

2009-10-05

Jordbruksdepartementet
Jakt-, fiske- och sameenheten

REMISSYTTRANDE

Jo 2009/1932

Betänkandet Uthållig älgförvaltning i samverkan (SOU 2009:54)

Skogsindustrierna har lämnats tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande.

SAMMANFATTNING

Skogsindustrierna ställer sig bakom syfte och mål i utredningens direktiv. Vi vill också framhålla att utredningen är väl genomarbetad och ger en god beskrivning av såväl älgstammens utveckling och därmed sammanhängande problem som älgförvaltningens utveckling. Utredningen innehåller ett flertal bra och välmotiverade förslag varav vi särskilt vill framhålla:

- Länsstyrelsens hantering av licenstilldelning och jaktlag försvinner
- Att älgförvaltningsområden (ÄFO) tillskapas som är tillräckligt stora för att medge kostnadseffektiva inventeringar och avgränsas på ett sådant sätt att de i huvudsak omfattar en egen älgstam.
- Att älgförvaltningsgrupper (ÄFG) tillsätts med särskild kompetens för att bedriva en adaptiv förvaltning baserat på fakta och kunskap. En stark representation för markägarna i dessa grupper är också befogad och rimlig med hänsyn till markägarnas särskilda ansvar för att åstadkomma balans mellan älgtäthet och betestillgång.
- Att en nationell älgdatabas inrättas vilket medger en snabb och enhetlig rapportering. Det är dessutom en styrka att denna databas kännetecknas av öppenhet vilket ger möjlighet för alla berörda att få tillgång till information. Databasen är den motor som krävs för att det nya förvaltningssystemet ska fungera och kommer att innebära en avsevärd förenkling och rationalisering av administrationen på alla nivåer.
- Skyldigheten att rapportera till databasen inom rimligt kort tid.
- En enhetlig och lång jakttid är ett steg i rätt riktning.
- Införandet av ett nationellt råd.

Det finns dock förslag som verkar i motsatt riktning och omöjliggör en faktabaserad och adaptiv förvaltning eller ger en bristande rättssäkerhet för markägarna. Förslagen måste modifieras för att ett nytt system ska ha

förutsättningar att leda till de mål som anges i Regeringens direktiv. De allvarligaste bristerna är att:

1. älgförvaltningsområden (ÄFO) inte föreslås bli den styrande enheten i systemet. I betänkandet befaras att detta kan vara i konflikt med grundlagen. Skogsindustrierna delar inte denna uppfattning. Problemet kan enkelt avhjälpas genom att Länsstyrelsen, i likhet med dagens licensbeslut, ges uppdraget att ta årliga myndighetsbeslut om avskjutningsmål för resp. ÄFO baserat på förslag från älgförvaltningsgruppen (ÄFG).
2. det är omöjligt att bedriva en faktabaserad och adaptiv förvaltning inom ramen för ÄSON med den storlek som föreslås. I betänkandet hänvisas också till forskningsrapporter där detta framgår.
3. att förslaget ger onödigt omfattande administration på Länsstyrelse resp. ÄSO-nivå. För att ev. skötselplaner på ÄSON inte skall ge upphov till målkonflikter med planerna på ÄFO-nivå måste ÄSO-planer utgå från och harmoniera med planen på den övergripande nivån.
4. glappet mellan krav på att ingå i ett älgskötselområde för att få jaga vuxen älg och alternativet att enbart få jaga kalv i 5 dagar är orimligt stort. Detta ger ingen rättsäkerhet, eftersom även relativt stora markägare (>1000 ha och egna licensområden idag) kan stängas ute från ÄSO eftersom dessa ska bygga på frivillig samverkan.
5. incitament för en säkerställd avskjutning saknas.

Det finns också ett fel i direktivets sammanfattning. I huvudtexten anges att jakten måste anpassas till eventuell rovdjursförekomst, innebärande att jaktuttaget måste minskas vid rovdjurspredation och omvänt kan öka om predationen minskar eller försvinner. I sammanfattningen anges att älgstammen måste anpassas till predation. Betänkandet utgår från sammanfattningen vilket leder till slutsatsen att älgstammen ska ökas vid rovdjursförekomst vilket ofrånkomligen ger större vinterstam och ökade skogsskador. Effekten blir att det föreslagna älgjaktssystemet inte blir ekosystembaserat. Skogsindustrierna vill i sammanhanget peka på att lokalt stora rovdjursstammar kraftigt försämrar möjligheterna för att tillsammans med jägarna hitta en balans mellan kravet på låga skogsskador och önskemålet om en jaktbar älgstam.

Skogsindustriernas förslag är att ÄFO blir den styrande enheten i det nya systemet och övertar de flesta uppgifter som ÄSO har i betänkandets förslag. Det betyder att ÄFG formulerar gemensamma mål för hela ÄFO som kan brytas ner i delmål för resp. ÄSO. Under jakten följs utfallet inom de olika förvaltningsenheterna, ÄFO och ÄSO och enkla beslutsvägar för viss ökad avskjutning måste finnas inom ÄFO eller större ÄSO. ÄFG ska ha möjlighet att under pågående jakt öka, alternativt fördela om, tilldelningen för ingående delområden inom ramen för den av Länsstyrelsen beslutade tillgången i syfte att uppnå målen.

Årlig revision av planer och avskjutningsmål genomförs och ÄFO självfinansieras genom direkt återföring av fällavgifter. ÄSO bibehålls som en samverkansform

mellan jaktlag och kan nybildas om behov föreligger. Samtliga licensområden som idag medger jakt av vuxen älg kan inordnas i systemet varvid rättsäkerheten tryggas. Förslaget, som utvecklas i detalj i följande text, kan därigenom införas snabbare än vad utredningen föreslår. Det innebär dessutom en väsentligt enklare administration och risken för målkonflikter mellan ÄFO och ÄSO försvinner. Skogsindustrierna föreslår att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att tillsammans med representanter för markägare och jägare vidareutveckla arbetsformerna för ÄFO och ÄFG och att arbetssätt och resultat utvärderas efter 3-4 år i det nationella rådet.

NÖDVÄNDIGA ÄNDRINGAR AV UTREDNINGENS FÖRSLAG

Skogsindustrierna konstaterar att ändringar krävs i utredningens förslag för att uppnå den förändring som Regeringen eftersträvar enligt utredningsdirektivet. Dessa ändringar är nödvändiga för att skapa rättssäkerhet och en fungerande älgförvaltning. Det finns också stora möjligheter att förenkla och effektivisera den föreslagna förvaltningsmodellen. Följande modifieringar av utredningens förslag kommer att ge dessa effekter. (Siffror hänvisar till utredningens delrubriker)

8 En bättre förvaltning – vilka krav ska den uppfylla?

Ekosystembaserad lokal förvaltning

Vid en ekosystembaserad lokal förvaltning är foderproduktionen avgörande för hur stor älgstammen kan och får vara. Stammens lämpliga storlek bestäms genom betes- och skadeinventering av skog. Är skadorna för stora, vilket avgörs av markägarna, måste älgstammen minskas. När skadorna ligger klart under den acceptabla skadenivån, kan stammen få öka.

Skogsindustrierna stöder utredningens slutsatser beträffande riskerna med felaktigt trädslagsval. Frågan är speciellt akut för tallen. I södra Sverige beskogas torra tallmarker med gran, vilket ger sämre produktion och betydande risker för skador speciellt i ett förädlad framtida klimat. Helt nya ännu ej publicerade resultat från SLU visar på mycket stora produktionsförluster även i norra Sverige om tall ersätts med gran. Sammantaget anser Skogsindustrierna att de felaktiga trädslagsval, som är en följd av oron för viltskador, ger orimligt stora produktionsförluster i framtidsskogen.

De kraftigt växande stammarna av hjort och vildsvin innebär också att det på många områden inte går att förena kravet på låga skogsskador med en jaktbar älgstam. Det går inom dessa områden inte att se isolerat på älgstammen utan nivån på klövvilt totalt måste beaktas.

Utifrån beslutade mål för älgstammens storlek och sammansättning inom varje ÄFO (ev. inom delområden vid mycket stora ÄFO) beräknas årliga avskjutningsmål där avdrag för bedömd rovdjurspredation har gjorts. Dessa beräkningar förutsätter god kännedom om älgstammens aktuella storlek,

sammansättning och sannolik reproduktion. Genom gemensamma avskjutningsmål och uppföljning för ÄFO (eller större delområden) ökar möjligheterna att målen nås, samtidigt som utrymme ges för lokal anpassning av avskjutningen. Avskjutningsmålen fastställs årligen av Länsstyrelsen på förslag av ÄFOt.

Det totala antalet jakttillfällen som erbjuds ökar också därmed.

9.1.1 Äganderätten och jakträtten

Markägares och jägares ansvar och befogenheter

Skogsindustrierna anser att en god samverkan och dialog på det lokala planet är en förutsättning för att hitta en balans mellan kravet på låga skogsskador och önskemålet att samtidigt ha en livskraftig älgstam av god kvalitet. Såväl jägare som markägare har ett ansvar för att genom ömsesidig respekt och förståelse bidra till ett bra samarbetsklimat. Goda kunskaper i viltförvaltning samt den lokala älgstammens utseende är dessutom ett krav som måste ställas på alla inblandade.

Utredningen konstaterar att jakträtten alltid tillhör markägaren, men att rätten att jaga även kan upplåtas till andra. Upplåtelsen innebär dock inte att markägarens ansvar för en älgstam som är i balans med fodertillgången försvinner. För att markägarna ska kunna ta det ansvaret måste de också på alla nivåer (län, ÄFO, ÄSO, jaktområde) ha ett avgörande inflytande på hur stor älgstammen får vara för att ge en rimlig balans med fodertillgången.

Frågan har bl. a. betydelse inom ÄSON där markägares inflytande är lågt eller obefintligt. En sådan situation är rättsosäker och ej tillfredsställande ur markägarsynpunkt. Vid en häromåret genomförd rättslig prövning angående beslutsrätt i viltvårdsområden, fastställdes att endast markägare har rätt att besluta om älgstammens storlek. Inom markägargruppen krävs för en rättssäker och ekosystembaserad jakt, att stort markinnehavet också innebär ett rimligt större inflytande jämfört med ett litet markinnehav.

När det gäller beslutsordningen i ett nytt förvaltningssystem uttrycks den i överenskommelsen från 2004 mellan jägarnas och markägarnas organisationer på följande sätt:

”För att nå målet, en älgstam i balans med betestillgången, krävs ett nära och respektfullt samarbete mellan inblandade parter. Markägarna har ansvar för att ange toleransnivå för skador på främst tallungskog. Denna nivå skall vara styrande för förvaltningen, tillsammans med älgstammens övriga påverkan. Jägarna har ansvar för att jakten bedrivs på ett sådant sätt att gemensamma mål uppnås”.

Sammanfattningsvis kan konstateras att markägarinflytandet när det gäller älgstammens storlek måste vara tydligt och avgörande på alla nivåer. Fodertillgång/skador ska vara styrande för älgförvaltningen och markägarnas inflytande ska stå i rimlig proportion till areal.

Jägarna ansvarar för hur jakten bedrivs och i synnerhet för hur älgstammens kvalitet formas genom jakt och inom de ramar som sätts för älgstammens storlek.

9.3 Älgskötselområden i ett nytt förvaltningssystem

Älgskötselområdets (ÄSO) roll

Det är olyckligt att utredningen lägger beslutskraften hos ÄSONa, eftersom dessa, med föreslagen storlek, saknar förutsättningar att bedriva en adaptiv förvaltning. Det strider också mot nuvarande lagstiftning som säger att dessa ska vara tillräckligt stora för att vårda en i huvudsak egen älgstam. Ett ÄSO kan däremot fortsätta att fungera för samverkan mellan jaktlag i den praktiska jaktutövningen. Förvaltningen och vården av en egen älgstam måste istället med dagens kunskap, ske inom älgförvaltningsområden (ÄFO). För ÄSON som är av tillräcklig storlek gäller givetvis inte dessa invändningar.

Eftersom möjligheter saknas att förvalta och vårda en egen älgstam inom merparten av dagens alltför små ÄSON, så bör även kraven på skötselplaner tas bort, eftersom faktaunderlag för att göra sådana saknas. Detta innebär en avsevärd förenkling av ÄSOs administration som ytterligare kan förenklas genom att alla underliggande jaktområden (beteckning, areal, ansvarig kontaktperson) registreras i den gemensamma älgdatabasen. Härigenom överförs även rapporteringsplikten för skjutna älgar samt kraven på inbetalning av fällavgifter till det enskilda jaktområdet. Däremot bör de större ÄSONa uppmuntras att utveckla egna planer för älgstammen som även omfattar kvalitativa aspekter med utgångspunkt från ÄFONas planer. ÄSONa kan också vara mindre jaktområden behjälpliga i inrapporteringen till älgdatabasen. Skogsindustrierna instämmer i utredningens synpunkt att ÄSONa ska vara sammanhängande men eftersom de ska skapas på frivillig grund bör det så länge huvudmålet nås vara möjligt att bilda områden som i huvudsak är sammanhängande.

Den föreslagna skyldigheten att ingå i ett älgskötselområde för att få jaga vuxen älg måste tas bort, eftersom denna regel gör det omöjligt att skapa ett för markägarna rättssäkert system när ÄSO ska bildas genom frivillig samverkan.

Jakt på vuxen älg

Så många som möjligt av alla registrerade jaktområden bör få jaga vuxen älg. För små områden föreslår Skogsindustrierna att begränsningar i antal och/eller jakttid införs. Sådana regler kan differentieras efter berörda jaktområdets storlek och beslutas av Länsstyrelsen efter förslag från respektive ÄFG.

Fri kalvjakt

Begränsningarna i kalvjakt slopas. Istället införs fri kalvjakt under hela jakttiden för alla registrerade jaktområden.

9.4 Större områden för älgförvaltning

Älgförvaltningsområdets (ÄFO) och älgförvaltningsgruppens (ÄFG) roll

Älgförvaltningsområdet är den nivå där förvaltningen och vården av en i huvudsak egen älgstam kan ske. Det är därför viktigt att varje område avgränsas utifrån älgens rörelser och utan hänsyn till nuvarande administrativa gränser såsom jaktlags-, ÄSO- krets- eller länsgränser.

På nivån älgförvaltningsområde sker de beräkningar och analyser som ger underlag för att bedöma hur stor älgstammen får vara samt hur den bör vara sammansatt. Det bör betonas att älgförvaltningsgruppen ska vara en expertgrupp som baserat på fakta och kunskap tar fram mål för älgförvaltningen. Arbetsgången beskrivs ovan under rubriken ”ekosystembaserad förvaltning”. Principerna för denna målformulering bör dock preciseras mer i detalj i en gemensam arbetsordning för ÄFG. Målen revideras årligen och fastställs av länsstyrelsen.

Gemensamma avskjutningsmål

Gemensamma avskjutningsmål för ÄFO (eller större delområden inom detta vid stora ÄFO) tas fram av ÄFG och fastställs av länsstyrelsen. Det totala målet fördelas ut på ÄSO och övriga jaktområden. Jakten syftar till att nå avskjutningsmålet, vilket innebär att avskjutningen per arealenhet kan differentieras rejält utifrån lokala förutsättningar. Fördelningskrav för vuxna djur (t ex för varje tjur minst en skjuten ko) eller kalvandel kan formuleras. Varje jaktområde rapporterar löpande sin avskjutning och ÄFO skall ha en flexibilitet i tilldelningen så att det gemensamma målet nås.

9.5 Länsstyrelsens roll i älgförvaltningen

Registrering av jaktområde i älgdatabasen är en förutsättning för älgjakt

Alla jaktområden där man vill jaga älg, måste registreras i den gemensamma nationella älgdatabasen. Detta kan göras av ÄSO för underliggande jaktområden, men bör göras av länsstyrelsen, eftersom registrering leder till rapporteringskrav och underlag för debitering av fällavgifter. I rapportgeneratorn görs också en summering per ÄSO av arealer, avskjutningsmål, avskjutning mm.

För övriga jaktområden, som ej ingår i något ÄSO, kan den nuvarande registreringen hos länsstyrelsen kvarstå och även läggas in i databasen. Dessa jaktområden summeras i rapportgeneratorn per ÄFO (och även i lämpliga delområden vid stora ÄFO). Den nedre arealgränsen för att få registrera ett älgjaktområde föreslås vara 20 ha.

9.8 Kunskapsunderlag för älgförvaltning

Älgdatabasen – en gemensam IT-plattform för förvaltning

Den föreslagna gemensamma nationella älgdatabasen är avgörande för det nya förvaltningssystemets funktion. Klockt utformad och använd ger den dessutom stora möjligheter att effektivisera och förenkla administrationen för alla berörda (jägare, markägare och myndigheter). En förutsättning är dock att alla jaktområden finns registrerade i databasen och att rapporteringsplikten fullgörs av den som är ansvarig för varje område.

Databasens främsta syfte är att erbjuda faktaunderlag för den praktiska förvaltningen. Skogsindustrierna delar däremot inte meningen att SLU ska ges en framträdande roll i utvecklingen av denna databas. Forskning i allmänna ordalag är naturligtvis viktig, men i detta sammanhang är det av flera skäl bättre att göra ett förstklassigt förvaltningshjälpmedel tillgängligt för forskarna, än att göra ett forskningshjälpmedel tillgängligt för jägarna. Forskarna, liksom andra legitima användare av databasen, ska ha full tillgänglighet till denna. Forskningen förlorar därför inget när det enkelt går att importera data från en renodlad förvaltningsdatabas.

Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att köpa älgdelen av det redan långt utvecklade viltdata.se av Jägareförbundet, för att kunna ta den roll som utredaren föreslår i det nya systemet. Det föreslagna älgförvaltningsrådet utses lämpligen till styrgrupp för den fortsatta utvecklingen av den nya gemensamma älgdatabasen för att säkerställa de legitima användarnas rättmätiga påverkansönskemål.

Inventeringsrutiner

Skogsindustrierna stöder utredningens slutsats att bättre underlag för beslut måste tas fram. Detta gäller i synnerhet för södra Sverige där den i dag gängse rutinen för inventering, ÄBIN, ej fungerar särskilt bra. Dessutom är det svårt att finansiera och genomföra inventeringar pga att ägoförhållandena är så splittrade. Underlagen måste också göras lätt tillgängliga.

En årlig finansierad skadeinventeringsrutin måste tillskapas gärna med Skogsstyrelsen som huvudman.

9.10 Samernas jakt på älg

Konsekvenserna av utredningens förslag gällande de områden där jakt för medlem i sameby är tillåten måste tydliggöras på ett bättre sätt. Det förslag som lagts innebär att älgskötselområden skall bildas även inom de områden där man med dagens system har dubbelregistrering. Vi förordar en avveckling av systemet med dubbelregistrering. Utredningens förslag innebär dock att ansvaret för att lösa de komplexa frågorna gällande omfattningen av markägares resp. samebyars jakträtt överlämnas att lösas av älgskötselområdet. Vi anser att utredningen glidit ifrån att redovisa konsekvenserna av denna fråga och att den måste tydliggöras på ett bättre sätt.

9.12 Jakttiden för älg

Skogsindustrierna föreslår att jaktuppehållet i norra Sverige under brunsten tas bort eftersom det saknas vetenskaplig grund för detta uppehåll som enbart är betingat av tradition. Septemberjaktområdet skall vara avgränsat på ekologiska grunder vilket innebär att sydgränsen bör anpassas till sydgränsen för det norra barrskogsbältet (*Limes norrlandicus*), vilket inom sig har likartade förutsättningar för älgfoderproduktion.

9.13 Kostnader för att jaga älg

Utredningens förslag om enhetliga fällavgifter och överföring av medel mellan län är ej acceptabla och riskerar att leda till ett ”bidragstänkande” inom län med låg älgstam. Fällavgifternas storlek måste kunna anpassas till behovet av medel inom respektive ÄFO och användas för förvaltningsåtgärder där. Överföring av medel till centrala fonder för täckande av övergripande förvaltningskostnader minimeras och överföring av medel till andra områden bör ej förekomma.

Skälet till att förvaltningen i hög grad bör bygga på självfinansiering inom varje ÄFO, är att arealkostnaden för inventeringar minskar när ÄFOs storlek ökar och tvärtom. Detta är det främsta skälet till varför varje ÄFO bör ha en viss minsta storlek. Inom rimliga gränser ger större ÄFO en mer kostnadseffektiv förvaltning.

9.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I och med att kravet på att ingå i ett ÄSO för att få jaga vuxen älg utgår så bortfaller också ett omfattande arbete med att bilda ”heltäckande” ÄSO. Det innebär att övergången till ett nytt system bör kunna ske snabbare än enligt utredningens ursprungliga förslag. En förutsättning för detta är att arbetet med den gemensamma nationella älgdatabasen prioriteras och att inrättande av ÄFO och utseende av ÄFG sker så snart beslut om det nya systemet tagits.

Slutord

Under de senaste 20 åren har den svenska älgförvaltningen utretts ett flertal gånger och olika förvaltningsmodeller har provats. Målet har varit liknande det som angetts för denna utredning men har av skilda skäl inte uppnåtts. Skogsindustrierna är dock övertygade om att med utredningen som grund och med införandet av ovan angivna ändringar kommer en beständig förvaltningsmodell att skapas.

Marie S. Arwidson
Verkställande direktör

Mårten Larsson
Skogsdirektör