REMISSVAR

2013-08-29 UFV 2012/1814

Miljödepartementet

UPPSALA
UNIVERSITET

Box 256
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:
Lena Forsell

Telefon:
018-471 18 65

Telefax:
018-471 19 99

www.uu.se

lena.forsell@uadm.uu.se

Remiss – betänkandet Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60)
M2013/1876/Nm

Som myndighet under regeringen är Uppsala universitet skyldigt att svara på remissen. Då uppdraget rör en kontroversiell fråga som trots många olika intressen måste utmynna i en hållbar rovdjurspolitik anser universitetet att det är viktigt att den kompetens som finns inom universiteten utnyttjas på ett seriöst sätt. Universitetet är därför kritiskt till den korta remisstiden i detta ärende och förutsätter att remissförfarandet i frågan framöver förbättras.

Jan Darpö, professor i miljörätt vid juridiska institutionen kommer att representera Uppsala universitet vid hearingen om remissen. Han har också, i samverkan med Jacob Höglund, professor i zoologisk bevarandebiologi och Robert Ekblom, forskarassisten i evolutionsbiologi sammanställt ett yttrande. Universitetet överlämnar härmed expertgruppens yttrande.

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor efter föredragning av fakultetshandläggare Lena Forsell.

Eva Åkesson

Lena Forsell

Organisationsnr:
202100-2932

Uppsala universitets remissyttrande över betänkandet Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (SOU 2013:60)

Utredningen och förslagen
Betänkandet är det senaste i en lång rad utredningar sedan 2009 års riksdagsbeslut om den nya rovdjurspolitiken[1] och EU-kommissionens beslut i början av 2011 att inleda ett överträdelseärende mot Sverige i vargfrågan.[2] Arbetet har bedrivits parallellt med den pågående Jaktlagsutredningen (L 2012:01). Utredningsmannen föreslår i korthet följande (sid. 80 i betänkandet):

1. Tydliggör den politiska inriktningen och syftet med rovdjurspolitiken
2. Utveckla en samlad viltförvaltningslagstiftning
3. Skapa förutsättningar för en adaptiv förvaltning
4. Förenkla skyddsjakten
5. Utöka ersättningen för skador orsakade av rovdjur
6. Vidareutveckla de skadeförebyggande åtgärderna
7. Konkretisera förvaltningsplanen för varg
8. Fatta beslut om en handlingsplan för genetisk förstärkning av vargstammen
9. Begränsa den illegala jakten
10. Inför möjligheter till licensjakt av varg när gynnsam bevarandestatus är uppnådd
11. Avsätt tillräckliga resurser till ansvariga myndigheter
12. Genomför en samhällsekonomisk analys kopplad till rovdjursförekomst
13. Inrätta en permanent vargkommitté

Allmänt om remissarbetet och förslagen
Inledningsvis har vi allvarliga invändningar mot hanteringen av remissen. Betänkandet publicerades förra fredagen (23/8), vilket har inneburit enbart ett par dagars beredningstid för universitetets yttrande. Av givna skäl är det alldeles otillräckligt för att vi ska kunna uttala oss annat än översiktligt. Dessutom är det svårt att förstå skälen för denna brådska, då många av förslagen är så allmänt formulerade att de måste beredas ytterligare inom regeringskansliet. Brådskan rimmar också illa med regeringens och utredningens uttalade ambition att förankra

[1] SOU 2007:89 Rovdjuren och deras förvaltning, prop. 2008/09:210 En ny rovdjursförvaltning.
[2] Formell underrättelse 2011-01-27: Sverige uppmanas att följa naturvårdslagstiftningen och skydda utrotningshotade vargar. Europeiska kommissionen, mål 2010/4200 K(2011)360.

vargpolitiken i hela samhället. Vår mening är att en sådan förankringsprocess förutsätter en fullödig remissomgång med väl tilltagen tid för remissinstanser och allmänhet att lämna synpunkter.

I det följande koncentreras yttrandet på genetiska och juridiska synpunkter på betänkandet. Emellertid vill vi inleda med att ge några allmänna och blandade kommentarer. Till att börja med vill vi lyfta fram de delar där utredningen presenterar grundtankar och förslag som är värda att stödja. Vi tillstyrker exempelvis tanken på målstyrning, både för rovdjursförvaltningen i stort och för påverkan i vissa områden. Att sätta upp tydliga mål ökar transparensen i vargpolitiken och därmed möjligheterna till förankring och acceptans. Vi noterar också med tillfredställelse att utredningen klart tar ställning för att invandring av vargar måste tillåtas ske genom renskötselområdet och att åtgärder ska vidtas för att säkerställa detta. Vi delar vidare utredningens idé om att rovdjursförvaltningen måste få kosta mera pengar, även om delar av det förslaget är dåligt underbyggda. Det är enligt vår uppfattning t.ex. tveksamt om det behövs ny lagstiftning om ersättning för skador i vilthägn. Att föda upp hjortdjur för jakt kan knappast klassas som ”traditionellt livssätt i ursprungliga och lokala samhällen”. Förslaget att det ökade tillskottet till rovdjursförvaltningen ska hämtas från Naturvårdsverket ”genom omdisponering av myndighetens anslag” framstår inte som seriös, särskilt som en konsekvensanalys helt saknas.

Samtidigt kan vi också konstatera att resonemang om Sveriges ansvar för bevarande av stora rovdjur ur ett internationellt perspektiv till stor del saknas i utredningen. Istället andas vissa tankegångar ett slags nationell egoism där frågan snarast verkar gälla hur mycket varg kan vi jaga i landet utan att komma i klammeri med EU-rättvisan. Med den utgångspunkten blir en del förslag otydliga, dåligt underbyggda eller t.o.m. undermåliga. Det är exempelvis svårt att förstå utredningens resonemang om att fastställandet av ”gynnsam bevarandestatus” (GYBS) är en nationell angelägenhet och att riksdagen därför kan besluta om övergripande riktlinjer för detta. Vi menar tvärtemot att GYBS ska fastställas på vetenskaplig grund. Det är också så som vi har förstått EU-kommissionens kritik av Sverige och de riktlinjer som man har tagit fram. Utredningen verkar vara av den uppfattningen att riksdagen kan besluta om andra riktlinjer än de EU-rättsliga. Ett sådant tillvägagångssätt kommer inte att leva upp till kommissionens krav på att beslutet om GYBS ska tåla en vetenskaplig granskning. Dessutom präglas flera av utredningens resonemang av den antalsfixering

som kommit att dominera den svenska vargdebatten, när större uppmärksamhet borde ha ägnats åt hur den genetiska förstärkningen faktiskt ska säkerställas. Vår uppfattning är istället att riksdag och regering bör ange det övergripande målet om att arterna ska ha gynnsam bevarandestatus (GYBS) och vid vilken tidpunkt som detta bör uppnås. Det är sedan Naturvårdsverkets uppgift att – utifrån strikt ekologiska kriterier – fastställa antalet föryngringar/individer av olika arterna som motsvarar GYBS under olika förutsättningar, där genetiken har en avgörande roll.

Slutligen vill vi påtala att vissa av utredningens förslag redan är förverkligade och att det därför är svårt att förstå vart man vill komma. Samarbetet med våra grannländer pågår exempelvis redan och det finns en överenskommelse mellan Norge, Finland, Ryssland och Sverige om gemensamma ansträngningar i vargförvaltningen. Vidare är det sedan länge självklart att samverkan med samerna eftersträvas och avtal om genetisk förstärkning om möjligt ska upprättas, vilket bl.a. illustrerats av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag med den s.k. Junsele-tiken under vintern 2012/2013. Det är heller ingen nyhet att Naturvårdsverket ska följa upp utvecklingen av den genetiska statusen i vargpopulationen. Det sker sedan lång tid tillbaka.

Gynnsam bevarandestatus och vargstammens genetiska status

Det är olyckligt att utredningen alls inte diskuterar effektiv populationsstorlek eller bevarande av ekologiska processer och evolutionär potential. Dessa är mycket fundamentala begrepp inom modern bevarandebiologi. Det är viktigt att poängtera att de stora rovdjuren inte enbart har en "positiv välfärdseffekt" utifrån ett mänskligt perspektiv, utan också en fundamental ekologisk funktion som toppredatorer i ett väl fungerande ekosystem. Den bifogade samhällsekonomiska analysen tar heller inte upp denna viktiga "nytta" (ekosystemtjänster), vilket är en betydande brist. Vidare finns det flera vetenskapliga skäl till att vara extremt försiktig med att gallra den svenska vargstammen. Denna slutsats stöds av kunskap och belägg från flera biologiska subdiscipliner och kan sammanfattas enligt följande.

Populationsgenetik: På grund av vargens sociala system, är en stam i storleksordningen 400 till 500 individer för liten för att säkert skydda mot slumpmässig förlust av genetisk mångfald. Den effektiva populationsstorleken, ungefärligen antalet reproduktiva individer i varje generation, bestäms av ett antal faktorer. I fallet med den svenska vargstammen, är den

viktigaste faktorn förmodligen det begränsade antalet djur som reproducerar sig, dvs. antalet alfaindivider. Förutsatt 20-40 alfapar i landet, skulle en optimistisk effektiv populationsstorlek uppskattas vara i intervallet 40-80. En sådan låg effektiv storlek skulle oundvikligen leda till förhöjda nivåer av förlust av genetisk variation – s.k. genetisk drift – vilkens magnitud är direkt negativt proportionell mot den effektiva storleken; ju mindre population, desto snabbare förlust av genetisk variation. En sådan effektiv storlek skulle äventyra den långsiktiga överlevnaden och evolutionära anpassningsförmågan hos populationen. Det är också ett väl etablerat faktum att graden av inavel ökar i mindre populationer och på så sätt ökar också graden av förlust av genetisk mångfald vilket kan leda till skadlig individ och populationsstatus genom effekterna av inavelsdepression. Att skjuta av den svenska vargstammen löser inte inavelsproblemet, det förvärrar det.

Anslutningar med andra populationer: Den svensk-norska vargstammen är liten och isolerad från andra vargbestånd. Invandringen från Finland har varit relativt frekvent under de senaste decennierna och anslutningsmöjligheter med den finsk-ryska delen av utbredningsområdet är skälet till varför vargen finns i Sverige idag och varför populationen har kunnat återhämta sig från (nära) utrotning. För cirka 10 år sedan hade antalet vargar i Finland också återhämtat sig från tidigare låga siffror. Emellertid har den nuvarande populationen i Finland minskat och nya beräkningar ger att populationen i Finland inte är större än 150 djur. Detta kan påverka möjligheterna till invandring från Finland, vilket måste tas med i beräkningen.

Ekologi: Vargens roll som toppredator i ett borealt ekosystem är inte väl undersökt. Studier från andra delar av utbredningen av varg (Finland och Nordamerika) tyder på att närvaron av varg har positiva effekter på den biologiska mångfalden.

Vargjakten, nationell lagstiftning och EU-rätt

I dessa delar är utredningen inte tydlig och brister i förståelsen av vad som konstituerar ett rättssäkert beslutsfattande. Det påverkar givetvis förslagen, men är också olyckligt med tanke på den allmänna debatten i vargfrågan. Istället för att ägna sig åt svepande kritik av de svenska domstolarna, borde utredningen ha tydliggjort bodelningen mellan medborgarinflytande och rättstillämpning och konkret diskuterat förslag som säkerställer att EU-rätten får genomslag i vår lagstiftning och rättstillämpning. Utredningen uttalar sig visserligen i allmänna ordalag om EU-rätten och säger att vi ”givetvis” ska leva upp till de krav som följer av art- och habitatdirektivet. Samtidigt

ansluter vissa av resonemangen till en grumlig kritik av de centrala myndigheterna – läs Naturvårdsverket – och utgår från att allt blir bättre om besluten fattas "närmare de berörda". Trots att man gör hänvisningar till beslut och domar, verkar utredningen helt omedveten om att samtliga beslut som fattats av Naturvårdsverket om jakt på varg har underkänts vid domstolsprövningen sedan detta blev möjligt i början av 2013. Att i det läget föreslå "snabba skyddsjaktsbeslut" utan att diskutera hur rättssäkerheten ska garanteras inger inte förtroende.

Förslagen om skyddsjakt är alldeles för präglade av det gångna årets heta diskussioner kring den s.k. Junsele-tiken. Oavsett om det beslutet slutligen godtas i domstolsprövningen var omständigheterna väldigt speciella med en vargetablering i ett renskötеselområde. De flesta skyddsjaktsbeslut som tagits under senare år har enligt vår uppfattning varit välgrundade och helt i enlighet med Viltskadecentrums och Naturvårdsverkets riktlinjer och rekommendationer, vilka i sin tur överensstämmer med EU-kommissionens vägledningar på området. De situationer där utredningen nu vill "förenkla" regelverket är sådana där särskilda hänsyn tas redan idag. I renskötеselområdet gäller en särskild tillämpning av reglerna som syftar till att vara förenlig med både art- och habitatdirektivet och Sveriges internationella åtaganden till skydd för vår ursprungsbefolkning.[3] Hänsyn tas också till att särskilda svårigheter föreligger att skydda djuren vid fäbodsbruk och på skärgårdsöar. Vidare beviljas skyddsjakt om angrepp sker trots att fungerande rovdjursavvisande stängsel finns på plats. Nu vill alltså utredningen att skyddsjakt ska beviljas redan efter ett enstaka rovdjursangrepp. Det strider till att börja mot erfarenheterna på området, då vargen många gånger genomför ett eller ett par angrepp i ett område för att därefter vandra vidare. Direktivets krav på alternativa åtgärder – här t.ex. att vidta akutåtgärder och vänta – kan knappast vara uppfyllda i ett sådant läge. Betydelsen av akutåtgärder är också något som bara nämns i förbifarten av utredningen. Här kunde man ha varit betydligt mera utförlig när det gäller de goda erfarenheterna av akutgrupper, akutstängsel, vallande hundar, m.m. En sådan diskussion kunde också i ersättningsdelen ha kompletterats med tydliga krav på rovdjursavvisande stängsel

[3] Eller som Naturvårdsverket beskriver det i överklagandet av Förvaltningsrätten i Stockholms inhibitionsbeslut av beslutet om skyddsjakt på den s.k. Skåne-vargen (vår kursiv): "(...) vandrat genom norra Sverige, *som är nästan vargfritt*." (Komplettering 2013-08-23 till Kammarrättens i Stockholms i mål 19968-13, dnr NV-06389-13).

som förutsättning för ekonomisk kompensation i vissa områden med regelbunden vargförekomst. Dessutom anser utredningen att det är för länge att vänta en vecka på utredning om den angripande vargens genetiska status. Ett sådant synsätt menar vi strider mot direktivets krav på restriktiv tillämpning av undantagen och tillämpning av försiktighetsprincipen. Det är också så som vi har förstått det faktum att samtliga skyddsjaktsbeslut under 2013 har inhiberats av domstolarna i avvaktan på slutlig prövning. Det är en kontrovers mellan motstående intressen och det är ofta rimligt att avvakta de veckor som den rättsliga prövningen tar, särskilt som det är fråga om skyddet av ett EU-rättsligt intresse. Det bör också poängteras att utrymmet för nationella särregler om skyddsjakt på arter under direktivet är synnerligen begränsat och att det över huvud taget inte är säkert att domstolarna ens kommer att respektera sådana, då det är fråga om implementering av detaljerade unionsrättsliga regler med stark styrningsverkan. I denna del framstår utredningens förslag därför som närmast symboliska. I andra delar är de väldigt oklara. Vilken betydelse skulle exempelvis ett uttalande om att vargen inte får förekomma i områden där den kan orsaka att tamdjurshållning "påtagligt försvåras eller omöjliggörs" få? Innebär det att arten ska bannlysas från ett helt landskap där ett visst antal angrepp har skett? Enligt vår mening går ett sådant synsätt långt utöver den förvaltningsmöjlighet som är möjlig att tolka in i direktivet. Vi avstyrker därför utredningens förslag till "förenklingar" av reglerna om skyddsjakt.

Vi ställer oss också tveksamma till förslaget om ytterligare regionalisering av beslutsfattandet. Förslaget går ut på att länsstyrelsen ska få ta beslut om skyddsjakt på rovdjur "så snart det finns en regelbunden stam" i länet. Här har utredningen bara utgått från att det är positivt att besluten tas av regionala organ istället för den nationella myndigheten. Synsättet är alldeles för ensidigt och behovet av förankring borde ha balanserats mot kraven på en rättssäker och över hela landet likartad tillämpning av reglerna. De finska erfarenheterna av regionalisering lyfts heller inte fram. Det är anmärkningsvärt eftersom den reformen anses vara en av orsakerna till att landets vargpopulation närmast har halverats under senare år och att besluten därför återigen tas på central nivå. Vi är nu inte principiella motståndare till regionalt beslutsfattande, men kompetensen och rättssäkerheten måste säkerställas som delar i en sammanhållen nationell rovdjurspolitik. Dagens ordning som förutsätter ett visst antal föryngringar i ett län som förutsättning för ett sådant beslutsfattande fungerar i huvudsak bra och bör inte ändras. Däremot förutsätter all regionalisering att besluten kan

överklagas till domstol av dem som berörs, däribland naturvårdsorganisationerna. Idag kan besluten enbart överklagas till Naturvårdsverket, vilket helt klart strider mot EU-rättens effektivitetskrav. Reglerna måste därför ändras i linje med våra unionsrättsliga och internationella åtaganden.[4]

Utredningen föreslår också att viss förvaltningsjakt (licensjakt) på varg ska få bedrivas när arten har uppnått GYBS. Vi kan dela den uppfattningen i sak, men menar att den är rättsligt problematisk. Det är nämligen mycket tveksamt om sådan jakt kan rymmas inom undantaget i artikel 16.1.e i art- och habitatdirektivet, vilket talar om "insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd (...)". Tanken på att förvaltningsjakt skulle kunna tillåtas under det här undantaget kommer visserligen från kommissionens vägledningar, vilket talar för att den åtminstone skulle accepteras därifrån även idag. Kommissionens inställning är pragmatisk. Art- och habitatdirektivet bygger nämligen på att när en skyddad art har uppnått GYBS ska den föras över till bilaga 5, där förvaltningsjakt är tillåten. En sådan omlistning förutsätter emellertid enighet bland de 28 medlemsstaterna, vilket gör det mycket svårt att genomföra. Nu får man emellertid inte glömma att sista ordet när det gäller tolkningen av EU-rätten inte ligger i Bryssel, utan i Strassburg. Det är inte särskilt troligt att EU-domstolen – som ju är mycket ändamålsinriktad i sitt dömande – skulle acceptera en sådan förståelse av bestämmelsen. Det är också sannolikt att EU-domstolen får frågan på sitt bord genom en begäran om förhandsavgörande inom en snar framtid. Undantaget i artikel 16.1.e är nämligen helt obelyst i domstolens praxis och det är i själva verket förvånande att Förvaltningsrätten i Stockholm inte gjorde en sådan begäran redan i målet om den svenska licensjakten.[5] Frågan om förvaltningsvargjakt är emellertid kontroversiell i flera medlemsstater och vi kan alltså förvänta oss att den snart hamnar hos EU-domstolen. Om slutresultatet då blir att EU-domstolen underkänner sådan jakt på bilaga 4-arter, tvingas vi om igen ändra i vår lagstiftning och myndighetspraxis, vilket vore olyckligt. En proaktiv hållning i frågan vore därför att

[4] Jfr. C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen.*

[5] Förvaltningsrätten hänvisade till att frågan var belyst i den Finska varg-domen (C-342/05). Det är emellertid inte korrekt då den domen handlade om andra undantag i artikel 16, närmast om skyddsjakt. Att sedan EU-domstolen gjorde allmänna uttalanden om artikel 12 och 16 ändrar inte det faktum att de särskilda kriterierna under 16.1.e är helt obelysta i dess rättspraxis.

föredra, dvs. att Sverige verkar för att ordningen med omlistning av arter mellan bilagorna kan göras smidigare.

När det slutligen gäller den illegala jakten har utredningen ingenting att komma med, frånsett ett allmänt uttalande om att sådan jakt är förkastlig. Det är anmärkningsvärt, särskilt som hälften av vargdödligheten kan förklaras av dessa aktiviteter. Utredningen borde ha undersökt och diskuterat vilka metoder som kan vara effektiva i sammanhanget, liksom ansvarsfrågorna. Jakten är ofta organiserad och nätverken svåra att komma åt, varför bl.a. en förstärkning av resurserna till polis och åklagare kunde ha övervägts, liksom en utveckling av de straffprocessuella instrumenten som får användas i sammanhanhet.