UPPSALA
UNIVERSITET

Teknisk-naturvetenskapliga fakultetsnämnden

Besöksadress:
S:t Olofsgatan 10 B

Postadress:
Box 256,
751 05 Uppsala

Handläggare:
Marita Wigren-Svensson, Ph D

Telefon:
018-471 6277

Telefax:
018-471 1999

E-post:
Marita.Wigren@uadm.uu.se

Hemsida
www.teknat.uu.se

REMISSVAR UFV 2009/299
2009-03-23

Miljödepartementet
Registrator
103 33 Stockholm

Naturvårdsverkets redovisning av tre regeringsuppdrag rörande förvaltning av rovdjur

Uppsala universitet har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande.

Bifogade yttrande utgörs av en skriftlig kopia av den muntliga presentation som gavs av universitetslektor Jan Darpö, juridiska institutionen, vid det av Miljödepartementet inbjudna remissmötet 20 mars 2009. Yttrandet har utarbetats av en expertgrupp bestående av professor Jan Ekman, institutionen för populationsbiologi och universitetslektor Jan Darpö, juridiska institutionen.

Universitetet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar på rubricerade remiss.

På fakultetsnämndens vägnar,

Marita Wigren-Svensson

Marita Wigren-Svensson
Utbildningsledare

UPPSALA
UNIVERSITET

Yttrande över Miljödepartementets remiss M2009/662/Na: Naturvårdsverkets redovisning av tre regeringsuppdrag rörande förvaltning av rovdjur

Inledning

Naturvårdsverket har haft regeringens uppdrag att utreda en modell med regionalt beslutsfattande av jakten på varg, järv, björn, lodjur och kungsörn. De fyra stora rovdjuren skyddas av EU:s art- och habitatdirektiv (92/43). Kungsörnen omfattas av fågeldirektivet (79/409). Jakt på arterna får endast bedrivas under de förutsättningar som anges i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet (AHD) och artikel 9 fågeldirektivet. Utgångspunkten för regeringsuppdragen har varit de förslag som presenterades av Utredningen om de stora rovdjuren i betänkandet Rovdjuren och deras förvaltning (SOU 2007:89). Naturvårdsverket har redovisat uppdragen i tre rapporter: En modell för utökat ansvar för regionalt ansvar för rovdjuren m.m. (NV Rapport, mars 2009), Uppdrag till Naturvårdsverket i fråga om förvaltning av varg och järv. (NV Rapport, mars 2009) och Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status. (NV Rapport (dnr 429-8585-08 NV), mars 2009).

I stora drag går förslagen ut på att regeringen i en ny förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn ska fastställa miniminivåer för arterna på två nivåer; dels för län, dels för de tre s.k. rovdjursförvaltningsområden som landet ska delas in i (Norra, Mellersta och Södra RFO). Rapporterna behandlar främst s.k. skyddsjakt och förvaltningsjakt på de fyra stora rovdjuren, motsvarande undantagen i artikel 16.1.a-d resp. 16.1.e i art- och habitatdirektivet. Samtliga beslut om skyddsjakt och förvaltningsjakt på varg, järv, björn och lodjur ska kunna delegeras till länsstyrelsen i län där det finns reproducerande stammar under förutsättningen att arterna förekommer i antal som överskrider de miniminivåer som fastställts för länet respektive rovdjursförvaltningsområdet. I sådana län där antalet understiger miniminivåerna ska endast skyddsjakt i begränsad omfattning kunna delegeras. Jaktbesluten ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol av etablerade naturvårds- och jägarorganisationer samt av Naturvårdsverket. I den nya förordningen ska även regleras rovdjursförvaltningens organisation, samrådsformer och beståndsövervakning. Jaktlagen bör döpas om till lagen om förvaltning av vilt och där bör delar av riksdagens fastställda rovdjurspolitik föras in. Regelverket bör förenklas och tydligare återspegla art- och habitatdirektivet. Liknande ändringar görs i jaktförordningen. Där regleras även delegationen av skydds- och förvaltningsjakt från Naturvårdsverket till länsstyrelserna.

UPPSALA
UNIVERSITET

Övergripande synpunkter

Uppsala universitets remissvar tar upp såväl de biologiska som de juridiska frågorna i utredningen. Remisstiden har varit mycket kort och det har varit svårt att sätta sig in i förslagens alla detaljer, särskilt som rapporterna innehåller delvis motstridiga uppgifter. Vi begränsar oss därför till att ge några huvudsakliga synpunkter. I övrigt hänvisas till universitets remissyttrande på SOU 2009:89 (UFV 2008/11). Mycket av det som sägs där är fortfarande relevant, t.ex. kritiken av att föra ned beslut som gäller nationella angelägenheter på regional nivå. Det förslag som Naturvårdsverket nu har presenterat illustrerar också tydligt att det är svårt att åstadkomma en modell som tillfredsställer kraven på regionalt inflytande, samtidigt som hänsyn måste tas till nationella mål och det faktum att de stora rovdjuren inte känner sig bundna av administrativa gränser.

Förvaltning av rovdjur; ekologiska aspekter

Utredningen föreslår en förvaltning som ytterst bygger på beslut om vad som anses utgöra nationella miniminivåer. Det är i det sammanhanget viktigt att notera

- Det är inte tillräckligt att säkra numerären utan populationernas genetiska diversitet måste samtidigt garanteras. Den senare behöver inte nödvändigtvis säkerställas genom att numerären ökar. Utredningen har i synnerhet uppmärksammat den prekära situationen för vargstammen. Det är angeläget att utredningens förslag till praktiska åtgärder genomförs.
- De nationella miniminivåerna kommer att vara det huvudsakliga instrumentet vid realiseringen av förslagets regelverk, och ändamålsenliga beslut förutsätter exakta och aktuella populationsskattningar. Förslaget ger ingen plan som långsiktigt kan garantera den informationen.

Utredningens förslag bygger på att beslut kan kopplas till nationella miniminivåer för populationsstorlekar. En framgångsrik förvaltning är baserad på att beslut kan fattas mot bakgrund av tillförlitliga data för aktuella numerärer och populationsutveckling. Därmed uppstår omedelbart frågan vem som kan ta fram relevanta data. Svårigheterna med att upprätthålla beslutsunderlag av hög kvalitet framgår om inte annat med full tydlighet av utredningen fått lita till externa uppgifter beträffande lodjurspopulationen 2007/2008 p.g.a. dålig inventeringsförhållanden.

Utredningens förslag till förvaltning bygger på projicerad populationsutveckling över den närmsta framtiden. Det finns dock lite av analys av realismen i dessa projektioner. Vilka faktorer begränsar i dagsläget utbredningen av de olika arterna som utredningen behandlar?

Björn har förmodligen haft den mest gynnsamma populationsutvecklingen av de arter som ingår i utredningen. Situationen är mer bekymmersam för varg, lodjur och i viss mån kungsörn. Frågan ställas på spets av fakta som den långsamma spridningen av lodjur söderut, eller varför kungsörnbeståndet har varit i vikande i de nordliga länen? Vad begränsar populationens tillväxt och hur realistiska är prediktionerna. Lodjurets numerär befinner nätt och jämt i paritet med det nationella minimimålet. Utredningen bygger på en projicerad utveckling där beståndet växer i den södra tredjedelen av landet. Den prognosticerade tillväxten är ett antagande utan någon hänsyn tagen till faktorerna bakom varför lodjurspopulationen av idag är svag i det området, eller den svaga tillväxttakten.

Gemensamt för utredningen är att den behandlar större arter som rör sig över ytor som är stora i förhållande till administrativa enheter som län. Så kan t.ex. ett lodjur gå 50 km på ett enda dygn, och unga björnhannar kan vandra tvärs över den skandinaviska halvön. Beslut på lokal nivå kan därför få regionala konsekvenser. De stora rovdjurens biologi kan vara svår att förena med en alltför långt driven lokal förvaltning, och det måste finnas utrymme för den övergripande nationellt målsättningen i beslutsprocessen. Rörligheten leder till frågor kring hur förekomst på lokal nivå är relaterad till populationsutvecklingen på större skala. Det mest tydliga exemplet är den låga framgången hos invandrade vargar där under de senaste 25 åren endast två individer lyckats nå den reproducerande populationen, medan den överväldigande majoriteten avlivats eller omkommit dessförinnan! Utredningen har med eftertryck konstaterat att en invandring på så låg nivå är helt otillräcklig för att kunna motverka inavelseffekter. Vargproblematiken visar hur beslut i en del av landet utan någon egen fast vargpopulation påverkar förvaltningen av populationer i en annan del.

Den genetiskt utarmade vargpopulationen pekar också på problemet med hur en populations numerär inte kan kopplas direkt till vad som är relevant för begreppet *Gynnsam Bevarande Status"*. Den nuvarande vargpopulationen kan föras bakåt till fyra ursprungsindivider. Den ytterst begränsade invandringen (två individer på 25 år) innebär ett minimalt och otillräckligt tillskott av nytt genetiskt material utifrån för att säkra populationens fortbestånd. Oavsett hur mycket stammen växer genom fortplantning begränsad till avkomlingarna av denna ursprungspopulation, tillförs inget nytt genetiskt material. Istället förstärks inavelstendenserna genom fortgående fortplantning mellan nära besläktade individer. Utredningens beräkningar av en *effektiv populationsstorlek* på 40 individer speglar inte den smala basen för genetisk diversitet i vargpopulationen.

UPPSALA
UNIVERSITET

Förvaltning av rovdjur; juridiska aspekter

De synpunkter som Uppsala universitet har på de föreslagna regelförändringarna rör främst kopplingen till de EG-rättsliga kraven i art- och habitatdirektivet. Inledningsvis vill vi dock framhålla att Naturvårdsverket ambition att förenkla regelverket är lovvärd. Resultatet är emellertid inte lyckat, då det förslag som nu presenterats bara går halvvägs och framstår som alltför plottrigt. På grund av tidsbristen har viktiga frågor också lämnats därhän, t.ex. det viktiga ställningstagandet till vilken myndighet som ska utöva tillsynen över reglerna. Den översyn av jaktlagstiftningen som Utredningen om de stora rovdjuren efterlyste bör därför genomföras snarast. En utgångspunkt i det arbetet bör vara att jaktlagen enbart reglerar frågor om jakträtt och utövandet av jakt. Frågor som rör fredningen av de arter som skyddas av fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet bör särregleras i 8 kap. miljöbalken och i underliggande förordningar. Naturvårdsverkets ambition att ge tydliga definitioner av skyddsjakt och förvaltningsjakt som överensstämmer med de EG-rättsliga undantagen måste givetvis fullföljas.

När det sedan gäller det förslag som lagts vill vi först uppmärksamma det faktum att det inte finns någon koppling mellan de miniminivåer som ska fastställas i förordning och artens gynnsamma bevarandestatus. Då begreppet är centralt för skyddet enligt EG-direktiven måste det tydligt framgå av regelverket att nivåerna utgör etapper för att uppnå sådan status för arten i fråga. I rapporterna uttalas att fastställandet av miniminivåerna är "politiska beslut" som bör tas av regeringen.[1] En sådan skrivning skymmer det faktum att implementeringen av EG-rätten inte är något som man kan låta bli beroende av politiska preferenser. På den punkten är det viktigt att lagstiftningen tydligt återspeglar våra EG-rättsliga skyldigheter, inte minst med tanke på reglernas acceptans i samhället.

Naturvårdsverket anser att art- och habitatdirektivet ger utrymme för både skyddsjakt och förvaltningsjakt på sådana arter som inte har gynnsam bevarandestatus (GBS), t.ex. varg och järv.[2] Det är en starkt kontroversiell tolkning som det inte finns stöd för, vare sig i EG-domstolens praxis eller i EU-kommissionens tolkningsmanualer.

Den Finska varg-domen (C-342/05) handlar om *skyddsjakt enligt artikel 16.1.a-c* i art- och habitatdirektivet, vilket framgår av Kommissionens talan. Det framgår också i inledningen i domen (p. 4), där det enbart är dessa undantag som refereras under rubriken "tillämplig bestämmelser". I domen uttalar EG-domstolen att skyddsjakt får bedrivas på arter även om de inte har uppnått gynnsam bevarandestatus, under förutsättning att det är fråga om ett så pass litet antal individer att det inte

[1] Se bl.a. En modell för utökat ansvar för regionalt ansvar för rovdjuren m.m., s. 40.
[2] Se bl.a. Uppdrag till Naturvårdsverket i fråga om förvaltning av varg och järv, s. 5 och 13.

påverkar syftet med artikel 16.1. Ett sådant undantag saknar nämligen effekt på arten och dess bevarandestatus (p. 29). Det krävs emellertid att det görs en bedömning att inga andra lösningar är möjliga och att beslutet motiveras (pp. 31 och 39). Även om det inte krävs för skyddsjakt att skada redan har uppkommit, är det inte tillåtet med s.k. preventiv jakt, dvs. mera allmän jakt i syfte att begränsa arterna i ett område (pp. 40 och 44). Slutligen uttalar domstolen att det finska systemet med regionala kvoter som anger det maximala antalet individer som får skjutas av genom skyddsjakt är förenlig med artikel 16.1 (p. 45). Domstolens ställningstagande gäller enbart skaderelaterad jakt och dess resonemang – särskilt dess ställningstagande att preventiv jakt inte är tillåten – går inte att förena med idén om förvaltningsjakt på arterna när de inte har gynnsam bevarandestatus.

I Kommissionens tolkningsmanual finns resonemang om förvaltningsjakt enligt artikel 16.1.e. Det bör inledningsvis poängteras att den tolkning som görs där är ganska långsökt. Att förstå skrivningen "att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar" som förvaltningsjakt kräver en viss fantasi. Vidare rör det exemplet som avhandlas i manualen det lettländska lodjuret, en art som med marginal har gynnsam bevarandestatus. Kommissionens innovativa tolkning av undantaget i 16.1.e bör nog ses som ett försök att finna en lösning på det förhållande att art- och habitatdirektivet är stelbent på så vis att det är svårt att föra arter från bilaga 4 till 5. Det är också viktigt att förstå att tolkningsmanualens värde som rättskälla är helt beroende av om EG-domstolen erkänner dess skrivningar. I dagens situation kan man därför inte dra slutsatsen att manualen ger EG-rättsligt stöd för att förvaltningsjakt på arter som inte har gynnsam bevarandestatus är förenligt med direktiven.

Slutsatsen att förvaltningsjakt är möjligt på arter som inte har gynnsam bevarandestatus kommer ursprungligen från Utredningen om de stora rovdjuren. Hur utredningen kom fram till detta gick inte att utläsa av betänkandet. Ståndpunkten kritiserades av en majoritet av remissinstanserna, vilket redovisas i Naturvårdsverkets utredning. Naturvårdsverket erkänner också det inte går att dra några växlar på Finska varg-domen, eftersom den enbart gällde skyddsjakt.[3] Det är därför uppseendeväckande att myndigheten ändå upprepar uppfattningen om möjligheten till sådan förvaltningsjakt, dessutom utan att berätta hur man har resonerat. Vår slutsats av redovisningen är att resonemanget om förvaltningsjakt inte håller. Däremot kan skaderelaterad skyddsjakt bedrivas på arterna under förutsättning att de ändå utvecklas positivt.

En annan viktig fråga rör systemets transparens. Som Naturvårdsverket påpekar kan beslut om skyddsjakt idag inte överklagas av andra än de

[3] En modell för utökat ansvar för regionalt ansvar för rovdjuren m.m., s. 41.

som i snäv bemärkelse berörs, i praktiken enbart sökanden. Det innebär att ett beslut om skydds- eller förvaltningsjakt av en art som skyddas av fågel- eller art- och habitatdirektivet inte kan överprövas av domstol.[4] På så vis kan följaktligen frågan om beslutet är förenligt med gemenskapsrätten aldrig komma under EG-domstolens bedömning som en begäran om förhandsavgörande. Det får särskild betydelse på ett område där Kommissionen gör sig till talesman för kontroversiella tolkningar av direktiven. Om besluten som utgår från sådana tolkningar inte är möjliga att utmana i rättsligt blir det Kommissionen, inte EG-domstolen, som får sista ordet i frågan. En sådan ordning strider mot EG-rätten.

Det är därför välkommet att Naturvårdsverket föreslår att etablerade jägar- och naturvårdsorganisationer får överklaga jaktbeslut som rör de stora rovdjuren. Emellertid flaggar man också för att konsekvenserna av en sådan klagorätt är svåröverskådliga och att frågan kan behöva utredas ytterligare. Den senare slutsatsen är svår att förstå. Sverige har stora problem med naturvårdsorganisationernas möjligheter att agera rättsligt med avseende på miljöbeslut. Rättsläget är sådant att det på goda grunder kan påstås att det i flera avseenden strider mot Århuskonventionen och EG-rätten. Århuskonventionens Efterlevnadskommitté har i ett ärende mot Danmark som gällde avskjutningen av råkor – en art som skyddas av fågeldirektivet – uttalat att *någon* måste kunna utmana sådana beslut rättsligt.[5] I den rapport som Kommissionen presenterade sommaren 2007 om medlemsstaternas implementering av artikel 9.3 i Århuskonventionen hamnar vi i botten av de Västeuropeiska länderna i denna fråga; inget annat land har så stränga kriterier när det gäller vilka organisationer som har tillgång till rättslig prövning och vilka beslut de får överklaga.[6] Kritiken gäller vad slags organisationer som har möjligheten (endast ideella föreningar), numerärbegränsningen (2 000 medlemmar) och vad slags beslut de kan överklaga (enbart tillståndsliknande beslut enligt miljöbalken). I Naturvårdsverkets utredning nämns det pågående målet om förhandsavgörande i EG-domstolen om Lilla Värtan som gäller denna fråga. Där har Kommissionen yttrat sig och menat att de svenska kriterierna inte är förenliga med EG-rätten. Det bör även observeras att etablerade naturvårdsorganisationer kan överklaga jaktbeslut på de stora rovdjuren i Norge och Finland. I vårt östra grannland finns inte klagorätten inskriven i förvaltningsprocesslagen, men finska Högsta förvaltningsdomstolen (motsv. Regeringsrätten) har "uppfunnit" en sådan möjlighet med hänvisning till EG-rättens krav på effektiv implementering (HFD 2007:74).

---

[4] En modell för utökat ansvar för regionalt ansvar för rovdjuren m.m., s. 42.
[5] Aarhus Convention's Compliance Committee: Communication ACCC/C/2008/18 (Denmark), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 29 April 2008, para 32.
[6] Summary report on the inventory on the EU member states' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Environmental Law and Policy, Bryssel 2007.

Den slutsats som därför bör dras är givetvis inte att frågan ska utredas vidare. Det råder ingen tvekan om att den svenska lagstiftningen brister och att en reform måste till snarast. Att genomföra en regionalisering av besluten om jakt på de stora rovdjuren utan att försäkra sig om att de kan överprövas av domstol är enligt vår mening uteslutet. Av det skälet tillstyrker vi också förslaget om att Naturvårdsverket ska kunna överklaga länsstyrelsebesluten i dessa frågor. Det måste vara tydligt att besluten inte kan tas godtyckligt utan sker under lagen. Garanten för att så blir fallet är att de kan överprövas av en domstol. Det är också viktigt att jaktbesluten kan inhiberas om domstolen finner skäl för det. Slutligen bör besluten överprövas i den domstolslinje som annars hanterar artskyddsfrågorna, nämligen miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Naturvårdsverkets förslag innebär att de istället hamnar i förvaltningsdomstol (länsrätt, kammarrätt, Regeringsrätten). Den slutliga lösningen av instansordningen bör emellertid kunna avvakta den mera övergripande översynen av lagstiftningen som vi efterlyste inledningsvis.