

Nationell förvaltningsplan för björn

Förvaltningsperioden 2014 – 2019

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-0000-0

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2000

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2000

Omslag: bild / illustration

Förord

De stora rovdjuren, björn, varg, järv, lodjur och kungsörn är en del av den svenska faunan. År 2013 lade regeringen fram rovdjurpropositionen *En hållbar rovdjurspolitik* som delvis ändrar förutsättningarna för rovdjursförvaltningen. Propositionen antogs av riksdagen den 10 december 2013. Med anledning av detta har Naturvårdsverket fått i uppdrag att revidera förvaltningsplanerna för de stora rovdjuren.

Riksdagens beslut om En hållbar rovdjurspolitik har ett tydligt budskap om en fördjupad regionalisering av förvaltningen. Det medför att såväl centrala som regionala myndigheter arbetar mer koncentrerat med frågan om den regionala förekomsten av stora rovdjur samt konsekvenser av detta. Det har varit viktigt för Naturvårdsverket att skapa förutsättningar för länsstyrelserna att kunna tillämpa regionaliseringen så snart det är möjligt. Naturvårdsverket har därför i arbetet med revideringen av förvaltningsplanerna haft ambitionen att lämna förvaltningsplanerna för björn, varg, järv och lodjur till regeringen i månadsskiftet oktober-november för att möjliggöra delegeringen av både skydds- och licensjakt till länsstyrelserna under 2014.

Den begränsade tiden för revideringen av planerna har inverkat på möjligheten till samråd. Naturvårdsverket har under arbetets gång gjort en genomgång av remissvaren från framtagandet av de ursprungliga förvaltningsplanerna som upprättades 2012/13, genomfört samråd med myndigheter och berörda organisationer, samt konsulterat det nationella rovdjursrådet. Även skriftliga synpunkter har varit möjliga att lämna in för ovanstående parter. Naturvårdsverket har i revideringsarbetet även utgått från EU-kommissionens synpunkter på de ursprungliga förvaltningsplanerna.

Arbetet med förvaltningen av rovdjur präglas av såväl ekosystemansatsen som försiktighetsprincipen. Dessa grundläggande principer inom naturvården har även varit utgångspunkter vid revideringen av dessa förvaltningsplaner. Naturvårdsverket utgår även från principen om att rovdjursförvaltningen ska vara adaptiv. Därmed kommer dessa förvaltningsplaner med mål och åtgärder att löpande följas upp och revideras allteftersom stammarna utvecklas. Uppföljning och revidering av de nationella förvaltningsplanerna kommer att ske i samråd med berörda myndigheter och organisationer.

Maria Ågren
Stockholm i december 2014

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
Rovdjurspolitikens långsiktiga och övergripande mål	7
Naturvårdsverkets delmål	7
Delmål 1: Uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus.....	7
Delmål 2: Minskade skador	8
Delmål 3: Ökat förtroende för förvaltningen	8
Delmål 4: Ingen illegal jakt	8
Åtgärder för att uppnå delmålen	8
Referensvärden och miniminivåer	9
Regional förvaltning	9
Nationella och regionala förvaltningsplaner	10
 1. FÖRVALTNINGSPLANER	 12
1.1. Nationella förvaltningsplaner	12
1.2. Regionala förvaltningsplaner	13
 2. ÖVERGRIPANDE OM ROVDJURSFÖRVALTNING	 14
2.1. Syftet med förvaltningen av stora rovdjur	14
2.2. Långsiktiga och övergripande mål för rovdjurspolitiken	14
2.2.1. "... uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet..."	14
2.2.2. "... samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras..."	15
2.2.3. "... och socioekonomisk hänsyn tas"	16
2.3. Förvaltning för att nå målen	16
2.4. Regional förvaltning	17
 3. DELMÅL FÖR FÖRVALTNINGEN AV BJÖRN	 20
3.1. Delmål 1: Uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus.....	20
3.1.1. Beslut om miniminivå för björn	22
3.1.2. Preciseringar av delmålet.....	22
3.1.3. Åtgärder för att uppnå delmålet.....	23
3.1.4. Uppföljning av delmålet.....	23
3.2. Delmål 2: Minskade skador	23
3.2.1. Preciseringar av delmålet.....	24
3.2.2. Åtgärder för att nå delmålet.....	25

3.2.3.	Uppföljning av delmålet.....	26
3.2.4.	Särskilt om påtagligt försvårad tamdjurshållning	27
3.2.5.	Särskilt om skadeförebyggande åtgärder och bidrag till skadeförebyggande åtgärder	28
3.2.6.	Särskilt om "särskilt sårbara områden"	29
3.2.7.	Särskilt om björnmöten och björnar nära bebyggelse	29
3.3.	Delmål 3: Ökat förtroende för förvaltningen	30
3.3.1.	Preciseringar av delmålet.....	32
3.3.2.	Åtgärder för att nå delmålet.....	32
3.3.3.	Uppföljning av delmålet.....	33
3.3.4.	Särskilt om socioekonomisk hänsyn	34
3.3.5.	Särskilt om viltförvaltningsdelegationernas roll i arbetet med socioekonomisk hänsyn på regional nivå	34
3.3.6.	Särskilt om licensjakt.....	36
3.4.	Delmål 4: Ingen illegal jakt på björn	38
3.4.1.	Precisering av delmålet.....	39
3.4.2.	Åtgärder för att nå delmålet.....	39
3.4.3.	Uppföljning av delmålet.....	40
4.	KUNSKAPSUNDERLAG FÖR FÖRVALTNINGEN AV BJÖRN	41
4.1.	Den svenska björnstammen.....	41
4.1.1.	Björnstammens utveckling och storlek.....	41
4.1.2.	Björnstammens utbredning	45
4.1.3.	Björnstammens genetik.....	47
4.1.4.	Björnstammens status.....	47
4.1.5.	Inventering av björnstammens storlek, utbredning och utveckling	50
4.2.	Människan och björnen	53
4.2.1.	Människors inställning till björn och björnförekomst.....	53
4.2.2.	Björnmöten	53
4.2.3.	Björnar nära bebyggelse	54
4.2.4.	Björnens påverkan på viltstammarna.....	55
4.2.5.	Rovdjursturism	55
4.3.	Skador och skadeförebyggande arbete	56
4.3.1.	Angrepp på människor	56
4.3.2.	Skador på ren.....	56

4.3.3.	Skador på andra tamdjur än ren	60
4.3.4.	Skadeförebyggande åtgärder.....	64
4.3.5.	Skyddsjakt som skadeförebyggande åtgärd	70
4.3.6.	Viltskadersättningsystemet.....	71
4.4.	Jakt på björn.....	73
4.4.1.	Beslut om licensjakt	73
4.4.2.	Jaktens genomförande.....	74
4.4.3.	Rapportering och prover	75
4.5.	Centrala begrepp i rovdjursförvaltningen	76
4.5.1.	Begrepp kopplade till rovdjurens status	76
4.5.2.	Begrepp kopplade till rovdjursförvaltningen	79
4.6.	Ramar för rovdjursförvaltningen.....	82
4.6.1.	Internationella konventioner	83
4.6.2.	EU-lagstiftning	84
4.6.3.	Svensk lagstiftning	86
4.6.4.	Överklagandebestämmelser	88
4.7.	System för förvaltningen	89
4.7.1.	Miniminivåer	89
4.7.2.	Miniminivåer och referensvärden	90
4.7.3.	Process för framtagande av miniminivåer.....	90
4.7.4.	Revidering av miniminivåer	90
4.8.	Aktörer inom rovdjursförvaltningen	91
4.8.1.	Nationella aktörer	91
4.8.2.	Regionala aktörer	95
4.9.	Forskning.....	97
4.9.1.	Framtida forskningsbehov	97
4.9.2.	Exempel på forskning kring rovdjursförvaltning	98
4.9.3.	Forskningsfinansiering och forskningsuppdrag.....	98
4.9.4.	Forskning om björn	99
4.10.	Samverkan med Norge och Finland.....	101
4.10.1.	Överenskommelse mellan Sverige, Norge och Finland om utvecklandet av samarbete om stora rovdjur	101
5.	KÄLLFÖRTECKNING	102

Sammanfattning

Rovdjurspolitikens långsiktiga och övergripande mål

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är:

”... att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.”

Detta mål, som omfattar begreppet gynnsam bevarandestatus, ersätter tidigare riksdagsbeslut om övergripande mål för rovdjuren i Sverige. Naturvårdsverket tolkar det långsiktiga målet som att en gynnsam bevarandestatus för arterna nu ska upprätthållas. Samtidigt ska påverkan på tamdjurshållning och socioekonomiska avväganden avgöra vilka förvaltningsåtgärder som behöver genomföras. Naturvårdsverket bedömer att begreppet påtagligt försvårad tamdjurshållning markerar en viktig inriktning för förvaltningen av stora rovdjur. Denna aspekt genomsyrar därför på flera sätt stora och centrala delar av de nationella förvaltningsplanerna.

Naturvårdsverkets delmål

Naturvårdsverket har delat upp det övergripande och långsiktiga målet i fyra delmål för att tydliggöra hur det ska uppnås. De fyra delmålen bedöms vara nödvändiga för att stärka och upprätthålla en hållbar rovdjursförvaltning med hög grad av förtroende. Delmålen är preciserade för att bli mätbara och möjliga att genomföra under förvaltningsperioden. Delmålen preciseringar bör uppnås under den aktuella förvaltningsperioden, i detta fall åren 2014-2019.

Delmål 1: Uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus

- Antalet björnar är minst 1400 individer vilket motsvarar det beslutade referensvärdet.
- Björnens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara Norrbottens Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län (prop. 2012/13:191)..
- Om antalet björnar är färre än 2 350 individer i Skandinavien ska minst en immigrant från östliga populationer ha reproducerat sig per generation. För björn är en generation lika med 10 år.

Delmål 2: Minskade skador

- Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur är maximalt 10 % räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal.
- Medelvärdet på antalet angrepp på tamdjur orsakade av björn har minskat med 10 % jämfört med den föregående förvaltningsperioden (2008-2013).
- Medelvärdet på antal förstörda bikupor har minskat med 10 % jämfört med den föregående förvaltningsperioden (2008-2013)
- Personangreppen av björn har minskat i antal jämfört med den föregående förvaltningsperioden (2008-2013)

Delmål 3: Ökat förtroende för förvaltningen

- Andelen personer som anger att de alltid eller ofta känner rädsla eller oro vid utevistelse i områden med björn har minskat med 10 % jämfört med andelen i tidigare genomförda undersökningar.
- Större andel av befolkningen tolererar att ha stora rovdjur i närområdet jämfört med andelen i tidigare genomförda undersökningar.
- Större andel av befolkningen har förtroende för förvaltande myndigheter jämfört med andelen i tidigare genomförda undersökningar.
- Samrådsprocessen för uppföljning och revidering av förvaltningsplanerna för de stora rovdjuren upplevs som legitim och inkluderande. De intressen som berörs har deltagit i revideringen och planerna upplevs som rättvisande.
- Länsstyrelsernas regionala mål för förvaltningen av stora rovdjur inkluderar ett tydligt socioekonomiskt resonemang avseende såväl näringar, fritidsintressen som kulturellt betingade verksamheter. Målen är mätbara och med tydliga åtgärder för genomförande och uppföljning.

Delmål 4: Ingen illegal jakt

- Berörda samhällsinstanser fortsätter arbeta för att avsevärt minska den illegala jaktens omfattning.

Åtgärder för att uppnå delmålen

De nationella förvaltningsplanerna tar upp de åtgärdsområden inom rovdjursförvaltningen som enligt Naturvårdsverkets bedömning är de mest centrala: Att uppnå och bibehålla de stora rovdjurens gynnsamma bevarandestatus, att minska skador orsakade av stora rovdjur, att öka förtroendet för förvaltningen, samt att motverka illegal jakt.

De åtgärder som beskrivs för varje delmål i denna förvaltningsplan för förvaltningsperioden 2014-2019 är komplement till de löpande åtgärder som pågår nationellt och regionalt, såsom inventering och annan övervakning, myndigheters förebyggande, rådgivande och kommunikativa arbete, samt finansiering av detta. I de regionala förvaltningsplanerna framgår åtgärder som genom regional förvaltning och lokal delaktighet bidrar till att de övergripande målen kan nås.

Referensvärden och miniminivåer

Referensvärdet för populationsstorleken är det minsta antalet individer som en arts population behöver bestå av för att arten ska ha en gynnsam bevarandestatus. Riksdagen har beslutat om ett intervall inom vilka de stora rovdjurens referensvärden för antal individer ska ligga för att ha uppnått gynnsam bevarandestatus. Med utgångspunkt i intervallet har Naturvårdsverket fått i uppdrag att bedöma vad referensvärdet för respektive art ska vara. Under förvaltningsperioden gäller det beslutade referensvärdet och intervallet saknar betydelse. Vid nästa översyn av arternas bevarandestatus (år 2019) blir intervallen åter aktuella.

En miniminivå är det minsta antalet föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla för förekomsten av björn, varg, järv och lodjur i länet. Förvaltningen ska syfta till att djur av dessa arter ska finnas i så stort antal att arterna långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Miniminivåer är en del av ett system vars syfte är att koppla delegeringen av licensjakt till de nationella målen. Miniminivåerna innebär en regional fördelning av de nationella referensvärdena och motsvarar minst de nationella referensvärdena för arterna. På detta sätt säkerställs att de nationella målen inte underskrids.

Regional förvaltning

Riksdagens beslut, En hållbar rovdjurspolitik, har ett tydligt budskap om en fördjupad regionalisering av förvaltningen. Det medför att såväl centrala som regionala myndigheter arbetar mer med frågan om den regionala förekomsten av stora rovdjur samt konsekvenser av detta.

För att regionalisering ska vara möjlig måste nationella förvaltningsplaner samt miniminivåer vara fastställda. Därefter bör en delegering rörande både skydds- och licensjakt ske. En sådan delegering ställer höga krav på länsstyrelserna att inom rovdjursförvaltningsområdet ta ansvar för sin del i den nationella politiken. En regional förvaltningsplan ska upprättas.

En regionalisering ställer också höga krav på Naturvårdsverket att följa och vägleda länsstyrelserna i det regionala beslutsfattandet. Naturvårdsverkets vägledning syftar till att underlätta för länsstyrelserna att samordna sitt arbete kring

rovdjuren och därmed vara ett stöd för en effektiv förvaltning på regional nivå. Uppföljning och utvärdering är fortsatt en viktig del i Naturvårdsverkets vägledande arbete.

Naturvårdsverkets möjligheter att delegera rätten att besluta om skydds- och licensjakt efter rovdjur styrs av 24 a § jaktförordningen. För att delegering av rätten att fatta beslut om licensjakt ska kunna göras krävs att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna (24 a § andra stycket jaktförordningen). Oavsett om rätten att besluta om skydds- och licensjakt är delegerad till länsstyrelsen eller inte föreligger samma juridiska förutsättningar för att skydds- och licensjakt ska kunna medges. Naturvårdsverket avser att följa de regionala beslutsprocesserna och kommer enligt 24 c § andra stycket jaktförordningen att återkalla delegeringen av rätten att besluta om licensjakt om möjligheten till jakt används på ett sätt som kan försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus.

Nationella och regionala förvaltningsplaner

De nationella förvaltningsplanernas syfte är att säkerställa att de fastställda rovdjurspolitiska målen nås. De nationella förvaltningsplanerna syftar även till att, med riksdagsbeslutet En hållbar rovdjurspolitik som grund, vägleda och stödja den regionala förvaltningens arbete.

Denna förvaltningsplan är uppdelad i två delar. Den första delen redovisar de övergripande politiska målsättningarna som finns för rovdjursförvaltningen i stort, vilka förvaltningsåtgärder som ska vidtas för att nå målen för den specifika arten, samt hur uppföljning av åtgärderna ska ske. Den andra delen utgör kunskapsunderlag för förvaltningen och redovisar bland annat fakta om artens utveckling och status, skadebild, artens betydelse för människor, samt vilka juridiska ramar som gäller för förvaltningen. Syftet med uppdelningen är att lättare kunna skilja ut förvaltningens mål från den grund målen och åtgärderna vilar på. Med denna uppdelning bedömer Naturvårdsverket att förvaltningsplanerna blir mer användbara för såväl den som jobbar med rovdjursförvaltning som den som av olika skäl vill förstå och fördjupa sig i förvaltningens principer.

Naturvårdsverket har beslutat att de nationella förvaltningsplanerna för de stora rovdjuren revideras vart sjätte år. Det innebär att de förvaltningsåtgärder som finns angivna i förvaltningsplanerna kommer att följas upp och utvärderas vart tredje år för att sedan vid behov justeras. I denna process ingår kontinuerliga samråd med berörda aktörer för att upprätthålla och stärka insynen i förvaltningsarbetet och för att inhämta viktig kunskap och erfarenhet.

I och med den allt mer regionaliserade rovdjursförvaltningen är det länsstyrelserna med sina viltförvaltningsdelegationer som i framtiden kommer att ta det regionala greppet om förvaltningen av stora rovdjur i sina regionala förvaltningsplaner. De

regionala förvaltningsplanerna ska beakta de nationella förvaltningsplanerna samt beskriva målsättningar och riktlinjer för länsstyrelsernas förvaltningsarbete. I de regionala förvaltningsplanerna bör det formuleras mål för antal och utbredning av arterna på regional nivå, åtgärder för att nå och upprätthålla dessa mål, samt upprättas en plan för hur problem kan lösas. Vidare bör möjligheter lyftas fram och det bör framgå hur målen och förvaltningen ska följas upp. Målen bör utformas så att de är mätbara och kan följas upp. Även länsstyrelsernas huvudsakliga rovdjursrelaterade arbetsområden bör beskrivas i planerna. Förvaltningsplanerna behöver vara adaptiva, förutsägbara och tydliga. Länsstyrelserna bör också ta socioekonomisk hänsyn vid framtagandet av de regionala målen.

1. Förvaltningsplaner

1.1. Nationella förvaltningsplaner

Naturvårdverket ansvarar för att upprätta och fastställa nationella förvaltningsplaner för de stora rovdjuren, medan länsstyrelserna ansvarar för att upprätta och fastställa regionala förvaltningsplaner. Förvaltningsplanerna utgår från rådande rovdjurspolitik.

I propositionen En hållbar rovdjurspolitik (prop. 2012/13:191 s. 61), anges att:

”Förvaltningsplaner bör vara de centrala och regionala verktygen för den praktiska förvaltningen av rovdjuren och därmed också de adaptiva verktygen för att nå det övergripande och långsiktiga målet att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.”

De nationella förvaltningsplanernas syfte är att klargöra hur de fastställda rovdjurspolitiska målen nås. Förvaltningsplanerna behöver därmed innehålla en beskrivning av de åtgärder som krävs för att uppnå dessa övergripande mål och när åtgärderna ska genomföras. De nationella förvaltningsplanerna syftar även till att, med riksdagsbeslutet En hållbar rovdjurspolitik som grund, vägleda och stödja den regionala förvaltningens arbete.

Denna förvaltningsplan är uppdelad i två delar. Den första delen redovisar de övergripande politiska målsättningarna som finns för rovdjursförvaltningen i stort, vilka förvaltningsåtgärder som ska vidtas för att nå målen för den specifika arten, samt hur uppföljning av åtgärderna ska ske. Den andra delen utgör kunskapsunderlag för förvaltningen och redovisar bl.a fakta om artens utveckling och status, skadebild, artens betydelse för människor, samt vilka juridiska ramar som gäller för förvaltningen. Syftet med uppdelningen är att lättare kunna skilja ut förvaltningens mål från de faktiska förutsättningar målen och åtgärderna vilar på. Med denna uppdelning bedömer Naturvårdsverket att förvaltningsplanerna blir mer användbara för såväl den som jobbar med rovdjursförvaltning som den som av olika skäl vill förstå och fördjupa sig i förvaltningens principer.

De nationella förvaltningsplanerna riktar sig till dem som arbetar med förvaltning av stora rovdjur, till exempel myndighetsanställda, ledamöter i viltförvaltningsdelegationerna och ansvariga för rovdjursfrågor inom olika verksamheter. Förvaltningsplanerna riktar sig också till enskilda medborgare som på olika sätt är berörda eller intresserade av rovdjursförvaltning.

I förvaltningsplanerna görs korsreferenser från den första delen om förvaltningsåtgärder till kunskapsunderlaget. När det i en mening står ”se även”, är

det möjligt att klicka på nummer och rubrik för att komma direkt till det avsnitt som avses.

Naturvårdsverket har beslutat att de nationella förvaltningsplanerna för de stora rovdjuren revideras vart sjätte år. De förvaltningsåtgärder som finns angivna i förvaltningsplanerna kommer att följas upp vart tredje år för att vid behov justeras. I denna process ingår kontinuerliga samråd med berörda aktörer för att upprätthålla och stärka insynen i förvaltningsarbetet och för att inhämta viktig kunskap och erfarenhet om vilka åtgärder som är framgångsrika.

1.2. Regionala förvaltningsplaner

Länsstyrelserna ska enligt 7 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn upprätta en regional förvaltningsplan för länet. De regionala förvaltningsplanerna ska beakta de nationella förvaltningsplanerna samt beskriva målsättningar och riktlinjer för länsstyrelsernas förvaltningsarbete (6 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2010:1) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn, ändrade genom NFS 2014:22).

I och med den allt mer regionaliserade rovdjursförvaltningen är det länsstyrelserna med sina viltförvaltningsdelegationer som i framtiden kommer att ta det regionala greppet om förvaltningen i sina regionala förvaltningsplaner.

I de regionala förvaltningsplanerna bör det formuleras mål för antal individer och utbredning av arterna på regional nivå (förvaltningsmål), samt åtgärder för att nå och upprätthålla dessa mål. Det bör upprättas en plan för hur problem kan lösas och möjligheter lyftas fram. Det bör också framgå hur målen och förvaltningen ska följas upp. Målen bör utformas så att de är mätbara och kan följas upp. Även länsstyrelsernas huvudsakliga rovdjursrelaterade arbetsområden bör beskrivas i planerna. Förvaltningsplanerna behöver vara adaptiva, förutsägbara och tydliga.

Länsstyrelserna bör också ta socioekonomisk hänsyn vid framtagandet av de regionala målen (se vidare 2.2.3 ”... och socioekonomisk hänsyn tas” och 3.3.5 Särskilt om viltförvaltningsdelegationernas roll i arbetet med socioekonomisk hänsyn på regional nivå).

2. Övergripande om rovdjursförvaltning

2.1. Syftet med förvaltningen av stora rovdjur

Syftet med förvaltningen av stora rovdjur anges i 1 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn.

”Förvaltningen syftar till att djur av dessa arter ska finnas i så stort antal att arterna långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Detta syfte ska uppnås i en sådan takt som främjar samexistensen mellan människor och dessa arter samtidigt som skador och olägenheter förebyggs och begränsas.”

2.2. Långsiktiga och övergripande mål för rovdjurspolitiken

I propositionen En hållbar rovdjurspolitik (s.16) står att det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är:

”... att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.”

Detta mål ersätter i och med riksdagsbeslutet den 10 december 2013 (prop. 2012/13:191, bet. 2013/14:MJU7, rskr. 2013/14:99) tidigare riksdagsbeslut om övergripande mål för rovdjuren i Sverige. Målet är i samklang med riksdagens definition av det nationella miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt växt- och djurliv” som återfinns i Miljömålspropositionen (prop. 2004/05:150).

I avsnitten 2.2.1- 2.2.3 nedan utvecklar och förtydligar Naturvårdsverket de tre delar som det övergripande målet består av.

2.2.1. ”... uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet...”

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) ska bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden inom Europa (se vidare 4.6.2 EU-lagstiftning). Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos de livsmiljöer och arter som skyddas av direktivet. Begreppet gynnsam bevarandestatus är därmed ett bärande begrepp i direktivet. Björnen är listad i Art – och habitatdirektivets bilaga 4, vilket innebär att ett system för strikt skydd måste finnas för arten i Sverige. I svensk lagstiftning har direktivet

främst införlivats genom bestämmelser i jaktlagstiftningen och i miljöbalken med förordningar.

Referensvärden för antalet djur och utbredningsområde för respektive art ska tas fram av medlemsländerna och anger det lägsta antal djur samt det minsta utbredningsområde som respektive art kan ha i Sverige för att bedömas ha gynnsam bevarandestatus (se vidare 4.5.1 Begrepp kopplade till rovdjurens status). Riksdagen har beslutat om intervall för antalet djur inom vilket arterna anses ha gynnsam bevarandestatus. Intervallen skiljer sig åt mellan arterna. Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen fastlagt exakta referensvärden för det minsta antalet björn, varg, järv och lodjur på nationell nivå inom de intervall som riksdagen bestämt. Utbredningsområdena för arterna har riksdagen beslutat om.

Vid riksdagens beslut om En hållbar rovdjursförvaltning år 2013 bedömdes alla de stora rovdjuren ha gynnsam bevarandestatus eftersom de alla antalsmässigt låg över referensintervallen samt fanns inom beslutade utbredningsområden. Under den aktuella förvaltningsperioden, som den nationella förvaltningsplanen redogör för, kan det dock hända att en arts bevarandestatus går från gynnsam till icke gynnsam, exempelvis om aktuella inventeringsresultat gällande antal och utbredning visar att referensvärdet för arten understigs. I ett sådant fall är målet för förvaltningen i första hand att stammen åter igen ska överstiga det nationella referensvärdet. Förvaltningen kan då behöva anpassas och vissa förvaltningsåtgärder, som licensakt kan behöva läggas åt sidan under en period.

Enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet ska medlemsländerna vart sjätte år bland annat rapportera den aktuella bevarandestatusen för de arter och livsmiljöer som direktivet skyddar. Naturvårdsverket är den myndighet som ansvarar för inrapporteringen till EU. Grunden för bedömning innefattar bland annat aktuella inventeringsresultat för artens antal och utbredning. Den senaste rapporteringen till EU enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet skedde år 2013. Nästa rapportering sker 2019.

2.2.2. "... samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras..."

Riksdagsbeslutet om en hållbar rovdjurspolitik innebär även att tamdjurshållning inte påtagligt ska försvåras till följd av rovdjursförekomst. Enligt riksdagsbeslutet är syftet att skapa en väl avvägd balans och tolerabel påverkan på näringar samt allmänna såväl som enskilda intressen. I propositionen (2012/13:191) hänvisas till den vargkommitté som tillsattes under 2012/13 och vars slutbetänkande (SOU 2013:60) anger att ambitionen bör vara att rovdjursangrepp på tamdjur inte i någon del av Sverige får vara så högt att tamdjurshushållningen påtagligt försvåras eller omöjliggörs. Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur får enligt samma proposition vara maximalt 10 % räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal (prop. 2012/13:191, s.65).

2.2.3. "... och socioekonomisk hänsyn tas"

Socioekonomiska aspekter i rovdjursförvaltningen utgår från rovdjurens sociala och ekonomiska påverkan på människors verksamhet och vardag. Det kan innebära kostnader och nyttor med avseende på rovdjursförekomst, exempelvis rovdjursturism och rovdjursjakt, skador med konsekvenser för olika näringar, människors rädsla för rovdjur, rovdjurens påverkan på natur- och kulturvärden så som renskötsel och fäboddrift, samt möjligheter till övrig jakt och hur attraktiv landsbygden upplevs.

I propositionen En hållbar rovdjurspolitik (s. 26) står att bedömningen och den samlade bilden av dessa aspekter särskilt bör tas omhand av den regionala förvaltningen, i de regionala förvaltningsplanerna:

"Andra icke-ekonomiska effekter av stora rovdjur såsom inskränkningar i människors livsbetingelser och påverkan på biologisk mångfald och vårt gemensamma kulturarv bör enligt regeringens mening diskuteras regionalt och noggrant tas hänsyn till när målen för den regionala rovdjursförvaltningen utformas."

De åtgärder som vidtas i enlighet med de regionala förvaltningsplanerna ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter, inklusive regionala och lokala skillnader. Socioekonomisk hänsyn inom rovdjursförvaltningen ska även genomsyra samtliga delmål i den nationella förvaltningsplanen.

2.3. Förvaltning för att nå målen

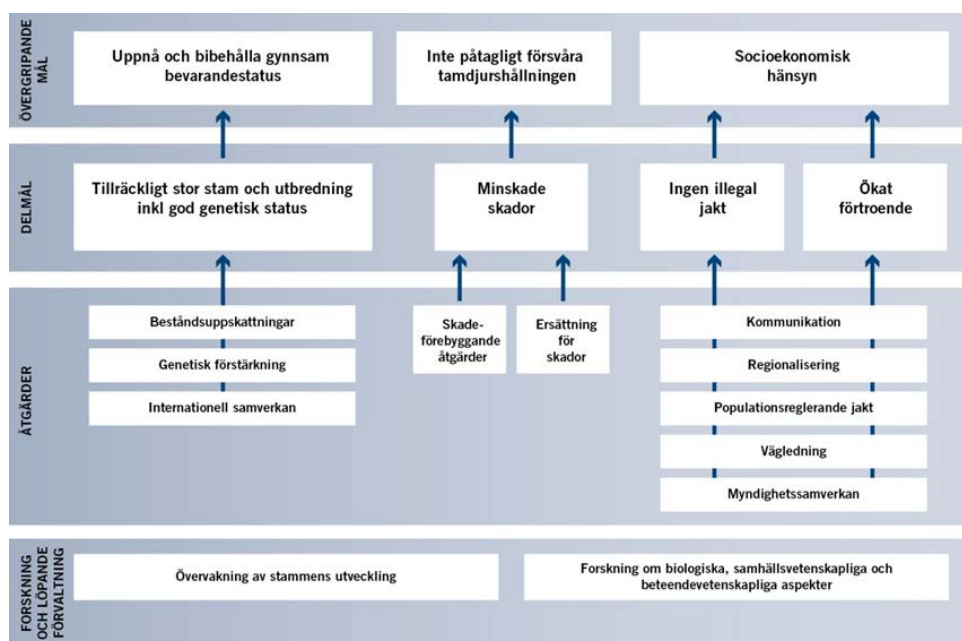
Förvaltningen ska syfta till att uppnå det långsiktiga och övergripande målet för rovdjurspolitiken. Grunden är att rovdjurens bevarandestatus ska vara gynnsam. Till stöd finns de nationella referensvärdena, de regionala miniminivåerna och de regelbundna inventeringarna som visar stammens aktuella antal och utbredning. Utöver detta är det sedan rovdjurens påverkan på tamdjurshållningen och de socioekonomiska konsekvenserna som avgör behovet av förvaltning och val av förvaltningsåtgärder.

Naturvårdsverket bedömer att begreppet påtagligt försvårad tamdjurshållning markerar en viktig inriktning för förvaltningen av stora rovdjur. Denna aspekt genomsyrar därför på flera sätt stora och centrala delar av de nationella förvaltningsplanerna, bland annat genom målpreciseringar och åtgärder i delmålen om minskade skador och ett ökat förtroende för förvaltningen. Det senare delmålet inkluderar ett socioekonomiskt hänsynstagande som också innefattar rovdjurens inverkan på tamdjurshållning. Att arbeta för att undvika att påtagligt försvårad tamdjurshållning bör vara en viktig utgångspunkt även i den regionala förvaltningen, till exempel vid bedömning av särskilt sårbara områden i ett län, hur socioekonomisk hänsyn bör tas och hur arbetet med toleransnivån inom renskötseln

ska ske (se vidare 3.2.6 Särskilt om ”särskilt sårbara områden”, 3.3.4 Särskilt om socioekonomisk hänsyn och 4.3.2 Skador på ren).

De nationella förvaltningsplanerna tar upp de enligt Naturvårdsverket mest centrala åtgärdsområdena inom rovdjursförvaltningen - att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus, minska skador orsakade av stora rovdjur, öka förtroendet för förvaltningen, samt motverka illegal jakt.

De åtgärder som beskrivs för varje delmål i denna förvaltningsplan för förvaltningsperioden 2014-2019 är komplement till de löpande åtgärder som pågår nationellt och regionalt, såsom inventering och annan övervakning, myndigheters förebyggande, rådgivande och kommunikativa arbete, samt finansiering av detta. Det kontinuerliga förvaltningsarbetet framgår i kapitel 4 Kunskapsunderlag för förvaltningen av björn. I de regionala förvaltningsplanerna framgår åtgärder som genom regional förvaltning och lokal delaktighet bidrar till att de övergripande målen kan nås.



Figur 1: Schematisk bild över hur åtgärder kopplar till mål och delmål

2.4. Regional förvaltning

Riksdagens beslut, En hållbar rovdjurspolitik, har ett tydligt budskap om en fördjupad regionalisering av förvaltningen. Det medför att såväl centrala som regionala myndigheter arbetar mer med frågan om den regionala förekomsten av stora rovdjur samt konsekvenser av detta.

För att regionalisering ska vara möjlig måste nationella förvaltningsplaner samt miniminivåer vara fastställda. Därefter bör en delegering rörande både skydds- och

licensjakt ske. En sådan delegering ställer höga krav på länsstyrelserna att inom rovdjursförvaltningsområdet ta ansvar för sin del i den nationella politiken. En regional förvaltningsplan ska upprättas.

En regionalisering ställer också höga krav på Naturvårdsverket att följa och vägleda länsstyrelserna i det regionala beslutsfattandet. Naturvårdsverkets vägledning syftar till att underlätta för länsstyrelserna att samordna sitt arbete kring rovdjuren och därmed vara ett stöd för en effektiv förvaltning på regional nivå. Uppföljning och utvärdering är fortsatt en viktig del i Naturvårdsverkets vägledande arbete.

Naturvårdsverkets möjligheter att delegera rätten att besluta om skydds- och licensjakt efter rovdjur styrs av 24 a § jaktförordningen. För att delegering av rätten att fatta beslut om licensjakt ska kunna göras krävs att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna (24 a § andra stycket jaktförordningen). En miniminivå är det minsta antalet föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla för förekomsten av björn, varg, järv och lo i länet enligt § 4 förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. När det gäller delegering av rätten att fatta beslut om skyddsjakt efter rovdjur finns det inte längre några kriterier i jaktförordningen för när sådan delegering kan ske. I förarbetena anges att skyddsjakt bör kunna delegeras till samtliga länsstyrelser utan begränsning och utan krav på reproducerande stam i länet (prop. 2012/13:191 s. 51).

Oavsett om rätten att besluta om skyddsjakt respektive licensjakt är delegerad till länsstyrelsen eller inte föreligger samma juridiska förutsättningar för att skyddsjakt och licensjakt ska kunna medges. Naturvårdsverket avser att följa de regionala beslutsprocesserna och kommer enligt 24 c § andra stycket jaktförordningen att återkalla delegeringen av rätten att besluta om licensjakt om möjligheten till jakt används på ett sätt som kan försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus.



Figur 2. Regionaliserat beslutsfattande i frågor om jakt efter stora rovdjur.

På regional nivå finns goda möjligheter till ökad delaktighet och dialog med berörda, inte minst i länsstyrelsernas viltförvaltningsdelegationer. Framtagandet av regionala förvaltningsplaner blir ett nödvändigt komplement till de nationella planerna.

I de regionala förvaltningsplanerna bör det formuleras mål för antal individer och utbredning av arterna på regional nivå (förvaltningsmål), samt åtgärder för att nå och upprätthålla dessa mål. Det bör upprättas en plan för hur problem kan lösas och möjligheter lyftas fram. Det bör också framgå hur målen och förvaltningen ska följas upp. Målen bör utformas så att de är mätbara och kan följas upp. Även länsstyrelsernas huvudsakliga rovdjursrelaterade arbetsområden bör beskrivas i planerna. Förvaltningsplanerna behöver vara adaptiva, förutsägbara och tydliga.

Länsstyrelserna bör i de regionala förvaltningsplanerna belysa de särskilt sårbara områden som kan vara aktuella i länet samt ha som utgångspunkt att tamdjurshållning inte påtagligt ska försvåras. Länsstyrelserna bör också ta socioekonomisk hänsyn vid framtagandet av de regionala målen (se vidare 2.2.3 "... och socioekonomisk hänsyn tas" och 3.3.5 Särskilt om viltförvaltningsdelegationernas roll i arbetet med socioekonomisk hänsyn på regional nivå).

3. Delmål för förvaltningen av björn

Det övergripande målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Naturvårdsverket har delat upp detta övergripande och långsiktiga mål i fyra delmål för att tydliggöra hur det övergripande målet ska uppnås.

De fyra delmålen – att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus, minska skador orsakade av stora rovdjur, öka förtroendet för förvaltningen, samt motverka den illegala jakten är enligt Naturvårdsverkets uppfattning nödvändiga för att stärka och upprätthålla en hållbar rovdjursförvaltning med hög grad av förtroende. Eftersom delmålen syftar till att uppnå samma övergripande rovdjurspolitiska mål finns en stark koppling mellan dem.

Delmålen är preciserade för att bli mätbara och möjliga att genomföra under förvaltningsperioden. Delmålens preciseringar bör uppnås under den aktuella förvaltningsperioden, i detta fall åren 2014-2019.

Till preciseringarna finns ett antal åtgärder kopplade som ska säkerställa att målen nås samt klargöra hur uppföljningen planeras. De åtgärder som redovisas i planen bedöms av Naturvårdsverket vara de mest prioriterade under förvaltningsperioden. I arbetet med att revidera förvaltningsplanerna har flera åtgärder från den ursprungliga versionen av förvaltningsplanerna överförts till denna nya version. Några tidigare åtgärder har utgått eftersom de redan genomförts eller för att de inte längre bedöms aktuella till följd av den nya rovdjurspolitiken.

3.1. Delmål 1: Uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus

Vid tiden för riksdagens beslut om En hållbar rovdjursförvaltning år 2013 (prop. 2012/13:191, Betänkande 2013/14: MJU7, rskr 2013/14:99) bedömdes björnen ha uppnått gynnsam bevarandestatus eftersom stammen antalsmässigt låg över referensintervallet samt fanns inom beslutat utbredningsområde. Under den aktuella förvaltningsperioden som den nationella förvaltningsplanen redogör för kan dock en arts bevarandestatus gå från gynnsam till icke gynnsam, exempelvis om aktuella inventeringsresultat gällande antal och utbredning visar att referensvärdet för arten understigs.

Efter några år av stark tillväxt i den svenska björnstammen visar den senaste populationsberäkningen från våren 2014 (Kindberg och Swenson 2014) att tillväxten har varit negativ under senare år. Populationsberäkningarna anger att det 2013 fanns omkring 2 800 björnar i Sverige. Tillväxttakten mellan 2008 och 2013

tyder på en nedåtgående trend för björnstammen i Sverige under denna period med i genomsnitt 3,2 % per år, vilket innebär att björnstammen har minskat. En trolig förklaring till björnstammens minskning är att både licensjakt och skydds jakt på björn har ökat sedan 2005. Björnen är en art som reproducerar sig långsamt, därför kan stora jaktuttag ha en stor effekt på stammen (se vidare 4.1.1 Björnstammens utveckling och storlek). Den negativa populationstrenden är statistiskt säkerställd men det råder viss osäkerhet kring hur stark denna negativa trend egentligen är, eftersom förutsättningarna för insamling av basdata för trendberäkningen (dvs. Björnobsen) har ändrats under senare år.

Björnens bevarandestatus påverkas huvudsakligen av antalet björnar och deras utbredningsområde. Idag överstiger den svenska björnstammen referensvärdet för antalet djur och björnar finns också i hela det angivna referensutbredningsområdet. Förvaltningen av björnstammen de kommande sex åren ska syfta till att stammen även framöver ligger över referensvärdet samt att en ytterligare spridning till andra delar av landet tillåts.

Inga direkta åtgärder för att säkra att björnstammens population minst motsvarar referensvärdet krävs för närvarande. Med tanke på den minskning av populationen som har observerats under senare år och de diskussioner som förs om en zonerings av björnförekomst i renskötselområdet i samband med toleransnivåarbetet kommer dock utvecklingen av antal och utbredning att följas noga.

Björnens bevarandestatus påverkas långsiktigt också av i vilken utsträckning det finns ett genetiskt utbyte mellan den skandinaviska populationen och den stora östliga karelska populationen. Nyligen publicerade resultat indikerar att det finns ett, om än begränsat, utbyte mellan dessa populationer, sannolikt mest i form av vandrande björnhanar. Enstaka björnhanar knyter också ihop de två genetiska linjerna av björn som finns i Sverige (se vidare 4.1.3 Björnstammens genetik). Sammantaget bedöms den skandinaviska björnpopulationen idag ha en god genetisk status. Inga åtgärder gällande björnens genetiska status kommer därför att vidtas under förvaltningsperioden så länge det finns fler än 2 350 individer i Skandinavien.

Den konsulterande forskarsammanslutningen Large Carnivore Initiative for Europe har på EU-kommissionens uppdrag tagit fram riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur (Linnell m.fl. 2008). Riktlinjerna förespråkar att länder tillsammans tar fram gemensamma förvaltningsplaner för populationer vars utbredningsområden sträcker sig över flera länder. Sedan den 12 augusti 2011 finns det en politisk överenskommelse om utvecklat samarbete om stora rovdjur mellan Sverige, Norge och Finland. Syftet med den mellanstatliga överenskommelsen om rovdjursförvaltning är att ytterligare förstärka samarbetet mellan berörda myndigheter och sträva efter att även involvera behöriga ryska myndigheter. Det anges även i överenskommelsen att de centrala myndigheterna i respektive land uppdras att tillsammans utarbeta innehåll och gemensamma riktlinjer för det

fortsatta samarbetet om stora rovdjur (se vidare 4.10 Samverkan med Norge och Finland)

3.1.1. Beslut om miniminivå för björn

För björn har Naturvårdsverket efter förslag från länsstyrelserna fastställt miniminivåer enligt följande¹. Siffrorna avser antalet årliga föryngringar. Antalet föryngringar kan räknas om till ett ungefärligt antal individer genom att multiplicera siffran med 10 (se vidare 4.5.1 Begrepp kopplade till rovdjurens status och 4.7 System för förvaltningen).

Tabell 1. Beslutade miniminivåer för björn i Norra och Mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Nivåerna beslutades 2014.

Län	Antal föryngringar
Norrbotten	33
Västerbotten	11
Jämtland	36
Västernorrland	10
Summa Norra rovdjursförvaltningsområdet	90
Län	Antal föryngringar
Dalarna	25
Gävleborg	25
Summa Mellersta Rovdjursförvaltningsområdet	50

3.1.2. Preciseringar av delmålet

Nedanstående preciserade mål bör nås under förvaltningsperioden.

- Antalet björnar är minst 1400 individer vilket motsvarar det beslutade referensvärdet².
- Björnens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län (prop. 2012/13:191).

¹ Naturvårdsverkets beslut av den 30 oktober 2014 om fastställande av miniminivåer för varg och björn gällande rovdjursförvaltningsområden och län, ärendenr. NV-00552-14.

² Referensvärdet är beslutat av Naturvårdsverket med utgångspunkt i det intervall som riksdagen fastställde i och med beslutet om en hållbar rovdjurspolitik i december 2013. Jämför Naturvårdsverkets ställningstagande, ärendenr. NV-09661-12.

- Om antalet björnar är färre än 2 350 individer i Skandinavien har minst en immigrant från östliga populationer reproducerat sig per generation. För björn är en generation lika med 10 år.

3.1.3. Åtgärder för att uppnå delmålet

- Naturvårdsverket fortsätter att bidra med ekonomiskt stöd för att upprätthålla inventering, genetisk kartläggning, samt uppföljning av den svenska björnstammen för bedömning av bevarandestatusen.
- Naturvårdsverket följer det regionala arbetet med toleransnivåer för att klargöra hur de regionala besluten inverkar på den gynnsamma bevarandestatusen.
- Naturvårdsverket följer upp de regionala besluten om skydds jakt, samt eventuella beslut om licensjakt för att klargöra hur dessa inverkar på den gynnsamma bevarandestatusen.

3.1.4. Uppföljning av delmålet

Enligt förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska länsstyrelsen varje år undersöka hur många föryngringar av varg, järv, lo och kungsörn som förekommer i länet. Naturvårdsverket ska årligen granska och fastställa inventeringsresultat för ovanstående arter. Rovdjursinventeringen utgör den viktigaste grundstenen i rovdjursförvaltningen och används för uppföljning av delmålet.

Inventering av björn genomförs huvudsakligen genom analys av björns spillning, sammanställning av jägarnas björnobservationer under älgjakten och undersökning av döda björnar (se vidare 4.1.5 Inventering av björnstammens storlek, utbredning och utveckling). Björnstammens framtida utveckling prognosticeras genom sammanställningar av eventuella regionala förvaltningsmål, samt uppföljning av beslut om jakt, i kombination med andra data. Syftet är att säkerställa att populationen inte riskerar att understiga de nationella referensvärdena för antal och utbredning under förvaltningsperioden. Nästa rapportering om björnens bevarandestatus ska göras till EU år 2019.

3.2. Delmål 2: Minskade skador

Förekomst av stora rovdjur kan innebära risk för skador och olägenheter som påverkar människor som bor och verkar där rovdjur finns. I rovdjurspolitikens övergripande och långsiktiga mål betonas bl.a. att tamdjurshållning inte påtagligt ska försvåras.

Skador orsakade av stora rovdjur ska i första hand förebyggas. I andra hand kan ersättning för skador utbetalas. Syftet med det skadeförebyggande arbetet är att minska skadorna orsakade av stora rovdjur och därmed förhindra att tamdjurshållning påtagligt försvåras.

Faktiska skador på tamdjur och inkomstbortfall orsakade av björn är en källa till konflikt mellan människa och björn. Renskötseln är den verksamhet som drabbas hårdast av skador orsakade av rovdjur, däribland björn. Björnen orsakar också skador utanför renskötselområdet, direkta och indirekta, främst på fårskötsel, fäbodbruk och gröda, framförallt i Mellansverige där björnen har sin huvudsakliga etablering i Dalarna och Gävleborgs län. Antalet skador orsakade av björn på gröda och på andra tamdjur än ren är dock få och lokala. Totalt har skador på andra tamdjur än ren som orsakas av björn en minskande trend, med undantag för björnskadorna på bigårdar som ökat under de senaste åren. Skador på gröda, då främst ensilagebalar, kan vara stora i vissa områden.

Närgångna björnar och de personskador som björnar orsakat kan bidra till oro och därigenom begränsningar i människors vardag. Även detta är viktiga aspekter att arbeta aktivt med inom förvaltningen.

Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska enligt riksdagsbeslutet om en hållbar rovdjurspolitik vara maximalt 10 % räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal. Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Dalarna arbetar för närvarande tillsammans med Sametinget och landets samebyar med en modell för adaptiv förvaltning av stora rovdjur i renskötselområdet, ett så kallat förvaltningsverktyg. Den bärande tanken med förvaltningsverktyget är att skadorna för renskötseln ska begränsas så att de hamnar under den av riksdagen antagna toleransnivån på ett sätt som har så små konsekvenser på rovdjursstammarnas bevarandestatus som möjligt (se vidare 4.3.2 Skador på ren)

Att fortsätta arbeta för att minska skador orsakade av björn är ett viktigt delmål för att förebygga situationer med personskador, påtagligt försvårad tamdjurshållning och för att möjliggöra att björnen kan bibehålla en gynnsam bevarandestatus i Sverige.

Naturvårdsverket finansierar kunskapscentret Viltskadecenter som arbetar med att ta fram och utvärdera förebyggande åtgärder för skador orsakade av fredat vilt (se vidare 4.8.1 Nationella aktörer).

3.2.1. Preciseringar av delmålet

Nedanstående preciserade mål bör nås under förvaltningsperioden.

- Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur är maximalt 10 % räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal.
- Medelvärdet på antalet angrepp på tamdjur orsakade av björn har minskat med 10 % jämfört med den föregående förvaltningsperioden (2008-2013).

- Medelvärde på antalet förstörda bikupor orsakade av björn har minskat med 10 % jämfört med den föregående förvaltningsperioden (2008-2013).
- Personangrepp orsakade av björn har minskat i antal jämfört med den föregående förvaltningsperioden (2008-2013).

3.2.2. Åtgärder för att nå delmålet

- Länsstyrelserna i Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län ska, i samråd med Sametinget och samebyarna i respektive län, arbeta med förvaltningsverktyget i syfte att upprätthålla en hållbar rennäring och samtidigt bidra till en gynnsam bevarandestatus för stora rovdjur (se vidare 4.3.2 Skador på ren).
- Sametinget och Naturvårdsverket ska enligt Sametingets regleringsbrev för 2014 efter samråd vägleda och underlätta igångsättandet och samordningen av arbetet med ett förvaltningsverktyg utifrån fastställd toleransnivå för skador orsakade av stora rovdjur inom renskötseln.
- Naturvårdsverket och Sametinget avser att under 2014 och 2015 (för Norrbottens län även 2016) bidra med ekonomiskt stöd till länsstyrelserna och samebyarna för arbetet med samrådsprocessen om toleransnivån för rennäringen.
- Sametinget och Naturvårdsverket ska tillsammans med Norskt Institut för Naturforskning och pågående forskningsprojekt kring rovdjur och renar anpassa riskmodellen till svenska förhållanden.
- Sametinget ska fortsatt lämna ersättning för rovdjursförekomst till samebyarna och får lämna bidrag till samebyarna till åtgärder för att förebygga att björn, varg, järv, lodjur och kungsörn orsakar skador på renar (se vidare 4.3.6 Viltskadersättningssystemet).
- Naturvårdsverket ska fortsatt ge bidrag till länsstyrelserna för akutverksamhet samt fördela viltskademedel, så att länsstyrelsens personal kan bistå med råd och verktyg för att förebygga och hantera närgångna rovdjur och förhindra skada/ytterligare skada vid rovdjursangrepp.
- Länsstyrelserna ska fortsatt lämna bidrag till förebyggande åtgärder, samt utbetalar ersättning för skador (undantaget ren) orsakade av stora rovdjur (se vidare 4.3.6 Viltskadersättningssystemet).
- Naturvårdsverket avser att låta göra en uppföljning av viltskadeanslagets användning utöver rennäringens bidrag för att se hur medlen används (se vidare 4.6.3 Svensk lagstiftning).

- Naturvårdsverket fortsätter att finansiera Viltskadecenters arbete med att systematiskt testa, utvärdera och vägleda om förebyggande åtgärder.
- Den myndighet som har beslutanderätt kan, när förutsättningarna är uppfyllda, bevilja skyddsjakt för att förhindra allvarlig skada orsakad av björn (se vidare 4.3.5 Skyddsjakt som skadeförebyggande åtgärd).
- Naturvårdsverket avser att följa upp och vid behov vidareutveckla de riktlinjer för handläggning av skyddsjaktsärenden som togs fram under 2012 (Naturvårdsverket 2014a).
- Naturvårdsverket avser att ge Viltskadecenter i uppdrag att korrelera skadorna på andra tamdjur än ren med de förebyggande åtgärderna för att se huruvida de vidtagna skadeförebyggande åtgärderna har haft avsedd effekt.
- Länsstyrelserna tar fortsatt initiativ till återkommande samverkansmöten om rovdjursförvaltning mellan myndighets- och näringsrepresentanter i renskötselområdet. Naturvårdsverket deltar.
- Viltskadecenter fortsätter sina studier kring möjliga åtgärder för att förhindra allvarlig skada orsakad av björn i renskötselområdet.
- Viltskadecenter bör fortsatt utforma vägledning för hur människor som vistas i skogen för rekreation eller arbete bäst undviker riskfyllda björnmöten.
- Jägarorganisationerna bör fortsatt arbeta med utbildnings- och informationsinsatser när det gäller björn- och älgjägares möten med björn under jakt.

3.2.3. Uppföljning av delmålet

Huruvida toleransnivån för skador i renskötselområdet är överskriden eller inte behöver följas upp årligen, med möjligheten att använda ett genomsnittsvärde för exempelvis de senaste tre åren för att få till stånd en större långsiktighet i förvaltningen. De berörda länsstyrelserna ska i sin årliga återrapportering till regeringen redogöra för hur arbetet med förvaltningsverktyget och riskmodellen fortskrider samt redovisa skadenivån för varje enskild sameby.

Sametinget ska enligt myndighetens regleringsbrev för 2014 redovisa antalet rovdjursförekomster som ersatts med stöd av 9 § andra stycket viltskadeförordningen (2001:724), samt antalet rovdjursförekomster som ersatts utanför det område som i kartbilaga till betänkandet Samernas sedvanerättsmarker (SOU 2006:14) betecknats som den yttre gränsen för vinterbetesmarkerna.

Målen för skador på andra tamdjur än ren orsakade av björn följs upp med hjälp av Viltskadecenters sammanställning av viltskadestatistik (årlig rapport om viltskadestatistik, Viltskadecenter, SLU). Uppföljningen baseras på det genomsnittliga antalet angrepp för de föregående sex åren.

De olika bidragen för länsstyrelsernas insatser med skadeförebyggande arbete och akutverksamhet följs upp och utvärderas löpande under förvaltningsperioden. Även ersättning till renskötseln följs upp. Informationen kommer bland annat att återfinnas årligen i Naturvårdsverkets årsredovisning och i Sametingets redovisning av ersatta rovdjursförekomster i renskötselområdet, samt i särskilda uppdrag, exempelvis genom en uppföljning av viltskademedlens användande.

Naturvårdsverkets och Viltskadecenters arbete rörande vägledning följs upp genom att sammanställa vilka vägledningsinsatser som har gjorts under förvaltningsperioden samt genom att utvärdera behov av ytterligare vägledning.

Naturvårdsverket avser att initiera en studie av den samlade effekten av skyddsjakt efter rovdjur för att följa upp hur skyddsjakten bidrar till att minska skadorna orsakade av björn och andra stora rovdjur.

Personskador orsakade av björn följs löpande av berörd länsstyrelse. Skandinaviska Björnprojektet bör senast vid förvaltningsperiodens slut se över och aktualisera sin sammanställning av personskador. En sammanställning av Viltskadecenters arbete och antal vägledningsinsatser gentemot dem som i sitt arbete kan tänkas möta björn görs vid förvaltningsperiodens slut. Även Naturvårdsverkets arbete med vägledning om riskfyllda björnmöten sammanställs och utvärderas.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) fick i november 2012 i uppdrag av Landsbyggsdepartementet att undersöka hur kalvning i hägn och områdesinriktad jakt efter björn i kalvningsområde för ren påverkar överlevnaden hos renarna. Studien kan i framtiden ligga till grund för utökat och förändrat skadeförebyggande arbete i renskötselområdet. Resultaten bör följas upp och införlivas i den löpande förvaltningen.

3.2.4. Särskilt om påtagligt försvårad tamdjurshållning

Naturvårdsverkets bedömning är att begreppet påtagligt försvårad tamdjurshållning inte ska förväxlas med en enskild situation då allvarlig skada orsakad av rovdjur uppkommer. En viss påverkan av yttre faktorer, till exempel rovdjur, kan bedömas som en normal affärsrisk när man bedriver tamdjursskötsel. En situation med påtagligt försvårad tamdjurshållning kan exempelvis uppkomma om tamdjursägare i ett område har så stora problem med rovdjur att det påverkar ekonomin i de aktuella lantbruksföretagen så att de får svårt att bära sig.

3.2.5. Särskilt om skadeförebyggande åtgärder och bidrag till skadeförebyggande åtgärder

Bidrag till skadeförebyggande åtgärder ska användas på ett sådant sätt att de i största möjliga utsträckning reducerar befintliga eller förväntade angrepp och att de underlättar björnars spridning till och etablering i nya områden. Som stöd för denna prioritering har Naturvårdsverket utarbetat en vägledning om förebyggande åtgärder i särskilt tamdjurstäta områden (Naturvårdsverket 2011). Vägledningen berör främst angrepp på fårbesättningar av varg, men även angrepp av björn och lodjur bör diskuteras i detta sammanhang. Angrepp på ren omfattas inte i vägledningen.

Som en del av ett regeringsuppdrag kring åtgärder för att minska rovdjursskador på ren genomförde Viltskadecenter, Udtja sameby, Gällivare skogssameby och Skandinaviska björnprojektet mellan 2010 och 2012 en studie för att klargöra omfattningen av björnens predation på ren i områden med renskötsel i skogslandet i Norrbottens län. Man studerade även potentiella effekter av tre förebyggande åtgärder. I slutrapporten för projektet (Karlsson m.fl. 2012) kom man till slutsatsen att jakt som har till syfte att avliva enstaka så kallade problemindivider (d.v.s. individer som är mer benägna än andra individer av samma art att angripa tamdjur) kommer i de flesta fall att ha en relativt liten effekt på antalet björndödade renkalvar, eftersom de flesta björnar som uppehåller sig i kalvningslanden äter renkalvar. Dock skulle avlivning av björnhonor med äldre ungar ha en större effekt (färre björndödade renkalvar) än avlivning av andra kategorier av björnar. Ju tidigare på våren avlivning av björnar sker, desto större blir effekten på antalet sparade renkalvar. Avlivning av björnar efter den 1 juni kan inte förväntas ha någon effekt under den aktuella kalvningssäsongen. Områdesinriktad jakt kan ha effekt, men andelen kalvar som sparas från björnpredation motsvaras av den andel med vilken björnarna i kalvningsområdet minskas. Kalvning i hägn är den förebyggande åtgärd som direkt och under en övergångsperiod kan förväntas ha störst effekt. Dock kan vissa problem med kalvning i hägn uppstå som kan behövas tas i beaktande.

Länsstyrelserna bör arbeta med kunskapsöverföring mellan länen och tillsammans med Viltskadecenter göra utvärderingar och uppföljningar av de skadeförebyggande åtgärder som vidtas. Att ta fram underlag för vilka förebyggande åtgärder som i olika situationer fungerar och vilka som inte gör det är ett viktigt led för att kunna identifiera eller utesluta annan lämplig lösning vid exempelvis en skyddsjaktsansökan.

Med hjälp av förvaltningsverktyget ska skadorna för renskötelsen begränsas så att de hamnar under den av riksdagen antagna toleransnivån på ett sätt som har så små konsekvenser för rovdjursstammarna som möjligt (prop. 2012/13:191 s. 65). Riskmodellen, som utgör en integrerad del av förvaltningsverktyget, är i dagsläget inte utvecklad och anpassad till svenska förhållanden. Det är därför lämpligt att samrådsprocessen under den första tiden bland annat inriktas mot att klargöra och

få underlag till att kunna avgöra var renarna befinner sig under olika delar av året i respektive län och i respektive sameby. Denna parameter behöver inkluderas i den svenska versionen av riskmodellen och är en förutsättning för det förestående arbetet när riskmodellen väl är anpassad till svenska förhållanden.

3.2.6. Särskilt om "särskilt sårbara områden"

Beslut rörande förvaltningen av stora rovdjur bör basera sig på god kunskap om regionala förhållanden. Regionala förvaltningsplaner för björn, varg, järv, lodjur och kungsörn bör därför inkludera bedömningar av om det finns områden inom länet som är särskilt sårbara för förekomst av stora rovdjur. I propositionen En hållbar rovdjurspolitik pekas olika sådana områden ut. Exempel på särskilt sårbara områden kan vara renskötselområdets kalvningsland under kalvningsperioden, områden med traditionellt fäbodbruk under betessäsongen, områden med särskilt hög täthet av tamdjursbesättningar, samt skärgårdsöar med frigående betesdjur. Andra områden som kan vara särskilt sårbara för skador orsakade av just björn är renarnas kalvningsland där björnar kan döda många renkalvar under en begränsad tid på våren.

De regionala förvaltningsplanerna bör innehålla överväganden i frågan om det finns områden inom länet där förekomst av stora rovdjur sannolikt kommer att orsaka allvarliga skador och om så är fallet beskriva dessa och vilka förebyggande åtgärder som har vidtagits alternativt kan vidtas där. Uppgifter om bland annat områdenas särskilda värden, de risker som förekomst av stora rovdjur medför och möjligheter att förebygga skador av rovdjur, bör redovisas.

3.2.7. Särskilt om björnmöten och björnar nära bebyggelse

Risken för människor att skadas av brunbjörn är liten i Skandinavien, även om olyckor förekommer (Sahlén 2013). Forskning visar att incidenter där människor skadats av björn har ökat i relation till antalet skjutna björnar och ökande björnpopulationsstorlek, men att det sambandet endast är signifikant när det gäller beväpnade personer. De flesta av de beväpnade personerna som skadades var vid skadetillfället ute på jakt, och de vanligaste förklarande faktorerna var närvaro av hundar och förekomst av iden, eftersom tidpunkten för incidenterna huvudsakligen sammanföll med björnens idesgångsperiod (Sahlén 2013). Att öka medvetenheten om riskerna hos de som är ute och jagar den här tiden på året, framförallt älgjägare, är ett sätt att bidra till att undvika riskfyllda björnmöten. Ett annat sätt är att fortsatt rekommendera jägare som jagar i björnområden att årligen avlägga ett skytteprov kallat Björmpasset.

Vid möten mellan björn och obehäpnade människor händer det mycket sällan att människor skadas. De gånger där det ändå har skett har björnen förmodligen oftast blivit överraskad av människan, vilket kan förklara det aggressiva beteendet. Information från länsstyrelsen till allmänheten om hur man kan undvika att överraska björnar är viktig i detta sammanhang.

De regionala förvaltningsplanerna bör konkretisera länsstyrelsernas hantering av närgångna björnar och samverkan med polis om björnar blir alltför närgångna och en fara för allmänheten. Viltskadecenter utarbetar för närvarande en vägledning för bedömning av åtgärder vid olika typer av närgånget beteende från stora rovdjur och kan framöver bidra till länsstyrelsernas utarbetande av regionala strategier.

Björnar nära bebyggelse upplevs ofta som problematiska för att de kan orsaka skador, men framförallt för att det kan skapa oro och rädsla hos människor (se vidare (4.2 Människan och björnen). Ett viktigt inslag för att förebygga förekomsten av närgångna björnar vid bebyggelse är att avlägsna födoämnen som kan locka björnar till platsen. Länsstyrelserna och intresseorganisationer så som Fäbodbrukarnas riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Jägarförbundet och Jägarnas Riksförbund bör samverka för rutiner och information som gör att slaktrester, kadaver, trafikdödade djur och annat avfall omhändertas på ett sätt som inte lockar rovdjur till tamdjur eller bebyggelse.

Ny forskning har dock visat att det generellt inte är födoämnen i sig som är orsaken till att björnar närmar sig bebyggelse, utan dominanshierarkier bland björnarna (Elfström 2013). Att björnar uppehåller sig vid bebyggelse är därför i sig inget "onaturligt" beteende, men man bör ändå betänka att lättillgänglig föda i form av sopor, kvarlämnade fågelbord, fallfrukt eller annat avfall kan bli en orsak till att björnar stannar kvar nära bebyggelse när de väl har kommit dit. Särskilt under vår och höst bör länsstyrelsen uppmärksamma allmänheten på att rapportera in närgångna björnar eftersom björnar snabbt lär sig var de kan finna föda och därmed kan börja upplevas som ett problem.

Då rapporter från allmänheten inkommer till länsstyrelsen gällande närgångna rovdjur är dokumentation av händelserna viktig, liksom en tydlig plan och arbetsordning för hanteringen av sådana situationer.

3.3. Delmål 3: Ökat förtroende för förvaltningen

Naturvårdsverkets bedömning är att en förvaltning som uppfattas som handlingskraftig och begriplig av allmänhet, berörda myndigheter och intressegrupper, också uppfattas som trovärdig och legitim. Även graden av delaktighet genom dialog och möjlighet att påverka förvaltningen kan inverka på människors förtroende eftersom många människor i sin vardag direkt kan beröras av de beslut som fattas inom rovdjursförvaltningen.

Enligt Johansson och Karlsson (2011) skiljer sig rädslan för björn från rädslan för varg. Rädslan för björn är starkare kopplad till hur man uppfattar björnen som art medan rädslan för varg har en starkare koppling till bristande tilltro till myndigheternas agerande. Slutsatsen av studien är att åtgärder för att minska rädsla

för varg i första hand bör vara inriktade på att skapa förtroende för förvaltande myndigheter.

För att öka förtroendet krävs enligt Naturvårdsverket att förvaltningen är faktabaserad, transparent och genomsyras av en kontinuerlig samverkan med och mellan enskilda individer, verksamheter och myndigheter, både nationellt och regionalt. Även de förvaltande myndigheternas tillgång till resurser för att snabbt kunna agera till exempel vid rovdjursangrepp är av största vikt för förtroendet.

En pålitlig övervakning av rovdjursstammarnas status samt forskningsunderlag kring rovdjur och rovdjursförvaltning inför beslutsfattandet bedöms vara avgörande komponenter för trovärdigheten av förvaltningssystemet.

Förtroendet för förvaltningen av rovdjur bedöms också kunna öka när skador förebyggs i ett så tidigt skede som möjligt. Därför läggs idag stora resurser på skadeförebyggande åtgärder och åtgärder för att motverka närgångna rovdjur och förhindra allvarlig skada. Om skada ändå uppstår finns sedan länge ett utvecklat system med ekonomisk ersättning för de direkta skador som uppkommit (se vidare 4.3.6 Viltskadersättningssystemet).

Socioekonomiska aspekter i rovdjursförvaltningen utgår från rovdjurens sociala och ekonomiska påverkan på förutsättningar för människors verksamhet och vardag. Det kan innebära kostnader och nyttor med avseende på rovdjursförekomst, exempelvis rovdjursturism och rovdjursjakt, skador med konsekvenser för olika näringar, människors rädsla för rovdjur, rovdjurens påverkan på natur- och kulturvärden så som renskötsel och fåboddrift, samt möjligheter till övrig jakt och hur attraktiv landsbygden upplevs (se vidare 2.2.3”... och socioekonomisk hänsyn tas”).

Risken för olägenheter och socioekonomiska konsekvenser kan öka i områden där förekomsten av björnar är mer koncentrerad. En minskad förekomst av björnar i dessa områden kan bidra till att konflikten mellan människa och björn minskar och att toleransen för björn därmed ökar.

Licensjakt i Sverige bedöms av Naturvårdsverket som en effektiv, kontrollerbar och hållbar del av en aktiv björnförvaltning om den sker i begränsad omfattning. Licensjakt kan tillsammans med andra åtgärder såsom bidrag och ersättningar för skador samt samråd och information, bidra till att minska konflikter mellan människa och björn. När inventeringar visar att stammen ligger över det nationella referensvärdet kan licensjakt utgöra en av flera åtgärder i förvaltningen för att minska risken för socioekonomiska konsekvenser.

Naturvårdsverkets bedömning är att länsstyrelsernas regionala mål för förvaltningen av rovdjur bör inkludera ett tydligt socioekonomiskt resonemang avseende såväl näringar, fritidsintressen som kulturellt betingade verksamheter.

3.3.1. Preciseringar av delmålet

Nedanstående preciserade mål bör nås under förvaltningsperioden.

- Andelen personer som anger att de alltid eller ofta känner rädsla eller oro vid utevistelse i områden med björn har minskat med 10 % jämfört med andelen i tidigare genomförda undersökningar
- Större andel av befolkningen tolererar att ha stora rovdjur i närområdet jämfört med andelen i tidigare genomförda undersökningar.
- Större andel av befolkningen har förtroende för förvaltande myndigheter jämfört med andelen i tidigare genomförda undersökningar.
- Samrådsprocessen för uppföljning och revidering av förvaltningsplanerna för de stora rovdjuren upplevs som legitim och inkluderande. De intressen som berörs har deltagit i revideringen och planerna upplevs som rättvisande.
- Länsstyrelsernas regionala mål för förvaltningen av stora rovdjur inkluderar ett tydligt socioekonomiskt resonemang avseende såväl näringar, fritidsintressen som kulturellt betingade verksamheter. Målen är mätbara och med tydliga åtgärder för genomförande och uppföljning.

3.3.2. Åtgärder för att nå delmålet

- Naturvårdsverket utvecklar under förvaltningsperioden en tydlig struktur för samverkan med länsstyrelserna inom den regionaliserade viltförvaltningen.
- Naturvårdsverket utarbetar en plan för revidering av de nationella förvaltningsplanerna för stora rovdjur, samt samordnar processen. Inom ramen för denna process initierar Naturvårdsverket dialoger om förutsättningarna för olika näringar som påverkas av förekomst av stora rovdjur.
- Naturvårdsverket ska fortsatt lämna bidrag till länsstyrelserna för kommunikationsinsatser som rör de stora rovdjuren.
- Naturvårdsverket tar, i samverkan med länsstyrelserna och norska myndigheter, fram årliga artvisa rovdjursrapporter riktade till allmänheten.
- Naturvårdsverket utvecklar databasen för jaktbeslut som rör björn, varg, järv och lodjur så att informationen tillgängliggörs för allmänheten.

- Den myndighet som har beslutanderätt kan, när förutsättningarna är uppfyllda, besluta om licensjakt för att minska förekomst av björn i vissa områden.
- Naturvårdsverket följer de attitydundersökningar som genomförs av Lunds universitet och Sveriges lantbruksuniversitet, samt Umeå universitet och Sveriges lantbruksuniversitet.
- Naturvårdsverket utreder om relevanta data om rovdjursförekomst viltskador och rovdjursjakt bör ingå i Sveriges officiella statistik.

Särskilda åtgärder för hänsyn till tamdjurshållning och konsekvenser av rovdjuren inkluderas även i delmålet om minskade skador (se vidare 3.2 Delmål 2: Minskade skador).

3.3.3. Uppföljning av delmålet

Det preciserade målet om att andelen personer som anger att de alltid/ofta känner rädsla/oro vid utevistelse i områden med varg har minskat med 10 % jämfört med andel i tidigare genomförd undersökning kontrolleras genom den återkommande forskningsundersökning som genomförs i samarbete mellan Lunds universitet och SLU (Johansson och Karlsson 2011).

Att fler människor tolererar att ha stora rovdjur i närområdet, har förtroende för rovdjursförvaltningen och har förtroende för förvaltande myndigheter kontrolleras via de återkommande attitydundersökningarna som genomförs av Umeå Universitet och SLU i samverkan (Sandström och Ericsson 2009, Sandström m.fl. 2014) samt via undersökningen som genomförs av Lunds universitet och SLU (Johansson och Karlsson 2011).

Inventeringsarbetet utgör grunden för utvärdering och uppföljning av beslutsfattande och genomförande av åtgärder så som licensjakter. Med sina väl utarbetade metoder och kriterier är resultaten jämförbara över tid (se Naturvårdsverkets faktablad för inventeringsmetodik, Naturvårdsverket 2014b).

Ett led i att öka förtroendet för rovdjursövervakningen är att allmänheten, i och med en förändrad inventeringsmetodik och den öppna skandinaviska databasen Skandobs, kan vara mer delaktig i inventeringsarbetet och att data finns lättillgängliga för alla som är intresserade. Efter förvaltningsperiodens slut sker en uppföljning av arbetet som har genomförts när det gäller ökningen av databasens tillgänglighet för allmänheten.

För en beskrivning av uppföljningen av licensjakten efter björn, se punkt 4.4.2 Jaktens genomförande samt 4.4.3 Rapportering och prover.

3.3.4. Särskilt om socioekonomisk hänsyn

De negativa konsekvenser som förekomst av stora rovdjur kan orsaka är mer märkbara för dem som lever eller verkar i de områden där det förekommer rovdjur. För dessa människor kan förekomsten av rovdjur innebära att vardagen och livskvaliteten påverkas negativt. Exempel på detta är oro för angrepp på tamdjur, sorg och känsla av maktlöshet när tamdjur dödats, oro för barns säkerhet, olustkänsla när rovdjur uppträder nära bebyggelse och försämrade möjligheter till att ägna sig åt fritidsintressen som hundaktiviteter och jakt.

Jakten har en kulturell och social betydelse i Sverige och är en viktig del av människors livsstil. Inom jakten finns också ekonomiska värden som påverkas negativt genom till exempel minskat jaktuttag och minskade arrendeintäkter.

Socioekonomiska aspekter innefattar inte enbart rovdjurens potentiellt negativa inverkan. Till aspekterna räknas även erfarenheter och synen på rovdjur som en resurs inom exempelvis turistnäringen, som jaktbart vilt eller som en del i det rekreativvärde naturen erbjuder enskilda personer och grupper.

Hur man upplever närvaron av rovdjur i sin omgivning skiljer sig från person till person och är beroende av den enskildes situation och erfarenheter. Det finns många människor som lever i rovdjurstäta områden och som inte upplever rovdjur som något negativt. Enligt attitydundersökningar som gjorts är majoriteten av svenskarna positiva till att ha rovdjur i Sverige. Undersökningarna visar dock att inställningen till olika rovdjur kan förändras när man har direkt erfarenhet av arten i sitt närområde (se vidare 4.2.1 Människors inställning till björn och björnförekomst).

Länsstyrelserna bör på regional nivå arbeta med att föra en dialog om de socioekonomiska aspekterna inom rovdjursförvaltningen, dels inom sina respektive viltförvaltningsdelegationer men även direkt med länets medborgare genom olika kommunikativa insatser.

Large Carnivore Initiative for Europe har på EU-kommissionens uppdrag på europeisk nivå inlett en dialog med olika intressen inom rovdjursförvaltningen (se vidare 4.2 Människan och björnen)

3.3.5. Särskilt om viltförvaltningsdelegationernas roll i arbetet med socioekonomisk hänsyn på regional nivå

Förvaltningens mål är att hitta och upprätthålla en balans mellan det allmännas intresse av livskraftiga rovdjursstammar och enskildas möjlighet att bedriva såväl näringsverksamhet som fritidsintressen och kulturellt betingade verksamheter. För att nå målet om att socioekonomisk hänsyn ska tas inom rovdjursförvaltningen behöver de regionala myndigheterna inklusive viltförvaltningsdelegationerna, utifrån den nationella rovdjurspolitikens ramar och rådande lagstiftning, söka lösningar som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser samtliga berörda

intressen. Detta samtidigt som det övergripande och långsiktiga målet om rovdjursarternas gynnsamma bevarandestatus förblir säkerställt.

Det finns en risk för att olika socioekonomiska aspekter kan komma att stå emot varandra eller värderas olika beroende på vilket sätt olika verksamheter upplever sig påverkas av rovdjuren och deras förvaltning. Dialogen i viltförvaltningsdelegationerna om socioekonomisk hänsyn bör kunna ge ett beslutsunderlag som länsstyrelserna kan använda vid formulering av de regionala mål där nödvändiga kompromisser ingår.

Propositionen En hållbar rovdjurspolitik anger att:

”Utgångspunkten för en adaptiv ekosystembaserad förvaltning är att rovdjuren är en integrerad del i ett samhälle med många divergerande värden. Regionala mål för rovdjurens påverkan på näringar, kulturyttringar och övrig biologisk mångfald bör därför upprättas. Det är huvudsakligen viltförvaltningsdelegationernas uppgift att formulera dessa mål och att årligen följa upp dem inom ramen för rovdjursförvaltningen” (s. 16)

”... syftet är att skapa en väl avvägd balans mellan rovdjursförekomst och tolerabel påverkan på näringar och allmänna såväl som enskilda intressen. Utifrån dessa kunskaper kan mål ställas upp och åtgärder vidtas för att nå målen. Viltförvaltningsdelegationerna ska säkerställa att avvägningar mellan olika intressen görs i förvaltningen i enlighet med ekosystemansatsen” (s.16)

Detta innebär att de mål som anges i den nationella förvaltningsplanen bör brytas ned på den regionala nivån och anpassas efter de förutsättningar som finns där. Den regionala uppföljningen av målen bidrar till den nationella uppföljningen av målen som Naturvårdsverket genomför.

I och med den allt mer regionaliserade rovdjursförvaltningen är det länsstyrelserna med deras viltförvaltningsdelegationer som kommer att ta det regionala greppet om förvaltningen av stora rovdjur i länens regionala förvaltningsplaner. Viltförvaltningsdelegationen har därför ett långtgående ansvar för att delta i arbetet med formulering och vidareutveckling av regionala mål. Ledamöternas återkoppling mellan det egna intresset och viltförvaltningsdelegationen är viktig för att säkerställa den regionala och lokala förankringen av de regionala förvaltningsplanerna och de åtgärder som föreslås i dessa.

Viltförvaltningsdelegationerna utgör en avgörande koppling mellan förvaltande myndigheter och berörda grupper och enskilda individer. Delegationerna är numera en självklar del i den regionala förvaltningen. Länsstyrelserna bör ytterligare betona varje ledamots långtgående ansvar för att den dialog som förs och de beslut som fattas i viltförvaltningsdelegationen kommuniceras till det egna intresset och de organisationer som ledamoten representerar i delegationen. På samma sätt är det

av stor vikt att regionala intressens samlade synpunkter kring viltförvaltningsdelegationens frågor återförs till delegationen av respektive ledamot.

Den ansvariga länsstyrelsen bör eftersträva att hitta en mötesform för delegationen som skapar goda förutsättningar att föra en reflekterande dialog om socioekonomiska aspekter i det egna länet. Den regionala förvaltningsplanen är sedan det verktyg som bör förmedla de regionala ställningstagandena.

Länsstyrelserna bör också tillsammans med sina viltförvaltningsdelegationer sträva efter att hitta arbetsformer som utökar och underlättar möjligheten för de som inte finns representerade i delegationerna att komma till tals. Detta kan exempelvis göras genom aktiv information till berörda om att synpunkter kan framföras till en representant i delegationen. Respektive ledamot ansvarar sedan för att synpunkterna kommer till viltförvaltningsdelegationens kännedom.

3.3.6. Särskilt om licensjakt

Vid riksdagens beslut om En hållbar rovdjursförvaltning år 2013 bedömdes alla de stora rovdjuren ha gynnsam bevarandestatus eftersom de alla antalsmässigt låg över referensintervallen samt fanns inom beslutade utbredningsområden.

Under den aktuella förvaltningsperioden som den nationella förvaltningsplanen redogör för kan det dock hända att en arts bevarandestatus går från gynnsam till icke gynnsam, exempelvis om aktuella inventeringsresultat gällande antal och utbredning visar att referensvärdet för arten understigs.

Den senaste beståndsuppskattningen av björnstammen visar att antalet björnar minskat, men att de fortsatt ligger långt över referensvärdet för gynnsam bevarandestatus.

Den beslutade toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 %. Detta tillsammans med de, i tid, förskjutna effekterna av ett ökat jaktligt uttag av björn de senaste 10 åren kommer troligen att leda till en fortsatt uppbromsning av tillväxttakten och en minskning av björnpopulationen under förvaltningsperioden. En viss försiktighet i beslut om tilldelning är därför lämpligt (Bischof och Svensson 2009).

På vissa håll i landet där björntätheten är hög är en minskning av stammen önskvärd, förutsatt att detta inte påverkar björnstammens gynnsamma bevarandestatus. När länet bedömer att jakt är nödvändigt kan licensjakt som förvaltningsmetod användas, om förutsättningarna för jakten i övrigt är uppfyllda. Licensjakt ska inte ses som en akut eller tillfällig lösning. Den ska inte heller på något sätt ses som den enda åtgärd som ska användas och utvecklas inom förvaltningen.

Generellt för att kunna fatta beslut om licensjakt ska andra lämpliga lösningar än licensjakt saknas och jakten ska inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för björnen. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning, samt ske selektivt och under strängt kontrollerade former (23 c § jaktförordningen). I artikel 16 i art- och habitatdirektivet anges bland annat att en medlemsstat får göra undantag från förbudet mot att avsiktligt döda arter som kräver noggrant skydd för att under strängt kontrollerade former, selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd. Den begränsade mängden fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Beslut om licensjakt på rovdjur kan tas av länsstyrelser som delegerats rätten att ta sådana beslut (24 a § jaktförordningen). Utan sådan delegering är det Naturvårdsverket som är beslutande myndighet. Naturvårdsverket har möjlighet att delegera beslutaderätten om antalet föryngringar i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna.

Utrymmet för uttag genom licensjakt (användning av undantaget i artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet) är beroende av den aktuella artens status och populationsnivå. Det går således inte att avgöra någon absolut siffra utan uttaget kan variera beroende på vilken art som berörs.

Det är ett regionalt ansvar att bedöma utrymmet för licensjakt i länet. Vid denna bedömning är det av stor vikt att beakta det nationella referensvärdet i syfte att säkerställa att det inte äventyras, se 23 c § jaktförordningen om att jakten inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Den licensjakt som beslutas av länen får således inte innebära att antalet föryngringar i Sverige understiger besluta referensvärde för björn. De regionala miniminivåerna är en fördelning av det nationella referensvärdet och är den lägsta nivå som förvaltningen i länet ska syfta till att upprätthålla enligt 4 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Vid beslut om licensjakt måste kriterierna för licensjakt enligt 23 c § jaktförordningen vara uppfyllda.

Vid en regional bedömning av jaktuttag bör länsstyrelserna samverka med varandra och med Naturvårdsverket och forskningen för att få en samlad bild av den förestående jaktens effekter och konsekvenser. Populationsmodeller kan användas för detta.

Large Carnivore Initiative for Europe har på EU-kommissionens uppdrag tagit fram riktlinjer för förvaltningsplaner på populationsnivå för stora rovdjur (Linnell m.fl., 2008). Riktlinjerna antogs av EU-kommissionen sommaren 2008 och de kan enligt kommissionens bedömning ligga till grund för inriktningen av rovdjursförvaltningen inom EU. I riktlinjerna anges bl.a följande om möjligheterna till jakt:

”From a conservation point of view there is no principle reason why large carnivore populations cannot tolerate some levels of lethal control or be managed under the same type of harvest system as wild ungulates or game birds, provided that the harvest is well managed. Proper management in this case requires effective monitoring of the population size, the setting of appropriate quotas and hunting seasons, and careful enforcement of these regulations. In other words, if properly organized, well managed harvest can potentially be sustainable.--- In summary, Article 16 provides a scope for permitting the use of lethal control, and even the maintenance of traditional hunting activities for annex IV species as long as the three conditions can be met.” (s. 25, 27)

Vid varje enskilt tillfälle ska alltså en bedömning av annan lämplig lösning samt bedömning om upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus göras av beslutande myndighet. Även övriga kriterier för licensjakten (att hänsyn tas till stammarnas storlek och sammansättning samt att jakten sker selektivt och under strängt kontrollerade former) ska bedömas. Denna analys ska framgå i beslutet som fattas och besluten ska vara väl motiverade. Licensjakt ska inte ses som en akut eller tillfällig lösning. Den ska inte heller på något sätt ses som den enda åtgärd som ska användas och utvecklas inom förvaltningen.

Se vidare resonemang i kunskapsdelen, 4.4.2 Jaktens genomförande.

3.4. Delmål 4: Ingen illegal jakt på björn

Den senaste rovdjursutredningen Mål för rovdjuren (SOU 2012:22) anger att en omfattande illegal jakt på de stora rovdjuren alltså pågår och att denna jakt står för en stor del av arternas dödlighet. Illegal jakt kan i många fall innebära djurplågeri, genom bland annat utdragen förföljelse med motorfordon och skadeskjutningar som inte följs upp med eftersök. Det finns idag ett behov av att utveckla en metod för att mäta omfattningen av den illegala jakten på björn i Sverige (se även 4.1.1 Illegal jakt). Även simuleringar kan behövas för att kunna klargöra den illegala jaktens totala omfattning.

Att öka förtroendet för förvaltningen av rovdjur kan vara ett verktyg för att minska den illegala jakten. Det är därför viktigt att arbeta för att stärka förtroendet för förvaltningen av detta skäl och återkommande utvärdera hur detta påverkar den illegala jaktens omfattning.

Både försök och förberedelse till grovt jaktbrott eller jakthäleri avseende de stora rovdjuren är sedan den 1 juli 2011 straffbara enligt 46 a § jaktlagen (1987:259). Denna förändring i lagstiftningen ger polis och åklagare ökade möjligheter att i ett tidigare skede ingripa för att beivra de grova jaktbrotten.

Samtliga rovdjursutredningar har framfört att samarbetet mellan länsstyrelse, polismyndighet och åklagarmyndighet behöver stärkas. Ett led i detta arbete är att en samverkansgrupp mot illegal jakt på stora rovdjur etablerats efter initiativ från WWF. Gruppen består av representanter för länsstyrelse, polismyndighet och åklagarmyndighet samt Världsnaturfonden, Naturvårdsverket, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, Statens Kriminaltekniska Laboratorium, Naturhistoriska Riksmuseet och Viltskadecenter. Gruppens syfte är att öka samverkan mellan berörda myndigheter och att öka kunskapen om detta problemfält. Gruppen har arrangerat nationella seminarier om arbetet mot illegal jakt på stora rovdjur åren 2005, 2007, 2011 och 2014.

För det fortsatta arbetet med att förebygga jaktbrott är det viktigt att myndigheterna också samverkar med jägarorganisationerna och med Sametinget.

3.4.1. Precisering av delmålet

Nedanstående preciserade mål bör nås under förvaltningsperioden.

- Berörda samhällsinstanser fortsätter arbeta för att avsevärt minska den illegala jaktens omfattning.

3.4.2. Åtgärder för att nå delmålet

- Naturvårdsverket ger relevanta forskare i uppdrag att uppskatta/beräkna den illegala jakten för samtliga stora rovdjur.
- Naturvårdsverket fortsätter att delta i samverkansgruppen mot illegal jakt tillsammans med länsstyrelser, Brottsförebyggande rådet, polis, Tullverket, Rikspolisstyrelsen, m fl. för att effektivisera arbetsformer och samverkan i syfte att förhindra illegal jakt
- Berörda aktörer, så som Naturvårdsverket, länsstyrelse, polismyndighet med flera fortsätter att utreda och konkretisera rollfördelningen gällande ansvar och befogenheter hos myndigheter för hanteringen av förekomst av illegal jakt.
- Naturvårdsverket och länsstyrelserna initierar dialoger om illegal jakt med jägarorganisationerna och Sametinget.
- Länsstyrelserna bör verka för att tillsammans med polisen i länet utarbeta en regional strategi för arbetet mot illegal jakt på stora rovdjur. Strategin bör redovisas i de regionala förvaltningsplanerna.
- Naturvårdsverket följer arbetet och resultatet av Sveriges lantbruksuniversitets forskningsprojekt om illegal jakt (SLU 2014)

3.4.3. Uppföljning av delmålet

Det finns efter förvaltningsperiodens slut en modell för framtagna värden som speglar hur utbredd den illegala jakten är i Sverige. Modellen har tagits fram av berörda forskare. Genom detta skapas en möjlighet att framöver göra kontinuerliga uppföljningar av den illegala jaktens utveckling och analysera hur arbetet att minska denna fortgår.

I de regionala förvaltningsplanerna finns det strategier för samarbetet kring illegal jakt inom länet. Naturvårdsverket följer upp arbetet med den regionala förvaltningen, bland annat genom att undersöka om det finns utarbetade rutiner mellan polis och länsstyrelse för arbetet med att förebygga och hantera den illegala jakten regionalt.

4. Kunskapsunderlag för förvaltningen av björn

Denna del av förvaltningsplanen utgör kunskapsunderlag för förvaltningen och redovisar bl.a artens utveckling och status, skadebild, artens betydelse för människor och vilka juridiska ramar som gäller för förvaltningen. Syftet med kunskapsunderlaget är att förtydliga de faktiska förutsättningar som de fyra delmålen vilar på samt vilket löpande arbete som sker inom rovdjursförvaltningen, exempelvis beståndsbevakning och skadeförebyggande arbete.

En sammanfattning av kunskap om den skandinaviska brunbjörnens ekologi finns framtagen av Swenson m.fl. (2010). En populär sammanställning av kunskapsstatus, biologi och historik finns framtagen av Sørensen (2012). Björklöf (2010) har sammanställt en bok om björnar som starkare fokuserar på kulturhistoriska aspekter. På Björnprojektets hemsida (www.bearproject.info) listas en lång rad publikationer med forskningsrön.

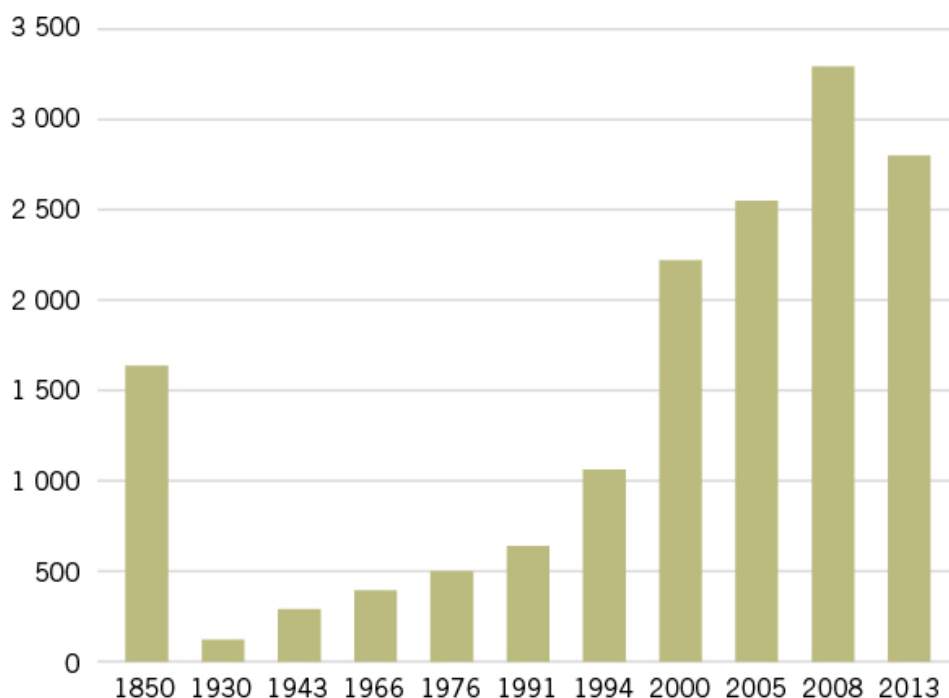
4.1. Den svenska björnstammen

4.1.1. Björnstammens utveckling och storlek

Kunskapen om antalet björnar är idag god, jämfört med de uppskattningar som finns för tidigare perioder. Nedanstående beskrivning av björnstammens historiska utveckling fram till slutet av 1990 talet grundar sig på bedömningar och uppskattningar gjorda av det Skandinaviska björnprojektet. Se till exempel Kindberg m.fl. 2009, Swenson m.fl. (2010) och Kindberg och Swenson (2014).

BJÖRNSTAMMEN DÅ OCH NU

Fram till och med 1600-talet fanns brunbjörnen spridd över hela Sverige, förutom Gotland. Populationens numerär och utbredning minskade därefter och under 1700-talet började björnen försvinna från de södra delarna av landet. Brunbjörnen har sedan 1800-talet både genomgått en kraftig nedgång och en stark återhämtning i Sverige. Figur 3 illustrerar björnstammens bedömda utveckling i Sverige sedan 1850.



Figur 3. Den historiska utvecklingen av björnstammen i Sverige, enligt olika populationsuppskattningar (Schneider 2011, Kindberg och Swenson 2014). Sedan början av 2000-talet beräknas stammens storlek med nyare metoder bland annat baserad på DNA-analyser av björnsplinning samt årliga uppgifter ifrån den s.k. björnobsen (se nedan under inventering av björn).

Under början och mitten av 1800-talet var brunbjörnen spridd över stora delar av Skandinaviska halvön, dock med varierande täthet. Den skandinaviska populationen uppskattas ha bestått av 4700 – 4800 individer vid 1850-talet, varav cirka 65 % fanns i Norge. Målet med den dåtida rovdjurspolitiken var att rovdjuren skulle utrotas för att skydda tamboskapen. En intensiv jakt ledde till en kraftig minskning av björnstammen och björn förekom därefter endast i otillgängliga, nordliga skogs- och fjällområden. Läget för den Skandinaviska björnstammen var kritiskt vid slutet av 1800-talet. Björnen fridlystes 1912 på kronomark och 1927 i hela Sverige. År 1942 beräknades populationen uppgå till 294 björnar och björnstammen ökade uppskattningsvis med 1,5 % per år fram till 1993. Situationen i Norge var annorlunda. Skottpengar på björn utbetalades fram till 1973 och den ursprungliga, reproducerande norska björnstammen försvann med största sannolikhet under 1980-talet.

Skandinaviska björnprojektet beräknade att medeltillväxten i den svenska björnstammen under perioden 1998-2007 var ca 4,5 % per år. Ökningstakten var dock olika mellan länen och varierade mellan 0 % och 10 % per år.

Populationsberäkningen från 2008 visade på cirka 3 300 individer (mellan 2 968 och 3 667 individer) i Sverige. Därtill finns något hundratal björnar i Norge. Enligt en norsk studie fanns det 2009 minst 132 björnar söder om Finnmark i Norge, men en del av dem fanns på gränsen mellan länderna och kan även vara inräknade i de

svenska siffrorna. Den sammanlagda skandinaviska populationen bedömdes då vara cirka 3400 individer (SOU 2011:37).

Den senaste populationsberäkningen från våren 2014 tyder på att björnstammen minskar. Populationsberäkningarna anger att det 2013 fanns omkring 2 800 björnar i Sverige. Enligt norska data fanns det 2013 minst 148 björnar i Norge, men en del av dem fanns på gränsen mellan länderna och kan även vara inräknade i de svenska siffrorna. Tillväxttakten mellan 2008 och 2013 tyder på en nedåtgående trend för björnstammen i Sverige under denna period med i genomsnitt 3,2 % per år. Den negativa trenden beror på att björnstammen minskar i Norrbottens och Jämtlands län med runt 8 % respektive 7 % per år (Kindberg och Swenson 2014).

En trolig förklaring till björnstammens negativa trend är att både licensjakt och skyddsjakt på björn har ökat sedan 2005. Den negativa populationstrenden är statistiskt säkerställd men det råder viss osäkerhet kring storleken på denna. Osäkerheten finns eftersom basen för beräkningarna, björnobservationerna under älgjakten, kan ha förändrats. Under senare års licensjakter har en allt större andel av björnarna fällts redan innan älgjaktens början, vilket gör att många fällda björnar inte längre ingår i björnobsen.

Det totala antalet björnar i Sverige presenteras på Naturvårdsverkets hemsida <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-bjorn/>

REPRODUKTION OCH DÖDLIGHET

Reproduktion och dödlighet är två viktiga faktorer som styr dynamiken i björnpopulationen och därmed den långsiktiga överlevnaden av arten i Sverige. Här nedan beskrivs hur olika parametrar i björnens livshistoria ser ut i Skandinavien. Nilsson (2013) har använt sådana parametrar för att modellera björnstammens utveckling under olika förutsättningar och för att bedöma populationens sårbarhet (se under punkt 4.1.4 Björnstammens status). Det förefaller som att Nilsson i sina simuleringar ofta har använt det lägre värdet i intervall som presenteras för olika variabler här nedan.

Reproduktion

De flesta svenska björnhonorna reproducerar sig för första gången vid 4-6 års ålder i den södra delen av utbredningsområdet och 5-7 års ålder i norr. Björnhonor är mest produktiva, det vill säga får flest överlevande ungar, mellan 9 och 20 års ålder. Efter 20 års ålder minskar produktiviteten och efter cirka 28 års ålder upphör honans reproduktionsförmåga. Honor i norra Sverige fortplantar sig oftast senare än honor i mellersta Sverige. Yngre honor föder färre och lättare ungar än äldre. Björnhonar blir könsmogna vid 3-4 års ålder men reproducerar sig oftast första gången vid 10-11 års ålder. Brunsten infaller i perioden maj-juli, men björnungarna föds inte förrän vid slutet av december eller början av januari.

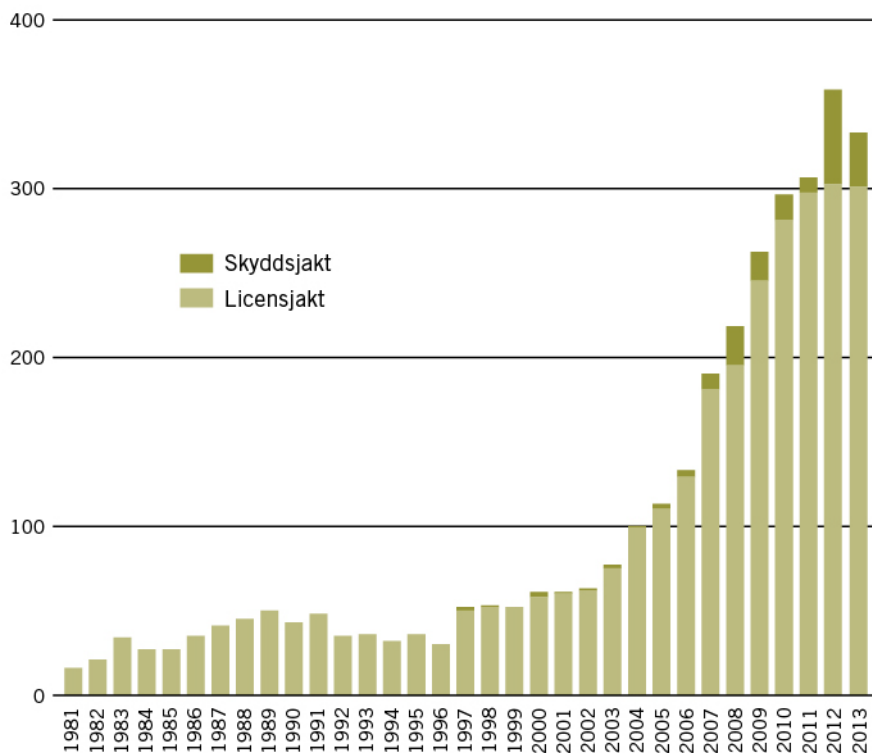
Honorna fortplantar sig vanligen med 2–3 års intervall. Honan får normalt 1–4 ungar och ungarna ges di det första året. I norr följer cirka 50 % av ungarna modern tills de är 2,5 år gamla, medan de övriga separerar tidigare och i sällsynta fall ett år senare. I de södra delarna av utbredningsområdet separerar vanligen (i 85 % av fallen) honan från ungarna då ungarna är ca 1,5 år gamla. I övriga fall sker detta först vid 2,5 års ålder. Under de senaste åren har tendensen varit att fler ungar lämnar honan först vid 2,5 års ålder. Honornas genomsnittliga ålder vid första reproduktionen och det genomsnittliga intervallet mellan kullar påverkar björnstammens tillväxt.

Dödlighet

Dödligheten för björn är högst under det första levnadsåret. I Skandinavien dör ca 40 % av årsungarna under det första året. Runt 80 % av dessa dör under parningssäsongen, mest troligt som ett resultat av sexuellt selekterad infanticid (dvs. björnhonar dödar ungar som inte är egen avkomma för att kunna fortplanta sig med björnhonan). I björntäta områden är graden av infanticid högre än i glesa bestånd, vilket kan påverka tillväxttakten märkbart. Fjölårsungar har lägre dödlighet än årsungar, men även i denna grupp dör de flesta under parningssäsongen, sannolikt dödade av andra björnar.

Den vanligaste dödsorsaken bland vuxna björnar är legal jakt (se figur 10). Björnar dör även till följd av kollision med bil eller tåg. Under 2013 dödades sju björnar i trafikolyckor³

³ Enligt uppgift från Statens veterinärmedicinska anstalt.



Figur 4. Antal fällda björnar under licensjakt och skyddsjakt 1981-2013. Källa: Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA).

Illegal jakt

Omfattningen av dödsfall orsakade av illegal jakt under perioden 1984-2010 har uppskattats med hjälp av data från totalt 305 sändarförsedda djur (Swenson m.fl., 2011). Resultaten antyder att den årliga dödligheten orsakad av illegal jakt var 0,1-0,6 % i det sydliga utbredningsområdet och 2,3-3,1 % i det nordliga. Det konstateras dock att omfattningen av den illegala jakten på björn inte varit så stor att den allvarligt påverkat populationsutvecklingen i Sverige. Illegal jakt är dock, i likhet med annan illegal verksamhet, ett grundläggande samhällsproblem och kan påverka rovdjursstammarna lokalt. Det är av stor vikt att identifiera områden där det eventuellt förekommer hög frekvens av illegal jakt för åtgärd.

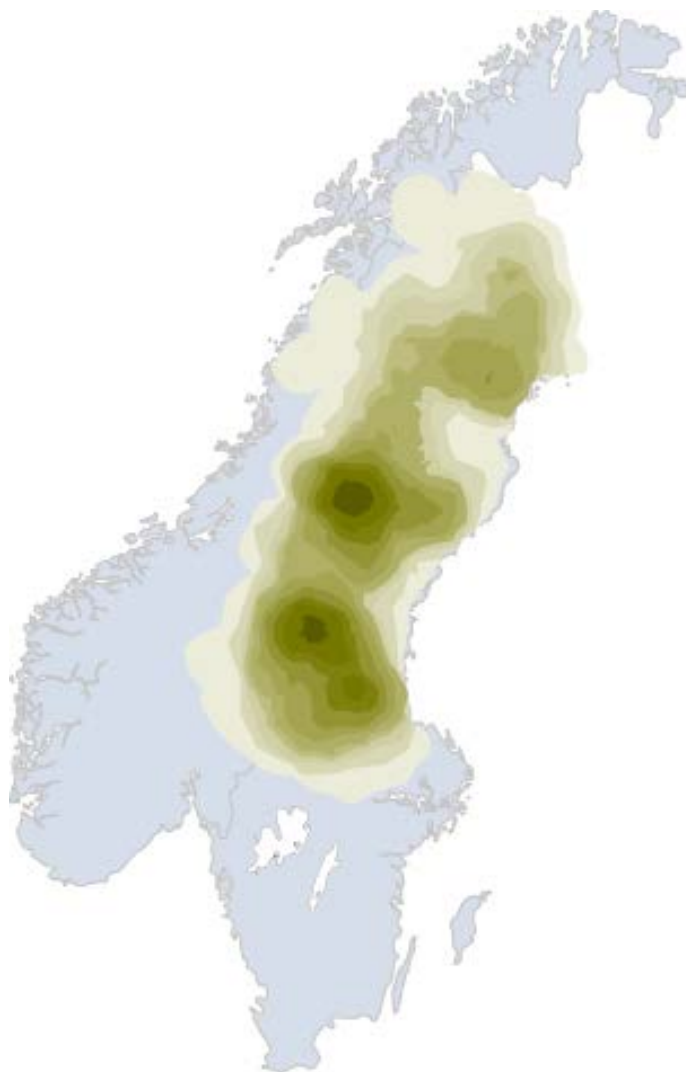
4.1.2. Björnstammens utbredning

SPRIDNING OCH UTVANDRING

Brunbjörnen förekommer allmänt i Sverige från Dalarnas och Gävleborgs län och norrut (figur 11). Den förekommer också på motsvarande breddgrader på norska sidan av gränsen och likaså i Finland. Utbredningen i Skandinavien har varit koncentrerad till fyra kärnområden där honorna i huvudsak funnits: ett sydligt område i Härjedalen (södra Jämtlands län), Dalarna och Gävleborgs län, ett mellanområde i norra Jämtland, Västernorrlands och Västerbottens län och två nordliga i Norrbottens län. Med en ökande populationsstorlek har dock gränserna mellan kärnområdena gradvis utplånats, även om utbytet mellan de två sydligaste populationerna inte omfattar honor (SOU 2011:37)

Den tätaste björnstammen i Sverige finns i kärnområdena för reproduktion. Unga honor sprider sig maximalt 80 km från mammans hemområde, och 60 % stannar kvar i anslutning till moderns hemområde. Unga hanar kan däremot vandra över 500 km. Hemområdesstorleken varierar mellan cirka 60 och över 700 km² beroende på vilken kategori av björn det rör sig om och var i landet det är. Hemområdesstorleken ökar med sjunkande björntäthet.

Björnens utbredningsområde i Skandinavien utvidgas långsamt mot den svenska ostkusten och söderut i Sverige samt in i Norge. Björnstammen minskar däremot i delar av de svenska fjällområdena (SOU 2011:37).



Figur 5. Björnens utbredning i Sverige och Norge. Kartan är baserad på insamlade spillningsprover under den senaste genomförda inventeringen 2013 och visar tätheten av björn. Ju mörkare färg, desto högre täthet. Källa: Skandinaviska björnprojektet.

4.1.3. Björnstammens genetik

Det finns två genetiska linjer av mitokondriellt DNA hos björn i Sverige och gränsen mellan dessa linjer ligger i centrala Jämtlands län. Detta DNA nedärvs bara från honorna till avkomman och speglar alltså genetisk historik på honornas sida. Det tyder på två skilda kolonisationsvägar efter den senaste istiden - en från nordost och en från söder. Den nordliga linjen är närmast släkt med björnar i Finland och Ryssland. Björnarna i den södra linjen, dvs. björnarna i Dalarna, Härjedalen, Hälsingland och Hedmark i Skandinavien liknar mitokondriellt närmast björnar i Pyrenéerna och de Kantabriska bergen i Frankrike och Spanien.

Även om den skandinaviska björnpopulationen var mycket liten under första halvan av 1900-talet är idag inga genetiska problem kända i populationen. Trots uppdelningen i två delpopulationer anses det idag inte nödvändigt att vidta några särskilda förvaltningsåtgärder och delpopulationerna betraktas och hanteras som tillhörande en och samma skandinaviska population. Inriktningen är att delpopulationerna ska växa ihop och att antalet björnhonor ska öka i gränsområdet.

Det genetiska utbytet mellan områden med björn i Sverige och angränsade delar av Norge är högt, i och med att en del björnar rör sig på båda sidor om gränsen. Det är oklart hur omfattande det genetiska utbytet är mellan den västliga skandinaviska björnstammen och den östliga så kallade karelska björnstammen i norra Norge, Finland och västra Ryssland. Nyare undersökningar tyder på att utbytet är begränsat (Schregel m.fl. 2012, Kopatz m.fl. 2014).

Björnstammens genetiska status i de olika delpopulationerna i Sverige samt det genetiska utbytet mellan delpopulationer inom landet och mellan länderna bör följas upp på en mer regelbunden basis.

4.1.4. Björnstammens status

ARTENS STATUS PÅ DE NATIONELLA OCH GLOBALA RÖDLISTORNA

I den svenska rödlistan anges björnens status som livskraftig (LC) (Gärdenfors 2010). Internationella naturvårdsunionen (IUCN) klassificerar brunbjörnen i kategorin "least concern". Klassificeringen innebär att arten inte är globalt hotad eller rödlistad.

ARTENS STATUS I FÖRHÅLLANDE TILL ART- OCH HABITATDIREKTIVET

Björnen är listad i bilaga 4 i art- och habitatdirektivet, vilket innebär att arten kräver strikt skydd.

Begreppet gynnsam bevarandestatus är centralt i art- och habitatdirektivet. Det definieras i artikel 1 i direktivet. En arts bevarandestatus är summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom medlemsstaternas europeiska territorium.

Bevarandestatusen anses gynnsam när:

1. den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av dess livsmiljö,
2. artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid och
3. det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt⁴.

Enligt direktivets artikel 17 ska medlemsstaterna vart sjätte år rapportera genomförandet av direktivet. Rapporteringen omfattar bland annat en bedömning av bevarandestatusen för de arter som är listade i bilaga 4 till direktivet, dvs. bland annat björn. Nästa rapporteringsår är 2019

Medlemsstaterna ska även ange referensvärden för utbredningsområde och populationsstorlek för dessa arter. Dessa referensvärden får inte sättas lägre än utgångsläget när direktivet trädde i kraft. För Sveriges del innebär det inträdet i EU den 1 januari 1995. Referensvärdet för utbredningsområdet är det område som krävs för att arten ska kunna bibehålla eller återfå gynnsam bevarandestatus. Det ska vara tillräckligt stort för att tillåta långsiktig överlevnad av arten. Referenspopulation är den populationsstorlek som bedöms vara minimum för att på lång sikt garantera artens livskraftighet.

EU-kommissionen har tagit fram två olika riktlinjedokument; generella riktlinjer för bedömning av och rapportering enligt direktivets artikel 17⁵ samt riktlinjer för populationsbaserade förvaltningsplaner för stora rovdjur (Linnell m.fl. 2008). I riktlinjerna för bedömning och rapportering enligt direktivets artikel 17 anges att om det finns motstridiga skrivningar mellan de två riktlinjedokumenten ska artikel 17-riktlinjerna ges prioritet: "Guidance has been published by the European Commission for large carnivores... and this may be a source of information but that guidance was produced from a management perspective. For reporting under Article 17, in cases of conflicting advice, the guidance given in these guidelines takes priority". I delbetänkandet Rovdjurens bevarandestatus redogörs ingående för de olika riktlinjerna (SOU 2011:37 s. 20 ff)

SÅRBARHETSANALYSER

Sårbarhetsanalys är en sammanfattande benämning på analyser av populationers utdöenderisk och/eller av hur snabbt populationerna förlorar genetisk variation (Kindvall 1998, Akçakaya & Sjögren-Gulve 2000). Utifrån uppmätt dödlighet och fortplantningsframgång hos individer av olika kön och ålder i en rovdjurspopulation, kan sårbarhetsanalysen visa hur många individer som behövs

⁴ Artikel 1.i direktivet

⁵ Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive.Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012. July 2011.

för att populationens utdöenderisk och/eller förlust av genetisk variation inte ska vara större än exempelvis vedertagna kriterier för minsta livskraftiga populationsstorlek (antalet individer som motsvarar en "Minimum Viable Population", MVP; Soulé 1987). På så vis kan sårbarhetsanalys vara till hjälp när ett tydligt mål för bevarandet av en population ska sättas. Sårbarhetsanalyser kan också användas för att bedöma hur olika förvaltningsstrategier, till exempel jaktuttag eller stöduppfödning vid olika populationsstorlekar, kan påverka populationens utdöenderisk och/eller förlust av genetisk variation.

Valet av kriterier vid analyser av livskraftig populationsstorlek styr i hög utsträckning sårbarhetsanalysens resultat. Ofta använda kriterier är till exempel. "mindre än 5 % utdöenderisk inom 100 år" eller "genetiskt effektiv populationsstorlek minst 500 individer". De värden för minsta livskraftiga population som inbegriper genetiken lägger betydligt större vikt vid att populationerna inte ska förlora betydande mängder genetisk variation så att deras anpassningsförmåga därmed minskar. Ofta används en kombination av ett kriterium som gäller utdöenderisk och ett kriterium som gäller förlust av genetisk variation. EU-kommissionens riktlinjer för populationsbaserad förvaltning av stora rovdjur (Linnell m.fl., 2008) ger viss vägledning för vilka kriterier som bör användas vid sårbarhetsanalyser och bl.a förordades en utdöenderisk på mindre än 10 % över en 100-årsperiod. EU:s artikel-17-riktlinjer (Evans & Arvela 2011) ska också tillämpas, och i händelse av konflikt mellan olika riktlinjer är det de sistnämnda som gäller (Evans & Arvela 2011) (se ovan).

Naturvårdsverket redovisade i januari 2013 ett regeringsuppdrag om sårbarhetsanalyser för björn, varg, järv och lodjur (NV-05519-12) (Naturvårdsverket 2013a) som skulle tydliggöra minsta livskraftiga population för arterna baserade på IUCN:s kriterium E. Enligt regeringsuppdraget skulle de framtagna MVP-värdena för populationerna dels ingå i Naturvårdsverkets förvaltningsplaner och dels användas som underlag för bedömning av arternas referensvärde för populationsstorlek och bevarandestatus i Sverige i 2013 års rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet.

Sårbarhetsanalys för björn genomfördes dels av Nilsson (2013; extern expert) och dels av Puranen-Li m.fl. (2014) mot bakgrund av refereekritiken mot Nilssons beräknade parningsframgång hos björnhannar (se bilaga i Nilsson 2013). Data till analyserna bygger dels på opublicerat datamaterial från aktiva forskare, dels data från publicerade vetenskapliga artiklar. VORTEX-modellen användes för sårbarhetsanalyserna av björn, järv och lodjur vilken är en ofta använd standardmodell för sårbarhetsanalyser av däggdjur. Naturvårdsverket inhämtade synpunkter på metodval och resultaten från forskare vid svenska och utländska institutioner. För synpunkterna och detaljer i analyserna hänvisas till Nilsson (2013).

IUCN:s riktlinjer för hur sårbarhetsanalys enligt kriterium E ska göras (IUCN 2012) anger att alla faktorer som väsentligt kan påverka populationens livskraft kortsiktigt eller långsiktigt om möjligt ska ingå i sårbarhetsanalysen. Beaktande dessa riktlinjer, liksom EU:s artikel-17-riktlinjer (Evans & Arvela 2011; sid. 41) och Laikre m.fl.. (2009), redovisades MVP-värden enligt kriterium E (mindre än 10 % utdöenderisk på 100 år) från simuleringar där effekter av inavelsdepression samt sällsynta katastrofer var inkluderade och även för genetisk MVP där förlusten av genetisk variation på 100 år bedömdes. De värden för minsta livskraftiga population som inbegriper genetiken lägger betydligt större vikt vid att populationerna inte ska förlora betydande mängder genetisk variation så att deras anpassningsförmåga minskar.

För björn blev MVP-resultatet för den skandinaviska populationen (Sverige och Norge), utan hänsyn till förlust av genetisk variation, 35 individer (Nilsson 2013). Om bibehållandet av genetisk variation hos populationen beaktas blev MVP-värdena minst 400 björnar för att bibehålla mer än 95 % av den genetiska variationen i 100 år och minst 2 350 björnar för att ha en försumbar förlust av genetisk variation (motsvarande den genetiskt effektiva populationsstorleken $N_e = 500$; Laikre m.fl.. 2009, Puranen-Li m.fl.. 2014). Det sistnämnda motsvarar den minsta populationsstorlek som uppfyller kriteriet att förlusten av genetisk variation i egenskaper som styrs av många gener tillsammans, långsiktigt över tid inte är större än den variation som nyskapas genom naturlig mutation.

Björnarna i Skandinavien uppvisar viss genetisk särprägel i relation till artfränderna i Ryssland och Finland (till exempel Schregel m.fl. 2013, Kopatz m.fl. 2014). Analyserna indikerade inte något genflöde från Finland och ryska Karelen till Skandinavien under de senaste björngenerationerna (Kopatz m.fl. 2014); det var också så den skandinaviska björnstammen modellerades i sårbarhetsanalyserna. Ifall den skandinaviska björnstammen är eller blir 2350 eller färre, bedömer Naturvårdsverket att invandring av minst en ny reproducerande björn från Finland eller Ryssland behöver ske varje generation (10-årsperiod).

4.1.5. Inventering av björnstammens storlek, utbredning och utveckling

Övervakningen av björnstammen utgör en av grundpelarna för björnförvaltningen. För att få information om björnpopulationens storlek, utbredning och utveckling används främst data från spillningsinventeringar, observationer av björn under älgjakten (Björnobes) och döda björnar (jakt och annan dödlighet).

Länsstyrelserna ansvarar för genomförandet av inventeringarna av stora rovdjur på regional nivå. De regionala myndigheternas ansvar omfattar bland annat planering, genomförande, dokumentation, sammanställning och utvärdering av inventeringsarbetet. I renskötselområdet har landets samebyar en viktig roll i sammanhanget och jägarna är involverade i rovdjursinventeringarna på olika sätt i större delen av landet. När det gäller inventering av björn utmynnar denna

involvering i rapportering av björnobservationerna under älgjakten, i insamling av björnspillning på hösten och i en samverkan med länsstyrelsen under licensjakten efter björn.

SPILLNINGSINVENTERING

Insamling av björnspillning sker på hösten genom frivilliga insatser, framför allt av jägare i samband med älg- och björnjakt. Insamlingarna har hittills skett med ojämna mellanrum i de olika länen, men ett rullande schema med årlig insamling i olika områden i Sverige håller på att byggas upp (se nedan under Nationell samordning). Tanken är att spillning ska samlas i ett och samma län regelbundet, men med ca 5 års intervall. Genom DNA-analys av spillning identifieras olika individer. I Sverige används dessa data framför allt för att beräkna den totala populationsstorleken på både regional och nationell nivå. I Norge ger spillningsinventeringen, som genomförs varje år i hela björnens utbredningsområde i landet, ett minimital på antal individer i populationen. Dessa data används därefter för en uppskattning av antalet årliga föryngringar som sker i landet.

BJÖRNOBS

Den så kallade björnobsen genomförs årligen i hela Sverige och är jägarnas observationer av björn under de första sju älgjaktsdagarna. Målet med insamlingen av observationerna är att följa förändringar i björnpopulationen över flera år för att se trender i stammens utveckling. Svenska Jägarförbundet ansvarar för att samla in och sammanställa "Björnobsen".

RAPPORTERING OCH KOMMUNIKATION OM ROVDJURSFÖREKOMST

Allmänhetens observationer och rapporter till länsstyrelserna om rovdjursförekomst är en viktig del för kommunikationen om rovdjursförekomst. För att följa upp sådana rapporter och för att undvika skada och minska oro, är länsstyrelsernas arbete med inventering, besiktning av skador, förebyggande åtgärder, tillsyn och kommunikation kring de stora rovdjuren också en avgörande del.

Sedan februari 2013 finns Skandobs.se, där allmänheten kan rapportera sina observationer av stora rovdjur, ladda upp bilder och på kartbilder se vad andra har rapporterat m.m. Den gemensamma svensk-norska webblösningen är ett viktigt steg i samordningen av rovdjursinventeringarna i Skandinavien. En utgångspunkt har varit att Skandobs ska främja allmänhetens delaktighet i rovdjursinventeringarna. Länsstyrelsen kan i Skandobs visa för allmänheten vilka observationer som har kvalitetssäkrats av fältpersonal. Allmänheten kan också i vissa län rapportera sina observationer av rovdjur i databasen Rovobs.se som utvecklats av länsstyrelserna.

Observationer av stora rovdjur som kommit till länsstyrelsernas kännedom, registreras löpande i databasen Rovbase. Databasen används av förvaltningen i

Norge, Sverige och till viss del Finland. Den har en publik del där allmänheten kan ta del av materialet. Rovbase ägs och förvaltas av Miljødirektoratet i Norge. Förvaltning och vidareutveckling sker i samarbete med Naturvårdsverket i Sverige.

DÖDA ROVDJUR

Alla stora rovdjur som påträffas döda i Sverige och Norge tillfaller staten. I Sverige sker detta i enlighet med 33 § jaktförordningen. För rovdjur som fälls i samband med skyddsjakt eller licensjakt avgör den beslutande myndigheten hur det ska förfaras med de fällda djuren (24 d § jaktförordningen). Vid skyddsjakt lämnas vanligtvis hela det fällda djuret till Statens veterinärmedicinska anstalt, vid licensjakt endast utvalda delar. När rovdjur avlivas i andra sammanhang (i nödvärn, av polisen, för att skydda tamdjur, i samband med trafikolyckor eller av djurskyddsskäl) lämnas hela det döda djuret till Statens veterinärmedicinska anstalt för obduktion.

Döda rovdjur ger värdefull information som kan användas i forskning och förvaltning. Man får exempelvis kännedom om var rovdjuren uppträder, vilket kön och vilken ålder de döda djuren har, vilka jaktmetoder som är mest effektiva och vilka andra dödsorsaker utöver jakt som förekommer. Varje dött rovdjur som hittas eller fälls under jakt blir undersökt. Uppgifter om döda rovdjur finns tillgängliga på Rovbases hemsida.

NATIONELL SAMORDNING

För att samordna inventeringarna av björnsplinning i landet avser Naturvårdsverket att tillsätta en nationell koordinator. Dennes huvudsakliga arbetsuppgift blir att samordna de DNA-baserade inventeringarna inom och mellan länen och med Rovdata i Norge. Koordinatören planerar spillningsinventeringen i samråd med berörda länsstyrelser och organisationer, och tar även fram information och provtagningsmaterial för provinsamling m.m. I detta ligger även att ta fram faktablad och instruktioner som ska ingå i Naturvårdsverkets metodik för inventering av stora rovdjur. Koordinatören ska även ha ett ansvar för att organisera och styra insamlingen så att man får in tillräckligt många spillningsprover från alla områden och ska även utvärdera och följa upp länen och ländernas inventeringar med syfte att kalibrera och harmonisera inventeringsarbetet. Koordinatören ska vidare sammanställa inventeringsresultaten i nationella och, i samarbete med Rovdata, Skandinaviska rapporter.

För mer detaljerade beskrivningar och bedömningsgrunder för björn se Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn (NFS 2007:10) och Naturvårdsverket (2014) Metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige och Norge.

4.2. Människan och björnen

Rovdjur har genom tiderna varit kontroversiella, vilket kan härledas till skador på tamdjur, konkurrensen om det jaktbara viltet samt rädsla och oro som dessa djur kan orsaka.

Under flera år har det funnits en polarisering mellan olika intressen – alltifrån intressen som vill ha många rovdjur till de som anser att det inte ska finnas rovdjur överhuvudtaget i Sverige. Ett av målen med en förvaltningsplan är att människor ska uppleva det samlade arbetet med förvaltning av rovdjursstammarna i Sverige som begripligt och förutsägbart. I kombination med en större delaktighet i rovdjursförvaltningen kan detta ge förutsättningar för att fler människor ska kunna acceptera dessa arter och förvaltningen av dem i enlighet med rovdjurspolitiken.

Large Carnivore Initiative for Europe har tagit fram en kunskapssammanställning för EU-kommissionen rörande olika länders åtgärder för att hantera konflikter inom rovdjursförvaltningen (Linnell 2013).

4.2.1. Människors inställning till björn och björnförekomst

Det finns en stad-land-dimension i attityder till rovdjurs förekomst och rovdjursförvaltning, där människor i städer och större tätorter generellt är mer positiva till rovdjur än människor på landsbygden (SOU 2012:22 s.38). Den senaste undersökningen gällande attityder till rovdjur och rovdjursförvaltning (Sandström m.fl. 2014) visar att en majoritet av svenskarna tycker om att ha björn i Sverige. Mest positiv till björn är invånarna i Stockholms län. I län där det finns en reproducerande stam av björn är majoriteten också positiv till björn. Några av dessa län visar dock en statistiskt säkerställd minskning av acceptansen för björn mellan 2004 och 2009 års undersökningar.

Undersökningen år 2014 visar att acceptansen för de nya antalsmålen för björn är hög i de tillfrågade länen. Högst är acceptansen i Stockholms län.

Björn och vildsvin är de djur som svenskarna uppger sig vara mest rädda för. Enligt den attitydundersökningen som genomfördes 2009 uppger 44 % av de svarande att de är rädda för björn. Rädslan är kopplad till förekomsten av björn i närmiljön (Ericsson, m.fl.. 2010)

Enligt en annan studie om människors rädsla för rovdjur skiljer sig rädslan för björn från rädslan för varg. Rädslan för björn är starkare kopplad till hur man uppfattar björnen som art medan rädslan för varg har en starkare koppling till bristande tilltro till myndigheternas agerande. (Johansson m.fl. 2011)

4.2.2. Björnmöten

Risken för människor att skadas av björn är liten i Skandinavien, men även här kan olyckor hända (Sahlén 2013). Forskning visar att både ensamma björnar och honor

med ungar går undan när människor närmar sig. Detta innebär att majoriteten av sådana möten inträffar utan att människan lägger märke till björnarna. Björnar reagerar på dessa möten genom att bli mer nattaktiva under flera dygn, vilket tyder på att björnar uppfattar människor som ett allvarligt hot. Möten med människor kan därför medföra negativa konsekvenser för björnindividers reproduktionsframgång och därmed deras möjligheter att sprida sina gener vidare (Sahlén 2013, Ordiz m.fl. 2013). Detta kan i en förlängning leda till en lägre tillväxttakt i populationen.

Honor med ungar vistas ofta i öppnare habitat än ensammar björnar, vilket kan innebära att bärplockare, skogsvandrare och andra som mest rör sig i sådan terräng har större sannolikhet att möta denna kategori björnar än ensammar djur (Sahlén 2013). Detta kan förklara varför det oftast är honor med ungar som är inblandade när obehäpnade människor skadas av björnar (fem av sju gånger under perioden 1977-2013). Vid möten mellan björnar och obehäpnade människor händer det mycket sällan att angrepp sker. De gånger där angrepp ändå har skett är en stor del av förklaringen förmodligen att björnarna har blivit överraskade av människan. Här kan information från myndigheternas sida om hur man undviker att överraska björnar vara ett bra sätt att minska riskerna.

Mellan åren 1977 och 2013 har 33 personer skadats och 2 personer dödats av björn i Sverige, samtliga personer var män och vid 28 tillfällen var personen behäpnad. Sahlén (2013) visade att incidenter där människor skadats av björn har ökat med antalet skjutna björnar och ökande storlek av björnpopulationen, men att det sambandet endast var signifikant för behäpnade personer. De flesta av de behäpnade personerna som skadades var vid skadetillfället ute på jakt, och oftast har närvaro av hundar eller förekomst av iden kunnat förklara angreppet. Tidpunkten för incidenterna sammanföll huvudsakligen med björnens idesgångsperiod. Att öka medvetenheten om riskerna hos de som är ute och jagar den här tiden på året (framförallt älgjägare) är ett sätt att bidra till att man undviker riskfyllda björnmöten. Ett annat sätt är att fortsatt rekommendera jägare som jagar i björnområden att årligen avlägga skytteprovet björnpasset.

Fram till och med november 2014 har fyra personer skadats av björn. Av dessa personer var två behäpnade och två var obehäpnade. En av de obehäpnade personerna var en kvinna. I de två fallen där obehäpnade personer skadades har en björnhona med ungar varit inblandad.

4.2.3. Björnar nära bebyggelse

Ett återkommande problem inom björnförvaltningen är djur som uppehåller sig nära bebyggelse. Den senaste attitydundersökningen (Sandström m.fl.2014) visar att knappt hälften av svenskarna på riksnivå accepterar att ha björn i sin närhet, vilket är en viss ökning över tid i de flesta län. Det finns en högre acceptans för att ha björn i sin närhet i rovdjurslänen jämfört med Stockholms län. När det gäller varg är detta förhållande omvänt.

Björnar är allätare och en björn som hittar lättåtkomlig föda i närheten av bebyggelse, till exempel sopor, kan vänja sig vid detta och återkomma. Ett viktigt inslag för att förebygga förekomsten av närgångna björnar vid bebyggelse är att avlägsna födoämnen som kan locka björnar till platsen. Ny forskning (Elfström 2013) har dock visat att det generellt inte är födoämnen i sig som är orsaken till att björnar närmar sig bebyggelse, utan dominanshierarkier bland björnarna. Det är yngre björnar som är överrepresenterade nära bebyggelse och detta är ett adaptivt beteende för att undvika dominanta hanar i mer avlägsen terräng. Samma mönster kan även ses bland honor med ungar under brunsten i maj/juni, då honorna undviker stora hanar som kan döda deras ungar (Steyaert 2012). Att björnar uppehåller sig vid bebyggelse är därför i sig inget "onaturligt" beteende, men man bör ändå betänka att lättillgänglig föda i form av sopor, kvarlämnade fågelbord, fallfrukt eller annat avfall kan bli en orsak till att björnar stannar kvar nära bebyggelse när de väl har kommit dit. Särskilt under vår och höst bör allmänheten uppmärksammas på att rapportera in närgångna björnar, eftersom björnar snabbt lär sig var de kan finna föda och därmed kan börja upplevas som ett problem. Länsstyrelserna i samtliga län med reproducerande björnstam har personal med stor erfarenhet av att på olika sätt informera om och arbeta med björnar som uppehåller sig nära bebyggelse.

4.2.4. Björnens påverkan på viltstammarna

Björnen är en allätare, men älgkalvar är en viktig födoresurs under våren och försommaren. De flesta älgkalvarna dödas innan kalvarna är två månader gamla. Även vuxna älgar dödas ibland av björnar, men detta är mindre vanligt än att kalvar tas. Studier från Dalarna visar att en vuxen björn dödar ungefär 6–7 älgkalvar per år. Inom detta studieområde dödades totalt 26 % av alla älgkalvar av björn, men delar av björnens predation på älgkalvar kompenseras eftersom älgkor som tidigt förlorat sin kalv i större utsträckning fick tvillingar året efter (Sand m.fl. 2011a).

I vissa områden med täta stammar av björn och varg samt relativt låga tätheter av älg kan rovdjuren konsumera en stor del av produktionen i älgstammen. Resultatet blir att utrymmet för jaktliga uttag blir begränsat. Eftersom björn och varg i Skandinavien huvudsakligen dödar älgkalvar kommer främst denna åldersgrupp att vara reducerad i populationen inför jakten. Detta kan vara en faktor som man behöver ta hänsyn till i förvaltningen av älg (Sand m.fl. 2011b).

4.2.5. Rovdjursturism

På många ställen i världen är rovdjursturism en stor och ekonomiskt lönsam näring. I vissa delar av Sverige har rovdjursturism etablerats. Denna verksamhet kan bidra till ökad sysselsättning lokalt genom guidning, uthyrningsstugor och restaurangverksamhet. Enligt en kartläggning av rovdjursturism som Naturvårdsverket genomfört kan verksamheten bidra till ökad acceptansen för rovdjuren hos lokalbefolkningen. En sådan effekt antas emellertid huvudsakligen vara beroende av den rådande attityden till rovdjur, avståndet till verksamheten

samt hur seriös och vederhäftig arrangören uppfattas. Vidare uppges att det på platser där det finns ett stort motstånd mot rovdjuren ofta även finns ett motstånd mot rovdjursturism ((Naturvårdsverket , 2008a, Nordmark 2007).

Målarter för dagens rovdjursturism i Sverige är idag främst björn och varg. Kungsörn attraherar främst fågelfotografer. Järven är inte någon art som får någon större uppmärksamhet i sammanhanget, men uppskattas likväl av turister när den dyker upp vid åtelplatser för björn eller när en spårlöpa upptäcks vintertid. Lodjuret är den art bland de stora rovdjuren som diskuteras minst i turismsammanhang.

Regelverket kring rovdjursturism är komplext. Komplexiteten gäller främst miljöbalkens bestämmelser om samråd, tillsynsbestämmelser vid åtling, sekretessregler, djurskydds- och säkerhetsaspekter samt konsekvenser för rovdjursstammarnas dynamik och struktur.

4.3. Skador och skadeförebyggande arbete

4.3.1. Angrepp på människor

Skandinaviska brunbjörnar utgör inget större hot mot människor, även om olyckor kan ske. Så skadades 33 och dödades två personer av björn under perioden 1977-2003 och samtliga var män. Majoriteten av attackerna skedde i samband med jakt (se vidare 4.2.2 Björnmöten).

4.3.2. Skador på ren

Rovdjursutredningen Mål för rovdjuren (SOU 2012:22) gjorde en uppskattning av hur många renar som dödas per år av stora rovdjur. Totalt rör det sig om cirka 19 500–82 500 djur. Exakt hur många renar som varje år blir dödade eller skadade av stora rovdjur vet man inte. Ersättningssystemet för rovdjur i renkötselområdet bygger på förekomst av stora rovdjur och de årliga rovdjursinventeringarna syftar till att fastställa förekomst (se vidare 4.3.6 Viltskadersättningssystemet). Döda renar som återfinns dokumenteras därför enbart i begränsad omfattning.

Som en del av ett regeringsuppdrag kring åtgärder för att minska rovdjursskador på ren genomförde Viltskadecenter, Udtja sameby, Gällivare skogssameby och Skandinaviska björnprojektet mellan 2010 och 2012 en studie för att klargöra omfattningen av björnens predation på ren i skogslandet i Norrbottens län. De studerade björnarna dödade i genomsnitt elva renkalvar per år, och nästan samtliga kalvar blev dödade under perioden 1 maj till 9 juni. Predationstakten var i genomsnitt 0,4 renkalvar och 0,02 vajor per dag som björnen vistades i studieområdet under perioden 1 maj–15 juni. Predationen hade en tydlig topp under mitten och senare delen av maj. Hur många kalvar som en björnindivid dödar verkar bero på hur länge björnen vistas i området med kalvande vajor och inte på olika benägenhet hos björnarna att döda renkalvar (Karlsson m.fl.. 2012)

Skador på ren orsakade av björn är därmed relativt lätta att förutse och förebygga jämfört med skador som orsakas av andra rovdjur. Björnpredation på ren inriktar sig uppenbart framförallt på renkalvar i kalvningsområdena och under kalvningstiden på våren. Stängsling av renarna och jakt efter björn kan därför vara fungerande förebyggande åtgärder. Skydds jakt efter björnar som uppehåller sig i kalvningslanden beviljas redan idag i relativt stor omfattning av länsstyrelserna i renskötselområdet. Det är dock fortfarande oklart i vilken utsträckning resultaten som har vunnits i Norrbottens skogsland kan överföras till övriga samebyar i landet.

I renskötselområdet infördes det 1996 ett förekomstrelaterat ersättningssystem (se vidare 4.3.6 Viltskadersättningssystemet). Samebyarna får ersättning för rovdjursförekomst istället för rovdjursrivna renar som har dokumenterats. Samebyarna ersätts för dokumenterad förekomst av järv, lodjur och varg och antalet föryngringar av respektive art inom samebyarnas betesområde. För björn och kungsörn gäller en arealbaserad ersättning som utgår ifrån storleken av samebyns barmarksbete. Om ett eller flera rovdjur av samma art under en begränsad tidsperiod och inom ett begränsat område dödar eller skadar ett stort antal renar, vilket betecknas som massdödande, lämnar Sametinget efter ansökan ersättning för skadorna till ägaren av de dödade renarna. Då ersätts samebyn för varje dokumenterad ren och ersättningen utgår utifrån renarnas slaktvärde med tillägg för vajornas produktionsvärde (STFS 2007:9).

För inventeringssäsongen år 2013 betalade Sametinget sammanlagt ut 52,4 miljoner kr i rovdjursersättning. Ersättningen för förekomst av björn var år 2013 totalt 1,6 miljoner kronor för landets samtliga samebyar och summan har legat på denna nivå åtminstone under de senaste 5 åren.

Björnpredationsstudien i Norrbottens län har visat att predationen kan vara mycket högre än de förluster till björn som idag kompenseras inom det befintliga ersättningssystemet för rovdjursförekomst i samebyarna. Forskningsresultaten visar att det finns ett behov av effektiva skadeförebyggande åtgärder, en höjning av den sammanlagda ersättningen för björnförekomst samt en övergång till ett ersättningssystem som grundar sig på aktuella tätheter av björn istället för samebyns areal.

Såväl rennärrings- som myndighetsrepresentanter har vid upprepade tillfällen påpekat att det är viktigt att beakta den samlade rovdjursförekomsten i en sameby och inte varje rovdjursart för sig. Länsstyrelsen har, inom ramen för sitt regionala ansvar för rovdjursförvaltningen, möjligheten att ta ett samlat grepp om förekomsten av de olika rovdjursarterna.

TOLERANSNIVÅ

I propositionen En hållbar rovdjurspolitik (2012/13:191, s. 65) anges att toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 %

räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal. Renantalet baseras på fastställda renlängder som lämnats in till länsstyrelsen och utgörs av årliga renräkningar av vinterrenhjorden (efter slakt).

Att fastställa en toleransnivå kan av olika skäl vara en svår uppgift mot bakgrund av den osäkerhet som finns för rovdjurens predationstakter och det faktiska antalet dödade renar. Även om det råder stor osäkerhet i predationssiffrorna gör regeringen bedömningen att såväl det faktiska antalet dödade renar som kostnader för rovdjursdödade renar måste minska av både samhällsekonomiska skäl och sysselsättningsskäl. Det finns olika uppfattningar om hur stor toleransnivån bör vara men regeringen gör bedömningen att mot bakgrund av kända predationsdata och predationens konsekvenser för renskötseln och rovdjuren, samt tidigare överenskommelser, att en nivå om 10 % förefaller väl avvägd.

Konsekvenserna för renskötseln och rovdjuren av olika toleransnivåer har utretts av Naturvårdsverket och Sametinget och finns beskrivet i rapporten Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserad på en toleransnivå för rennäringen (Naturvårdsverket 2013b).

Riksdagen gör bedömningen att toleransnivån 10 % kan uppnås samtidigt som gynnsam bevarandestatus för varg, björn järv, lodjur och kungsörn uppnås och bibehålls. En årlig beräkning av om toleransnivån överskrids eller ej bör göras. Detta ger en möjlighet att beräkna genomsnittsvärdena för exempelvis de senaste tre åren för att på så sätt få underlag för beslut om hur en långsiktigt hållbar förvaltning kan bedrivas.

Sametinget har tagit fram en beräkningsmodell över de totala förlusterna av ren under året. Man kan i dagsläget utgå ifrån denna modell i samrådet mellan länsstyrelse och sameby och därigenom föra en dialog om vad dessa förluster beror på samt resonera om åtgärder. När den så kallade riskmodellen (se vidare 4.3.2 Skador på ren) är utvecklad för svenska förhållanden så ska den ingå som ett instrument i förvaltningsverktyget. Med hjälp av riskmodellen kan man ta fram lösningsförslag och utveckla rutiner för att åtgärda problem samt planera framtida åtgärder i förvaltningen av stora rovdjur och i renskötseln.

FÖRVALTNINGSVERKTYG OCH RISKMODELL

I syfte att underlätta samexistensen mellan renar och rovdjur i renskötselområdet har Sametinget och Naturvårdsverket efter regeringsuppdrag (JO2010/2752, L2012/1579) föreslagit en modell för adaptiv förvaltning av rovdjur i renskötselområdet, ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserad på toleransnivån för rennäringen (Naturvårdsverket 2013b).

I propositionen En hållbar rovdjurspolitik (s. 68) anges att

”Regeringen anser att myndighetsbeslut och förvaltning som rör stora rovdjur och renar måste ha sin utgångspunkt i det faktum att naturen är dynamisk och att variation förekommer. En utgångspunkt är därför att förvaltningen ska vara adaptiv. Med adaptiv avses att förvaltningen bygger på att ny kunskap ständigt inhämtas och att effekterna av genomförda åtgärder utvärderas. Det är en ständigt lärande förvaltningsform som i detta fall ska utvecklas med hänsyn till såväl rovdjuren som rennäringens behov”

Förvaltningsverktyget som begrepp ska ses som en strukturerad samrådsprocess och bygger på att länsstyrelser och samebyar i samråd och utifrån ett adaptivt förhållningssätt fastställer hur man lokalt kan upprätthålla en hållbar rennäring och bidra till en gynnsam bevarandestatus för rovdjuren. Förvaltningsverktyget ska användas som ett redskap i den regelbundna dialogen mellan länsstyrelse och sameby inom ramen för förvaltning av rovdjur.

Förvaltningsverktyget består av fyra steg och stegen kräver en aktiv samverkan mellan länsstyrelserna och samebyarna:

1. Fastlagd toleransnivå/målnivå (riksdagsbeslut 10 %).
2. Beräknad och uppskattad förlust av renar på grund av rovdjur med hjälp av en riskmodell (beskrivs nedan)
3. Förebyggande åtgärder
4. Uppföljning/utvärdering

Den bärande tanken med förvaltningsverktyget är att skadorna för renskötseln ska begränsas så att de hamnar under den av riksdagen antagna toleransnivån på ett sätt som har så små konsekvenser för rovdjursstammarna som möjligt. Detta kan ske genom en förvaltning som baserar sig på faktiska förekomster av renar och stora rovdjur i fält samt genom hantering av eller jakt efter stora rovdjur som åstadkommer oproportionerligt stor skada.

Enligt Naturvårdsverket (2013b) är det Naturvårdsverkets och Sametingets bedömning att det med hjälp av förvaltningsverktygets alla steg (inklusive användning av riskmodellen)

- möjliggörs mer riktade åtgärder för att minska renskötselns förluster till följd av stora rovdjur,
- att det skapas effektivare handläggning och samordningsvinster, samt
- att det uppnås större legitimitet för beslut som avser både rovdjurs- och rennärförvaltningen.

Riskmodellen

Riskmodellen är ett GIS-baserat dataverktyg, en dynamisk modell som bygger på kunskap och data om både rovdjur och renskötsel. Riskmodellen ska fånga upp variationen mellan år utifrån lokala och regionala svängningar i

rovdjursstammarna. Modellen utgör en av grunderna i arbetet med förvaltningsverktyget och gör det möjligt att uppskatta och visualisera hur risken att förlora ren till rovdjur varierar i olika områden.

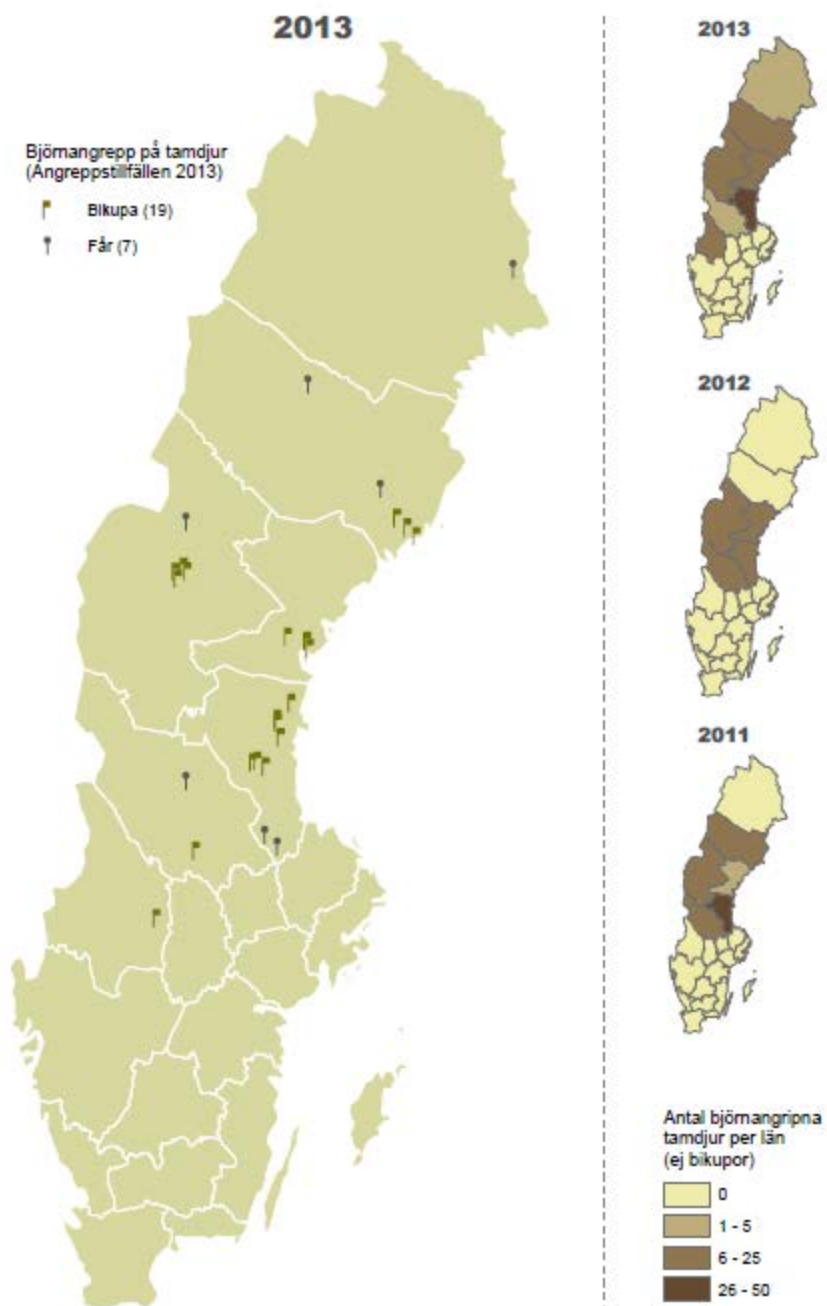
Syftet med riskmodellen är att den ska kunna användas för att beskriva nuvarande situation avseende risk för predation i ett område, men den ska även kunna användas för att planera framtida åtgärder i förvaltningen av rovdjur och i renskötseln. Riskmodellen ska användas för att på ett systematiskt och transparent sätt ta fram bättre kunskap och underlag för att bedöma konsekvenserna för rovdjuren utifrån en faktisk toleransnivå. På så sätt kan man skapa en strukturerad och kvantifierad redovisning av predationen för att underlätta dialogen i samrådsprocessen mellan samebyarna och länsstyrelserna.

En bärande tanke med modellen är att framförallt samebyar och länsstyrelserna, men också Naturvårdsverket, Sametinget och aktuell forskning inom området gemensamt ska bidra med sina kunskaper och tillsammans skapar ett underlag som underlättar kommunikation och främjar samförstånd.

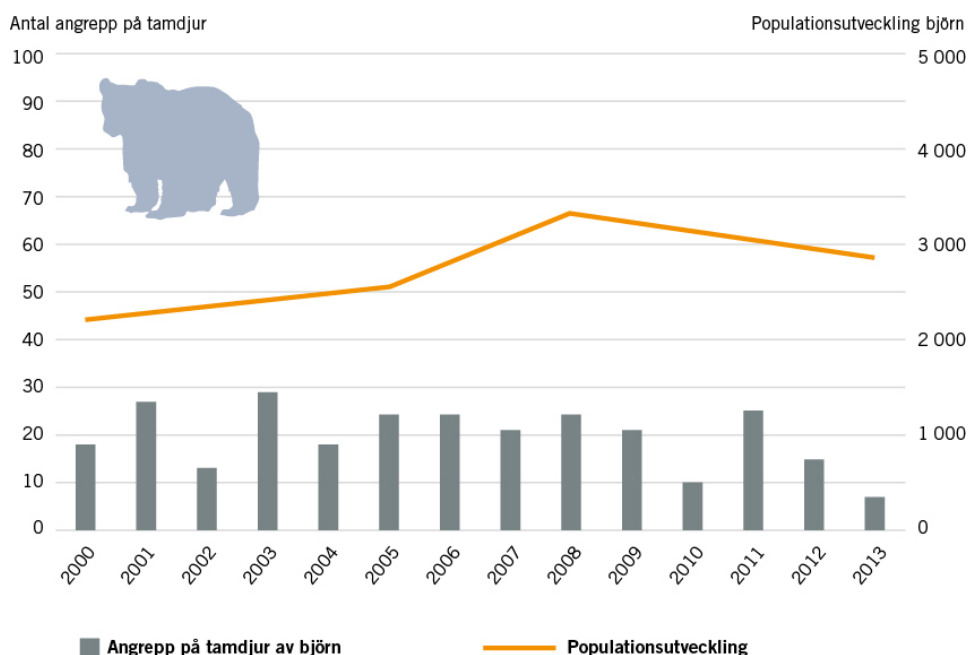
Riskmodellen har utvecklats av Norskt Institutt for Naturforskning för norska förhållanden. Sametinget och Naturvårdsverket ska tillsammans med Norskt Institutt for Naturforskning och pågående forskningsprojekt kring rovdjur och renar driva utvecklingen av riskmodellen så att den anpassas till svenska förhållanden samt tydliggöra huvudmannaskap och organisation kring riskmodellen. Utvecklingsarbetet kommer i stor utsträckning att ske via försöksverksamhet där samebyarna och länsstyrelserna aktivt deltar.

4.3.3. Skador på andra tamdjur än ren

Viltskadecenter publicerar årligen statistik över inträffade skador orsakade av rovdjur på andra tamdjur än ren. Dessa rapporter går att ladda ner från Viltskadecenters hemsida (www.viltskadecenter.se) Av statistiken framgår att antalet björnangrepp på andra tamdjur än ren är få. Antalet björnangrepp på tamdjur varierar dock förhållandevis mycket mellan åren. Huvudsakligen är det får som angrips men även ett fåtal angrepp på nötkreatur förekommer. Björnar orsakar också skador på bigårdar och på gröda. Rovdjursangrepp på tamdjur ger upphov till både primära skador i form av dödade, skadade eller saknade djur och sekundära skador i form av exempelvis stressade och oroliga tamdjur. Även tamdjursägare kan påverkas negativt genom rädsla och oro för angrepp, pga. arbete med att förebygga skador eller genom merarbete och förlorad arbetsinkomst i samband med ett angrepp (figur 6 och 7).



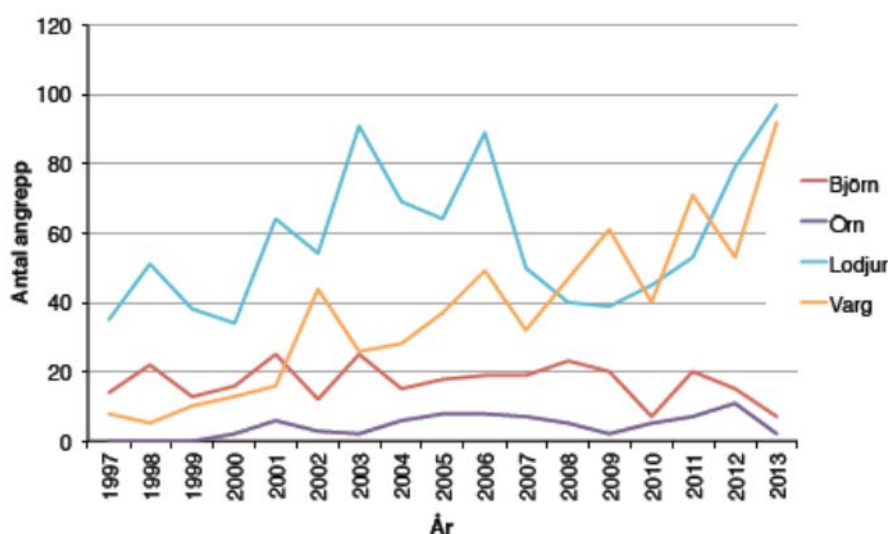
Figur 6. Angreppstillfällen orsakade av björn på tamdjur (exklusive renar och hundar) under 2013, samt 2012 och 2011. Statistiken är hämtad från Viltskadecenters årliga sammanställning av viltskador i Sverige. Underlaget baseras på inrapporterade, besiktade skador.



Figur 7: Angreppstillfällen orsakade av björn på tamdjur (exklusive renar och hundar) samt populationsutveckling för björnstammen över tid. Antalet angrepp ett visst år påverkas i relativt stor utsträckning av slumpmässig mellanårsvariation. Statistiken är hämtad från Viltskadecenters årliga sammanställning av viltskador i Sverige. Underlaget baseras på inrapporterade, besiktade skador.

SKADOR PÅ FÅR

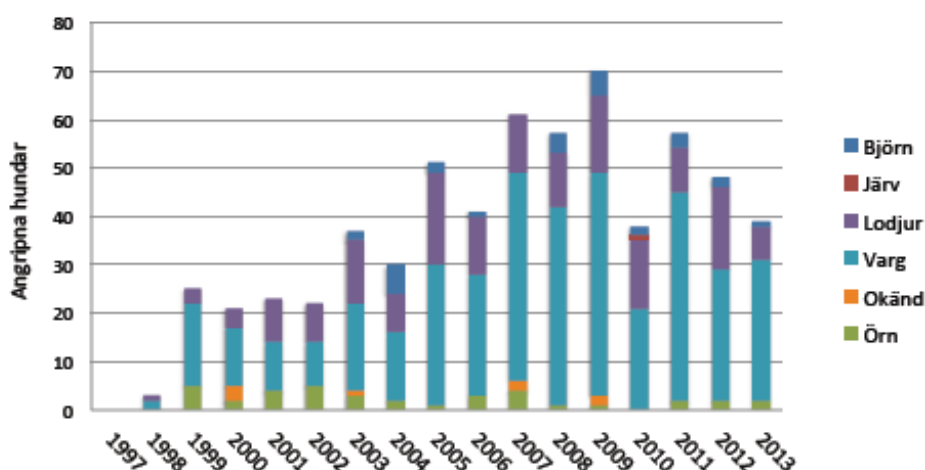
Fårskötseln är den näring som drabbas hårdast av rovdjursförekomst näst efter renskötseln räknat i antal angrepp, dödade, skadade eller saknade djur (figur 8). De år då antalet angrepp har varit som högst har enstaka björnindivider stått för en oproportionerligt stor andel av angreppen.



Figur 8. Antal angreppstillfällen på får mellan 1997 och 2013 orsakade av björn, örn, lodjur respektive varg. Figuren är hämtad ur Viltskadecenters sammanställning av viltskador i Sverige år 2013. Underlaget baseras på inrapporterade skador.

SKADOR PÅ HUND

Näst efter varg är lodjur den rovdjursart som angriper flest hundar i Sverige. Under de senaste tio åren har antalet björnangrepp på hundar gällt ett fåtal individer per år (figur 9). De flesta hundar som skadas är jakthundar som angrips på höst och vinter under annan jakt än björnjakt. Detta återspeglas också i att de hundraser som oftast angrips är stövare, jämthund och gråhund.



Figur 9. Antal angripna hundar i Sverige orsakade av stora rovdjur mellan åren 1997-2013. Angrepp på hundar som vid tillfället jagar den art som angriper, exempelvis hundangrepp av björn eller lodjur under pågående björn- eller lodjursjakt, är inte medräknade.

Att antalet angrepp på hund har en nedåtgående trend kan ha flera orsaker. Utöver mellanårsvariationen kan en minskning av antal angrepp även bero på att jägare väljer att ställa om sitt sätt att jaga med lös hund för att minska risken för angrepp.

SKADOR PÅ FÄBODBRUKETS DJUR

Fäbodbruk innebär att djuren under sommarhalvåret delvis betar fritt i skog eller fjäll, vilket i många fall gynnar den biologiska mångfalden. I fäbodbruket hålls flera utrotningshotade lantraser som till exempel fjällkor, rödkullor och äldre lantraser av får och getter, vilket främjar bevarandet av dessa. Fäbodbruket bidrar även till sysselsättning inom såväl jordbruket som turismnäringen. Idag finns uppskattningsvis mellan 250 och 300 fäbodanläggningar i drift i Sverige (Viltskadecenter 2014).

Björnangrepp mot tamdjur inom fäbodbruket uppvisar stor variation i tid och rum. Att djuren betar fritt gör att förutsättningarna liknar renskötselns så till vida att djuren är mer utsatta för angrepp av rovdjur än hägnade djur. Sett till antalet fäbodanläggningar är det ändå relativt ovanligt med rovdjursangrepp i dessa sammanhang. År 2012 inträffade 15 rovdjursangrepp på djur som gick på fäbodbete (fritt skogs- eller fjällbete), varav björn stod för sju av angreppen. (Viltskadecenter 2003-2014).

Rovdjursangrepp vid fåbodar särredovisas sedan 2013 inte längre i Viltskadecenters viltskadestatistik.

Länsstyrelserna har här en viktig roll med sin samlade regionala överblick och kan ge råd och stöd till fåbodbrukarna. Det kan till exempel röra sig om lämplig tid för betessläpp eller tidpunkt för när djuren tas från fåboden.

ÖVRIGA SKADOR ORSAKADE AV BJÖRN

Björnar är allätare och kan visa intresse för såväl bigårdar som jordbruksgrödor. Speciellt björnars intresse för ensilagebalar kan lokalt utgöra ett problem. Om balarnas plastförpackning skadas kan innehållet förstöras. Björnars intresse för bin och honung är välkänd. Både honung och vaxkakor med larver är födoämnen som björnar tycker om. Biodling är vanligt förekommande i stora delar av björnens utbredningsområde i Sverige. Björnangrepp på bigårdar kan förebyggas med hjälp av elstängsel, men det är inte alltid praktiskt möjligt att sätta upp stängsel runt en biodlares samtliga gårdar. Från år 2007 tar tillgänglig viltskadestatistik upp björngrepp på bisamhällen. Antalet angripna bisamhällen har delvis berott på några få specialiserade björnar och en ökning av biodling i björntäta områden.. (se Viltskadecenter 2009)

4.3.4. Skadeförebyggande åtgärder

SKADEFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER FÖR REN

Renskötarna har stor kunskap om förebyggande åtgärder som använts och används inom renskötseln, vilka delvis har sammanfattats av Sikku & Torp (2008). Eftersom renar är en viktig födoresurs för de stora rovdjuren i renskötselområdet är det inte rimligt att kunna förebygga all predation, däremot bör det vara möjligt att minska förlusterna till rovdjur. Syftet med förebyggande åtgärder är att försöka minska förlusterna under perioder eller i de områden där skadorna är som mest omfattande. Rennäringen är sedan renskötselns uppkomst anpassad till att minimera skada från rovdjur och skadeförebyggande åtgärder är till stor del en naturlig del i renskötseln. Men det finns stora kunskapsluckor kring effekterna av åtgärder för att minska rovdjursskador på renar. Framförallt behövs mer kunskap om hur stor effekt en åtgärd har i förhållande till de specifika kostnaderna för åtgärden.

I och med att få av de åtgärder som används idag har utvärderats och att information om deras effektivitet oftast bygger på antaganden och observationer från renägarna själva är det mycket svårt både att jämföra och/eller rangordna åtgärderna efter effektivitet. Många av åtgärderna anses av renägarna som arbetskrävande och dyra. Både kostnad och arbetsinsats är dock svåra att uppskatta. För att göra en skattning krävs även att man kan särskilja vad som är del av det dagliga arbetet med renarna och vad som är extra förebyggande arbete. Få av de förebyggande åtgärderna som används inom renskötseln kommer att vara kostnadseffektiva men de kan förhoppningsvis leda till minskade konflikter mellan människa och rovdjur. För att kunna utvärdera förebyggande åtgärder krävs

kunskap om hur stora förlusterna av ren är både före och efter åtgärders genomförande och vad som orsakar förlusterna.

I Naturvårdsverkets rapport 6555 redovisas ett antal förebyggande åtgärder för renskötseln (Naturvårdsverket 2013b).

Bevakning av hjordarna

Intensiv bevakning av renarna är den förebyggande åtgärd som generellt utförs i så stor utsträckning som det anses vara möjligt för att undvika rovdjursangrepp. Möjligheterna att ha en intensiv bevakning påverkas av förhållanden som väder, topografi, växtlighet och betesförhållanden. Intensiv bevakning av renarna kräver stora arbetsinsatser av rensköterna, vilket till viss del är en naturlig del i arbetet med renarna.

Kalvning i hägn

Kalvning i hägn strider mot den traditionella driftsformen som bygger på fritt bete, men kan i vissa fall vara en möjlig åtgärd för att till exempel öka bevakningen av kalvar. Kalvning i hägn liksom extra bevakning i samband med kalvning i eller utan hägn är mycket arbets- och kostnadskrävande förebyggande åtgärder. Bevakningen kräver insats dygnet runt och den ökade arbetsbelastningen kan innebära att renar utanför hagen kanske inte hinner ses över i så hög grad som önskas. Metoden medför också att det kan vara svårt att tillgodose vajornas behov av lugn och ro under kalvningen.

Sveriges lantbruksuniversitet har i november 2012 fått ett regeringsuppdrag att undersöka hur kalvning i hägn och områdesinriktad jakt i kalvningsområde för ren påverkar överlevnaden i renhjorden (Regeringsbeslut L2012/2817). Uppdraget ska slutredovisas den 15 december 2016.

Utfodring

Utfodring av ren, i syfte att hålla dem samlade på en mindre yta, kan vara aktuellt för att hålla renarna ifrån de naturliga betesmarkerna och undvika närhet till rovdjur. Utfodring av ren i större skala är mycket resurskrävande och strider generellt mot den traditionella näringen. Renskötseln baseras på att nyttja naturliga betesresurser året om och basresursen i näringen är tillgången till marken.

Flytt av renar

Flytt av renar är en åtgärd som syftar till att skilja renarna från förekomst av rovdjur under kritiska perioder eller under längre tid. Åtgärden kan vara tillfälligt effektiv under förutsättning att rovdjuren inte flyttar med, eller att rovdjuren (framför allt varg) drabbar någon intilliggande vintergrupp eller sameby. Problemet är att finna alternativ mark med låg eller ingen förekomst av rovdjur.

GPS-halsband på renar

Användning av GPS-halsband med realtidsuppföljning via GSM-nätet på ett representativt urval av renar i hjorden skapar möjligheter till en bättre översikt och kontroll av renhjorden. Realtids-GPS på ren kan verka som förstärkt stöd i det dagliga arbetet med renskötseln samt miljö- och arbetsmässig effektivisering. Tekniken kan förenkla för renskötarna att återfinna renhjorden efter rovdjursangrepp och på ett enklare sätt överblicka så att inte renarna sprider sig till marker som inte är lämpade för renbete, särskilt under barmarkssäsongen utan spårnö. Ökad kunskap om renens betesutnyttjande förenklar också vid samrådsdiskussioner med andra markanvändare.

GPS på rovdjur

GPS-halsband på rovdjur kan indirekt fungera som en förebyggande åtgärd genom att underlätta genomförandet av andra åtgärder. Sändare på enskilda individer kan till exempel verka förebyggande genom att underlätta spårning av rovdjur och bevakningen av renhjorden. För bästa effekt skulle det dock behövas en GPS-märkning av så gott som samtliga rovdjur inom ett givet område, eftersom rovdjuren i regel till skillnad mot renarna uppträder enskilt.

Flytt av rovdjur

Flytt av rovdjur kan vara ett alternativ för att snabbare uppnå beståndsmål. Åtgärden går ut på att flytta problemindivider från norra Sverige till områden utanför renskötselområdet. Att flytta rovdjur är dock problematiskt eftersom flyttade rovdjur ofta har svårt att etablera sig och inte heller alltid är välkomna av befolkningen i målområdet. Erfarenheterna visar också att ett tomrum som har skapats snabbt kan fyllas igen av individer från grannreviren. Dessutom går många av de djur som flyttas tillbaka till sina ursprungliga hemområden. Åtgärden kräver dessutom tillgång till målområden som inte har alltför täta rovdjursstammar.

Zonering

En indelning av landskapet i olika zoner med olika täthet av rovdjur kan minska rovdjurens påverkan i de mest känsliga områdena. Eftersom predationstakten av samtliga rovdjursarter kan antas öka under kalvningstiden så kan en fredning av kalvningslanden från rovdjur minska kalvförlusterna avsevärt. Renen är extra känslig för rovdjursangrepp på våren under och strax efter kalvning. Nyfödda kalvar är sårbara och vajorna är generellt i dålig kondition efter vintern. Det finns andra områden förutom kalvningsland där en anpassning av rovdjurstätheten kan övervägas, såsom områden för rastbeten, flyttningsleder och kärnområden för renskötseln där enskilda rovdjurs närvaro kan skapa orimligt stora problem för näringen.

SKADEFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER FÖR TAMDJUR, UNDANTAGET REN

Skadeförebyggande åtgärder för andra tamdjur än ren består dels av permanenta åtgärder för att långsiktigt minska risken för rovdjursskador, dels av akuta åtgärder i syfte att minska risken för ytterligare skador direkt efter ett angrepp. Långsiktiga

åtgärder kan planeras in i det långsiktiga förvaltningsarbetet medan akuta åtgärder kräver planerad beredskap på länsnivå eftersom sådana åtgärder bör sättas in snarast efter ett angrepp.

För att förebygga rovdjursskador på tamdjur finns flera olika metoder. För de flesta hägnade djur bedömer Viltskadecenter att ett bra elstängsel är den mest effektiva metoden. Det behövs dock metodutveckling för bl.a stängsling mot vatten. För verksamheter med fritt betande tamdjur, till exempel fäboddrift, är utvecklingsbehovet för skadeförebyggande åtgärder avsevärt större. Under 2015 kommer Viltskadecenter att genomföra en särskild utvärdering av skadeförebyggande åtgärder.

I Viltskadecenters rapport *Rovdjur, tamdjur, hundar och människor* (Karlsson m.fl. 2007) listas ett antal förebyggande åtgärder samt rekommendationer kring respektive åtgärd. Nedan redogörs för dessa utan inbördes rangordning. Skydds jakt som skadeförebyggande åtgärd redogörs i ett eget avsnitt (se vidare 4.3.5 Skydds jakt som skadeförebyggande åtgärd).

PERMANENTA SKADEFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Stängsling

Stängsel används i flera delar av världen för att förebygga angrepp på tamdjur. Åtgärden räknas som en av de mest effektiva, men också till de dyraste. Olika stängseltyper fungerar olika bra mot de olika rovdjursarterna och enligt Viltskadecenter fungerar femtrådiga stängsel bra mot björn. Viltskadecenters bedömning är att stängsling fortsatt bör vara den mest använda förebyggande åtgärden. Stängslen bör dock vara utformade och uppsatta i enlighet med Viltskadecenters rekommendationer.

Sändare på tamdjur

Radioutrustningen kan bl.a hjälpa brukaren att hitta djur på fäbodbete som saknas eller som har skadats eller dödats i samband med rovdjursangrepp. Den kan också hjälpa brukaren att återfinna djuren vid oro för rovdjursstörningar eller när djuren inte kommer hem till kvällen. Därmed kan utrustningen minska tiden som boskapen exponeras för rovdjur.

Viltskadecenters bedömning är att eftersom användningen av sändare på tamdjur inte gett någon påvisbar minskning av risken för angrepp på tamdjur kan man inte betrakta metoden som en skadeförebyggande åtgärd. Däremot kan man se den som en metod att underlätta bruket av fritt skogsgräs i områden med stora rovdjur eller som en ersättning för det merarbete och oro som rovdjur i markerna ofta innebär. Bidrag bör lämnas eftersom det är en av få åtgärder som idag har effekt även på fäbodar.

Nattintag

En stor del av rovdjursangreppen (sannolikt fler än hälften) inträffar sent på kvällen, under natten eller tidigt på morgonen. Om tamdjur tas in på natten i fålla eller fähus, kan således risken för rovdjursangrepp reduceras. Möjliga nackdelar är lägre slaktvikt, högre parasittryck och ökade kostnader för foder. Viltskadecenters bedömning är att åtgärden kan vara ett alternativ för exempelvis fäbodbrukare.

Sambete med nöt

Sambete kan ske genom att får och nötkreatur betar i samma fålla utan att först präglas på varandra. En annan variant är att fåren först präglas på nötdjuren under en period. När djuren sedan släpps på bete kommer de präglade fåren att hålla sig inom ett kortare avstånd till nötdjuren och de kommer vid fara att springa till nötdjuren. En icke präglad fårflod betar på ett längre avstånd från nötdjuren samt buntar ihop sig i en egen flock vid fara, utan att beblanda sig med nötdjuren. Nötdjuren försvarar inte fåren utan fungerar avskräckande och försvarar sig själva om rovdjuren kommer i närheten. Viltskadecenters bedömning är att detta är en relativt effektiv och billig metod om bägge djurslagen redan finns på gården eller på granngården.

Boskapsvaktande hundar

I flera länder i världen används boskapsvaktande hundar som en förebyggande åtgärd mot rovdjursskador på tamdjur. Traditionellt används hundarna vanligen (i Europa och Asien) av herdar som vaktar frigående får eller getter som betar på bergssluttningar och ängar. I Nordamerika är det vanligare att hundarna utan herde vaktar tamdjur som går i stora hägn. Det tredje sättet som hundarna kan användas på är att de utan herde vaktar frigående tamdjur. Viltskadecenters bedömning är att boskapsvaktande hundar kan vara ett alternativ där rovdjursavvisande stängsel inte kan användas. Användningen av boskapsvaktande hundar är mer beroende av brukningsförfarandet på gården än vad övriga skadeförebyggande åtgärder är. Metoden kräver även engagemang och tid från brukaren och brukaren måste vara väl medveten om vad hen engagerar sig i när en hund införskaffas. Hur många hundar som behövs på varje besättning beror på brukningsförhållandena.

Andra vaktdjur

Lamadjur och åsnor används i Nordamerika för att skydda tamdjur mot framförallt prärievarg. Enligt uppgifter från Nordamerika uppmärksammar lamadjur och åsnor annalkande rovdjur och kan gå till anfall och sparka mot ett rovdjur om det kommer för nära. Beteendet uppmärksammar även brukaren på närvaro av rovdjur i besättningen. Viltskadecenters bedömning är att det saknas vetenskapliga undersökningar på hur effektiva åsnor och lamadjur är som skadeförebyggande åtgärd. Möjligen kan lamadjur och åsnor vara ett alternativ i besättningar där ingen annan förebyggande åtgärd av olika anledningar är möjlig.

Kadaverhantering

Kadaver, slaktrester och annat avfall eller djurfoder som kan uppfattas som en födoresurs kan locka rovdjur till sig. Om en sådan plats finns i närheten av tamdjur

ökar exponeringen av tamdjur för rovdjuren och därmed också risken för angrepp på tamdjuren. Viltskadecenters bedömning är att kadaverhantering är en åtgärd med stor potential att reducera antalet angrepp av framförallt varg och björn.

Ökad tillsyn

Mänsklig närvaro är sannolikt en av de mest effektiva förebyggande åtgärderna som finns. Dessvärre också en av de dyraste. Viltskadecenters bedömning är att det i Sverige inte förekommer rovdjursangrepp på tamdjur i sådan omfattning att det lönar sig ekonomiskt med till exempel herdar. Många rovdjursangrepp sker i gryningen eller i skymningen, Tillsyn av tamdjuren bör således förläggas till den tiden på dygnet för bästa effekt.

Lamning inomhus/senare betessläpp

Syftet med åtgärden är att inte exponera lammen för rovdjur förrän de är lite större och risken för rovdjursangrepp mindre. Om lamning som normalt sker utomhus ska ske inomhus ökar detta kostnaderna för framförallt foder. Viltskadecenters bedömning är att lamning inomhus framförallt är en mycket effektiv åtgärd för att hindra angrepp av örn.

Akuta skadeförebyggande åtgärder

Akutåtgärder ska vidtas inom 12 timmar efter ett rovdjursangrepp. Viktiga egenskaper är därför att åtgärderna ska vara möjliga att genomföra snabbt och med kort varsel. Akuta åtgärder ska bara vara ett provisorium till dess att permanenta åtgärder har vidtagits och behöver därför bara ha effekt på kort sikt, det vill säga någon eller några veckor.

Akutstängsel

Antingen i form av elnät eller som provisoriskt elstängsel med tråd. Viltskadecenters bedömning är att akutstängsel är en effektiv, billig och enkel åtgärd som kan användas till dess att en mer permanent åtgärd genomförs.

Ljud- och ljusskrämmor

Drivs av nätström eller batterier och alstrar ljud eller ljus regelbundet, oregelbundet eller då ett djur närmar sig. Finns i många olika utföranden, från en vanlig radio med timer till solcellsladdade ljus med rörelsesensor. Precis som med lapptyg är åtgärdens effektivitet tidsbegränsad. Viltskadecenters bedömning är att ljud och ljusskrämmor är en enkel och relativt billig åtgärd med relativt bra effekt under någon/några veckor.

Skrämsel

Skrämsel kan användas för att med rop, skrik, stenkastning eller knallskott driva undan rovdjuren då de närmar sig tamdjursbesättningen. Viltskadecenters bedömning är att genom skrämsel få rovdjuren att långsiktigt förknippa tamdjuren med något obehagligt och därigenom få rovdjuret att för en lång tid undvika kontakt med tamdjur inte är realistiskt i praktiken. Syftet med skrämsel som en

akut åtgärd för att förebygga rovdjursangrepp på tamdjur är att hindra rovdjuret från att komma i närheten av tamdjuren just där och då, en form av vallning således. Om det uppstår en situation där det är helt omöjligt att få till en annan åtgärd kan skrämsel användas under något dygn i väntan på en bättre akutåtgärd. Skrämseln skall genomföras av länsstyrelsen eller Viltskadecenter.

4.3.5. Skyddsjakt som skadeförebyggande åtgärd

Skador av rovdjur utanför renskötselområdet ska i första hand förebyggas, till exempel med rovdjursavvisande stängsel. Det är dock inte alltid möjligt att inom rimliga gränser förebygga och undvika skador av rovdjur, vare sig inom eller utanför renskötselområdet. Därför är det i en del fall nödvändigt att bedriva skyddsjakt efter vissa individer som orsakar eller riskerar att orsaka allvarliga skador. Om jakten riktas mot rätt individ kan skyddsjakt vara en effektiv skadeförebyggande åtgärd på kort sikt.

BESLUT OM SKYDDSJAKT

Naturvårdsverket har delegerat rätten att besluta om skyddsjakt på stora rovdjur till länsstyrelserna. Delegeringen gäller både beslut om skyddsjakt på myndighetens eget initiativ och efter ansökan av den som riskerar att drabbas av skada. Förutsättningarna för ett beslut om skyddsjakt är att det inte finns någon annan lämplig lösning på problemet, att skyddsjakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde samt att något av de skäl som anges i 23 a § jaktförordningen föreligger.

Naturvårdsverket har utvecklat en databas för registrering av beslut om jakt på stora rovdjur. Beslut om både skydds- och licensjakt ska registreras i denna databas. Att alla myndighetsbeslut om jakt på stora rovdjur samlas på en plats underlättar arbetet med sammanställningar och förenklar den delen av förvaltningen.

Sedan hösten 2012 registreras djur som fällts vid skyddsjakt i den svensk-norska rovdjursdatabasen Rovbase. Registreringen av döda djur i databasen är dock inte tydligt kopplad till jaktbesluten.

SKYDDSJAKTENS GENOMFÖRANDE

Den beslutande myndigheten fastställer enligt 9 b § jaktförordningen vilka villkor som ska gälla för jakten. Det gäller exempelvis antalet djur som får fällas, vilka metoder som får användas, om jakten får bedrivas på annans mark, inom vilken tid och vilket område skyddsjakt får ske samt vilken kontroll som kommer att ske.

För att skyddsjakten ska bli effektiv får myndigheten medge undantag från vissa förbud och bestämmelser som gäller vid jakt. Exempelvis kan användning av motordrivet fordon samt motordriven luftfarkost tillåtas. Jakten kan också tillåtas pågå utanför ordinarie jakttid på dygnet och med hjälp av belysning och enligt 24 d

§ jaktförordningen kan den få bedrivas på annans jaktområde. Om djuret är försett med sändare kan sändarens positioner användas och bidra till att skyddsjakten kan genomföras effektivare med minskad risk för ytterligare skador.

I förarbetena till nuvarande reglering anges att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att sökanden genomför och bekostar en beviljad skyddsjakt. Länsstyrelsen kan dock göra avsteg från detta. Vidare anges att det inte är statens ansvar att utföra skyddsjakt annat än när sådan jakt har initierats av en myndighet (prop. 2012/13:191, s. 53-54).

Under 2012 tog Naturvårdsverket fram särskilda riktlinjer för beslut om skyddsjakt efter stora rovdjur. Det är viktigt att en uppföljning av riktlinjernas tillämpning görs och att behov av vidareutveckling identifieras.

SKYDDSJAKT PÅ ENSKILDS INITIATIV

Det finns möjligheter för den enskilde tamdjursägaren eller person som handlar på uppdrag av denne att under vissa förutsättningar utan beslut från myndighet avliva ett rovdjur om det angriper tamdjur eller om det finns skälig anledning att befara ett sådant angrepp (28 § jaktförordningen). Det är dock enbart tillåtet om det inte går att skrämja bort rovdjuret eller på något annat lämpligt sätt avbryta eller avvärja angreppet.

ANNAN AVLIVNING AV ROVDJUR

Även polismyndigheten får låta avliva ett vilt djur som orsakar avsevärd skada eller antas vara farligt för människors säkerhet om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning (9 § jaktlagen).

4.3.6. Viltskadersättningssystemet

Det svenska viltskadeersättningssystemet baseras till stora delar på regeringens proposition Om jakt och viltvård (prop. 1991/92:9). I propositionen framgår följande:

”Respekten för naturen och dess givna regler måste präglade synen på konflikter mellan olika mänskliga aktiviteter och viltet. Detta innebär att viltskador inte helt kan undvikas. En alltför hög grad av tålighet kan emellertid inte krävas av dem som drabbas av skador. Principen bör dock vara att viltskador skall förebyggas.”

Viltskadeersättningssystemet innehåller två delar, medel för skadeförebyggande åtgärder och ersättning för redan inträffade skador. Dessa redovisas närmare nedan.

MEDEL TILL SKADEFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Samebyar kan ansöka om bidrag för skadeförebyggande åtgärder för rovdjursskador på ren hos Sametinget. Bidrag ska beviljas endast för åtgärder som

normalt inte ingår i rennäringen. Bidragsbeloppet dras inte av från den ersättningen för rovdjursförekomst som samebyn är berättigad till.

Med undantag för renägare kan enskilda tamdjursägare som bedriver näringsverksamhet ansöka om bidrag för skadeförebyggande åtgärder hos länsstyrelsen. Medel för bidrag till rovdjursavvisande stängsel på blocklagd mark, det vill säga jordbruksmark som är registrerad för miljöstöd, fördelas av Jordbruksverket till länsstyrelserna som ett miljöstöd inom Landsbygdsprogrammet. Medel till andra förebyggande åtgärder och åtgärder på icke-blocklagd mark beviljas ur viltskadeanslaget som fördelas av Naturvårdsverket till länsstyrelserna. Bidrag får endast beviljas till åtgärder som har dokumenterad skadeförebyggande effekt eller till utveckling av åtgärder som bedöms kunna ge tillräckliga skadeförebyggande effekter (6 § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2008:16) om bidrag och ersättningar för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724).

ERSÄTTNING VID SKADA

Under förutsättning att det inte varit möjligt att förebygga eller förutse skadan eller om särskilda skäl föreligger får länsstyrelsen enligt NFS 2008:16 lämna ersättning för skador orsakade av stora rovdjur utanför renskötselområdet. Ersättningen för skador på andra tamdjur än ren baseras på rekommendationer från Viltskadecenter (Viltskadecenter 2013).

Ersättning till samebyarna för skador orsakade av stora rovdjur sker enligt 9 § viltskadeförordningen (baserat på rovdjursförekomst). Enligt 6 § samma förordning beslutar regeringen efter förslag av Sametinget den ersättningsnivå som ska lämnas till samebyarna för varje föryngring av varg, järv och lodjur inom en samebys betesområde samt för regelbunden eller tillfällig förekomst av varg, järv och lo. Efter förslag av Sametinget beslutar regeringen även om ersättningsnivån för förekomst av björn och kungsörn. Ersättningen fördelas sedan av Sametinget till samebyarna.

Enligt 10 § viltskadeförordningen lämnar Sametinget efter ansökan ersättning för så kallad massdöd om ett eller flera rovdjur av samma art under en begränsad tidsperiod och inom ett begränsat område dödar eller skadar ett stort antal renar. Ersättningen beräknas utifrån renarnas slaktvärde med tillägg för honrenarnas produktionsvärde. Ersättning får också lämnas för det merarbete som kan styrkas. Ersättningen får lämnas endast om skadorna har besiktats av länsstyrelsen.

Det bör påpekas att det finns ett stort behov av att öka kunskapen om sekundära skador orsakade av rovdjursangrepp. Sådana skador inkluderar bl.a förlorad arbetsinkomst, minskad avelsproduktion och problem med samling av spridda djur. Många drabbade djurägare anser att deras kostnader för sekundära skador inte blivit ersatta.

Sveriges Lantbruksuniversitet fick i april 2014 ett regeringsuppdrag där de efter samråd med berörda organisationer och myndigheter ska göra en kartläggning av hur angrepp av stora rovdjur påverkar landsbygdsföretagens hela ekonomi, inklusive indirekta kostnader, och föreslå ersättningsnivåer för sådana skador. Slutredovisning av uppdraget ska lämnas senast 31 augusti 2015.

4.4. Jakt på björn

Utöver ansökan om skyddsjakt, skyddsjakt på enskilds initiativ och polisens möjlighet att avliva djur som åtgärd för att förhindra allvarlig skada kan det finnas ytterligare skäl att jaga de stora rovdjuren i Sverige.

Jaktlagstiftningen ger utrymme för envar att avliva frilevande vilt som är så skadat att det av djurskyddsskäl snarast bör avlivas (40 b § jaktförordningen). Det händer ibland att stora rovdjur som skadats allvarligt i en trafikolycka avlivas med stöd av denna bestämmelse.

Populationsreglerande jakt i syfte att reglera stammens täthet, storlek och tillväxt, det vill säga licensjakt, är en komponent i den svenska förvaltningen av de stora rovdjuren. Jakten kan bidra till att minska konflikten mellan rovdjur och människa i de regioner där rovdjurens förekomst är tät och på så sätt medverka till att acceptansen för rovdjuren i den svenska faunan upprätthålls. Idag beslutas det om licensjakt på björn, lodjur och varg när förutsättningarna för sådan jakt är uppfyllda.

4.4.1. Beslut om licensjakt

För arter där det finns fastställda miniminivåer för län och rovdjursförvaltningsområden kan Naturvårdsverket delegera rätten att besluta om licensjakt utan att ange ett högsta antal djur som får fällas. De länsstyrelser som omfattas av ett sådant delegeringsbeslut⁶ (eller Naturvårdsverket i de fall där delegering saknas) får fatta beslut om licensjakt under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning och ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden (23 c § jaktförordningen).

I ett beslut om licensjakt får myndigheten medge undantag från till exempel förbudet mot att använda motordrivna forskaffningsmedel. Till skillnad från vad som gäller vid skyddsjakt efter rovdjur får dock inte myndigheten medge att licensjakten bedrivs på annans jaktområde (se 24 d § jaktförordningen jämfört med 31 § jaktlagen).

⁶ Naturvårdsverket (2014) Överlämnande av rätten att besluta om licensjakt efter björn till länsstyrelserna i Norra och Mellersta rovdjursförvaltningsområdet, ärende NV-06889-14

Den beslutande myndigheten fastställer vilka villkor som ska gälla för jakten (9 b § jaktförordningen). Det gäller exempelvis antalet djur som får fällas, vilka metoder som får användas, inom vilken tid och vilket område jakt får ske samt vilken kontroll som kommer att ske.

Naturvårdsverket har sedan tidigare tagit fram föreskrifter och allmänna råd⁷ som reglerar länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter björn. Dessa har nu setts över och delvis ändrats⁸. Syftet med föreskrifterna är att säkerställa en enhetlighet och tydlighet i de länsstyrelsebeslut om licensjakt efter björn som fattas. Det är även viktigt att tillgodose krav på säkerhet vid jakten samt säkerställa att den bedrivs selektivt och under strängt kontrollerade former. Av föreskrifterna följer därför bland annat att länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn endast får gälla perioden från och med den 21 augusti till och med den 15 oktober (respektive 30 september, beroende på var i landet jakten bedrivs) och att länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn ska föreskriva att björnhona som åtföljs av ungar samt ungar som följer björnhona inte får fällas (3-4 §§ NFS 2010:7). Vidare ska länsstyrelsens beslut om licensjakt föreskriva ett antal villkor gällande jaktledarens roll och ansvar (7 § NFS 2010:7). Dessa villkor överensstämmer i stort med jaktledarens ansvar vid licensjakt efter andra stora rovdjur.

I likhet med föreskrifterna om licensjakt efter andra rovdjur följer av de aktuella föreskrifterna vad länsstyrelsens beslut ska innehålla ifråga om hur platsundersökning, eftersök samt besiktning ska genomföras vid licensjakt efter björn (10-12 §§ NFS 2010:7). Genom ändringen av föreskrifterna är det nu möjligt för länsstyrelsen att även besluta om licensjakt med hjälp av åtel. Länsstyrelsens beslut om sådan licensjakt ska föreskriva ett antal villkor för jaktens bedrivande (6-6 e §§ NFS 2010:7).

4.4.2. Jaktens genomförande

Licensjaktens omfattning ska syfta till att reglera populationen utifrån den målsättning som motiverats och fastställts i den regionala förvaltningsplanen för den aktuella arten. I normalfallet är licensjakten ett verktyg för att dämpa tillväxten i en population alternativt ett verktyg för att hålla populationen på en stabil nivå. Det innebär att beskattningen av stammen tillsammans med övrig dödlighet inte överstiger tillväxten i stammen. I de fall där licensjakt används för att minska tätheten i ett område är det viktigt med ett långsiktigt perspektiv och inte sikta på att nå områdets förvaltningsmål redan året därefter. Detta för att inte förvaltningsåtgärden ska få ett för stort genomslag som leder till att jakten riskerar artens gynnsamma bevarandestatus.

⁷ Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2010:7) för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn

⁸ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2014:3) om ändring av Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2010:7) för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn

Utrymmet för uttag genom licensjakt är beroende av artens status och populationsnivå. Det är således ingen absolut siffra utan utrymmet kan delvis variera beroende på vilken art som berörs. För att på ett bra sätt kunna bedöma omfattningen licensjakten kan ha i ett område krävs kunskap om flera viktiga faktorer, exempelvis populationens storlek, övrig dödlighet (skyddsjakt, trafikdödade m.m.), reproduktion osv. Det är viktigt att alla sådana faktorer vägs in vid ett beslut, dels för att förvaltningen ska lyckas med att nå målsättningen dels för att den gynnsamma bevarandestatusen inte äventyras. Till hjälp för att beräkna vilket uttag som är lämpligt i ett område bör populationssimuleringar användas. Dessa är ett bra redskap för att inför beslut om jakt modellera vilken effekt den planerade avskjutning kan ha på populationen i området. I de fall beslutande myndighet är osäker på hur modelleringen går till kan Naturvårdsverket rådfrågas. Även forskning som beräknar avskjutning bör tas med i bedömningen, exempelvis Bishop och Svensson 2009.

Om licensjakten ska fungera som ett effektivt förvaltningsverktyg behövs ett systematiskt och adaptivt upplägg med täta uppföljningar, kontinuerlig vidareutveckling och förändringar anpassade efter nya förutsättningar och erfarenheter. En del av detta är att licensjakten utvärderas årligen både på nationell och regional nivå och att man utifrån nyvunnen kunskap genomför justeringar till nästa års licensjakt vid behov. Därmed finns mycket goda förutsättningar för att vidareutveckla licensjaktens ändamålsenlighet och effektivitet som förvaltningsverktyg. För att lyckas med detta krävs en kontinuerlig involvering och konsultation av berörda intressegrupper i arbetet. Denna kommunikation bidrar inte bara med nödvändig kunskap och erfarenhet utan även till att upprätthålla och stärka den delaktighet och ömsesidig förankring som är en förutsättning för en trovärdig förvaltning.

Utöver länsstyrelsernas årliga uppföljningar direkt efter avslutad jakt kommer Naturvårdsverket att följa upp eventuella licensjaktens effekter på rovdjursstammarna i samband med revideringen av åtgärderna i förvaltningsplanerna, det vill säga vart tredje år, samt vid förvaltningsperiodens slut.

All licensjakt efter stora rovdjur i Sverige sker utifrån en av beslutande myndighet fastställd jaktkvot. Jakten avlyses när denna kvot är fylld eller jakttiden för arten gått ut. Det är därför viktigt att fällda djur rapporteras skyndsamt till länsstyrelsen och att ansvariga jaktledare håller sig informerade om hur många djur som finns kvar att skjuta i det område där jakten bedrivs.

4.4.3. Rapportering och prover

Samtliga beslut om licensjakt som länsstyrelserna fattar samt utfallet av dessa ska rapporteras till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket avser att följa de regionala beslutsprocesserna och kommer enligt 24 c § jaktförordningen att återkalla

delegeringen av rätten att besluta om licensjakten om möjligheten till jakt används på ett sätt som kan försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus.

Fällda djur besiktigas av länsstyrelsens besiktningsmän, prover tas och information om jaktens genomförande samlas in. Information om fällda stora rovdjur registreras av länsstyrelserna i den svensk-norska rovdjursdatabasen Rovbase. Beslutande myndighet avgör enligt 24 d § jaktförordningen (jämfört med 12a § NFS 2014:3) i sitt beslut om licensjakt vem som har rätt till hela eller delar av det fällda djuret.

Proverna tagna från rovdjur som fällts vid licensjakt skickas in till Statens veterinärmedicinska anstalt. Det ger myndigheter och forskare underlag för analyser av björnstammens status och utveckling. Sveriges veterinärmedicinska anstalt informerar också om hur jakten fortskrider på sin hemsida. Det fällda djurets status, ålder m.m. rapporteras efter avslutad jakt till berörda myndigheter samt direkt till skytten.

4.5. Centrala begrepp i rovdjursförvaltningen

Inom rovdjursförvaltningen finns många begrepp som är viktiga för den som arbetar med förvaltningen och för den som vill sätta sig in i hur förvaltningen fungerar. Nedan återfinns förklaringar till ett antal centrala begrepp. Förklaringarna har tagits fram utifrån befintliga regelverk samt med stöd av en arbetsgrupp från länsstyrelserna. Förklaringarna har sedan färdigställts av Naturvårdsverket. Syftet med sammanställningen är att skapa en gemensam grund att utgå från i förvaltningen.

4.5.1. Begrepp kopplade till rovdjurens status

GYNNSAM BEVARANDESTATUS

Med bevarandestatus för en art avses summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer. En arts bevarandestatus anses gynnsam när

1. uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,
2. artens naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
3. det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt(16 § förordning om områdesskydd)

Begreppet kommer från artikel 1 i art- och habitatdirektivet (se vidare 4.6.2 EU-lagstiftning).

Till skillnad från minsta livskraftiga population (nedan) som handlar om en arts utdöenderisk är gynnsam bevarandestatus ett begrepp som beskriver när en art eller naturtyp långsiktigt kommer vara en del av sin miljö, det vill säga när den är utom risk och läget är stabilt.

MINSTA LIVSKRAFTIGA POPULATION (MVP= MINIMUM VIABLE POPULATION)

Vid beräkning av MVP kan olika modeller användas och värdet på MVP är beroende av hur lång tidsperiod som betraktas, hur stor risk för utdöende eller hur mycket förlust av genetisk variation man är beredd att acceptera och om man också tar hänsyn till plötsliga omvärldsförändringar (t ex naturkatastrofer och sjukdomar). MVP-värdet kan användas som underlag för att ta fram referensvärden för gynnsam bevarandestatus. Referensvärdet för en arts populationsstorlek ska enligt EU-kommissionens riktlinjer vara högre än MVP för arten.

Minsta livskraftiga population kan anges med olika risknivåer på två olika sätt. En "demografisk" MVP anger det minsta antalet individer en viss population måste bestå av för att risken att den ska dö ut på till exempel 100 år ska vara mindre än 1, 5 % eller 10 %. En "genetisk" MVP är storleken på populationen som minst behövs för att den ska förlora till exempel mindre än 1, 5 eller 10 % av sin genetiska variation på 100 år. En alternativ och vedertagen genetisk MVP, som innebär att den genetiska variationen bibehålls i egenskaper som styrs av många gener tillsammans, är att populationens storlek motsvarar en genetiskt effektiv storlek (N_e) på minst 500. Den effektiva populationsstorleken är oftast betydligt mindre än det faktiska individantalet (10-40 % beroende på art, reproduktionssätt och olika populationsförhållanden) (Naturvårdsverket 2007).

BIOGEOGRAFISK REGION

Begreppet biogeografisk region kommer från en biogeografisk indelning av EU som används i arbetet med bl.a genomförandet av de två naturvårdsdirektiven, art- och habitatdirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EU av den 30 november 2009 (fågeldirektivet) (tidigare rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar).

Sverige är indelat i tre biogeografiska regioner: alpin region som motsvarar fjällkedjan, kontinental region som inkluderar Blekinge, Skåne och Halland samt kusten runt Göteborg och slutligen den boreala regionen som omfattar den resterande delen av Sverige. Det finns också en liknande indelning av havsområden.

NATURLIGT UTBREDNINGSOMRÅDE

Ett naturligt utbredningsområde är ett område där en art och dess livsmiljö förekommer naturligt. Arten behöver inte finnas i hela området hela tiden men tillfälliga, udda och isolerade förekomster ingår inte i uppskattningen av det

naturliga utbredningsområdet. Inte heller områden där arten saknas och livsmiljön är olämplig tas med. Utbredningsområdet är dynamiskt och inte statistiskt (the Habitats Committee, March 2000 (DocHab-04-03/03 rev.3)).

REFERENSVÄRDEN FÖR GYNNSAM BEVARANDESTATUS

Referensvärden för gynnsam bevarandestatus består av två delar; referensvärden för populationsstorlek och referensvärde för utbredningsområde. Referensvärdena är centrala för bedömningen om en art eller en naturtyp har gynnsam bevarandestatus. Referensvärdena används som komplement till en analys av trenden för populationsstorleken eller utbredningsområdet. Referensvärden och bevarandestatus för en art ska rapporteras till EU-kommissionen vart sjätte år enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Senast skedde detta 2013.

Referensvärden för gynnsam bevarandestatus avseende populationsstorlek

Referensvärdet för populationsstorleken är det minsta antalet individer som en arts population behöver bestå av för att arten ska ha en gynnsam bevarandestatus. Riksdagen har beslutat om ett intervall inom vilka de stora rovdjurens referensvärden för antal individer ska ligga för att ha uppnått gynnsam bevarandestatus. Med utgångspunkt i intervallet har Naturvårdsverket fått i uppdrag att bedöma vad referensvärdet för respektive art ska vara. Under förvaltningsperioden gäller det beslutade referensvärdet och intervallet saknar betydelse. Vid nästa översyn av arternas bevarandestatus (år 2019) blir intervallen åter aktuella.

Referensvärden för gynnsam bevarandestatus avseende utbredningsområde

Referensvärdet för utbredningsområde är det geografiska område som rymmer artens hela ekologiska variation inom en given biogeografisk region och som är tillräckligt stor för att möjliggöra den långsiktiga överlevnaden av den populationsstorlek som motsvarar referensvärdet för populationen. Riksdagen har fastlagt referensvärden för utbredningsområden för de stora rovdjuren. Beslutade referensvärden för utbredningsområden återfinns i prop. 2012/13:191.

MINIMINIVÅ

Länsstyrelserna ska enligt 4 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn lämna förslag på det minsta antal föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla (miniminivå) för förekomsten av björn, varg, järv och lodjur i länet. Förslaget ska lämnas till samverkansrådet. Samverkansrådet ska lämna förslagen för respektive art till Naturvårdsverket för rovdjursförvaltningsområdet samt för vart och ett av de län som ingår i området. Naturvårdsverket fastställer miniminivåer på förvaltningsområdesnivå samt länsnivå efter förslag från samverkansråden. Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåer inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområde.

Regionala miniminivåer garanterar att det nationella referensvärdet inte understigs och möjliggör regionalisering av rovdjursförvaltningen. Att antalet föryngringar av en art överstiger artens miniminivå för rovdjursförvaltningsområdet är enligt 24 a § jaktförordningen en förutsättning för att Naturvårdsverket ska kunna delegera rätten till att fatta beslut om licensjakt till länsstyrelserna i förvaltningsområdet.

FÖRVALTNINGSMÅL

Förvaltningsmål anger det antal av en rovdjursart som förvaltningen har som mål att uppnå och upprätthålla.

Ett förvaltningsmål för ett län ska antalsmässigt ligga över den miniminivå som beslutats för länet. Förvaltningsmål bör utformas så att de tar hänsyn till naturens dynamik och samspelet mellan rovdjuren och deras bytesdjur samt socioekonomiska faktorer. Förvaltningsmålen bör redovisas i den regionala förvaltningsplanen och ta sin utgångspunkt i ekosystemansatsen samt ha ett lärande och adaptivt förhållningssätt (SOU 2012:22).

FÖRYNGRING

En föryngring är en observation av hona som fött ungar som överlevt under innevarande år. För mer detaljerade beskrivningar och bedömningsgrunder för respektive art se Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn och Naturvårdsverkets metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige och Norge.

För varje art finns specifika omräkningsfaktorer som kan användas för att beräkna det totala antalet individer i en population utifrån antalet föryngringar. Till exempel är omräkningsfaktorn för björn för närvarande 10 vilket innebär att 5 föryngringar motsvaras av 50 individer av arten. Det betyder inte att varje föryngring består av en hona och nio ungar, utan här räknas även in ungarnas fader, honans ungar från tidigare år samt övriga ungbjörnar och vuxna björnar utan ungar som finns i närområdet.

FAMILJGRUPP

En familjegrupp är en hona som under inventeringsperioden åtföljs av ungar. För mer detaljerade beskrivningar och bedömningsgrunder för respektive art se Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn och Naturvårdsverkets metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige och Norge.

4.5.2. Begrepp kopplade till rovdjursförvaltningen

ÖVERGRIPANDE RIKTLINJER

Samverkansråden ska med beaktande av rovdjursförvaltningsplanerna och de fastställda miniminivåerna utforma långsiktiga övergripande riktlinjer för rovdjursförvaltningen i rovdjursförvaltningsområdet (7 § förordningen om

förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn). Riktlinjerna bör ange rovdjursförvaltningens huvudsakliga inriktning och prioriteringar i ett regionalt perspektiv.

Viltförvaltningsdelegationen ska enligt förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer besluta om övergripande riktlinjer för

- viltförvaltningen inom länet,
- skötsel av älgstammen och i förekommande fall skötsel för hjort- och vildsvinsstammarna,
- licensjakt och skyddsjakt inom länet, och
- bidrag och ersättningar enligt viltskadeförordningen.

Övergripande riktlinjer bör inte inkludera beslut av mer operativ karaktär, såsom enskilda myndighetsärenden.

EKOSYSTEMBASERAD FÖRVALTNING

Eftersom stora rovdjur och deras bytesdjur påverkar varandras förekomst kan rovdjursförvaltningen inte isoleras från annan viltförvaltning. Ett ekosystembaserat angreppssätt i förvaltningen kräver en grundläggande förståelse för hur systemet med de förvaltrade resurserna fungerar. Denna förståelse omfattar bl.a kunskap om samspelet mellan människan, stora rovdjur, deras konkurrenter och bytesdjur. Vidare finns det ett behov av kunskap om vilka förändringar som sker på grund av naturliga variationer och vilka förändringar som orsakats av förvaltningsåtgärder (Naturvårdsverket 2008b).

ADAPTIV FÖRVALTNING

Även om en fungerande ekosystembaserad förvaltning förutsätter en grundläggande förståelse för systemet som förvaltas kan inget förvaltningssystem vara så precist att det i detalj kan förutse hur detta dynamiska och komplexa system kommer att utvecklas. Därför krävs en adaptiv förvaltning som kontinuerligt inhämtar ny kunskap om rovdjuren och bytesdjuren och även fortlöpande utvärderar effekterna av genomförda förvaltningsåtgärder samt återför vunna erfarenheter in i den framtida förvaltningen.

En adaptiv och flexibel förvaltning definierar först övergripande mål för de områden som ska förvaltas. I nästa steg beslutar förvaltningen om delmål och åtgärder för att uppnå de övergripande målen. Under förvaltningsarbetet sker en löpande övervakning av utvecklingen och återkommande justeringar av förvaltningsarbetet. Sådana justeringar kan ske om planerade åtgärder inte visar sig ha avsedd effekt, om omvärldsfaktorer förändras eller om ny kunskap tillkommer. Figur 10 åskådliggör dynamiken i den adaptiva förvaltningen. Naturvårdsverkets utgångspunkt är att förvaltningen av stora rovdjur ska vara adaptiv.



Figur 10. Schematisk bild över den adaptiva förvaltningen

SÄRSKILT SÅRBARA OMRÅDEN

Vissa områden i ett län kan bedömas vara särskilt sårbara för rovdjursförekomst eftersom de har höga betesberoende natur- och/eller kulturvärden och där det är svårt att sätta in verkningsfulla förebyggande åtgärder för att förhindra allvarliga skador. Exempel på sådana områden är renskötselområdets kalvningsland under kalvningsperioden, områden med traditionellt fäbodbruk under betessäsongen, områden med särskilt hög täthet av tamdjursbesättningar samt skärgårdsöar med frigående betesdjur (prop. 2012/13:191, s. 64).

SOCIOEKONOMISK HÄNSYN

Socioekonomiska aspekter i rovdjursförvaltningen utgår från rovdjurens sociala och ekonomiska påverkan på människors verksamhet och vardag. Det kan innebära kostnader och nyttor med avseende på rovdjursförekomst, exempelvis rovdjursturism och rovdjursjakt, skador med konsekvenser för olika näringar, människors rädsla för rovdjur, rovdjurens påverkan på natur- och kulturvärden så som renskötsel och fäbodrift, samt möjligheter till övrig jakt och hur attraktiv landsbygden upplevs.

ALLVARLIG SKADA

Begreppet ”allvarlig skada” kommer från art- och habitatdirektivet och är införlivat i svensk lagstiftning genom artskyddsförordningen (14 §) och jaktförordningen (23 a §). Det är ett av de skäl som kan motivera att undantag från fredningen av de stora rovdjuren beviljas. I Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skyddsjakt utvecklas begreppet allvarlig skada (Rapport 6568, Naturvårdsverket 2014a).

TOLERANSNIVÅ

Toleransnivå är den maximala acceptabla skadenivån för en samebys renskötsel orsakad av stora rovdjur under ett år uttryckt i procent av samebyns faktiska renantal enligt renräkningarna. Toleransnivån ska enligt riksdagens beslut vara maximalt 10 % enligt ovan (se vidare 4.3.2 Skador på ren)

FÖRVALTNINGSVERKTYG

Förvaltningsverktyget fungerar som ett redskap för samråd i den regelbundna dialogen mellan länsstyrelse och sameby inom ramen för förvaltning av stora rovdjur. Förvaltningsverktyget bygger på att länsstyrelser och samebyar i samråd och utifrån ett adaptivt förhållningssätt fastställer hur man lokalt kan upprätthålla en hållbar renskötsel och samtidigt bidra till en gynnsam bevarandestatus för rovdjuren (se vidare 4.3.2 Skador på ren).

RISKMODELL

Riskmodellen är ett GIS-baserat dataverktyg. Modellen utgör en del av förvaltningsverktyget och är en dynamisk modell som bygger på kunskap och data från både rovdjur och rennärning. Den ger möjlighet att visualisera och göra olika geografiska beräkningar för att visa rovdjursförekomst och hur risken för rovdjursskador fördelar sig olika över olika områden och hur de kan variera utifrån olika förebyggande åtgärder (se vidare 4.3.2 Skador på ren).

GENETISK VARIATION

Genetisk variation innebär till exempel förekomst av genetiskt olika individer inom en population och genetiskt olika populationer av en art. Genetisk variation är en förutsättning för evolution och ärftlig anpassning genom naturligt urval. Exempel på hur genetisk variation kan mätas är i hur stor andel av generna som en individ har två olika arvsanlag (individuers "heterozygotigrad"), hur många varianter av en gen (antalet alleler) som en population har och hur mycket frekvensen av sådana varianter (alleler) skiljer sig mellan två populationer (Andersson m.fl. 2007).

4.6. Ramar för rovdjursförvaltningen

De regler som styr förvaltning av rovdjursstammarna bygger i stor utsträckning på Sveriges internationella åtaganden, inklusive de EU-direktiv som ska införlivas i den nationella lagstiftningen. De rättsakter som är av störst betydelse är art- och habitatdirektivet, artskyddsförordningen, jaktlagen, jaktförordningen, förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn, förordningen om viltförvaltningsdelegationer samt viltskadeförordningen. Även Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen, SÖ 1983:30), Konventionen om biologisk mångfald (Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77)) och Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (CITES-konventionen: Konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (SÖ 1974:41)) är konventioner av betydelse. Nedan

beskrivs det huvudsakliga innehållet i rättsakterna med fokus på förvaltningen av björn.

4.6.1. Internationella konventioner

KONVENTIONEN OM SKYDD AV EUROPEISKA VILDA DJUR OCH VÄXTER SAMT DERAS NATURLIGA MILJÖ, BERNKONVENTIONEN

1979 års konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) ålägger parterna att vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftnings- och andra åtgärder för att garantera bevarandet av miljön för vilda djur och växter, särskilt de listade arterna. Konventionen har tre listor på skyddsvärda arter, en för växter och två för djur. Listorna för djurarter är indelade efter deras skyddsbehov. Bilaga 2 till Bernkonventionen omfattar bl.a. björn, varg, järv och rovfåglar. Sverige har ratificerat konventionen.

Bernkonventionen understryker behovet av att ha ett gränsöverskridande synsätt och uppmanar länder till att ta fram gränsöverskridande handlingsplaner för stora rovdjur. Konventionen har tagit fram riktlinjer för framtagandet och genomförandet av handlingsplaner för vilda djurarter. Riktlinjerna specificerar att handlingsplanerna bl.a. bör ha konkreta mätbara förvaltningsmål, tydlig prioritering mellan åtgärder, ansvarsfördelning mellan olika aktörer och adekvat finansiering. Vidare anges att planerna bl.a. bör innehålla biologiska data, juridiska aspekter samt en beskrivning av socioekonomiska aspekter. Planeringen av handlingsplanen bör ta hänsyn till ekonomiska och kulturella konsekvenser.

KONVENTIONEN OM BIOLOGISK MÅNGFALD, CBD

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) kallas även mångfaldskonventionen eller Riokonventionen. Konventionen har arbetats fram inom FN-systemet. Den undertecknades vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 och trädde i kraft år 1993. Sverige har ratificerat konventionen.

Konventionen är ett gemensamt försök att komma till rätta med förlusten av ekosystem, arter och gener. Målet är att bevara den biologiska mångfalden. Arbetet för att genomföra konventionen bedrivs inom ramen för olika naturtyper och tvärgående som till exempel områdesskydd av skog, kust och hav.

Konventionen om biologisk mångfald omfattar också bevarande av traditionell kunskap om biologisk mångfald. I artikel 8 j i konventionen anges att den syftar till att respektera, bevara kunskap, innovationer och sedvänjor hos urfolk och lokalsamhällen.

KONVENTIONEN OM INTERNATIONELL HANDEL MED UTROTNINGSHOTADE ARTER AV VILDA DJUR OCH VÄXTER, CITES

Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter kallas vanligtvis CITES-konventionen. Konventionen syftar till att

förbättra utrotningshotade arters situation genom att begränsa handeln med dessa arter. Enligt konventionen ska den som handlar med utrotningshotade arter lagföras och det djur eller den växt som någon försökt handla med ska konfiskeras och skickas tillbaka till exportlandet. Konventionen arbetades fram på initiativ av Internationella naturvårdsunionen, IUCN. Konventionen undertecknades år 1973 och trädde i kraft år 1975. Sverige har ratificerat konventionen och de ändringar som genomförts. I rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem listas alla arter. Björnen är listad i bilaga 2 till CITES-konventionen.

4.6.2. EU-lagstiftning

ART- OCH HABITATDIREKTIVET

Direktivet har enligt artikel 2 till syfte att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter. Gynnsam bevarandestatus hos arter och livsmiljöer som listas i bilagor till direktivet ska bibehållas eller återställas. Det strikta skyddet av en art enligt artikel 12 innebär att det är förbjudet att avsiktligt fånga, döda eller störa individer av arten samt att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

De arter som är listade i bilagor till direktivet ska bibehålla eller återfå gynnsam bevarandestatus. Man skiljer mellan de arter som finns upptagna i bilaga 4 och som kräver strikt skydd enligt artiklarna 12 och 13, de arter som finns upptagna i bilaga 5 och där kontroll och utnyttjande regleras i artiklarna 14 och 15 samt de som är upptagna i bilaga 2 som är föremål för utpekande av Natura 2000-områden enligt artikel 3-6. Björn, varg och lodjur finns upptagna i bilaga 4 till direktivet.

Åtgärder som vidtas enligt direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus. Begreppet ”gynnsam bevarandestatus” är centralt i direktivet. Åtgärderna ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Dessa är dock inte självständiga grunder för undantag.

Det finns undantagsmöjligheter från skyddet i art- och habitatdirektivet även för strikt skyddade arter. Undantag får göras om samtliga följande tre förutsättningar är uppfyllda:

1. minst ett skäl till undantag i artikel 16.1 (a)-(e) föreligger,
2. upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde försvåras inte, och
3. andra lämpliga lösningar saknas

Skälen i artikel 16.1 är följande:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social och ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

EU-domstolen har fastslagit att undantag kan medges i särskilda fall även om en art inte har uppnått gynnsam bevarandestatus (EU-domstolens dom C-342/05, stycke 29). En förutsättning är då att undantaget inte förvärrar en ogynnsam bevarandestatus eller leder till att en gynnsam bevarandestatus inte kan uppnås.

Large Carnivore Initiative for Europe har på EU-kommissionens uppdrag tagit fram riktlinjer för förvaltningsplaner på populationsnivå för stora rovdjur, (Linnell m.fl. 2008). Riktlinjerna anger att grunden i artikel 16.1 (e) kan användas för att rättfärdiga ett noggrant reglerat uttag på några djur. Riktlinjerna anger även att grunderna (c) och (e) skulle kunna omfatta fall där jakt behövs för att få lokal acceptans för rovdjur hos befolkningen på landsbygden.

EU-kommissionen har tagit fram en särskild vägledning som beskriver kommissionens syn på tolkningen av det strikta artskyddet i direktivet och hur olika begrepp i direktivet bör tolkas med hänvisning till domar från EU-domstolen (EU-kommissionen 2007 Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/93/EEG om bevarande av livsmiljöer).

ÖVERENSKOMMELSE MELLAN INTRESSEORGANISATIONER INOM EU

I juni 2013 undertecknades överenskommelsen "Coexistence Between People and Large Carnivores" Överenskommelsen bygger på EU-kommissionens initiativ till dialog om de konflikter som kan uppstå i takt med att antalet rovdjur nu ökar i västra och norra Europa och undertecknades av bl.a EUs miljökommissionär och europeiska företrädare för olika intressen såsom Världsnaturfonden, jägarorganisationer, och företrädare för rennäring och djurhållning. De undertecknande organisationerna förbinder sig att följa art- och habitatdirektivet och att "förvaltningen ska vara vetenskapligt förankrad och tåla granskning samt att kulturella och socioekonomiska avväganden ska göras".

4.6.3. Svensk lagstiftning

ARTSKYDDSFÖRORDNINGEN

Genom bl.a artskyddsförordningen (2007:845) har fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet införlivats i svensk lagstiftning. Artskyddsförordningens bestämmelser bygger på bemyndiganden i miljöbalken för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda regler till skydd för hotade djur- och växtarter. Artskyddsförordningen innehåller bestämmelser om fridlysning av vilda djur och växter och reglerar import, export, transport, förvaring, handel, preparering och förevisning av djur och växter av arter som lever vilt.

Den fridlysning som uttrycks i 4 § artskyddsförordningen gäller inte vid jakt efter fåglar och däggdjur, då finns motsvarande regler i jaktlagstiftningen. Jakt definieras i 2 § jaktlagen som ”att fånga eller döda vilt och att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt”. För andra åtgärder ska artskyddsförordningen tillämpas. Fridlysningsreglerna i 4 § artskyddsförordningen gäller inte heller vid fiske, då finns motsvarande bestämmelser i fiskelagstiftningen.

JAKTLAGEN OCH JAKTFÖRORDNINGEN

Bestämmelser om artskydd finns även i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905) vilka dessutom reglerar viltvård, rätt till jakt och jaktens bedrivande.

Huvudregeln enligt 3 § jaktlagen är att allt vilt är fredat och att jakt endast får bedrivas om det sker i enlighet med jaktlagen, jaktförordningen eller föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av författning.

Naturvårdsverket får på eget initiativ eller efter ansökan av den som riskerar att drabbas av skada besluta om skyddsjakt efter björn under vissa förutsättningar (23 b § jaktförordningen). Motsvarande gäller för länsstyrelsen om delegering skett enligt 24 a § jaktförordningen. Ett beslut om skyddsjakt förutsätter att det inte finns någon annan lämplig lösning och att det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Naturvårdsverket har tagit fram riktlinjer för skyddsjakt som vägleder om hur Naturvårdsverket ser på tolkningen av bestämmelserna rörande skyddsjakt (Naturvårdsverket 2014a)

Vidare finns vissa möjligheter enligt 28 § jaktförordningen för enskild att skrämma bort björn som angriper tamdjur eller om det finns skälig anledning att befara ett sådant angrepp. Skulle sådana åtgärder inte vara tillräckliga kan en björn få dödas av i första hand tamdjurens ägare eller vårdare för att skydda tamdjur.

Naturvårdsverket får under vissa förutsättningar (23 c § jaktförordningen) besluta om licensjakt efter björn. Motsvarande gäller för länsstyrelsen om delegering har skett enligt 24 a § jaktförordningen. Förutsättningen för licensjakt är att det inte

finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.

Naturvårdsverket har rätt att meddela föreskrifter om länsstyrelsens beslut om licensjakt. Sådana föreskrifter och allmänna råd kan reglera bland annat jaktperiod, jaktmedel, jaktledarens ansvar samt rapportering och besiktning av fällt djur. Sådana föreskrifter och allmänna råd har tagits fram för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn (NFS 2010:7), varg (NFS 2014:24) respektive lodjur (NFS 2010:15).

Naturvårdsverket får också genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet enligt 31 § jaktförordningen 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 under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

FÖRORDNINGEN OM FÖRVALTNING AV BJÖRN, VARG, JÄRV, LO OCH KUNGSÖRN

Förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn anger att syftet med förvaltningen är att rovdjursarterna ska finnas i så stort antal att de långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Detta syfte ska uppnås i en takt som främjar samexistensen mellan människor och dessa arter samtidigt som skador och olägenheter förebyggs och begränsas.

Sverige är enligt 2 § förordningen indelat i tre rovdjursförvaltningsområden – norra, mellersta och södra – och för varje område finns ett samverkansråd för samverkan mellan länsstyrelserna och, i norra och mellersta området ingår även Sametinget.

Enligt 5 och 6 §§ i förordningen ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för förekomsten av björn i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen. Fastställandet görs efter förslag från samverkansrådet. De nationella mål som riksdagen har beslutat om utgör, med beaktande av artens naturliga utbredningsområde, ramen för Naturvårdsverkets fastställande. Naturvårdsverket ska minst vart femte år se över fördelningen av nivåerna för förekomsten av björn.

FÖRORDNINGEN OM VILTFÖRVALTNINGSDELEGATIONER

Enligt förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer ska det inom varje län finnas en viltförvaltningsdelegation som är en del av länsstyrelsen. Delegationerna leds enligt 5 och 6 §§ av landshövdingen som är ordförande och

har i övrigt en bred representation med regional förankring från intresseorganisationer, näringar och politiker. Ledamöterna utses av länsstyrelsen efter förslag av den eller de berörda intresseorganisationerna i länet.

Viltförvaltningsdelegationen ska enligt 3 och 4 §§ i förordningen besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen i länet, licensjakt och skyddsjakt samt för bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen. Delegationen ska också pröva frågor om godkännande av den miniminivå för förekomsten av björn i länet som enligt förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska lämnas till samverkansrådet, och en rovdjursförvaltningsplan för länet.

VILTSKADEFÖRORDNINGEN

Viltskadeförordningen (2001:724) innehåller bestämmelser om bidrag för skadeförebyggande åtgärder och ersättning för skador av varg, björn, järv, lodjur och kungsörn. Enligt ersättningssystemet för rovdjursskador på renskötseln ska samebyarna kompenseras för förekomst av rovdjur (se vidare 4.3.6 Viltskadersättningssystemet).

Enligt viltskadeförordningens bemyndigande har Naturvårdsverket meddelat NFS 2008:16 som reglerar länsstyrelsernas beslut om bidrag och ersättning för viltskador på andra tamdjur än ren. Vidare har Sametinget föreskrifter (STFS 2007:9) om bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar.

4.6.4. Överklagandebestämmelser

Huvudregeln när det gäller överklagande av en statlig myndighets beslut är att sådana beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol där den första instansen är förvaltningsrätten enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Finns det specialbestämmelser kan dock ordningen för överklagande vara en annan. Så är fallet när det gäller beslut med stöd av jaktlagstiftningen. Enligt 58 § p 1 och 3 jaktförordningen överklagas en länsstyrelses beslut om skydds- eller licensjakt till Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets beslut i ett sådant överklagat ärende får sedan inte överklagas vidare. Om delegering saknas och Naturvårdsverket som första instans har prövat en ansökan om skyddsjakt eller beslutat om licensjakt gäller den ovan nämnda huvudregeln och överklagande kan ske till förvaltningsrätten.

Talerätten i ärenden om jakt är varken reglerad i jaktlagen eller i jaktförordningen, varför reglerna i förvaltningslagen blir tillämpliga. Av 22 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Om förutsättningarna för talerätt är uppfyllda är något som får avgöras i det enskilda fallet. När det gäller skyddsjakt är det inte bara den som fått avslag på sin ansökan som kan överklaga beslutet utan även andra kan enligt Naturvårdsverket ha talerätt. Ett beslut kan till exempel angå en person genom att skyddsjakten får bedrivas på dennes mark, utan krav på medgivande från personen ifråga. När det gäller beslut om licensjakt har Naturvårdsverket bedömt att till exempel den jägare som ska bedriva den aktuella

jakten kan ha rätt att överklaga villkoren i beslutet om licensjakt. Därutöver kan vissa organisationer ha talerätt, både när det gäller beslut om skyddsjakt och licensjakt, utifrån praxis och regler om talerätt för miljöorganisationer.

4.7. System för förvaltningen

Miniminivåer är en del av ett system vars syfte är att koppla delegeringen av licensjakt till de nationella målen. De är också ett sätt att fördela den lägsta nivå en rovdjurspopulation kan ha och fortfarande ha en gynnsam bevarandestatus på länsnivå.

4.7.1. Miniminivåer

En miniminivå är enligt 4 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn det minsta antalet föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla för förekomsten av björn, varg, järv och lodjur i länet. Enligt 1 § samma förordning ska förvaltningen syfta till att djur av dessa arter ska finnas i så stort antal att arterna långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden.

Enligt 4 § förordningen om viltförvaltningsdelegationer ska viltförvaltningsdelegationen i länet pröva frågan om godkännande av länsstyrelsens förslag till miniminivå som ska lämnas till samverkansrådet. Samverkansrådet lämnar sedan förslag till miniminivåer till Naturvårdsverket. Enligt 5 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv lo och kungsörn ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåerna inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområde. Enligt 6 § samma förordning ska Naturvårdsverket minst en gång var femte år se över fördelningen av miniminivåerna.

Det är ett regionalt ansvar att bedöma utrymmet för licensjakt i länet. Vid denna bedömning är det av stor vikt att beakta det nationella referensvärdet i syfte att säkerställa att det inte äventyras, se 23 c § jaktförordningen om att jakten inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Den licensjakt som beslutas av länen får således inte innebära att antalet föryngringar i Sverige understiger beslutat referensvärde. De regionala miniminivåerna är en fördelning av det nationella referensvärdet och är den lägsta nivån som förvaltningen i länet ska syfta till att upprätthålla (4 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn).

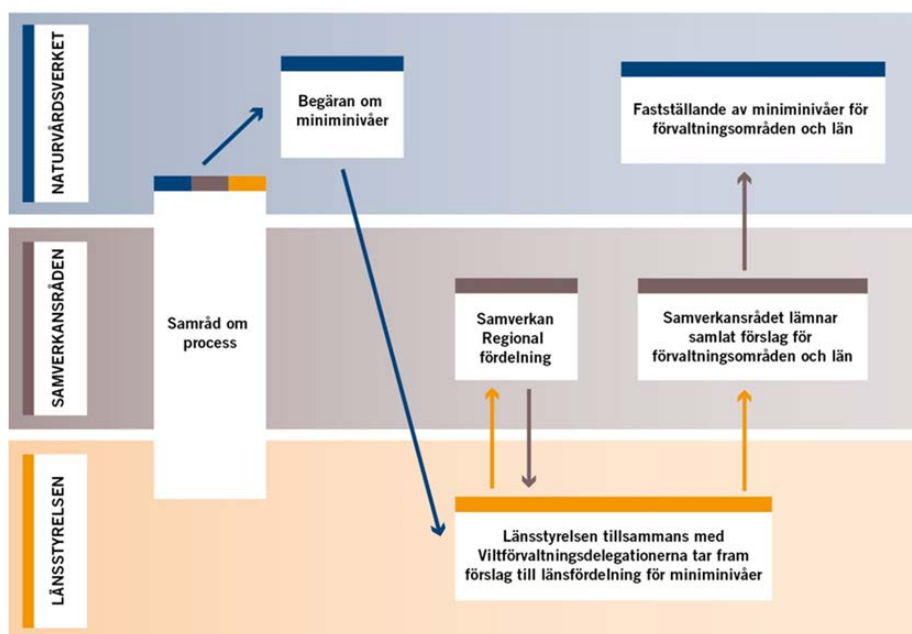
Enligt 24 a § jaktförordningen andra stycket får Naturvårdsverket överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde att besluta om licensjakt efter bl.a björn med stöd av 23 d § jaktförordningen. Vid beslut om licensjakt behöver kriterierna för licensjakt i 23 c § jaktförordningen vara uppfyllda.

4.7.2. Minimnivåer och referensvärden

De beslutade referensvärdena beskriver det lägsta antal som motsvarar en gynnsam bevarandestatus på en nationell nivå. Minimnivåerna är en regional fördelning av de nationella referensnivåerna. Minimnivåerna motsvarar minst de nationella referensnivåerna för arterna och på detta sätt säkerställs att de nationella målen inte underskrids, dvs. att minimnivåerna ligger inom ramen för de nationella målen

4.7.3. Process för framtagande av minimnivåer

I förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn beskrivs ansvarsfördelningen när förslag till minimnivåer för förekomsten av bland annat björn i län och rovdjursförvaltningsområden ska tas fram för fastställande av Naturvårdsverket. Processen för att ta fram regionala minimnivåer framgår av figur 11.



Figur 11. Principer för framtagande av regionala minimnivåer

4.7.4. Revidering av minimnivåer

Naturvårdsverket ska enligt förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn minst en gång vart femte år se över fördelningen av de regionala minimnivåerna. Naturvårdsverket bedömer att det kan vara lämpligt med en översyn efter tre år, eftersom det skulle passa in med uppdateringar av förvaltningsplaner och rapporteringen av referensnivåer var sjätte år till EU. Om ett samverkansråd finner det lämpligt kan de dock initiera processen att se över minimnivåerna tidigare. Även Naturvårdsverket kan begära in förslag för att fastställa nya minimnivåer tidigare om det uppkommer nya omständigheter.

4.8. Aktörer inom rovdjursförvaltningen

4.8.1. Nationella aktörer

RIKSDAG OCH REGERING

Riksdagen beslutar om de lagar som berör rovdjuren i Sverige och om den övergripande nationella rovdjurspolitiken. Utifrån den beslutade politiken meddelar regeringen förordningar och Naturvårdsverket föreskrifter. Det är dessa författningar som ligger till grund för rovdjursförvaltningen och som länsstyrelser och Naturvårdsverk fattar sina beslut utifrån.

Varje år beslutar regeringen om sina myndigheters, exempelvis Naturvårdsverket och länsstyrelsernas, årliga arbete i så kallade regleringsbrev. Där anges de uppdrag som respektive myndighet ska jobba med under året och hur myndigheten får fördela och använda de anslag den får. Naturvårdsverket fördelar medel till länsstyrelserna för deras arbete med rovdjursförvaltningen.

Miljödepartementet samordnar regeringens miljöpolitik. Departementet har huvudansvaret för frågor som rör förvaltningen av stora rovdjur. Departementet förfogar över anslaget för värdefull natur, som är det sakanslag som finansierar stora delar av Naturvårdsverket och länsstyrelsernas arbete med förvaltning av stora rovdjur. Departementet är också ansvarigt för den svenska miljölagstiftningen där bl.a artskyddsförordningen ingår. Från och med 2015 kommer landsbygdsfrågor och därmed frågor som bl.a omfattar skogsbruk, rennärning, samefrågor samt jakt och viltvård, att ligga under Näringsdepartementet. Departementet förfogar då också över viltskadeanslaget som Sametinget och Naturvårdsverket fördelar till bidrag och ersättningar för skador av fredat vilt.

Regeringen delar varje år ut pengar ur Viltvårdsfonden till organisationer och myndigheter som arbetar med jakt, vilt och naturvård. Viltvårdsfonden förvaltas av Kammarkollegiet. En stor del av medlen går till jägarorganisationerna. Därtill får Naturvårdsverket medel för att driva jaktkortsregistret och fördela till viltforskning.

NATURVÅRDSVERKET

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för skyddet av hotade arter i landet, där förvaltningen av de stora rovdjuren ingår, Naturvårdsverket är den centralt ansvariga myndigheten för jakt och viltfrågor. I ansvaret ingår bl.a att utfärda föreskrifter och vägledning om exempelvis jakt, jägarexamen, artskydd, inventeringar och användningen av viltskademedlen. Naturvårdsverket ansvarar även för föreskrifter och vägledning om fångstredskap. Enligt förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket ska myndigheten vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av den svenska miljöpolitiken. En viktig uppgift för Naturvårdsverket är att ta fram och fastställa nationella förvaltningsplaner. Utifrån de nationella förvaltningsplanerna tar sedan länsstyrelserna fram regionala förvaltningsplaner.

Naturvårdsverket ansvarar för fördelningen av en stor del av de medel som finns tillgängliga i rovdjurspolitiken. Medel för rovdjursinventering, akutverksamhet, förebyggande åtgärder och ersättning för skador, forskning, information och utbildning är viktiga anslagsposter som Naturvårdsverket förfogar över.

Den svenska rovdjursförvaltningen använder databasen Rovbase genom ett samarbete mellan det norska Miljødirektoratet och Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har fleråriga avtal med universitetsinstitutioner som utför DNA-analyser av prover av betydelse för förvaltningen. Naturvårdsverket har även en överenskommelse med Sveriges Lantbruksuniversitet angående Viltskadecenter som utför arbetsuppgifter på uppdrag av verket.

Naturvårdsverket samverkar med andra myndigheter i arbetet med att förebygga jaktbrott. Naturvårdsverket har även ett väl utvecklat samarbete med de norska och finska förvaltningsmyndigheterna beträffande rovdjursförvaltning i stort men särskilt beträffande forskning om och inventering av stora rovdjur.

Naturvårdsverket samverkar med länsstyrelserna i deras regionala arbete med stora rovdjur. Naturvårdsverket har ett ansvar för att följa den verksamhet som bedrivs på regional nivå. Uppföljning och utvärdering på nationell nivå är en viktig del i det vägledande arbetet. Dels för att återspegla en nationell överblick till beslutsfattare samt EU, dels för att kunna följa den regionala förvaltningen och snabbt se var det kan finnas behov av justeringar i förvaltningsarbetet. Att skapa förutsättningar för god myndighetssamverkan genom att forma mötesplatser och andra fora är en viktig del i Naturvårdsverkets vägledningsarbete. Myndighetssamverkan sker dock i många olika sammanhang och den samverkan som sker på initiativ av Naturvårdsverket inom ramen för den vägledande rollen är bara en liten del av all myndighetssamverkan inom viltförvaltningen.

Naturvårdsverket och Svenska Jägarförbundet anordnar tillsammans de så kallade viltforskningsdagarna som är ett återkommande forum för dialog mellan forskning och förvaltning om forskningsresultat och om resultatens användning i den praktiska viltförvaltningen. Det är också ett forum för att diskutera viltförvaltningens behov av kunskap nu och i framtiden samt forskningens möjlighet att möta dessa behov.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna möter flera andra myndigheter och organ i samverkan under året, bl.a Jordbruksverket, universitet, Viltskadecenter, Rikspolisstyrelsen, Polisen och Naturhistoriska riksmuseet.

Nationella rovdjursrådet

Naturvårdsverket har sedan 2002 ett nationellt råd för rovdjursfrågor knutet till sig. Rådet består av representanter för berörda myndigheter, näringar och intresseorganisationer och ska bistå Naturvårdsverket i genomförandet av rovdjurspolitiken.

SAMETINGET

Sametinget är både ett folkvalt samiskt parlament och en statlig myndighet. Regeringen beslutar efter förslag från Sametinget med vilket belopp ersättning ska lämnas till samebyarna för rovdjursförekomst. Myndigheten beslutar sedan med stöd av viltskadeförordningen om fördelningen av ersättningen för rovdjursförekomst till landets 51 samebyar. Rovdjursinventeringen ligger till grund för beslut om ersättningar för rovdjursförekomst. Sametinget fördelar också bidrag till åtgärder för att förebygga rovdjursskador (för åtgärder som normalt inte ingår i renskötseln). Sametinget betalar ut ersättning till samebyarna för deras medverkan i inventeringsarbetet av rovdjur och förordnar inventeringssamordnare i landets samebyar som medverkar i rovdjursinventeringarna.

JORDBRUKSVERKET

Jordbruksverket är regeringens expertmyndighet på det jordbrukspolitiska området. En av verkets huvuduppgifter är genomförandet och administrationen av EU:s jordbrukspolitik, däribland Landsbygdsprogrammet. Inom ramen för Landsbygdsprogrammet anvisar myndigheten medel till länsstyrelserna för fasta stängsel runt blocklagd mark till skydd mot rovdjur.

Jordbruksverket är administrativ CITES-myndighet vilket berör rovdjursförvaltningen, då lodjur, björn och varg är CITES-listade. Även de zoologiska konservatorernas verksamhet kontrolleras av verket. I djurskyddet ingår att Jordbruksverket har ansvar för regelverket för bl.a djur i djurparker. Det förekommer att djur från de vilda rovdjurspopulationerna omhändertas och placeras i djurpark. Jordbruksverket ansvarar även för riskhantering och åtgärder gällande smittskydd.

NATURHISTORISKA RIKSMUSEET

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) är ett kunskapscentrum och en mötesplats för både allmänhet och experter byggd kring samlingar och utställningar. Museets arbete med kunskapsuppbyggnad sker vid museets forskningsavdelning som bedriver naturvetenskaplig grundforskning. Forskningsavdelningen bidrar bl.a med olika expertyttranden i ärenden som handläggs av andra myndigheter såsom Naturvårdsverket, Jordbruksverket med flera. Museet är mottagare av statens vilt, vilket inkluderar de stora rovdjuren och ett 50-tal andra vilda däggdjurs- och fågelarter i landet. Naturvårdsverket tillfrågar NRM i de fall ansökningar inkommer till verket från myndigheter, företag eller andra som vill disponera statens vilt, vilket kan vara fallet då rovdjur fålls vid skydds jakt.

STATENS VETERINÄRMEDICINSKA ANSTALT

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är en myndighet under Landsbygdsdepartementet och har till uppgift att vara ett veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. SVA är specialiserat på

djurs sjukdomar och smittämnen samt hur dessa sprids – mellan djur, till människan och i miljön. Det handlar såväl om tamdjur och fjäderfä som vilda myndigheter såsom Naturvårdsverket, Jordbruksverket med flera.

Samtliga stora rovdjur, förutom kungsörn, som fälls eller påträffas döda ska sändas till SVA för obduktion. Detta gäller oavsett om det rör sig om hela djur eller fynd av delar av djur tillhörande dessa arter. Från djur som fälls med stöd av myndighetsbeslut sänds i vissa fall bara delar av djuren till SVA för analys. Misstänks brott utför SVA rättsmedicinska undersökningar åt polis och åklagare. Vid anstalten görs numera även rutinmässigt åldersbestämningar och i många fall röntgenundersökningar för att upptäcka äldre skottskador eller andra skador. SVA tar prover för egna analyser och förmedlar prover till forskningsprojekten och för DNA-analyser.

SVA ansvarar även för sammanställning av data angående döda stora rovdjur.

POLISEN OCH RIKSPOLISSTYRELSEN

Polisen arbetar tillsammans med länsstyrelserna och andra myndigheter för att förebygga illegal jakt efter stora rovdjur. Polisen utreder jaktbrott och har också rätt att i särskilda situationer låta avliva rovdjur med stöd av 9 § jaktlagen. Polisen samverkar med länsstyrelserna i de fall djur uppträder oskyggt och orsakar problem – exempelvis björnar vid soptunnor.

Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter beträffande förordnande och utbildning av naturvårdsvakter (RPSFS 2000:29 FAP 696-2) och jakttillsyningsmän (RPSFS 2000:28 FAP 696-1).

VILTSKADECENTER

Viltskadecenter är en del av Sveriges lantbruksuniversitet och arbetar huvudsakligen med kunskapsinsamling och kunskapsförmedling i rovdjursförvaltningen. Viltskadecenter är ett nationellt kunskaps- och servicecenter för myndigheter, organisationer, djurägare, markägare och allmänheten. Målet för verksamheten är att bidra till att begränsa skador och konflikter som orsakas av fredade viltarter (stora rovdjur, tranor och gäss). De arbetar bl.a med tillämpad forskning, kunskapssammanställningar och informationsspridning och bedriver en omfattande kursverksamhet. Kunskapsinsamlingen gäller de skador som orsakas av fredat vilt med särskild inriktning på hur sådana skador kan förebyggas. Därutöver tar Viltskadecenter regelbundet fram kunskap om de fredade arternas utbredning och antal genom att granska, sammanställa och utvärdera länsstyrelsernas inventeringar av stora rovdjur. Viltskadecenter fungerar även som en stödfunktion till landets länsstyrelser i fråga om rovdjursinventering. Viltskadecenter sammanställer årligen över skador orsakade av stora rovdjur och fåglar i Sverige. Viltskadecenter ska också ta fram kunskap om berörda näringars förutsättningar, deras kostnader för skador och möjliga skadeförebyggande åtgärder.

Viltskadecenter ska sprida den kunskap som erhållits till länsstyrelser, näringar och centrala myndigheter.

Viltskadecenter bedriver ett flertal projekt med målet att utveckla och utvärdera skadeförebyggande åtgärder och publicerar råd och information om vilka åtgärder som är lämpliga att vidta vid olika typer av verksamheter. Det sker i form av faktablad, broschyrer och rapporter som är tillgängliga för myndigheter, organisationer och enskilda.

Viltskadecenter ansvarar för utbildning av länsstyrelsernas viltskadehandläggare, och andra aktörer i rovdjursförvaltningen. Viltskadecenter har supportansvar för de svenska användarna av databasen Rovbase och dess publika del och svarar även för projektledning på svenska sidan vid förvaltning och vidareutveckling av databasen.

Viltskadecenter arbetar på uppdrag av Naturvårdsverket och verksamheten vid Viltskadecenter regleras i ett årligt avtal mellan Naturvårdsverket och Sveriges lantbruksuniversitet. Vissa delar av verksamheten nämns kortfattat i NFS 2008:16 och NFS 2007:10.

SVENSKA JÄGAREFÖRBUNDET

Organisationen Svenska Jägareförbundet får varje år pengar ur Viltvårdsfonden för sitt arbete med det så kallade allmänna uppdraget. Uppdraget innebär att leda delar av den praktiska jakten och viltvården och handlar exempelvis om övergripande information, information om praktisk jakt och förvaltning av vilt, viltövervakning, älgförvaltning, vilt och trafik och yrkesmässig jägarutbildning. Medel till det allmänna uppdraget fördelas av regeringen årligen i regeringsbeslut.

ROVDJURSCENTRA

Naturvårdsverket stöttar det nationella och regionala arbetet med rovdjursinformation genom att varje år fördela bidrag till länsstyrelserna samt de två rovdjurscentra Orsa Grönklitt och De 5 Stora Järvsö.

De två rovdjurscentra tillhandahåller allmän och övergripande information om rovdjurens biologi och aktuell rovdjursförvaltning. De informerar skolklasser om rovdjur, anordnar seminarier och workshops för allmänhet och myndigheter, samt utbildar lärare i rovdjursbiologi och rovdjurspolitik. Syftet med det årliga bidragsstödet från Naturvårdsverket är att verksamheterna ska kunna producera lättillgänglig och objektiv information om de stora rovdjuren.

4.8.2. Regionala aktörer

LÄNSSTYRELSENA

Samtliga 21 länsstyrelser i landet omfattas av rovdjurspolitiken. Alla länsstyrelser har ansvar för inventering av rovdjur. Utöver inventering ansvarar länsstyrelserna bland annat för beslut om bidrag och ersättningar för viltskador (utom på ren),

besiktning av sådana skador och besiktning av fällda rovdjur samt arbete med att förebygga jaktbrott. Länsstyrelserna har även det regionala ansvaret för information och kommunikation. Länsstyrelserna har även ett tillsynsansvar enligt artskyddsförordningen. Vidare ska länsstyrelsen upprätta en rovdjursförvaltningsplan för länet.

I de fall där delegering har skett får länsstyrelsen besluta om skydds jakt och licensjakt efter stora rovdjur, inklusive björn.

VILTFÖRVALTNINGSDELEGATIONERNA

Vid varje länsstyrelse finns en viltförvaltningsdelegation. Delegationen är ett beslutande organ inom länsstyrelsen. Delegationens åtaganden och beslutsmandat styrs av förordningen om viltförvaltningsdelegationer samt den regionalt beslutade arbetsordningen. En viltförvaltningsdelegation består, utöver landshövdingen som ordförande, av ledamöter som representerar olika intressen i viltfrågor.

SAMVERKANSRÅDEN

Sveriges län är enligt 2 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn indelade i tre rovdjursförvaltningsområden: norra, mellersta och södra förvaltningsområdet. Till varje förvaltningsområde är det kopplat ett samverkansråd. I rådet ingår berörda länsstyrelser landshövdingar i egenskap av ordförande för respektive viltförvaltningsdelegation. I norra och mellersta förvaltningsområdet ska även företrädare Sametinget ingå.

Samverkansrådet ska samverka i frågor som rör den regionaliserade rovdjursförvaltningen. Samverkansrådet är ingen egen myndighet utan ett forum för samverkan mellan myndigheterna. En av samverkansrådets uppgifter är att med utgångspunkt i länsstyrelsernas enskilda förslag samverka och lämna ett gemensamt förslag till Naturvårdsverket om miniminivåer för förekomsten av stora rovdjur i rovdjursförvaltningsområdet och de län som ingår i området.

SAMEBYARNA

En sameby är en ekonomisk och administrativ förening som enligt lag för medlemmarnas gemensamma bästa ska leda renskötseln på ett visst geografiskt område. Renskötselrätten tillkommer alla samer enligt svensk grundlag. Men renskötselrätten kan bara utövas av en same som är medlem i en sameby. Renbetesrätt råder på ungefär 50 % av Sveriges yta, men det betyder inte att all mark är lämplig eller ens möjlig att nyttja som betesmark för renar. Området är indelat i 51 samebyar, det finns 33 fjällsamebyar, 10 skogssamebyar och 8 koncessionssamebyar där renskötsel bedrivs med särskilt tillstånd.

Samebyn är mottagare av de ersättningar som fördelas av Sametinget för rovdjursförekomst i renskötselområdet. Samebyarna deltar aktivt i inventeringsarbetet av rovdjur inom respektive samebys betesområde. Det finns

cirka 4 600 renägare, varav 85 % bor i Norrbottens län. Inom en sameby finns flera renskötsel­företag.

Omkring 2 500 personer i Sverige har sin huvudsakliga inkomst från renskötsel. Antalet renar varierar i cykler mellan 225 000 och 280 000 i vinterhjord. Renskötseln är beroende av stora betesarealer eftersom renarna rör sig efter årstidsväxlingarna.

4.9. Forskning

Vetenskaplig kunskap är en väsentlig förutsättning för en långsiktigt hållbar förvaltning av viltet som naturresurs. För att ständigt förbättras och för att anpassa sig till viltstammarnas förändringar har rovdjursförvaltningen behov av såväl forskning om de stora rovdjursarterna och deras bytesdjur och roll i ekosystemet, som samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning om själva förvaltningen och samexistensen mellan människa och rovdjur. En viktig uppgift för forskningen är att bidra till utvecklingen och kvalitetssäkringen av övervakningen av rovdjuren. På motsvarande sätt är det viktigt att data från övervakningen samlas på ett sådant sätt att det kan användas inom forskningen. Kunskapen och kompetensen inom forskningsprojekten är också en viktig resurs för rovdjursförvaltningen på både lokal, regional och nationell nivå när det gäller att utreda olika specifika frågeställningar. Forskning kring stora rovdjur har en lång tradition i Sverige. Tack vare den omfattande forskning som har bedrivits och som fortfarande bedrivs har förvaltningen idag tillgång till mycket bra kunskap om rovdjurens biologi och ekologi i Skandinavien.

4.9.1. Framtida forskningsbehov

Det är viktigt att aktörerna inom viltförvaltningen är med och förtydligar intressen och kunskapsbehov, bidrar till att kunskapsluckor identifieras och definieras, och att forskningsutmaningarna formuleras. Genom enkäter till både forskare och förvaltare som skickades ut i december 2013, och via mötesplatser som viltforskningsdagar och forskningsseminarier har Naturvårdsverket och dess vetenskapliga kommitté för viltforskning, Viltkommittén, främjat aktörernas medverkan i att identifiera kunskapsbehov. Naturvårdsverket arrangerade även under 2012 och 2013 seminarier om förvaltningens behov av forskning kring de stora rovdjuren för att ge en kunskapsöversikt och inventera framtida forskningsbehov.

Som ett resultat av ovanstående presenterade Naturvårdsverket i juni 2014 en ny forskningsstrategi, Viltet och viltförvaltning. Syftet med forskningsstrategin är att ange inriktning för prioriterad vetenskaplig forskning via Naturvårdsverkets medel ur Viltvårdsfonden under sexårsperioden 2015-2020. I strategin identifieras forskningsbehov som är av väsentlig betydelse för att hantera aktuella och förväntade utmaningar, problem och möjligheter inom viltförvaltningen, eller där

det finns särskilt stora behov av en mer långsiktig kunskapsuppbyggnad till stöd för förvaltningen nu och i framtiden

4.9.2. Exempel på forskning kring rovdjursförvaltning

UPPFÖLJNING AV VILTFÖRVALTNINGSDELEGATIONERNA

Vid Luleå tekniska universitet pågick under åren 2010-2013 forskning om rovdjurspolitikens legitimitet (Matti m.fl. 2013). Man studerade huruvida den nya beslutsorganisationen med ett nytt samförvaltningsorgan i form av viltförvaltningsdelegationer förbättrar förutsättningarna för en legitim rovdjurspolitik. Resultaten visar att delegationerna anser att man fått ett för litet inflytande över rovdjursfrågorna. Viltförvaltningen rymmer konkurrerande koalitioner av aktörer med olika syn på rovdjuren. På längre sikt är ömsesidig förståelse och skapandet av en gemensam värdegrund, över koalitionsgränserna, nödvändiga för legitimiteten. Vidare visar forskningen på betydande skillnader mellan lagstadgad och faktisk representation i viltförvaltningsdelegationerna, i och med att personer med friluft- och jaktintresse är starkt överrepresenterade. Forskningen finansieras av Naturvårdsverket, Viltvårdsfonden och Formas.

DATABAS GER SVAR PÅ FÖRVALTNINGENS FRÅGOR

Med syftet att skapa en "intelligent" databas där forskningsdata överförs till en form så att de kan ligga till grund för att svara på viltförvaltningens frågeställningar har SLU, Grimsö forskningsstation, beviljats medel via Naturvårdsverkets medel ur Viltvårdsfonden för perioden 2012-2014 för projektet Planering för hållbar förvaltning av stora rovdjur. Projektet ska utveckla modeller som grundas på data som samlats in under en kombination av totalt 67 års fältarbete inom rovdjursprojekten. Vidare studerar projektet hur förvaltningsprocessen påverkas av skillnader i livshistoria mellan de fyra rovdjursarterna samt huruvida vissa arter är mer känsliga än andra för felbedömningar i förvaltningsbesluten.

4.9.3. Forskningsfinansiering och forskningsuppdrag

Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att finansiera forskning kring viltfrågor, bl.a forskning kring stora rovdjur, med medel ur Viltvårdsfonden, ett ansvar som myndigheten har haft ända sedan den bildades på 60-talet. För att vetenskapligt och relevansmässigt granska och prioritera viltforskningsansökningar inom Viltvårdsfonden finns en rådgivande vetenskaplig kommitté för viltforskning, Viltkommittén. Naturvårdsverket arbetar på ett forskningsrådsliknande sätt och finansierar forskning av hög vetenskaplig kvalitet. Forskningen ska ha hög relevans och komma till användning i arbetet med vilt och jakt. Kunskapen ska nå berörda målgrupper och omsättas i praktiken, till nya metoder och effektiva verktyg.

Naturvårdsverket är den enskilt största finansiären av tillämpad och förvaltningsnära forskning kring stora rovdjur i Sverige, men också andra forskningsfinansiärer, finansierar i viss utsträckning, och vissa år, forskning kring stora rovdjur, bland annat Formas och Svenska Jägareförbundet.

Under perioden 2004-2013 hade Naturvårdsverket via Viltvårdfonden sammanlagt cirka 90 mkr till olika projekt relaterade till stora rovdjur. Av dessa har cirka 60 mkr gått till biologisk/ekologisk forskning kring varg (cirka 25 mkr), björn (cirka 13mkr), lodjur (cirka 8 mkr) och järv (cirka 5 mkr). Vidare beviljade Naturvårdsverket under samma period ca 14 mkr till samhällsvetenskaplig/humanistisk forskning kopplade till frågor kring stora rovdjur.

Naturvårdsverket tilldelas årligen av Regeringen medel ur Viltvårdfonden för viltforskning m.m. Budgetåret 2014 tilldelades Naturvårdsverket 18 miljoner kronor, var av minst 16 miljoner att utbetalas som forskningsbidrag. Forskningsmedel utlyses i konkurrens i juni-september varje år och forskare från universitet och högskolor kan då söka medel i anslutning till den utlysning som annonseras på Naturvårdsverkets hemsida.

I juni 2014 presenterades den nya forskningsstrategin "Viltet och viltförvaltningen – Forskningsstrategi för perioden 2015-2020 för Naturvårdsverkets forskningsmedel ur Viltvårdfonden". Forskningen tar sin utgångspunkt i prioriterade frågor där det behövs en kunskapsuppbyggnad till stöd för viltförvaltningen. Följande forskningsområden är prioriterade 2015-2020:

- Verktyg för viltförvaltningen
- Från en- till flerartsförvaltning
- Framtidens viltförvaltning

Under 2014 används ca 6 mkr av anslaget för forskning kring varg, björn, lodjur och järv och för forskning kring förvaltningen av desamma.

För att säkra ett långsiktigt bevarande och nyttjande av flera viltarter, inte minst stora rovdjur, är det angeläget med ett internationellt samarbete inom både forskning och förvaltning.

Naturvårdsverkets rådgivande expertkommitté, Viltkommittén, har tagit initiativ till ett europeiskt nätverk för viltforskning och förvaltning, European Wildlife Network. Nätverket startade år 2012 och ska främja kunskapsutbyte bland forskare och förvaltare. Idag har nätverket över 600 medlemmar från 29 europeiska länder och elva länder utanför Europa (<http://europeanwildlife.net/>). För ytterligare information om viltforskningen och viltkommittén på Naturvårdsverket, se naturvårdsverkets hemsida (<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Forskning/Viltforskning/>)

4.9.4. Forskning om björn

Naturvårdsverket lägger återkommande uppdrag att utreda förvaltningsrelevanta frågeställningar till forskare. Sådana uppdrag har vanligtvis gått till pågående

rovdjursforskningsprojekt och har främst varit inriktade på frågor som rör jakt, inventering, beräkning av populationernas storlek, samt kommunikation med och information till förvaltningsmyndigheterna.

SKANDINAVISKA BJÖRNPROJEKTET

Skandinaviska björnprojektet startade i norra Sverige 1984 och i centrala Sverige 1985. Sedan 1987 har projektet bedrivits som ett gemensamt skandinaviskt björnprojekt med finansiering från både Sverige och Norge. Fältverksamhet bedrivs idag i Norrbottens, Dalarnas och Gävleborgs län i Sverige och i Hedmark i Norge.

Grundläggande forskning:

- Björnhonors och björnhannars sociala organisation, inklusive deras kemiska kommunikation
- Parningssystemet, bland annat vilken roll sexuellt selekterad "infanticid" spelar
- Livshistoriestrategier (tillväxt och förökning)
- Populationsekologi, inklusive individens inverkan på populationens tillväxt
- Genetik, inklusive rumsliga släktskapsförhållanden och nedärvningen av genetiska egenskaper
- Generell fysiologi, bland annat genom att samarbeta med forskare som arbetar med humanmedicinska frågor.
- Hur björnen reagerar på mänsklig aktivitet och vilken effekt detta har på björnens fitness.
- "Landscape of fear", det vill säga vilka faktorer som är korrelerade med dödlighet och som påverkar hur björnen utnyttjar landskapet.

Tillämpad forskning:

- Demografiska och evolutionära effekter av jakt på björnpopulationer
- Beräkning av björnpopulationers storlek och tillväxttrender
- Hur närhet till människan påverkar björnens beteende och dess nyttjande av landskapet
- Vilken fara björnen utgör för människan
- Kort- och långvariga effekter från fångst och märkning av björn
- Effekterna av åteljakt på björn
- Direkta och indirekta effekter av björnar på frigående boskap.
- Björnens predation på älg och ren
- Interaktioner mellan björn och varg

En lista över publikationer från Skandinaviska björnprojektet finns på projektets hemsida www.bearproject.info/publications/

4.10. Samverkan med Norge och Finland

De svenska och norska förvaltningsmyndigheterna har haft ett nära samarbete i mer än 20 år. Under senare tid har även Finland⁹ i större utsträckning involverats i samarbetet. Samarbetet tar sig även uttryck i regelbundna nordiska förvaltarträffar som samlar representanter för Miljødirektoratet i Norge, Jord- och skogsbruksministeriet i Finland och Naturvårdsverket i Sverige. En nyinrättad myndighet i Finland, Viltcentralen, kommer också att involveras i det fennoskandiska samarbetet.

4.10.1. Överenskommelse mellan Sverige, Norge och Finland om utvecklandet av samarbete om stora rovdjur

Sedan den 12 augusti 2011 finns det en politisk överenskommelse om utvecklat samarbete om stora rovdjur mellan Sverige, Norge och Finland. Syftet med den mellanstatliga överenskommelsen om rovdjursförvaltning är att ytterligare förstärka samarbetet mellan berörda myndigheter och sträva efter att även involvera behöriga ryska myndigheter. Det anges även i överenskommelsen att de centrala myndigheterna i respektive land uppdras att tillsammans utarbeta innehåll och gemensamma riktlinjer för det fortsatta samarbetet om stora rovdjur.

Medan samverkan kring förvaltning av stora rovdjur med Norge är intensiv har samverkan med Finland utvecklats under senare år. Exempel på detta är ökade kontakter med finska myndigheter angående vargförekomsten i norr och ett samarbete kring järv har initierats. Detta medför i förlängningen att man kan nyttja samordningsvinster mellan Sverige och Finland, bl.a när det gäller frågor som rör det genetiska utbytet mellan de finsk-ryska rovdjursstammarna och de skandinaviska.

Sverige och Norge har ett tätt samarbete om inventeringar av rovdjur och har under 2012-2014 genomfört en översyn av inventeringsmetodiken, och utarbetat norsk-svenska instruktioner och faktablad för vägledning och styrning av inventeringsverksamheten. Målet är att ha en gemensam övervakning och rapportering över björn-, varg-, järv-, lodjursstammarna i Skandinavien. Under 2013 har man dessutom sjösatt en gemensam svensk-norsk databas – Rovbase (www.rovbase.se). Rovbase samlar bl.a information om rovdjurens förekomst, döda rovdjur och prover och resultat från DNA-analyser. Sverige och Norge har också tillsammans utvecklat den skandinaviska databasen Skandobs (www.skandobs.se) där allmänheten kan bidra till inventeringen genom att rapportera sina rovdjursobservationer. Det är norska Rovdata som driver Skandobs.

⁹ Överenskommelse mellan Miljödepartementet, Sverige och Miljöverndepartementet, Norge och Jord- och skogsbruksministeriet, Finland om utvecklat samarbete om stora rovdjur - björn, varg, lodjur och järv. Regeringskansliets dnr M2011/2778/Nm

5. Källförteckning

- Akçakaya H R & Sjögren-Gulve P (2000). Population viability analyses in conservation planning: an overview. *Ecological Bulletins* 48:9-21.
- Andersson, A.C., Andersson, S. och Lönn, M. (2007) Genetisk variation hos vilda växter och djur i Sverige. – Rapport 5712, Naturvårdsverket
<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/5700/91-620-5712-X/> AKindberg J., och Swenson, J. E. (2014) Björnstammens storlek i Sverige 2013 – länsvisa skattningar och trender. Skandinaviska björnprojektet. Rapport 2014:2.
- Andrés Ordiz, Ole-Gunnar Støen, Solve Sæbø, Veronica Sahlén, Bjørn E. Pedersen, Jonas Kindberg och Jon E. Swenson (2013) Lasting behavioural responses of brown bears to experimental encounters with humans - *Journal of Applied Ecology* 50, 306–314; doi: 10.1111/1365-2664.12047
- Art- och habitatdirektivet: Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&from=SV>
- Artskyddsförordningen (2007:845).. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Artskyddsforordning-2007845_sfs-2007-845/
- Bernkonventionen: Konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Bern den 19 september 1979 (SÖ 1983:30).
<http://www.regeringen.se/sb/d/6551/a/106037>
- Bet.2013/14:MJU7 En hållbar rovdjurspolitik (Miljö- och jordbruksutskottets betänkande). http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/201314En-hallbar-rovdjurspoli_H101MJU7/
- Bischof, R., Swenson, J.E. (2009) Preliminary predictions of the effect of increasing hunting quotas on brown bear population growth in Sweden. Rapport 2009-3 från Skandinaviska Björnprojektet.
- Björklöf, S. (2010) Björnen i markerna och kulturen. – Gidlunds förlag.
- CITES-konventionen: Konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (SÖ 1974:41).
<http://www.regeringen.se/sb/d/1427/a/15233>
- Elfström M. (2013) Patterns and mechanisms behind the occurrence of bears close to human settlements. – Doktorsavhandling, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Ericsson, G., C. Sandstrom, J. Kindberg, och O.-G. Støen. 2010. Om svenskars rädsla för stora rovdjur, älg och vildsvin. Rapport 2010:1, Institutionen för vilt, fisk och miljö, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- EU-Kommissionen (2007) Guidance document on the strict protection of animal species of community interest under the “Habitats Directive” 92/43/EEC (final version Feb 2007)

- http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf
- EU-Kommissionen (2011) Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive. Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012. Final version. July 2011. <https://circabc.europa.eu/sd/d/2c12cea2-f827-4bdb-bb56-3731c9fd8b40/Art17%20-%20Guidelines-final.pdf>.
- Evans D & Arvela M (2011). Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012. Final version July 2011. European Topic Centre on Biological Diversity. <https://circabc.europa.eu/sd/d/2c12cea2-f827-4bdb-bb56-3731c9fd8b40/Art17%20-%20Guidelines-final.pdf>
- Fågeldirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EU av den 30 november 2009 (tidigare rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:SV:PDF>
- Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20091476-med-ins_sfs-2009-1476/
- Förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (2009:1263).
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-2009-1263/
- Förordning om viltförvaltningsdelegationer (2009:1474).
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20091474-om-vilt_sfs-2009-1474/
- Förvaltningslagen (1986:223) http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-1986-223/
- Gärdenfors, Ulf (ed.). (2010). Rödlistade arter i Sverige 2010. Uppsala, ArtDatabanken, SLU. ISBN 978-91-88506-35-1
- IUCN (2011). Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria – Version 9.0. Prepared by the Standards and Petitions Subcommittee. IUCN Gland, Schweiz.
<http://www.iucnredlist.org/documents/RedListGuidelines.pdf>.
- Jaktförordningen (1987:905). http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-1987-905/
- Jaktlagen (1987:259). http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-1987-259/
- Jens Karlsson Linn Svensson Peter Jaxgård Maria Levin Inga Ängsteg Örjan Johansson (2007) Rovdjur, tamdjur, hundar och människor. PM till rovdjursutredningen 2006. – Rapport från Viltskadecenter, SLU
- Johansson Maria och Karlsson Jens. (2011) Subjective Experience of fear and the Cognitive Interpretation of Large Carnivores. Human Dimensions of Wildlife, 16:15-29

- Johansson, Maria, Flykt, Anders och, Karlsson Jens. (2011) Allmänhetens rädsla för björn och varg. Slutrapport Viltvårdsfonden (Naturvårdsverkets dnr 802-0269-08)
- Karlsson, J. m.fl. (2012) Björnpredation på ren och potentiella effekter av tre förebyggande åtgärder. – Rapport från Viltskadecenter 2012:6.
- Karlsson, J, Kjellberg, L, Månsson, J, Svensson, L, Hensel, H, och Levin, M. (2014) Viltskadestatistik 2013. Skador av fredat vilt på tamdjur, hundar och gröda - Rapport från Viltskadecenter, SLU 2014-1
- Kindberg, J, Swenson, J E och Ericsson, G. (2009) Björnstammens storlek i Sverige 2008 – länsvisa uppskattningar och trender. – Rapport 2009-2 från det Skandinaviska björnprojektet
- Kindvall O (1998). Introduktion till sårbarhetsanalyser. ArtDatabanken
Rapporterar 2. ArtDatabanken, SLU. Uppsala. ISBN 91-88506-14-2.
<http://www.artdata.slu.se/publikationer/sarbarhetsanalyser.asp>
- Konventionen om biologisk mångfald. Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77). <http://www.regeringen.se/sb/d/1427/a/15180>
- Kopatz A m.fl.. (2014). Admixture and gene flow from Russia in the recovering Northern European Brown bear (*Ursus arctos*). PLoS ONE 9(5): e97558. doi:10.1371/journal.pone.0097558.
- Laikre L, Nilsson T, Primmer CR, Ryman N & Allendorf FW (2009). Importance of genetics in the interpretation of Favourable Conservation Status. Conservation Biology, 23(6), 1378-1381. ISSN: 0888-8892.
- Linnell J, Salvatori V & Boitani L (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. Contract nr. 070501/2005/424162/MAR/B2. Final version 1st July 2008.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf
- Linnell J. D. C. (2013). From conflict to coexistence? Insights from multidisciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf
- Matti S., C. Lundmark, C., A. Sandström (2013) Institutioner för en legitim rovdjursförvaltning. En förstudie av tre viltförvaltningsdelegationer. Report to the Swedish Environmental Protection Agency. Forthcoming 2013 NV nummer?.
- Naturvårdsverket (2008a). Rovdjursturism - tre rapporter med kartläggning, litteraturstudie och juridisk analys, Rapport 5687, ISBN 91-620-5687-5.
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5687-5.pdf?pid=3296>
- Naturvårdsverket (2008b) Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser. Naturvårdsverkets rapport 5782, ISBN 978-91-620-5782-4.pdf ISSN 0282-7298
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5782-4.pdf>

- Naturvårdsverket (2011) Vägledning - Prioritering av förebyggande åtgärder vid rovdjursangrepp i särskilt tamdjurstäta områden.
<http://swedishepa.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&downloadUrl=/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/vilt/forebygga-rovdjursangrepp.pdf>
- Naturvårdsverket (2012) Yttrande om redovisning av uppdraget att utforma ett förvaltningsverktyg för stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen. <http://www.sametinget.se/40269>
- Naturvårdsverket (2013a) Sårbarhetsanalys för björn, järv och lo:
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2013/Sarbarhet-for-bjorn-jarv-och-lo/>
- Naturvårdsverket (2013b) Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen. Redovisning av ett regeringsuppdrag. - Rapport 6555
<http://www.naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&pid=8051&downloadUrl=/Documents/publikationer6400/978-91-620-6555-3.pdf>
- Naturvårdsverket (2014a) Riktlinjer för beslut om skyddsjakt. ISBN 978-91-620-6568-3
- Naturvårdsverket (2014b) Metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige och Norge. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Vilt/Inventeringsmetodik-for-stora-rovdjur/>
- Naturvårdsverket, (2007). Genetisk variation hos vilda växter och djur i Sverige, Rapport 5712 ISBN 91-620-5712-X
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5712-X.pdf?pid=3320>
- NFS 2007:10. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2007/NFS-200710----Inventering-av-bjorn-varg-jarv-lodjur-och-kungsorn/>
- NFS 2008:16. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om bidrag och ersättningar för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724). <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2008/NFS-200816----Bidrag-och-ersattningar-for-viltskador/>
- NFS 2010:1. Naturvårdsverkets föreskrifter om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2010/NFS-20101---Forvaltning-av-bjorn-varg-jarv-lo-och-kungsorn/>
- NFS 2010:15. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter lo. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2010/NFS-201015---Licensjakt-efter-lo/>
- NFS 2010:7. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2010/NFS-20107---Licensjakt-efter-bjorn/>

- NFS 2014:22. Föreskrifter om ändring i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2010:1) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn
<http://www.naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&downloadUrl=/Documents/foreskrifter/nfs2014/nfs-2014-22.pdf>
- NFS 2014:24. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter varg
<http://www.naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&downloadUrl=/Documents/foreskrifter/nfs2014/nfs-2014-24.pdf>
- NFS 2014:3. Naturvårdsverkets föreskrifter om ändring av Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2010:7) för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter björn
<http://www.naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&downloadUrl=/Documents/foreskrifter/nfs2014/nfs-2014-3.pdf>
- Nilsson T (2013). Population Viability Analyses of the Scandinavian populations of bear (*Ursus arctos*), lynx (*Lynx lynx*) and wolverine (*Gulo gulo*). Naturvårdsverket rapport 6549. ISBN 978-91-620-6549-2.
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6549-2.pdf?pid=7417>
- Nordmark, M (2007). Rovdjursturism – Turism kring de fyra stora rovdjuren med fokus på björn. Stockholm. Naturvårdsverket. Rapport 5688. ISBN 620-5688-3. ISSN 0282-729
- Prop 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik.
<http://www.regeringen.se/sb/d/16553/a/223451>
- Prop. 1991/92:9 Jakt och viltvård http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/om-jakt-och-viltvard_GF039/?text=true
- Prop. 2004/05:150 Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag.
<http://www.regeringen.se/sb/d/4431/a/44128>
- Puranen-Li H, Sollevi C & Sjögren-Gulve P (2014). Complementary analyses of genetic Minimum Viable Population size of Scandinavian bears (*Ursus arctos*). Naturvårdsverket rapport (accepterad för tryckning).
- Regeringsbeslut L2012/2817. Uppdrag om förebyggande åtgärder till skydd för renar. – Landsbygdsdepartementets uppdrag till Sveriges lantbruksuniversitet av den 15 november 2012.
- Rovbase (2014). www.rovbase.se
- Rovdjurens bevarandestatus. Delbetänkande av Rovdjursutredningen. (SOU 2011:37)
- Rovobs (2014). www.rovobs.se
- RPSFS 2000:28 FAP 696-1). Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utbildning m.m. av jakttillsynsman
- RPSFS 2000:29 - FAP 696-2). Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter.
- Rskr. 2013/14:99 Riksdagsskrivelse. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Riksdagsskrivelser/20131499_H10K99/

- Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0338:SV:HTML>
- Sahlén, V. (2013) Encounters between brown bears and humans in Scandinavia - contributing factors, bear behavior and management perspectives – Doktorsavhandling, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Sametinget (2012) Rapport regeringsuppdrag ”utformning av ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen”. (JO2010/2752). <http://www.sametinget.se/40201>
- Sametinget (2014) Regleringsbrev L2013/2523/JFS, <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15680>
- Sametinget och Naturvårdsverket (2013) Redovisning av regeringsuppdrag. Uppdrag att slutföra tidigare uppdrag att utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen. 2013-01-31, kompletterad 2013-03-01. (L2012/1579). ISBN 978-91-620-6555-3. <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6500/978-91-620-6555-3/>
- Sand, H., Andrén, H., Swenson, J. & Kindberg, J. (2011a) Flera jägare på älgpopulationen – predationsmönster hos varg och björn. - Fakta skog nr 25, SLU.
- Sand, H., Jonzén, N., Andrén, H. & Månsson, J. (2011b) Beskattning av älgpopulationer med varg och björn. - Fakta skog nr 26, SLU.
- Sandström, Camilla och Ericsson, Göran (2009). Om svenskars inställning till rovdjur och rovdjurspolitik. Umeå, SLU. Rapport 2009:1.
- Sandström, C., Ericsson G., Dressel S., Eriksson M. och Kvastegård E. (2014) Attityder till rovdjur och rovdjursförvaltning, Umeå SLU, Rapport 2014:1
- Schneider, M. (2011). Inventering och uppföljning av björn Förslag till strategi för Sverige 2012-2016. Rapport till Naturvårdsverket (NV-09638-12)
- Schregel, J m.fl. (2012). Limited gene flow among brown bear populations in far Northern Europe? Genetic analysis of the east–west border population in the Pasvik Valley. - Molecular Ecology 21, 3474-3488.
- Sikku, Olov J., Torp, Eivind (2008). Vargen är värst: traditionell samisk kunskap om rovdjur. Förlag: Jamtli förlag Jämtlands läns museum. ISBN: 9179482163. Utgivningsdatum: 2008-09-01.
- SLU (2014). Illegal jakt http://www.slu.se/sv/institutioner/stad-land/forskning/miljokommunikation/projekt/illegal_jakt/
- SOU 2006:14 Samernas sedvanemarker (Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet). http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Statens-offentliga-utredningar/Samernas-sedvanemarker-del-1_GUB314/
- SOU 2011:37 Rovdjurens bevarandestatus (Delbetänkande av rovdjursutredningen) <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/69/99/6efd870c.pdf>
- SOU 2012:22 Mål för rovdjuren (Slutbetänkande av rovdjursutredningen). <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/189971>

- SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (Betänkande av Vargkommittén). <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/221670>
- Soulé M E (1987). Viable Populations for Conservation. Cambridge University Press. England. ISBN 0-521-33657-0.
- Steyaert, S M J G, Endrestøl, A., Hackländer, K., Swenson, JE och Zedrosser, A. (2012) The mating system of the brown bear *Ursus arctos*. - Mammal Review 42 (1): 12-34; DOI: 10.1111/j.1365-2907.2011.00184.x
- STFS 2007:9. Sametingets föreskrifter om bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar. http://www.sametinget.se/3521?file_id=1
- Swenson J., E. Zedrosser A., Brunberg S., Segerström P. (2011) Causes of mortality, especially illegal killing, among Swedish brown bears, 1984-2010. - Report 2011-3 from the Scandinavian Brown Bear Research Project to World Wide Fund for Nature, WWF (Sweden).
- Swenson, J. m.fl. (2010) Bjørnens status og økologi i Skandinavia. – Rapport 2010:3 från Skandinaviska Bjørnprojektet.
- Sørensen, O.J. (2012) I bjørnens spor. - Det Kongelige Norske Vitenskabers Selskab, Skrifter 2012 nr 1, Trondheim.
- Viltskadecenter (2003-14). Viltskadestatistik. http://www.viltskadecenter.se/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=46
- Viltskadecenter (2009) Björnskador i bigårdar - Rekommendationer från Viltskadecenter, SLU 2009:1
- Viltskadecenter (2013). Rekommenderade priser på får, lamm och nötkreatur som dödat och skadat av stora rovdjur samt ersättningar för merarbete i samband med skador. http://www.viltskadecenter.se/images/stories/Publikationer/ersattning_tamdjur_vsc_rek_2013.pdf
- Viltskadecenter (2014) Rovdjur och fäbodbruk. http://www.viltskadecenter.se/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=41 (besökt 2014-11-30)
- Viltskadeförordningen (2001:724). http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-2001-724/