersöksverksamheten och bidra till att minska lidandet för trafikskadat vilt. Inom ramen för arbetet med denna rapport har det dock inte funnits utrymme att närmare utreda hur ansvaret på bästa sätt skulle kunna fördelas mellan de båda myndigheterna. Det är ett stort arbete som måste ske i nära dialog mellan myndigheterna (se avsnitt 5.3.2).

5.3.5 **Analys av rättsligt stöd och lämpliga författningsförändringar**

För att Naturvårdsverket på kort men även på längre sikt ska kunna genomföra sitt uppdrag enligt detta regeringsuppdrag gör myndigheten bedömningen att följande skrivning bör läggas till 3 § 19 förordningen med instruktion för Naturvårdsverket:

b. bidra till en välfungerande verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt genom åtgärder för att minska lidandet hos viltet,

⁶² Bemyndigandet finns i den numera upphävda förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Något motsvarande bemyndigande finns inte i myndighetens gällande instruktion.

Som framgått ovan har såväl Polismyndigheten som Naturvårdsverket en roll i eftersöksverksamheten där mycket av det praktiska arbetet bedrivs genom NVR. Naturvårdsverkets instruktion gällande arbetet med jakt och vilt är idag mycket kortfattad och hänvisar till jaktlagstiftningen som i sin tur definierar och avgränsar Naturvårdsverkets ansvar avseende vilt och trafik, medan det i Polismyndighetens instruktion tydligt framhålls att myndigheten har ett stort ansvar för eftersöksverksamheten.

Båda myndigheterna deltar i NVR:s verksamhet. De föreskrifter som finns på området innehåller många hänvisningar till den andra myndighetens föreskrifter. För såväl enskilda som myndigheter kan det sannolikt uppfattas som otydligt hur långt Naturvårdsverkets respektive Polismyndighetens ansvar sträcker sig. Det är mot denna bakgrund viktigt att Naturvårdsverkets roll och ansvar för vilt och trafik tydliggörs i enlighet med detta uppdrag, som innebär att nya uppgifter inom området ska ombesörjas av Naturvårdsverket. Enligt Naturvårdsverkets bedömning görs det lämpligast i verkets instruktion genom att en ny punkt läggs till i 3 §.

Detta förslag bygger på att Polismyndigheten har kvar sitt ansvar för verksamheten. Naturvårdsverkets nuvarande ansvar för att ta fram föreskrifter tillsammans med de nya åtgärderna inom vilt och trafik blir då ett komplement till Polismyndighetens arbete. Det är anledningen till att formuleringen ”bidra till” föreslås. Som en målsättning för verksamheten föreslås ”välfungerande”.

I och med detta förslag krävs följdändringar i 3 § p 21 och 22 genom att ordet ”och” flyttas från p 21 till p 22.

Om det inte är möjligt att genomföra denna instruktionsändring i närtid är det enligt Naturvårdsverkets bedömning även möjligt att införa en bestämmelse med motsvarande betydelse i jaktlagstiftningen.

6. Adaptiv klövviltsförvaltning

6.1 Bakgrund

Klövviltstammarna utgör en förnybar naturresurs med stor potential att bidra till både livskvalitet för många människor och regional utveckling. De ger möjligheter till naturupplevelser, jakt och tillgång till viltkött. Men de skapar också problem och utmaningar. Klövviltet orsakar skador på bland annat jord- och skogsbruk och är inblandade i trafikolyckor.

Viltet ska förvaltas på ett hållbart sätt, vilket innebär att både ekologiska, sociala, kulturella och ekonomiska aspekter ska vägas in i förvaltningen. En hållbar viltförvaltning innebär att vi ständigt balanserar mellan brukande och bevarande av vilt och hittar sätt att nyttja möjligheter och hantera problem som viltet medför.

Viltförvaltningen bör vara adaptiv. Med det menas att den ska vara lärande – den ska hela tiden utvecklas genom ny kunskap och anpassas till förändringar som sker i naturen och i samhället. Den behöver också vara ekosystembaserad vilket innebär att den ska ta hänsyn till hur människan, olika viltarter och landskapet samspelar och påverkar varandra.

Det mer specifika syftet med att förvalta klövvilt är att uppnå klövviltstammar av hög kvalitet i balans med foderresurserna samtidigt som hänsyn tas till viltets ekosystemtjänster, rovdjursförekomst, mängden viltolyckor i trafiken med klövvilt inblandat, skador på skog och gröda samt biologisk mångfald.

6.2 Adaptiv förvaltning idag

6.2.1 Den adaptiva modellen

I enlighet med Naturvårdsverkets strategi för svensk viltförvaltning ska förvaltningen vara adaptiv. Med det menas att den ska vara lärande – den ska hela tiden utvecklas genom ny kunskap och anpassas till förändringar som sker i naturen och i samhället. SLU presenterar i sitt utbildningsmaterial till dagens älgförvaltningssystem den så kallade adaptiva förvaltningsmodellen.⁶³

Adaptiv förvaltning brukar illustreras av en ”Adaptiv snurra” med ett antal bärande förvaltningssteg (figur 1, avsnitt 4.3.1).

Den adaptiva modellen består av följande förvaltningssteg:

- Kunskap om systemet

⁶³ <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/algforvaltning/> (2021-03-19).

- Mål
- Åtgärder
- Systematisk observation
- Utvärdering av åtgärder

6.2.2 Kunskap om systemet

Den adaptiva förvaltningen bygger på den kunskap som alla aktörer samlat på sig tidigare, oavsett sammanhanget. Att sätta upp realistiska mål utan bra kunskapsbas låter sig inte göras och med låg kunskap kommer förvaltningen lätt att komma till felaktiga slutsatser och förslag. För att riktigt förvalta resursen klövvilt krävs det därför en tillräcklig god kunskap om såväl arterna som de ekosystem de är en naturlig del av.

6.2.3 Mål

Att kunna formulera Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta mål är nyckeln till en framgångsrik förvaltning. En del mål inom klövviltsförvaltningen är viltrelaterade som exempelvis artsammansättning, vikt, könssammansättning, reproduktionstal, ålder, samlad sjukdomsbild, troféstorlek. Andra mål kan avse den påverkan viltet har på sin omgivning, såväl positiva effekter som negativa effekter.

6.2.4 Åtgärder

En åtgärd är en handling för att förändra en rådande situation i syfte att nå uppställda mål. Den föreslagna åtgärden ska vara sådan att effekten bör kunna läsas av direkt eller efter en viss tid samt relateras till det formulerade målet. I klövviltsförvaltningen är den i många fall vanligaste åtgärden att klövvilt skjuts under jakt. Inom denna åtgärd ryms att bestämma jaktuttag (avskjutningsmål) inbegripet att styra vilka kategorier av djur som fälls (ålder, storlek och kön).

Vanliga åtgärder i den adaptiva förvaltningen, vid sidan av jakten, kan vara att styra viltet i landskapet genom olika typer av foderskapande åtgärder, åtgärder som syftar till att motverka viltolyckor, fasta skyddsåtgärder (t.ex. stängsel) skrämselåtgärder eller annan påverkan i syfte att nå uppställda mål.

6.2.5 Systematisk observation

Att systematisk samla in data med beprövade och utvärderade metoder ger möjlighet att dels utvärdera om man når de satta målen, dels utvärdera om de åtgärder som den adaptiva förvaltningen genomför också får den avsedda effekten. Mätbara mål utvärderas med kvantitativa data. Nyckeln till ett framgångsrikt inventeringsarbete är långsiktigheten och att arbetet återupprepas konsekvent på samma sätt år efter år.

6.2.6 Utvärdering av åtgärder

Att utvärdera åtgärder är ett viktigt steg i det adaptiva systemet. Utvärdering av de vidtagna åtgärderna bidrar till kunskap om systemet vilket innebär att den adaptiva cirkeln sluts. Utvärderingen ska ge svar på om de vidtagna åtgärderna har bidragit till att målen har uppnåtts. Har inte målen uppnåtts bör utvärderingen klargöra om rätt åtgärder har valts eller om andra bör vidtas. Kommer utvärderingen fram till att rätt åtgärder har vidtagits men att målet ändå inte uppnåtts bör det utredas om åtgärderna har rätt intensitet.

Eftersom många faktorer, såväl kända som okända, kan spela en avgörande roll för måluppfyllelsen är det viktigt att utreda vilka dessa kan vara och om det går att parera för dem när nästa åtgärd utförs. De kan även bli aktuellt att överge vissa åtgärder och istället använda andra i syfte att uppnå målen om utredningen så visar.

Även målen behöver utvärderas eftersom de kan vara fel satta eller fel formulerade för att uppnå de effekter som eftersträvas. Det är också möjligt att det visar sig att de mål som sattes inte uppfyller kraven att vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska eller Tidsatta. Målen kan då behöva formuleras om.

6.2.7 Grundläggande komponenter för en god adaptiv förvaltning

Den adaptiva modellen kan brytas ned ytterligare i syfte att analysera vilka förutsättningar som behövs för att uppnå en god adaptiv förvaltning. Följande komponenter bör ingå för en fungerande adaptiv förvaltning.

- God organisation med samverkan och samförstånd mellan olika intressen och god tillit mellan olika förvaltningsnivåer samt arbete mot gemensamma smarta mål⁶⁴.
- Kontinuerlig utbildning av förvaltningens deltagare.
- Ekosystemperspektiv/flerartsförvaltning.
- Förvaltning på områden av adekvat storlek med avseende på artens hemområde.
- Inventeringsmetodik på relevant geografisk nivå för insamling av data om exempelvis vilttäthet, avskjutning, dödlighet utöver jakt, könssammansättning, ålderssammansättning, vikter, skador på skog, skador på gröda, skador på annan egendom, viltolyckor.
- Datalagring och analys.
- Beräkningsmodeller för avskjutning som baseras på insamlade data.
- Åtgärdsprogram som komplement till viltreglering, exempelvis ståndortsanpassning, ekodukter, viltanpassat skogsbruk, siktröjning, stängsling etc.
- Tillräckligt med personella resurser att genomföra åtgärderna.

⁶⁴ Dressel et al. 2020. Perceived adaptive capacity within a multi-level governance setting: The role of bonding, bridging, and linking social capital. *Environmental Science & Policy*. 104:88-97.

6.3 Förvaltningen av de olika klövviltsarterna idag

6.3.1 Förvaltningen av älg

Älgen är en nationalsymbol och av tradition har den mycket hög status. Det finns därmed ett stort intresse hos markägare och jakträttshavare att förvalta älgen väl för att säkerställa populationens kvalitet och sammansättning som framtida jaktlig resurs men även för att göra detta på ett sätt som ger upphov till minsta möjliga skadeläge.

Organisation

Dagens förvaltningsmodell för älg infördes 2012. Syftet med införandet av den idag rådande modellen var att förvaltningen bättre än tidigare skulle vara lokalt förankrad och ekosystembaserad för att skapa en älgstam av hög kvalitet i balans med foderresurserna samt ta bättre hänsyn till rovdjursförekomst, mängden viltolyckor i trafiken med älg inblandad, skador på skog och biologisk mångfald. Förvaltningen skulle också vara adaptiv, vilket innebär att den ska anpassas till nya eller förändrade förhållanden. Faktaunderlag i form av data om älgpopulationerna och betesskador är centrala för förvaltningen.⁶⁵

Dagens organisation är hierarkisk med Naturvårdsverket som nationell viltmyndighet och med länsstyrelserna som ansvarig myndigheter på regional nivå. Länsstyrelsen har utifrån JF och Naturvårdsverkets föreskrifter uppdraget att upprätthålla strukturen kring älgförvaltningen. Bland annat registrerar länsstyrelsen jaktområden, fastställer älgskötsel- och älgförvaltningsplaner, tilldelar älg, inrättar älgförvaltningsgrupper, förvaltar älgvårdsfonden samt utbildar och informerar om älg och älgjakt. Respektive länsstyrelse har en viltförvaltningsdelegation knuten till sig. Delegationen är sammansatt av en rad representanter för olika intressegrupper samt ett antal politiker. En viltförvaltningsdelegation beslutar om länsövergripande riktlinjer för förvaltningen av klövviltsstammar och stora rovdjur.

Varje län är indelat i ett antal älgförvaltningsområden (ÄFO). Dessa områden är utformade för att hysa egna älgstammar och gränserna ska utgöras av naturliga barriärer för älg där så är möjligt. Inom varje ÄFO finns en älgförvaltningsgrupp (ÄFG) bestående av tre markägarrepresentanter och tre jägarrepresentanter. Varje ÄFG upprättar en älgförvaltningsplan (ÄFP) för ett ÄFO vilket sker i samråd med de underliggande älgskötselområdena (ÄSO) mot bakgrund av i området insamlad data. Inom varje ÄFO finns registrerade jaktområden samt oregistrerad mark.

De två registreringsformerna för älgjaktområden är ÄSO och licensområden. ÄSO är som regel större än licensområdena sett till ytan. ÄSO tillåts existera om minst

⁶⁵ Prop. 2009/10:239.

tio vuxna älgar kan fällas uthålligt per år. Licensområdena tillåts existera om minst en älgkalv kan fällas uthålligt per år.

Ett älgskötselområde upprättar i samråd med ÄFG en älgskötselplan (ÄSP). ÄSP innehåller bland annat en avskjutningsplan som syftar till att uppnå ett uppställt mål. Planen ska tillsammans med övriga ÄSP inom ÄFO bidra till måluppfyllelse av ÄFP. Till licensområdena tilldelar länsstyrelsen älg mot bakgrund av vad som står i älgförvaltningsplanen och med beaktande av förslag från ÄFG.

Ett registrerat jaktområde är vanligen ett samarbete mellan flera jakträttshavare. Samarbetet är frivilligt och ett jaktområde är indelat i ett eller flera underliggande jaktlag. Det är inte definierat i författning hur ett ÄSO eller licensområde ska organiseras. Endast en företrädare ska registreras hos länsstyrelsen. I vissa fall, och i synnerhet gällande större jaktområden, finns en frivilligt sammansatt styrelse. Ett jaktområde är vanligen indelade i ett eller flera jaktlag. Jaktlagen tilldelas älg av företrädaren eller styrelsen för området.

Varje ÄFG ska samråda med ingående ÄSO:n samt berörda myndigheter och organisationer årligen. Dessa samråd hålls vanligen sammanhållet och utgör tillfällen för att skapa samsyn i områdena samt att sprida information och utbildning. Vid dessa tillfällen deltar ofta länsstyrelsen och olika intresseorganisationer för att dela relevant information. Även inom ÄSO:n ska samråd hållas årligen där berörda markägare och jakträttsvavare ska bjudas in. Även dessa mötestillfällen är lämpliga för informationsutbyte att och skapa samsyn.

Jakttiden inom dessa registrerade områden är vanligtvis lång (höst och vinter) medan den på oregistrerad mark är kort med maximalt fem jaktdagar. Vuxen älg får endast fällas inom registrerade jaktområden av tillräcklig storlek.

Skador

Älgen tillhör gruppen kvalitetsbetare⁶⁶ med ett, jämfört med kronhjort och dovhjort, smalt födospektra. Det gör att den är svagare i konkurrenssituationer med dessa arter. När konkurrensen ökar om älgens mest begärliga arter, RASE-arterna, tvingas älgen i högre utsträckning äta sådant som ligger längre från de andra arternas födoval, vilket kan innebära ett högre bete på t.ex. tall.⁶⁷

Brist på mer begärliga foderväxter kan även uppstå av andra orsaker än mellanartskonkurrens, exempelvis genom skogsbrukets inriktning. I situationer när det råder obalans mellan älgtäthet och fodertillgång betar älgen i högre

⁶⁶ Hofmann, R.R. 1989. Evolutionary steps of ecophysiological adaptation and diversification of ruminants: a comparative view of their digestive system. *Oecologia* 78:443–457.

⁶⁷ Spitzer, R. 2019. Trophic resource use and partitioning in multispecies ungulate communities. Doctoral thesis Swedish University of Agricultural Sciences, Umeå.

utsträckning tall. Älgen är den klövviltsart som ger upphov till den största ekonomiska skadan i skogsbruket summerat på nationell nivå. Älgen utgör även en stor andel i viltolycksstatistiken och troligen finns en korrelation mellan täthet och viltolycksfrekvens även om många andra faktorer också spelar in.⁶⁸ Skadorna per viltolycka med älg inblandad är också särskilt stora på grund av älgens kroppsstorlek.

Artspecifika vinster med adaptiv förvaltning

Utöver att finna en lämplig täthetsnivå för att mildra skadelägen i skog och trafik finns det flera artspecifika vinster med en adaptiv förvaltning av älg. Utan förvaltning kan arten uppnå tätheter som leder till en hög inom- och mellanartskonkurrens. Sådan konkurrens kan i sin tur leda till låga slaktvikter och svag reproduktion. Det finns också en stor risk för sned ålders- och könsfördelning genom skevt jaktuttag.

Förutsättningar för adaptiv förvaltning

Älgen är den art som omgärdas av den mest utvecklade förvaltningen av klövviltarterna. Ett antal verktyg är framtagna vilka, rätt använda, ger goda förutsättningar för en målstyrd kunskapsbaserad och adaptiv förvaltning. Det finns en tydlig organisation, kvalitetssäkrade och tydligt definierade inventeringsmetoder, planeringsmallar och beräkningssystem för avskjutning.

Älgen är förhållandevis lättinventerad och är dessutom jämnt fördelad i landskapet jämfört med andra klövviltsarter även om älgen också uppvisar stora lokala variationer i täthet. De olika stegen i den adaptiva modellen är fullt tillämpbara på älg eftersom flera viktiga komponenter finns att tillämpa. Dataunderlaget är dock inte komplett på alla nivåer i förvaltningen och flerartsförvaltningen är ännu inte implementerad, även om viss hänsyn tas till annat klövvilt. Älgen och älgjakten har en lång och grundmurad tradition i Sverige. Engagemanget att förvalta och reglera älgstammen är mycket starkt i riket vilket bäddar för en fungerande förvaltning.

6.3.2 Förvaltningen av kronhjort

Kronhjort värderas högt ur jaktlig synvinkel. Det finns därmed ett stort intresse hos markägare och jakträttshavare att förvalta kronhjort väl för att säkerställa populationens kvalitet och sammansättning som framtida jaktliga resurs samtidigt som det görs på ett sätt som ger upphov till lägsta möjliga skadeläge.

Fortfarande finns det många områden i syd-, Mellansverige och upp längs norrlandskusten där kronhjort inte förekommer trots att förutsättningarna finns. Men kronhjortsstammen befinner sig fortfarande i en spridningsfas och om inget oförutsett inträffar kommer den med största sannolikhet att fortsätta etablera sig i

⁶⁸ Naturvårdsverket, Rapport 6819 Hjortvilt i Sverige, en kunskapsammanställning.

främst syd- och Mellansverige. Kronhjorten är dock känslig för barriärer i landskapet varför den på naturlig väg sprider sig relativt långsamt.

Organisation

Dagens organisation är hierarkisk med Naturvårdsverket som nationell viltmyndighet och med länsstyrelserna som ansvarig myndighet på regional nivå. Länsstyrelsen har utifrån JF och Naturvårdsverkets föreskrifter uppdraget att upprätthålla den fastställda strukturen för kronhjortsförvaltningen. Detta innebär främst registerhållande av jaktområden, fastställande av skötselplaner och insamling samt lagring av avskjutningsdata.

Juridiskt sett ingår inte kronhjorten i älgförvaltningsgruppernas ansvarsområde. Det förekommer dock att ansvar för kronhjort tas inom älgförvaltningsområdena på eget initiativ, i synnerhet i älgförvaltningsområden där kronhjortsstammens täthet i förhållande till älgen är betydande.

Med undantag för Skåne län jagas kronhjort inom, av länsstyrelsen registrerade kronhjortsskötselområden (KSO) (jakt på såväl vuxna djur som kalvar) eller som allmän jakt på kalv på oregistrerad mark. Ett kronhjortsskötselområde ska ha en kronhjortsskötselplan. Ett kronhjortsskötselområde är vanligen ett samarbete mellan flera jakträttshavare. Samarbetet är frivilligt och ett jaktområde är indelat i ett eller flera underliggande jaktlag. Det är inte definierat i författning hur ett KSO eller licensområde ska organiseras. Endast en företrädare ska registreras hos länsstyrelsen. Ofta utgör KSO och ÄSO områden med samma yta och hanteras av en och samma företrädare eller styrelse.

Jakttiden inom KSO är lång (höst och vinter) medan den på oregistrerad mark efter kalv är kortare med en period på förhösten och en i januari.

I Skåne finns kronhjortsområden inom vilka jakten på kronvilt får ske efter beslut om licenstilldelning från länsstyrelsen.

Skador

Kronhjortens födoval överlappar med älgens även om den befinner sig närmare de s.k. grovbetarna jämfört med älgen. Detta innebär att de utöver bete av kvistar, bärris och örter även betar gräs och jordbruksgrödor i högre utsträckning än älg.

Kronhjort skadar även skog. På landskapsnivå ger kronhjorten i jämförelse med älgen inte upphov till lika stora ekonomiska skador som älg.

På lokal nivå kan kronhjorten dock under vissa förutsättningar ge upphov till en hög ekonomisk skada för enskilda skogsägare när den gnager/flänger bark från värdefull granskog av medelålder⁶⁹. Kronhjortens skadeverkningar i skog verkar

⁶⁹ Naturvårdsverket rapport 6673. En utvärdering av svensk kronhjortsförvaltning.

dock inte beroende av stammens täthet utan mer av landskapets fördelning av foder och skydd.⁷⁰

Artspecifika vinster med adaptiv förvaltning

Utöver att finna en lämplig täthetsnivå för att undvika svåra lokala skadebilder avseende gröda och trafik finns det flera artspecifika vinster med att förvalta kronhjort. Utan förvaltning kan arten uppnå höga täthetsnivåer som innebär hög inom- och mellanartskonkurrens. Sådan konkurrens kan leda till låga slaktvikter och reproduktion. Stor risk finns också till sned ålders- och könsfördelning genom skevt jaktuttag. Vanligtvis ger detta upphov till en lägre andel handjur i kvarvarande stam och i synnerhet äldre sådana. Högt uttag av vuxna djur ger även upphov till en stam med låg årlig avkastning i förhållande till sin storlek.

Förutsättningar för adaptiv förvaltning

Förvaltningen av kronhjort är inte lika tydligt definierad som älgförvaltningen. Exempelvis finns det inte tydligt definierade och kvalitetssäkrade inventeringsmetoder på samma sätt som för älg. Exempel på metoder som finns är varräkning, brunstplatsräkning och klövviltobservationer. Det är oklart i vilken omfattning kronhjort inventeras men med tanke på att det råder viss brist på inventering av älg bedömer Naturvårdsverket att bristen på kronhjortsinventeringar är än större.

Naturvårdsverket uppfattar att det är sällsynt att kronhjortsskötselplaner som inkommer till länsstyrelsen för fastställande innehåller redovisningar av genomförda inventeringar. Kronhjortsinventering finansieras lokalt i den mån den är behäftad med kostnader. Inventeringsmetoderna varräkning och brunstplatsinventering är i jämförelse med exempelvis älgobsen mer arbetskrävande och organisatoriskt mer komplicerade samt saknar fastställd nationell metodik varför de bedöms användas i betydligt lägre utsträckning jämfört med t.ex. älgförvaltningens älgobs och spillningsinventering.

Samtidigt kan konstateras att alla fällda kronhjortar ska rapporteras till länsstyrelsen enligt JF. En pålitlig statistik för genomförd avskjutning ska därmed finnas för att kunna följa kronhjortspopulationernas utveckling.

Det finns även ett verktyg framtaget för att beräkna avskjutning av kronhjort - Ektörne. Programmet är framtaget i samarbete mellan SJF och Skogsbrukets Viltgrupp och ägs till lika delar av Svensk Naturförvaltning AB, SJF och Sveaskog (ombud för Skogsbrukets Viltgrupp). Användande av Ektörne kräver dock ingående kunskap om stammens sammansättning och täthet vilket i kombination med odefinierade inventeringsmodeller och låg grad av inventering innebär att verktyget är svårt att använda på många områden i dagsläget.

⁷⁰ Jarnemo, A. och J. Månsson. 2011. Barkskalning av kronvilt: En fråga om födotillgång, landskapstyp eller populationstäthet? Slutrapport Viltvårdsfonden, projekt nr 09/214 v-205-09.

Specifika verktyg för inventering av skador orsakad av kronhjort på skog och gröda saknas. Kronhjorten bidrar dock till de skador som identifieras inom ramen för ÄBIN och därmed ges viss information om kronhjortens effekt på skogs via denna inventering.

Hemområdenas genomsnittliga storlek för kronhjort är relativt stort (ca 900–4300 ha beroende på kön och landskap)⁷¹ vilket innebär att förvaltningen bör bedrivas sammanhållet i relativt stora områden. Kronhjorten är i jämförelse med älgen inte lika jämnt fördelad i landskapet.⁷² I synnerhet är fördelningen årstidsberoende. Förvaltningen av kronhjort bedrivs idag huvudsakligen på lokal nivå vilket kan utgöra ett problem i de fall förvaltningsenheterna endast hanterar delar av populationer. Förvaltningens effekter uppnås bäst när förvaltningsenheterna är relativt stora till ytan och därmed i hög utsträckning kan hantera en egen stam. Eftersom KSO ofta samförvaltas med ÄSO⁷³, d.v.s. att samma yta och samma styrelse hanterar både båda arternas förvaltning utövas det i viss mån flerartsförvaltning gällande dessa arter redan idag.

Kronhjort är störningskänslig vilket innebär att de jaktliga åtgärderna måste planeras så att störningen minimeras. Högfrekvent jakt och då i synnerhet jakt med hund kan innebära att kronhjorten sprider sig över ett större hemområde eller helt överger intensivt jagade marker.

De olika stegen i den adaptiva modellen är svårare att tillämpa på kronhjort jämfört med älg eftersom flera viktiga komponenter inom den adaptiva modellen ännu inte är tillgängliga.

6.3.3 Förvaltningen av dovhjort

Fortfarande finns det många områden i syd- och Mellansverige som inte har förekomst av dovhjort trots att det finns förutsättningarna för det. Men dovhjorten breder långsamt ut sig över landet och om inget oförutsett inträffar kommer den med stor sannolikhet, likt kronhjorten, att fortsätta etablera sig, i främst i syd- och Mellansverige.

Organisation

Förvaltningen av dovhjort bedrivs i regel mer på jaktlagsnivå eller, i vissa fall, i samverkan över större arealer inom befintliga älg- eller kronhjortsskötselområden, alternativt inom viltvårdsområden. Hemområdenas medelstorlek (ca 290–770 ha

⁷¹ Naturvårdsverket rapport 6819 Hjortvilt i Sverige.

⁷² Naturvårdsverket rapport 6673. En utvärdering av svensk kronhjortsförvaltning.

⁷³ Naturvårdsverket rapport 6673. En utvärdering av svensk kronhjortsförvaltning.

beroende på kön och landskap)⁷⁴ är mindre jämfört med älg och kronhjort. Eftersom förvaltningen inte har något, i juridisk mening, tvingande regelverk likt de inom älg- och kronhjortsförvaltningen står det jakträttshavare fritt att välja huruvida en mer sammanhållen förvaltning ska ske över större arealer, eller om respektive jakträttshavare enskilt hanterar viltet. Därmed varierar graden av målstyrd och kunskapsbaserad förvaltning beroende på de lokala jägarnas önskemål och motivation.

Skador

Dovhjort är selektiv blandbetare och ligger ännu närmare grovbetarna (gräsbetare) än älg och kronhjort. Dovhjorten orsakar därför främst skador på jordbruksgrödor och vall. Dovhjorten bidrar också till de skador som identifieras inom ramen för ÄBIN och därmed ges viss information om dovhjortens effekt på skog via denna inventering. Dovhjorten har det bredaste födospektrat av hjortdjuren vilket gör den konkurrenskraftig. Dovhjorten förekommer frekvent i viltolycksstatistiken och troligen finns en korrelation mellan täthet och viltolycksfrekvens även om många andra faktorer också spelar in.

Artspecifika vinster med adaptiv förvaltning

Utöver att finna en lämplig täthet för att undvika svåra skador för gröda och trafik finns det flera artspecifika vinster med att förvalta dovhjort. Utan reglering kan arten uppnå höga tätheter som innebär hög inom- och mellanartskonkurrens. Sådan konkurrens kan leda till låga slaktvikter och reproduktion. Det finns också en stor risk för sned ålders- och könsfördelning genom skevt jaktuttag. Vanligtvis ger detta upphov till en lägre andel handjur i kvarvarande stam och i synnerhet färre äldre sådana. Högt uttag av vuxna djur ger även upphov till en stam med låg årlig avkastning i förhållande till sin storlek.

En riktad förvaltning kan även generera högre andel handjur samt även handjur med stora troféer på sikt, vilket ger en rent jaktlig vinst.

Förutsättningar för adaptiv förvaltning

Det finns, liksom för kronhjorten, inte heller tydligt definierade och kvalitetssäkrade inventeringsmetoder för dovhjort jämfört med älg. Exempel på metoder som finns är spillningsinventering, vårräkning, brunstplatsräkning och klövviltobs. Vid spillningsinventering finns dock förväxlingsrisk med rådjur. Vårräkning och brunstplatsräkning är mer arbetskrävande och organisatoriskt mer komplicerade samt otydligt definierade jämfört med de inventeringsmetoder som används inom älgförvaltningen. Därför används de utifrån Naturvårdsverkets bedömning i betydligt lägre utsträckning jämfört med t.ex. älgförvaltningens älgobs och spillningsinventering. Det saknas också vedertagna beräkningsmodeller för beräkning av avskjutningsnivåer. Specifika verktyg för inventering av skador orsakad av dovhjort på skog och gröda saknas också.

⁷⁴ Naturvårdsverkets rapport 6819 Hjortvilt i Sverige.

Till skillnad från både älg och kronhjort finns det inget krav på att fällda dovhjortar ska rapporteras till länsstyrelsen och heller inga krav på att sådan statistik ska lagras. Detta är en betydande nackdel om ambitionen är att förvalta arten utifrån den adaptiva modellen i framtiden.

Dovhjorten är flocklevande och i jämförelse med älgen är den inte lika jämnt fördelad i landskapet. Eftersom arten förvaltas av enskilda jakträttshavare utan ett fastställt regelverk finns en stor variation i graden av förvaltning. Förvaltningen av dovhjort bedrivs huvudsakligen på lokal nivå vilket kan utgöra ett problem i de fall förvaltningsenheterna endast hanterar delar av populationer. Förvaltningens effekter uppnås bäst när förvaltningsenheterna är så pass stora att de i hög utsträckning hanterar en egen stam.

Arten är inte speciellt störningskänslig vilket innebär att de jaktliga åtgärderna kan bedrivas mer högfrekvent utan att djuren flyttar.

De olika stegen i den adaptiva modellen är idag svårare att tillämpa på dovhjort i dagsläget jämfört med både älg och kronhjort eftersom flera viktiga komponenter inom den adaptiva modellen ännu inte är tillgängliga.

6.3.4 **Förvaltningen av vildsvin**

Vildsvinet har spridit sig och finns idag i större delen av syd- och Mellansverige. Om inget oförutsett inträffar kommer arten etablera sig på lång sikt och troligen även tillväxa i omfång där de klimatmässiga förutsättningarna finns.

Organisation

Förvaltningen av vildsvin bedrivs som regel på jaktlagsnivå eller i samverkan över större arealer inom befintliga älg- eller kronhjortsskötselområden alternativt inom viltvårdsområden. Eftersom förvaltningen inte har någon tvingande struktur i juridisk mening, likt den inom älg- och kronhjortsförvaltningen, står det dock jakträttshavare fritt att välja huruvida en mer sammanhållen förvaltning ska ske över större arealer eller om respektive jakträttshavare enskilt hanterar viltet, utan någon egentlig målstyrd kunskapsbaserad förvaltning.

Skador

Vildsvinet är allätare men den större delen av dieten består av växtdelar. De skador arten ger upphov till är främst bök-, betes-, ligg- och trampskador i jordbruksgrödor. Bökskador förekommer även frekvent på gräsmattor och idrottsanläggningar. Specifika verktyg för inventering av skador orsakade av vildsvin saknas. Vildsvinet konkurrerar i mindre grad med övrigt klövvilt på grund av dess bredare födoval. Vildsvinet förekommer frekvent i viltolycksstatistiken och troligen finns en korrelation mellan täthet och viltolycksfrekvens även om många andra faktorer också spelar in.

Artspecifika vinster med adaptiv förvaltning

Eftersom vildsvinet är allätare är troligen konkurrensen med annat vilt och i synnerhet klövvilt relativt låg. Troligen spelar inomartskonkurrens en större roll för arten jämfört med mellanartskonkurrens. Att kontrollera stammens täthet kan därmed ge fördelar med ett mildare skadeläge samtidigt som den årliga avkastningen genom reproduktion kan hållas hög. Liksom för allt vilt kan en glesare population med hög reproduktion ge samma årliga avkastning som en tät stam med låg reproduktion.

En strukturerad förvaltning kan forma stammen med avseende på främst åldersfördelning genom att huvudsakligen fälla yngre djur så att de äldre produktiva djuren sparas. Detta ger hög reproduktion och avkastning i förhållande till stammens täthet. Högre medelålder kan även generera högre andel trofégaltar på sikt vilket ger en rent jaktlig vinst.

Förutsättningar för adaptiv förvaltning

Vildsvinet har en helt annan reproduktionspotential jämfört med övrigt klövvilt och reproduktionsförmågan är generellt hög. Reproduktionsframgången kan dock variera kraftigt mellan år beroende på födotillgång och väder. Vildsvinet sägs därför mer efterlikna ett småvilt än ett högvilt när man betraktar variationen i täthet över tid. På grund av den stora variationen i reproduktionsframgång mellan år bedömer Naturvårdsverket att stammen bör övervakas och jaktuttaget regleras på årsbasis. På grund av dess höga reproduktion har arten en mycket omfattande jakttid och arten får jagas dygnet runt.

Vildsvinet är svårinventerat, bl.a. beroende på att det huvudsakligen är nattaktivt. Det finns inte heller inte definierade och kvalitetssäkrade inventeringsmetoder för vildsvin på samma sätt som för älg. Exempel på metoder som finns är klövviltsobs, räkning på foderplatser och vårräkning. Räkning vid foderplatser och vårräkning är mer arbetskrävande och organisatoriskt mer komplicerade metoder samt ottydligare definierade jämfört med de inventeringsmetoder som används inom älgförvaltningen. Därför används de troligen i betydligt lägre utsträckning jämfört med t.ex. älgförvaltningens älgobs och spillningsinventering.

Till skillnad från både älg och kronhjort finns det inget krav på att fällda vildsvin ska rapporteras till länsstyrelsen och heller inga krav på, eller incitament för, att sådan statistik ska lagras för lokalt bruk. Detta är en avgörande nackdel om ambitionen är att förvalta arten med den adaptiva modellen. Det saknas också vedertagna beräkningsmodeller för avskjutningsberäkning.

Eftersom det är betydligt svårare att könsbestämma vildsvin i jaktsituationer jämfört med övrigt klövvilt är det också svårare att fälla rätt djur i förhållande till uppsatta avskjutningsmål. Svårigheten att könsbestämma kan även vändas till en fördel eftersom jaktuttaget därför inte förvrids mot endera könet i de fall t.ex.

handjur anses utgöra ett mer attraktivt jaktbyte. Vid uttag av fel hondjur kan dock förändringar i brunst och reproduktion uppstå vilket försvårar förvaltningen.

Vildsvin är i jämförelse med älg inte lika jämnt fördelat i landskapet. Arten är störningskänslig, i synnerhet vid hundanvändning, vilket innebär att de jaktliga åtgärderna med hund bör utföras mer sällan under säsongen. Används hund oftare flyttar vildsvinen tillfälligt vilket försvårar förvaltningen samtidigt som stammens täthet varierar kraftigt i det aktuella området. Större andelen av vildsvin fälls dock vid åteljakt eller vid skydds jakt i grödor varför störningskänsligheten inte är ett stort problem ur förvaltningssynpunkt.

Eftersom vildsvinet förvaltas utan en juridiskt fastlagd struktur med styrning som för älg och kronhjort finns det troligen en stor variation kring arten i graden av egentlig adaptiv förvaltning. Förvaltningen av vildsvin bedrivs huvudsakligen på lokal nivå vilket kan utgöra ett problem i de fall förvaltningsenheterna endast hanterar delar av populationer. Förvaltningens effekter uppnås bäst när förvaltningsenheterna är stora till ytan och därmed i hög utsträckning hanterar en egen stam. På grund av vildsvinets intelligens och känslighet för störning söker det sig i hög utsträckning till områden där jakt inte bedrivs. Av denna anledning är det viktigt att jakten bedrivs sammanordnat för att stammen ska kunna regleras på ett effektivt sätt.

De olika stegen i den adaptiva modellen är idag svårare att tillämpa på vildsvin jämfört med älg och kronhjort eftersom flera viktiga komponenter inom den adaptiva modellen ännu inte är tillgängliga.

6.3.5 Förvaltningen av rådjur

Organisation

Förvaltningen av rådjur bedrivs i regel mer på jaktlagsnivå jämfört med övriga klövviltsarter. Orsaken till detta är att rådjur har betydligt mindre hemområden (vanligen inte över 100 ha).⁷⁵ Eftersom rådjursförvaltningen inte har någon fastställd, struktur, likt den inom älg- och kronhjortsförvaltningen, står det jakträttshavare fritt att välja huruvida en mer sammanhållen förvaltning ska ske över större arealer eller om respektive jakträttshavare enskilt hanterar viltet. På grund av rådjurets mindre hemområden lämpar sig rådjur dock bättre än övrigt klövvilt för en mer lokal förvaltning om man bortser från vinster med flerartsförvaltning tillsammans med de övriga klövviltsarterna. Graden av målstyrd adaptiv förvaltning är regelmässigt lägre för rådjur än för t.ex. kronhjort och älg. Beskattningen är oftare baserad på jägarens uppfattning om populationens storlek.

Skador

⁷⁵ Naturvårdsverket Rapport 6819 Hjortvilt i Sverige.

Rådjuret är en kvalitetsbetare som söker de mest näringsrika växtdelarna. Gräs betas i låg utsträckning jämfört med övriga hjortdjur. Födoval utgörs av ett brett spektrum växtarter, men rådjuret föredrar örter, blad och knoppar. Rådjuret orsakar därför främst skador på skog och då på främst på bete av toppskott av nyplanterad gran vilket leder till kvalitetsnedsättningar. Rådjuret bidrar också till de skador som identifieras inom ramen för ÄBIN och därmed ges viss information om rådjurens effekt på skog via denna inventering. Rådjuret förekommer med hög frekvens i viltolycksstatistiken och troligen finns en korrelation mellan täthet och viltolycksfrekvens även om många andra faktorer också spelar in.

Artspecifika vinster med adaptiv förvaltning

Utöver att finna en lämplig täthetsnivå för att undvika svåra skadelägen i skog och trafik finns det artspecifika vinster med att förvalta rådjur. Hög inom- och mellanartskonkurrens kan leda till låga slaktvikter och reproduktion. Risk finns också för sned ålders- och könsfördelning genom skevt jaktuttag. Vanligtvis ger detta upphov till en lägre andel handjur i kvarvarande stam och i synnerhet äldre sådana. Hög oreglerad avskjutning av handjur innebär att handjuren sällan uppnår hög ålder vilket hämmar produktionen av trofédjur samt hämmar det naturliga sexuella urvalet. Högt jaktuttag av individer med hög kroppsvikt och stora horn har potential att påverka stammens genetiska sammansättning om mindre kroppsstorlek och hornuppsättning gynnar överlevnad. Denna risk finns genomgående för hjortviltet. Högt uttag av vuxna djur ger även upphov till en stam med låg årlig avkastning i förhållande till sin storlek.

Förutsättningar för adaptiv förvaltning

Rådjuret tillhör småviltet och täthetssvängningarna över tid är större än för högviltet. Det är delvis reproduktionsframgången men främst överlevnaden som styr populationens utveckling. De faktorer som påverkar överlevnaden starkt vid sidan av jakt är främst predation av räv⁷⁶ och lodjur samt vinterklimatet och olika fysiska trauma.⁷⁷ Dessa faktorer kan enskilda år innebära dramatiska förändringar för stammens täthet. På grund av den stora variationen i överlevnad mellan år bedömer Naturvårdsverket att stammen bör övervakas och jaktuttaget regleras på årsbasis.

Det finns inte tydligt definierade och kvalitetssäkrade inventeringsmetoder för rådjur på samma sätt som för älg. Exempel på metoder som finns är spillningsinventering och klövviltsobs. Vid spillningsinventering finns dock viss förväxlingsrisk med dovhjort. Eftersom spillningsinventering och klövviltsobs kräver insamling över ett större område för att uppnå tillförlitliga data samtidigt som rådjursförvaltningen som regel bedrivs mer lokalt används metoderna troligen

⁷⁶ Jarnemo, A. 2004. Neonatal Mortality in Roe Deer. Doctoral thesis Swedish University of Agricultural Sciences Uppsala 2004. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae Silvestria 321

⁷⁷ Aguirre, A.A, Bröjer, C. and T Mörner. 1999. Descriptive epidemiology of roe deer mortality in Sweden. Journal of Wildlife Diseases, 35(4): 753–762

i låg utsträckning. Det förekommer dock att spillningsinventeringen för älg kompletteras med rådjursinventering.

Det saknas vedertagna beräkningsmodeller för avskjutningsberäkning. Specifika verktyg för inventering av skador orsakad av rådjur på skog och gröda saknas. Rådjuret är förhållandevis jämnt fördelat i landskapet. Arten är inte speciellt störningskänslig vilket innebär att de jaktliga åtgärderna kan bedrivas mer högfrekvent utan att djuren flyttar.

Eftersom arten främst förvaltas på lokal nivå och de inventeringsformer som utvecklats är anpassade till inventering över större landarealer kan antagandet göras att rådjuret förvaltas mer utifrån de lokala jägarnas uppfattning i jämförelse med kronhjort och älg.

6.3.6 Flerartsförvaltning

I äldre tider då klövviltsamhället bestod av främst älg eller älg och rådjur bedrevs förvaltningen främst med fokus på älg. Klövviltsamhällena har dock förändrats kraftigt under de senaste decennierna. Arter har varierat i täthet och nya arter har tillkommit. Den påverkan arterna har på varandra och sin omgivning har blivit allt mer tydlig. När fler arter tillkommer och nyttjar liknande nischer i ekosystemet ökar konkurrensen om utrymme och foder.

Den art som har högst status i klövviltsamhället bland jägare är älgen. Den är samtidigt den art som genom sitt smala födoval och sin känslighet för ett varmare klimat är minst konkurrenskraftig. I ett flerartssystem blir det uppenbart att det inte är möjligt att hysa höga tätheter av samtliga arter inom ett givet område. En förvaltning som reglerar arterna genom ett samlat grepp blir oundviklig om ambitionen är att långsiktigt kunna dra fördelar av friska och livskraftiga populationer och samtidigt hålla de negativa konsekvenserna av klövviltets förekomst vid hanterbara och accepterade nivåer.

Vikten av flerartsförvaltning är dock känd sedan länge. Exempelvis innehöll det förslag som jägar- och markägarorganisationerna sände till regeringen inför utarbetandet av rådande älgförvaltningssystem önskemål om att upprätta viltförvaltningsområden och inte älgförvaltningsområden. Även Naturvårdsverket har framfört behovet av flerartsförvaltning och har i ett tidigare regeringsuppdrag lagt fram ett förslag för hur klövviltsförvaltningen kan finansieras med en framtida möjlighet att övergå till flerartsförvaltning.⁷⁸ Hjort- och vildsvinsstammarna ökar fortfarande med hög takt och det är önskvärt att flerartsförvaltning påbörjas så snart som möjligt.

⁷⁸ Naturvårdsverkets ärendenummer NV-05316-19.

6.4 Adaptiv klövviltsförvaltning inför framtiden

Konceptet adaptiv kunskapsbaserad förvaltning innebär att förvaltningen ständigt ska utvecklas och förbättras. Ny kunskap om systemet ska ständigt inhämtas och implementeras i den fortsatta förvaltningen. Den adaptiva förvaltningen kan aldrig nå ett slutmål eftersom den till sin karaktär är föränderlig. För att ny teknik och forskningsrön ska kunna tas om hand och införlivas hos de ingående aktörerna på ett effektivt sätt behöver Naturvårdsverket ges ett tydligare ansvar och rättsligt stöd för att verka för att det sker, nu och i framtiden.

Skillnaden i adaptiv förvaltning mellan älg och övriga klövviltarter är stort. Förvaltningen av arterna dovhjort, vildsvin och rådjur kan idag inte anses adaptiv eftersom få av de redovisade komponenter inom den adaptiva modellen är införlivade i förvaltningen av dessa arter. Kronhjortsförvaltningen har kommit något längre jämfört med dessa arter men även för denna art saknas många komponenter. En viktig roll för myndigheter kan därför vara att i samverkan med berörda parter möjliggöra en adaptiv förvaltning av alla klövviltarter genom att ta fram ny kunskap och nya förvaltningsverktyg som är lämpliga för de ingående arterna.

Eftersom alla ingående arter i ett ekosystem påverkar varandra och sin omgivning måste en fungerande förvaltning ha god kunskap om alla ingående arter och balansera arterna mot varandra samt även sett till den miljö de lever i.

Förvaltningen av älg är förvisso väl utvecklad sett ur ett enartsförvaltningsperspektiv. Men eftersom älgen endast utgör är en art i ett ekosystem med flera arter men där förvaltningen av övriga arter med liknande nischer är mindre utvecklad kommer förvaltningens mål vara svåra att nå i framtiden även för älg. Naturvårdsverket bedömer att framtidens adaptiva förvaltning av klövvilt bör inbegripa flerartsförvaltning om den ska vara framgångsrik.

Flera klövviltarter tillväxer i rask takt och i vissa fall exponentiellt. Grunden till detta är att förvaltningen, sett till helheten, uppvisar brister och utvecklas för långsamt. Förvaltningen kan idag varken förutspå eller parera för kommande förändringar i klövviltssamhällena.

Naturvårdsverket behöver därför tydligt mandat att verka för att alla komponenter i den adaptiva modellen tas fram och definieras för samtliga klövviltarter och deras inbördes relationer. Färdiga koncept likt de som finns inom älgförvaltningen behövs tas fram och tillgängliggöras för flera arter om förvaltningen ska uppnå mål som välmående klövviltstammar och mindre skador orsakade av klövvilt.

6.4.1 **Analys av rättsligt stöd och lämpliga författningsförändringar för att säkerställa en adaptiv klövviltsförvaltning i framtiden**

Idag saknas ett tydligt stöd i författning för att Naturvårdsverket ska kunna verka för en framtida välutvecklad adaptiv flerartsförvaltning.

Då adaptivitet är en central del av Naturvårdsverkets arbete med jakt och vilt och präglar hela verksamheten bedömer myndigheten att det finns behov av en instruktionsändring där detta tydliggörs. Uppdraget handlar om åtgärder som bidrar till en adaptiv klövviltsförvaltning. Även om det i första hand är klövviltsförvaltningen och förvaltningen av stora rovdjur som idag styrs av den ”adaptiva modellen” så är det enligt Naturvårdsverket viktigt att all viltförvaltning är adaptiv. Behovet av adaptivitet i förvaltningen kommer sannolikt att öka i framtiden med tanke på varierande viltstammar, invasiva arter, nya sätt att förvalta vilt och oförutsedda händelser i klimatförändringarnas spår.

Detta behov formulerades redan i Naturvårdsverkets Strategi för svensk viltförvaltning⁷⁹. Mot denna bakgrund är det viktigt att arbeta med åtgärder som bidrar inte bara till en adaptiv klövviltsförvaltning, utan till en adaptiv viltförvaltning i stort. Därför föreslår Naturvårdsverket att följande skrivning bör läggas till 3 § 19 i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket:

“a. främja viltvården och verka för att förvaltningen av vilt är adaptiv och kunskapsbaserad, och ”.

Genom denna ändring i Naturvårdsverkets instruktion får myndigheten stöd för att på olika sätt arbeta med åtgärder för att, i synnerhet, klövviltsförvaltningen, men även övrig viltförvaltning, blir mer adaptiv i framtiden. När det gäller behovet av att lägga till ”främja viltvården”, se mer i avsnitt 3.4.

Om det inte är möjligt att i närtid få till en ändring av instruktionen på detta sätt så skulle ett alternativ kunna vara att en bestämmelse med motsvarande innebörd förs in i jaktlagstiftningen.

⁷⁹ <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8736-4.pdf?pid=15944> (2021-03-19).

7. Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 § 19⁸⁰

Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt

ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen och
a. främja viltvården och verka för att förvaltningen av vilt är adaptiv och kunskapsbaserad, och
b. bidra till en välfungerande verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt genom åtgärder för att minska lidandet hos viltet,

Denna förordning träder i kraft den XXX.

⁸⁰ Senaste lydelse 2015:570.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap. 16 §⁸¹

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till vapenregister enligt vapenlagen (1996:67), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att vapen eller ammunition kommer till brottslig användning.

Sekretess gäller, under motsvarande förutsättning som anges i första stycket, hos

1. Kammarkollegiet och
Naturvårdsverket för uppgift som
hänför sig till jaktkortsregistret, och

1. Kammarkollegiet och
Naturvårdsverket för uppgift som
hänför sig till jaktkortsregistret,

2. Naturvårdsverket för uppgift som
hänför sig till jägarexamensregistret.

2. Naturvårdsverket för uppgift som
hänför sig till jägarexamensregistret,
och

3. *Naturvårdsverket för uppgift som
hänför sig till jägare inom verksamhet
för viltvård.*

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift i vapenregister om namn och adress för den som har tillstånd att bedriva handel med skjutvapen eller att ta emot skjutvapen för översyn eller reparation eller för uppgifter i registret över auktoriserade sammanslutningar för jakt- eller målskytte. Sekretess gäller inte heller för uppgift i vapenregister om vilka typer av vapen som omfattas av ett tillstånd att bedriva handel med skjutvapen eller att ta emot skjutvapen för översyn eller reparation.

Denna lag träder i kraft den XXX.

⁸¹ Senaste lydelse (2015:897).

Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

Härigenom föreskrivs att 4 § jaktlagen (1987:259) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁸²

Viltet skall 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.

I viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt. För att åtgärderna utförs och anpassningen sker svarar markägaren och jakträttshavaren.

I viltvården ingår även att följa viltstammarnas utveckling. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur viltstammarnas utveckling ska följas.

Denna lag träder i kraft den XXX.

⁸² Senaste lydelse 1997:343.

Förslag till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Härigenom föreskrivs i fråga om jaktförordningen (1987:905)

dels att 26 § tredje stycket ska upphöra att gälla,

dels att 5 a och 5 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, och närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Viltvården

1 a §

Naturvårdsverket ska årligen sammanställa och tillgängliggöra information om viltstammarnas utveckling för de arter Naturvårdsverket bestämmer. För björn, varg, lo, järv och kungsörn finns särskilda bestämmelser om inventering i 9 § förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

5 a §⁸³

För områden som länsstyrelsen har registrerat för jakt efter kronhjort ska jakträttshavaren anmäla jaktresultatet till länsstyrelsen inom två veckor efter jakttidens utgång.

För områden som länsstyrelsen har registrerat för jakt efter älg ska jaktresultatet anmälas inom två veckor efter jakttidens utgång. Om en älg har fällts ska detta dock anmälas inom två veckor efter det att djuret fälldes.

Om älg eller kronhjort fälls i andra fall än som avses i första eller andra stycket, ska jakträttshavaren anmäla detta till länsstyrelsen inom två veckor efter jakttidens utgång eller, om djuret fälls under annan tid med stöd av särskilt tillstånd, inom två veckor efter det att djuret fälldes.

Länsstyrelsen ska till Naturvårdsverket lämna de uppgifter om jakten som Naturvårdsverket begär.

⁸³ Senaste lydelse 2011:117.

5 b §⁸⁴

Den som vid tillåten jakt har fällt eller påskjutit björn, varg, järv eller lo ska anmäla detta till länsstyrelsen utan dröjsmål och senast samma dag.

Länsstyrelsen ska till Naturvårdsverket lämna de uppgifter om jakten som Naturvårdsverket begär.

5 d §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om anmälan av jaktresultat för jakt som avses i bilaga 1 och bilaga 4 till denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den XXX.

⁸⁴ Senaste lydelse 2009:1265.

8. Konsekvensutredning

I denna konsekvensutredning redovisas konsekvenserna av de författningsförslag som Naturvårdsverket redogör för i denna rapport. Konsekvensutredningen följer i stort förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

8.1 Problembeskrivning

8.1.1 Sammanfattning

Naturvårdsverket bedömer att de förslag på författningsändringar som lämnas i denna rapport förtydligar, lägger till och kompletterar myndighetens uppdrag på det sättet att rättslig grund för de åtgärder som avses i regeringsuppdraget kommer att finnas. För att säkerställa myndighetens efterlevnad av legalitetsprincipen har de olika författningsförslagen lagts i både specialförfattning och i Naturvårdsverkets instruktion. När rättslig grund föreslås i specialförfattning är det för att liknande bestämmelser återfinns där och för att öka tydligheten av Naturvårdsverkets uppdrag. Instruktionsändringar föreslås när författningsändringar bedömts behövas på mer generell och övergripande nivå med anledning av regeringsuppdraget.

8.1.2 Föreslagna ändringar i Naturvårdsverkets instruktion

Detta uppdrag innebär att Naturvårdsverkets ansvar för området jakt och vilt utökas. Åtgärder som tidigare har utförts av SJF ska nu istället Naturvårdsverket ombesörja att de utförs. För att få ett tydligt stöd för de nya uppgifterna dels från ett legalitetsperspektiv, dels för att tydliggöra myndighetens roll, bedömer Naturvårdsverket att instruktionen behöver ändras.

8.1.3 Föreslagna ändringar i jaktlagen

Viltövervakning är ett viktigt redskap för att följa såväl de enskilda viltpopulationernas utveckling som en del i den allmänna miljöövervakningen. Med tanke på de förändringar som sker i olika populationers storlek och utbredning finns skäl att analysera hur viltövervakningen bör utvecklas utifrån framtida behov. Samtidigt behöver det säkerställas att en framtida viltövervakning och de aktiviteter som där genomförs utförs med stöd i rättsordningen.

I JL saknas reglering som tydligt beskriver att viltstammarnas utveckling och tillgång på vilt ska följas. Naturvårdsverket föreslår därför att ett tillägg om detta förs in i JL, dels för att tydliggöra att viltstammarnas utveckling ska följas, dels för att bemyndiga regeringen om att överlämna till myndighet om *hur* viltstammarnas utveckling ska följas.

8.1.4 Föreslagna ändringar i jaktförordningen

Genom att lägga till en paragraf i (1 a §) JF som ger Naturvårdsverket ansvar att sammanställa och tillgängliggöra information om viltstammarnas utveckling, utöver det ansvar som redan idag givits för de stora rovdjuren, kan Naturvårdsverket såväl arbeta med att samla in befintliga underlag som att stimulera utveckling av nya inventeringsmetoder för olika viltarter i samverkan med andra parter. Något som det idag finns stort behov av, exempelvis vad gäller klövviltarter utöver älg.

För älg och kronhjort bedömer Naturvårdsverket, liksom för stora rovdjur, att det finns ett behov att förtydliga att länsstyrelsen ska lämna de uppgifter Naturvårdsverket begär vilket omhändertas genom det föreslagna tillägget av ett stycke i 5 a §.

Idag finns som beskrivs i denna rapport rättsligt stöd för inventering och insamling av avskjutningsstatistik för de stora rovdjuren. Naturvårdsverket har utifrån befintligt regelverk inte identifierat något behov av förändringar om hur inventeringen eller jägarnas jaktresultat ska anmälas vad avser stora rovdjur. Däremot bedömer Naturvårdsverket att det finns ett behov att förtydliga att länsstyrelsen ska lämna de uppgifter Naturvårdsverket begär. Ett tillägg med denna innebörd föreslås därför i 5 b §.

Genom förslag på ny 5 d § JF säkerställs att Naturvårdsverket har författningsstöd för att samla in jaktresultat för arter som omfattas av allmän jakt och skydds jakt på enskilda initiativ. Naturvårdsverket bedömer också att detta tillägg medför att kontinuitet i insamling av dataunderlag för rapportering av annat vilt än stora rovdjur enligt artikel 17 AHD säkerställs. Vidare ges Naturvårdsverket bättre möjlighet att uppfylla de krav som ställs avseende rapportering i enlighet med Habides-rapportering inklusive den skydds jakt som sker på enskilda initiativ och av så kallade kommunjägare.

Genom att lägga till en paragraf (5 d §) i JF ges Naturvårdsverket rättsligt stöd för att samla in avskjutningsstatistik för de arter som idag omfattas av allmän jakt samt den jakt som bedrivs på enskilda initiativ. Därmed säkerställs möjligheten att samla in avskjutningsstatistik för allt jaktbart vilt vilket är en av de uppgifter som genom uppdraget getts till Naturvårdsverket. Genom införandet av denna paragraf kan även sista stycket i 26 § tas bort eftersom rapportering vid skydds jakt på enskilda initiativ kan meddelas genom Naturvårdsverkets föreskrift i enlighet med 5 d §.

8.1.5 Föreslagna ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Naturvårdsverket hanterar uppgifter om jägare i sin verksamhet utöver jaktkortsregistret och jägarexamensregistret. För uppgifter utöver de nämnda registren råder ett oklart rättsläge eftersom det för varje uppgift om presumtiv jägare måste genomföras en kontroll i jaktkortsregistret eller jägarexamensregistret

för att faktiskt kunna hänföra uppgiften till ett eller båda registren och därigenom bedöma sekretessfrågan. Frågan är även om detta har varit intentionen med bestämmelsen? Vad som ska bedömas som en uppgift som hänför sig till kan tolkas strikt och därigenom är det enbart uppgifter i jaktkortsregistret eller jägarexamensregistret som omfattas av nuvarande regel. Om det görs en extensiv tolkning skulle alla uppgifter om jägare efter kontroll om att uppgiften finns i någon av registren, kunna sekretessbeläggas. Det är oklart om en sådan extensiv tolkning ska göras och om det varit lagstiftarens mening med bestämmelsen.

I och med det aktuella regeringsuppdraget kommer Naturvårdsverket hantering av jägares kontaktuppgifter att öka. Till exempel genom insamling av statistik kring fällt vilt eller andra observationer som kommer att rapporteras in till Naturvårdsverket. Uppgifter om jägare kommer indirekt att finnas med i de digitala verktyg som antas komma att användas för ändamålet.

För att inte urholka den ifrågavarande bestämmelsen och för att klargöra rättsläget för andra uppgifter om jägare som inte hanteras inom ramen för jaktkortsregistret eller jägarexamensregistret föreslår Naturvårdsverket en tredje punkt i 18 kap. 16 § OSL.

Det föreslagna tillägget har till syfte att skydda uppgifter om jägare inom Naturvårdsverkets verksamhet för viltvård. Det är inte avsikten att alla uppgifter om jägare ska sekretessregleras. Exempelvis kan en sökande i annan del av Naturvårdsverkets verksamhet också vara jägare men i det avseendet inte träffas av sekretessregeln.

Om någon förändring av OSL inte genomförs innebär det att fler uppgifter om jägare kan komma att lämnas ut till allmänheten. Det råder då risk för uppgifter om vapen eller ammunition blir tillgängliga och kan användas i brottsligt syfte. Som tidigare angett finns det även ett behov av sekretessreglering i länsstyrelsernas verksamhet som får betraktas leda till motsvarande konsekvenser.

8.2 Alternativa lösningar

8.2.1 Nollalternativ

Nollalternativet är att bibehålla nuvarande reglering och att några författningsändringar inte föreslås. Effekten av detta är att Naturvårdsverket inte har det rättsliga stödet för att myndigheten framöver ska kunna ansvara för de uppgifter som myndigheten ska ombesörja utifrån vad som framgår av regeringsuppdraget. Vidare riskerar Sverige att inte kunna genomföra sina rapporteringsåtagande avseende AHD och fågeldirektivet.

8.2.2 Alternativa lösningar

Förslagen på tillägg i Naturvårdsverkets instruktion skulle istället kunna införas genom bestämmelser av motsvarande betydelse i jaktlagstiftningen. I första hand ser dock Naturvårdsverket att ändringar görs i Naturvårdsverkets instruktion.

Avseende övriga författningsförslag bedömer Naturvårdsverket att det inte finns några alternativa lösningar.

8.3 Bemyndigande

Av 26 § första stycket 1 JL följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet i fråga om vilt som har fällt under jakt. Bestämmelsen kan tillämpas som bemyndigande för den föreslagna nya bestämmelsen 5 d § JF om att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om anmälan av jaktresultat avseende den jakt som sker enligt bilagorna 1 och 4 till JF. Bestämmelsen kan även tillämpas som bemyndigande för de föreslagna ändringarna i 5 a och 5 b §§. På motsvarande sätt har bestämmelsen i JL fungerat som bemyndigande för nuvarande 26 § tredje stycket JF, Naturvårdsverket nu föreslår ska upphävas.

Naturvårdsverket föreslår ett nytt tredje stycke i 4 § JL med lydelsen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur viltstammarnas utveckling ska följas. Bestämmelsen kan tillämpas som bemyndigande för förslaget på tillägg i JF om att länsstyrelsen ska lämna de uppgifter om jakten som Naturvårdsverket begär, samt förslaget på ny paragraf (1 a §) i JF som ger Naturvårdsverket ansvar att sammanställa och tillgängliggöra information om viltstammarnas utveckling, utöver det ansvar som redan idag finns avseende de stora rovdjuren.

Bemyndigande avseende författningsförslag av ändring av Naturvårdsverkets instruktion kommenteras inte i denna konsekvensutredning.

8.4 Berörda av förslagen

Följande aktörer bedöms påverkas av förslagen.

8.4.1 Jägare

Antalet personer som löste det statliga jaktkortet var under jaktåret 2018/2019 drygt 287 000 personer. Förslagen till ändringar i JF bedöms inte leda till några större förändringar för jägarkollektivet som helhet. Den enskilde jägaren kan få något mer arbete, beroende på vad den normalt sett jagar och i vilken omfattning jakten sker, genom en möjligt ökad skyldighet att anmäla jaktresultat i större

omfattning än vad som krävs idag. Digitala lösningar kan komma att behöva skapas i syfte att förenkla detta arbete. Påverkan på den enskilde jägaren bedöms dock vara liten. Bedömningen är samtidigt att anmälan av jaktresultat är positivt för jägarkåren då bättre kunskap om andra viltstammars utveckling än de vi har god kunskap om idag, kan tas fram.

Naturvårdsverket har samtidigt föreslagit ändring i OSL för att utvidga sekretessen för uppgifter som kan antas beröra vapenregistret. Förslaget motverkar oönskad spridning av jägares namn, adresser eller liknande. Förslaget berör jägarkåren positivt och kommer inte innebära någon praktisk inverkan på jägarkåren.

8.4.2 Företag

Företag i stort påverkas inte av förslagen. Enstaka företag kan påverkas positivt eftersom en marknad om att delta på olika sätt i viltövervakning kan skapas, genom t.ex. framtagande av databaser och applikationer eller analyser av resultat. För de fall företag (exempelvis jaktentreprenörer) rapporterar in avskjutningsresultat åt enskilda jakträttshavare kan ett visst administrativt ökat arbete uppstå.

8.4.3 Länsstyrelserna

Samtliga landets länsstyrelser utom Gotland, där både älg och kronhjort saknas, kommer att påverkas eftersom förslagen med att lämna uppgifter om jaktresultat till Naturvårdsverket kan medföra en viss ökning av arbetsmängden. Ökningen bedöms dock vara begränsad. Digitala system kan dock komma att behöva tas fram i syfte att förenkla detta arbete och framtagande av digitala system innebär ökade kostnader. Det är inte möjligt att avgöra vilka kostnader det kan röra sig om men genom att samordna rapportering med befintliga system bör dessa kostnader kunna hållas på en relativt låg nivå.

8.4.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket påverkas av förslagen genom att personal kommer att behöva anställas med särskilt ansvar för myndighetens arbete med viltövervakning. Detta arbete kan innebära samordning av utveckling av inventeringsmetoder och system för rapportering av jaktresultat samt ansvar för presentation och tillgängliggörande av årliga sammanställningar av data om viltstammarnas utveckling.

En ytterligare arbetsinsats för Naturvårdsverket är framtagande av föreskrifter om anmälan av jaktresultat enligt det nya föreslagna bemyndigandet.

Arbetet med att verka för en adaptiv förvaltning av klövvilt kräver ökade arbetsinsatser för Naturvårdsverket i syfte att identifiera framtida behov och säkerställa lämpliga lösningar med externa aktörer.

På motsvarande sätt kommer arbetet med att bidra till vilt och trafik också att medföra en ökad arbetsmängd för Naturvårdsverket.

Samtidigt har medel för detta arbete följt med uppdraget. Förutsatt att motsvarande medelstillsättning följer med uppdraget i framtiden bör uppdraget vara tillräckligt finansierat för att säkerställa att uppgifterna kan utföras på ett adekvat sätt. Naturvårdsverket avser även återkomma i frågan om hur framtida finansiering ska hanteras på ett lämpligt sätt ur ett juridiskt och administrativt perspektiv.

8.5 Överensstämmelse med skyldigheter som följer av anslutning till Europeiska unionen

Författningsförslagen överensstämmer väl med de rapporteringsåtagande Sverige har enligt AHD och fågeldirektivet.

8.6 Särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande

Ikraftträdande av ändring av offentlighets- och sekretesslagen bör ske så snart det är möjligt eller i vart fall till den 1 juli 2022. Detta eftersom de uppgifter hos Naturvårdsverket som berör jägare kommer att öka och fler uppgifter därmed kan komma att lämnas ut. Skyndsamheten beror på att Naturvårdsverket bedömer att det är troligt att offentlighets- och sekretesslagen idag inte skyddar jägares uppgifter utöver jaktkorts- och jägarexamensregistret.

Övriga förslag på författningsändringar kan träda ikraft samtidigt som när regeringsuppdraget slutredovisas, d.v.s. senast den 31 december 2023.

Information om författningsändringarna kommer att behöva spridas till de som berörs av dem.