



VILTSKADEKOMMISSIONEN

Viltskadornas påverkan på samhället

LIVSMEDELSPRODUKTION,
SKOGSPRODUKTION
OCH TRAFIK



Bakgrund

Flera utredningar och rapporter pekar entydigt på att den omfattning av viltskador som vi ser i Sverige idag är ohållbar och att det är angeläget att det vidtas åtgärder snarast för att få ner skadorna till rimligare nivåer. Det har konstaterats att viltförhållandena ändrats avsevärt sedan nuvarande jaktlagstiftning antogs och att vissa viltarter aldrig varit mer talrika. Det är även utrett och belagt att viltskador orsakar samhället oerhörda kostnader varje år samt att de stora stammarna har en negativ påverkan på den biologiska mångfalden.

Det omfattande viltskadorna är ett reellt hot mot målen i den nationella livsmedelsstrategin, de två målen i skogsvårdslagen, avkastning och biologisk mångfald, samt nollvisionen om antalet döda och allvarligt skadade i trafiken. Viltskador orsakar stora kostnader och medför en negativ inverkan för individuella markägare och arrendatorer, trafikanter, yrkesförare och anhöriga, samt på en mer aggregerad samhällsnivå för de gröna näringarna inklusive rennäringen, försäkringsbolag, statsfinanserna och de kommunala budgetarna.

Komplicerade orsakssamband ligger till grund för den viltskadesituation vi har i samhället i dag. Det behövs därför ett helhetsgrepp och en beskrivning av systemet för att förstå och kunna påvisa på vad som är orsakerna till skadorna.

Viltskadekommissionen har i sitt arbete utgått ifrån det självklara målet att Sverige ska ha en frisk och välmående fauna med starka stammar av inhemska raser. Såväl djurens välmående och i grunden positiva inverkan och betydelse för den biologiska mångfalden som jaktens betydelse både som kulturell sedvanebärare och rekreationsintresse har utgjort en grundläggande utgångspunkt i arbetet med att formulera åtgärdsförslag.

VILTSKADEKOMMISSIONEN har initierats av LRF, Sveriges Jordbruksarrendatorer, Södra, Mellanskog, Norra skog och Riksförbundet M Sverige.

Arbetet har letts av utredare Elisabeth Nilsson, tidigare landshövding i Östergötland (2010–2018) som närmast haft regeringsuppdraget som utredare av gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker, och genomförts tillsammans med sekreterare Elisabeth Ahlinder, docent i civilrätt med inriktning mot fastighetsrätt och universitetslektor vid Stockholms universitet.

VILTSKADEKOMMISSIONEN

Viltskadornas påverkan på samhället

LIVSMEDELSPRODUKTION,
SKOGSPRODUKTION
OCH TRAFIK



VILTSKADEKOMMISSIONENS UPPDRAG

Att skapa
en **sammanhållen bild**
av viltskadornas samhäll-
liga omfattning och
kostnad.

Att ge
en **översikt över**
ansvarsfördelning såväl
mellan myndigheter som
markägare, arrendatorer
och jägare.

Att ge
konkreta förslag på
åtgärder som kan vidtas
för att minska skadornas
omfattning.

Innehåll

| | |
|--|----|
| Viltskadekommissionens uppdrag och arbetsmetod | 6 |
| Problembeskrivning | 8 |
| Viltstammarna och viltskadorna är stora och ökar..... | 8 |
| Kostnader för viltskador är ojämnt fördelade i samhället och orsakar negativa externa effekter | 8 |
| Ansvar för viltförvaltningen behöver samordnas och förtydligas..... | 8 |
| Konflikterna och intressemotsättningarna måste minska..... | 9 |
| Skog och jordbruk är allmänna och individuella intressen..... | 9 |
| Rapportens disposition | 10 |
| Sammanfattning | 10 |
| Åtgärdsförslag | 11 |
| I | |
| Organisation och reglering av jakt och viltförvaltning i Sverige | |
| Markägare och jägare | |
| – delat ansvar men ingen äger viltet | 14 |
| Jordbruksarrendatorernas särskilt utsatta ställning | 15 |
| Lagstiftning på flera nivåer | 16 |
| Jaktlagen | 16 |
| Jaktförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter | 16 |
| Utfodring och åtel – stödjande, avledande och lockande..... | 16 |
| Viltskadeförordningen - bidrag och ersättning för viltskador | 18 |
| EU-direktiv och artskyddsförordningen | 18 |
| Myndigheternas ansvarsfördelning i viltförvaltningen .. | 19 |
| Naturvårdsverket – övergripande nationellt ansvar | 19 |
| Länsstyrelsen – den regionala förvaltningen..... | 19 |
| Viltförvaltningsdelegationer – rådgivande organ med viss beslutsbefogenhet | 19 |
| Viltvårdsområden – möjlighet till tvångsvis samordning av jakt och viltvårdande åtgärder..... | 19 |
| II | |
| Viltets kostnader, intäkter och påverkan på samhällsliga hållbarhetsmål | |
| Viltets kostnader | 23 |
| Skillnader i omfattning och typ av skada för olika arter..... | 24 |
| Viltskador i jordbruk | 25 |
| <i>Många osäkerhetsfaktorer avseende viltskador i jordbruk</i> | 25 |
| <i>Vad kan konstateras om viltskador i jordbruket med tillräcklig grad av säkerhet?</i> | 26 |
| Viltskador i skog | 26 |
| <i>Systematisk skade- och kostnadsberäkning och fastställda mål</i> | 26 |
| <i>Kvarstående osäkerhet avseende långsiktig samhällslig skada och kostnad</i> | 28 |
| Viltskador i trafik..... | 28 |
| <i>Systematisk rapportering och uppföljningsrapporter</i> | 28 |
| <i>Mörkertal i statistiken</i> | 29 |
| Viltets intäkter | 30 |
| Tre huvudsakliga värden | 30 |
| Viltets påverkan på uppnående av samhällsliga hållbarhetsmål | 31 |
| Biologisk mångfald, klimatet och ekosystemet..... | 31 |
| Nationellt livsmedelsproduktionsmål..... | 31 |
| Globala hållbarhetsmål – Agenda 2030..... | 32 |
| <i>Halvera antalet trafikolyckor till år 2030</i> | 32 |
| <i>Öka jordbrukets produktivitet och lönsamhet – särskilt i småskalig ekologisk verksamhet</i> | 32 |
| <i>Motverka avskogning i Amazonas</i> | 33 |
| III | |
| Hur fungerar viltförvaltningen i andra länder | |
| Grundläggande skillnader och likheter i olika länders viltförvaltningssystem | 36 |
| Norge | 37 |
| Ökad kunskap om varför vissa viltstrategier fungerar bättre än andra | 37 |
| Viltförvaltningssystemet – syftesstyrd kommunal förvaltning..... | 37 |
| Finland | 38 |
| Gemensamt arbete för att uppnå avskjutningsmål och minska skador..... | 38 |
| Viltförvaltningssystemet – centraliserad offentlig viltkoncern | 38 |
| Storbritannien | 41 |
| Viltförvaltning med uttalat syfte att motverka viltskador..... | 41 |
| Viltförvaltningssystemet – frivillig samverkan..... | 41 |
| <i>England och Wales</i> | 41 |
| <i>Skottland</i> | 42 |
| Tyskland | 43 |
| Skogen i fokus i den tyska debatten | 43 |
| Viltförvaltningssystemet – detaljreglering och ersättningskyldighet | 45 |

| | |
|--|----|
| Sammanfattande reflektioner och relevanta frågor att behandla vidare | 47 |
| Finland och Tyskland som utgångspunkter för den svenska viltförvaltningen | 47 |
| Utrotning av vildsvin som uttalat mål i Norge | 48 |
| Analys av orsaker till varför viltförvaltningen i Norge i stora delar misslyckas | 48 |
| Alltid rätt för markägare att genom jakt skydda sig från skador på brukad mark och skogsmark i Wales | 48 |

IV Problemanalys och förslag på åtgärder

| | |
|---|----|
| Tillsätt en ny jaktlagsutredning och inför rätt till skydds jakt utan ansökan | 50 |
| Jakträttens omfattning i förhållande till äganderätten är vagt formulerad | 51 |
| Jaktlagens mål är inte anpassade efter dagens förutsättningar | 53 |
| Bestämmelserna om skydds jakt används inte i sådan utsträckning som det var tänkt | 53 |
| Flexibilitet och enhetlighet i lagstiftningen | 54 |
| Skog, matproduktion, trafiksäkerhet och biologisk mångfald före stora viltstammar | 54 |
| Tydliga direktiv att öka avskjutning och finansiella medel från regeringen | 56 |
| Ökad avskjutning som huvudsakligt verktyg för att minska viltskador och viltolyckor | 56 |
| Den nationella viltförvaltningsstrategin saknar tydliga direktiv och klara mål | 57 |
| Regeringens ansvar att ge klara direktiv | 59 |
| Behov av finansiella medel för att genomföra uppdraget och uppnå målen | 59 |
| Inför systematisk flerartsförvaltning och populationsmål | 60 |
| Ökande viltstammar och minskad naturlig fodertillgång | 60 |
| Klöviltförvaltningen behöver omfatta fler arter än älg | 61 |
| Kortsiktiga nödåtgärder och långsiktiga nationella och internationella samarbeten för att hantera skador av stora fåglar | 62 |
| Ökad avskjutning och koordinerat samarbete | 62 |
| Kraftfullare åtgärder för bekämpande av vildsvin | 64 |
| Klassificera vildsvin som en allvarligt skadegörande art | 64 |
| Utred möjlig användning av skottpeng | 65 |

| | |
|---|----|
| Ta bort viltförvaltningsdelegationernas rätt att fatta beslut | 66 |
| Viltförvaltningsdelegationerna som rådgivande organ | 66 |
| Förbjud utfodring i stödande syfte och inför klar definition och reglering av åtling | 67 |
| Utfodring av vilt i stor omfattning påverkar viltets överlevnads- och reproduktionsförmåga och ökar betesskador | 67 |
| Utfodring som sker under vegetationsperioden är inte förenligt med god viltförvaltning | 67 |
| Den potentiella nyttan av utfodring uppväger inte riskerna .. | 68 |
| Regleringen av utfodring behöver skärpas | 69 |
| Öka kunskapen om viltstammarnas storlek och kostnader för skador i jordbruk | 70 |
| Kunskap om viltskadornas negativa externa effekter | 70 |
| <i>Viltets ojämna fördelning av intäkt och kostnad – negativa externa effekter</i> | 70 |
| <i>Redovisning av kostnader på aggregerad nivå blir missvisande</i> | 72 |
| Förbättra det statistiska underlaget för uppskattning av populationsstorlekar | 72 |
| Utveckla standardiserade metoder för att inventera viltskador i gröda | 73 |
| Bidrag och medel ur viltvårdsfonden behöver prioriteras till fler frågor | 74 |
| Generellt stort behov av ökad kunskap | 74 |
| Bidrag och medel ur viltvårdsfonden prioriteras till frågor som faller inom Naturvårdsverkets uppdrag | 75 |
| Utred förutsättningar för att införa krav på att omfattande jaktverksamhet bedrivs i vilthägn | 76 |
| Skilja mellan viltförvaltning, jaktverksamhet och viltköttproduktion | 76 |
| Utveckla och införa krav på att omfattande jakt bedrivs i hägn | 77 |
| Inrikta viltrafiksäkerheten på mindre omfattande och kostnadseffektiva åtgärder | 78 |
| Låg politisk prioritering av viltsäkerhet och skydd mot viltolyckor | 78 |
| Användning av viltstängsel på särskilt olycksdrabbade sträckor | 78 |
| Förbättra sikt genom buskröjning längs med vägbanan | 79 |

Viltskadekommissionens uppdrag och arbetsmetod

Viltskadekommissionen har haft uppdraget att på kort tid genomföra en bred analys av de viltrelaterade skadorna i jordbruk, skogsbruk och trafik i Sverige.

Uppdraget har omfattat att:

- **utreda och belysa** den totala kostnaden för viltskador på samhälls nivå, kartlägga vem eller vilka aktörer som bär kostnaden, analysera bakgrund och orsaker till skadornas omfattning samt belysa brister i tillgängliga data om vilttillgång och viltskador.
- **göra en jämförelse** med andra länder i Europa som har liknande naturgeografiska och politiska förutsättningar som Sverige.
- **analysera** eventuella brister i viltförvaltningssystemet och därvid skilja på orsaker som främst kan hänföras till viltförvaltningssystemet och dess regelverk, beslutsunderlagen, beslutsvägarna, eller tillämpningen.
- **förtydliga** hos vilken/vilka aktörer ansvaret ligger, för att komma till rätta med eventuella brister samt utreda och utvärdera lokala och regionala skillnader i tillämpning samt belysa exempel på väl fungerande tillämpning.
- **om analyserna** skulle visa att det finns brister i lagstiftning eller tillämpning av lagstiftningen som styr viltförvaltningen, har Viltskadekommissionen haft i uppdrag att lämna förslag på konkreta åtgärder och ändringar som kan minska skadorna. När det gäller vilttrafikolyckor har i uppdraget angivits att åtgärder i trafikmiljön, för att förebygga vilttrafikolyckor, ska värderas i förhållande till åtgärder för att minska antalet vilt i de värst olycksdrabbade områdena.

Uppdraget har begränsats till att omfatta skador som orsakas av klövvilt som älg, rådjur, hjort, vildsvin samt av stora fåglar. Uppdraget har inte omfattat analys eller förslag på åtgärder avseende älgförvaltningssystemet eller förvaltning av rovdjur som exempelvis varg och björn. Älgförvaltningssystemet behandlas dock i viss utsträckning i analysen mot bakgrund av vissa iakttagelser som tidigare gjorts.

Viltskadekommissionens arbete påbörjades i januari 2022 och slutrapporterades genom framläggande av denna rapport den 14 juni 2022. De förslag på åtgärder som anges i rapporten har formulerats med den precision som har varit möjlig med denna tidsram.

Under den tid som uppdraget pågått har Viltskadekommissionen träffat en lång rad företrädare för olika organisationer, myndigheter och politiska partier. Viltskadekommissionen har även gjort platsbesök på Vreta Kluster, Öster Malma, LRF Sörmland och Boo Egendom. Genom samtalen har Viltskadekommissionen kunnat inhämta ett brett kunskapsunderlag och ett samlat perspektiv på hur viltskador och viltförvaltning upplevs av berörda parter och samhällsiga institutioner och intressenter.

Viltskadekommissionen har även inhämtat kunskap från betänkanden, propositioner, statliga utredningar och vetenskapliga rapporter och artiklar, hemsidor, nyhetsartiklar med mera. De förslag som Viltskadekommissionen föreslår är baserade på det kunskapsunderlag som inhämtats och de samtal som förts under arbetet med rapporten. Åtgärdsförslagen är även framtagna med beaktande av den kunskap som inhämtats om viltförvaltning och hantering av viltskador i de länder som ingått i den jämförande analysen av jakt och organisering av viltförvaltning i Norge, Finland, Tyskland och Storbritannien.

Viltskadekommissionen har initierats av LRF, Sveriges Jordbruksarendatorer, Södra, Mellanskog, Norraskog och Riksförbundet M Sverige. Arbetet har letts av utredare Elisabeth Nilsson, tidigare landshövding i Östergötland (2010–2018) som närmast haft regeringsuppdraget som utredare av gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker, och genomförts tillsammans med sekreterare Elisabeth Ahlinder, docent i civilrätt med inriktning mot fastighetsrätt och universitetslektor vid Stockholms universitet.

Viltskadekommissionen har träffat:

- ▶ Naturvårdsverket, avdelningschef för Naturavdelningen Claes Svedlindh och Carl-Johan Lindström
 - ▶ Skogsstyrelsen, generaldirektör Herman Sundqvist
 - ▶ Jordbruksverket, generaldirektör Christina Nordin samt Martin Wretling, Anett Kjellberg och Olof Johansson
 - ▶ Länsstyrelsen Jämtland, länsråd Susanna Löfgren
 - ▶ Socialdemokraterna, ledamot i miljö- och jordbruksutskottet Isak From och Malin Larsson, riksdagsledamot.
 - ▶ Moderaterna, ledamot i miljö- och jordbruksutskottet John Widegren
 - ▶ Centerpartiet, Esbjörn Wahlberg, Anders Åkesson, Daniel Bäckström, Mikael Larsson, Peter Helander och Viktor Järnemar Johnsson
 - ▶ Miljöpartiet, Miljö- och jordbruksutskottet, förste vice ordförande Maria Gardfjell
 - ▶ Kristdemokraterna, ledamot i miljö- och jordbruksutskottet Magnus Oscarsson
 - ▶ Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, avdelningssekreterare Birgitta Naumberg med flera
 - ▶ Svenska Jägareförbundets ordförande Peter Eriksson med flera
 - ▶ Jägarnas Riksförbund, ordförande Solveig Larsson med flera
 - ▶ Sveriges Jordbruksarrendatorer, ordförande Lars Andersson
 - ▶ Sveriges Jordägareförbund, Anders Grahn, Carl Kuylentierna och Fredrik Treschow
 - ▶ M Sverige, sakkunnig trafiksäkerhet Tony Gunnarsson
 - ▶ Lantbrukarnas Riksförbund Sörmland, Johan Lagerholm, Elin Beckman och Stefan Gustavsson
 - ▶ Lantbrukarnas Riksförbund Östergötland, Anna Åhman, Jeanette Blackert och Jonas Edlund
 - ▶ Södra, senior adviser Göran Örlander och Johan Frisk
 - ▶ Mellanskog, Marie Wickberg
 - ▶ Norra skog, Tony Hardelius
 - ▶ Boo egendom AB, verkställande direktör Carl-Fredrik Hamilton
 - ▶ Jaktmarknad.se, Staffan Levin
- Företrädare för Sverigedemokraterna har tillfrågats om tid för möte och samtal men har inte svarat på förfrågan.



Problembeskrivning

Viltstammarna och viltskadorna är stora och ökar

Viltskadorna i Sverige är omfattande och ökar dramatiskt. Viltskador orsakar årligen stora kostnader och kännbara negativa effekter i samhället. Den totala kostnaden för viltbetesskador i skogsbruket och skador i trafik uppgår till ca 17 miljarder kronor/år. Vad kostnaden för skadorna i lantbruket uppgår till finns ingen sammanställd statistik för. Enligt SCB har skador i grödor beräknat i ton fördubblats under de senaste sex åren och uppgick under år 2020 till ca 165 000 ton.

I de senaste årens rapporter om viltets skador på grödor i lantbruket, skogsplanteringar och trafikskadeanalyser har dock även påtalats att det finns ett stort mörkertal avseende den totala kostnaden. Utöver de skador och kostnader som ingår i rapporterna, till exempel utebliven skörd, omplanteringskostnader, försäkringsutgifter och kostnader för vissa förebyggande åtgärder, har kunnat konstaterats att viltet även orsakar andra skador och effekter som i dags-

läget är svårare att uppskatta. Exempelvis har det konstaterats att stora mängder vilt och ett högt betestryck medför att våra skogar blir mindre artrika samt att biologisk mångfald och rekreationsvärden påverkas negativt. Vilka långsiktiga effekter dessa skador kommer medföra för miljön och klimatet kan vi i dagsläget inte säga med säkerhet. Klart är dock att den skogliga återväxten hämmas påtagligt av viltskador, samt att möjligheten till ett klimatanpassat blandskogsbruk motverkas.

Kostnader för viltskador är ojämnt fördelade i samhället och orsakar negativa externa effekter

Kostnader för viltskador är ojämnt fördelade i samhället och orsakar negativa externa effekter. De som drabbas av kostnader är de som är beroende av att markanvändningen kan skötas rationellt och skapa avkastning. Viltskadorna medför stora och direkta kostnader för dessa personer och verksamheter. De som vill ha stora viltstammar bär däremot inte alltid kostnaderna.

Incitamenten för att minska stammar blir därmed svagare för dessa personer och organisationer.

De externa kostnaderna skulle kunna minska genom att staten tar ett generellt ersättningsansvar för viltskador. Införande av ett sådant ansvar skulle utan tvekan göra viltets kostnader mer tydliga för politiker och beslutsfattare. Ett ersättningsansvar skulle därmed kunna ha en positiv inverkan på hur viltförvaltningen prioriteras i medelsfördelningen och i de berörda myndigheternas arbete. Realistiskt sett föreligger dock förmodligen inte en rimlig möjlighet för staten att ersätta skadorna i den omfattning som de nu uppgår till.

Ansvar för viltförvaltningen behöver samordnas och förtydligas

Utöver problemet med att det idag saknas möjlighet att på ett korrekt sätt uppskatta och värdera den verkliga kostnaden för viltskador föreligger även en strukturell och organisatorisk brist när det kommer till myndigheternas ansvar för och hantering av viltskador. Viltskador utgör ett problem inom flera myndigheters ansvarsområden men Naturvårdsverket har huvudansvar för organisation av viltförvaltningen.

Även om Naturvårdsverket genom regleringsbrevet har till uppdrag att samverka med bland annat Jordbruksverket, och enligt uppgift även gör detta på olika sätt, medför den myndighetsorganisation som vi har idag att det inte finns någon myndighet som har ansvar för att hantera viltförvaltningen med ett samlat grepp.

Konflikterna och intressemot-sättningarna måste minska

Kostnader, merarbete och negativ påverkan på biologisk mångfald och klimatet genom försämrade skogliga återväxt är inte de enda påtagliga



samhällsproblem som viltskadorna av de stora stammarna orsakar. Viltskadorna och det höga betestrycket på jord- och skogsbruk orsakar även en betydande påverkan på samhället genom den frustration och de infekterade intressekonflikter som de ger upphov till. För individer som lägger ner mycket tid och stora kostnader på att hantera uppkomna skador och förebygga nya skador kan de stora viltstammarna medföra stor påfrestning både ur ekonomiskt och personligt perspektiv.

För många av dem som är intresserade av jakt anses stora stammar däremot i huvudsak positivt då det anses bidra till en bättre jaktupplevelse. För det fall jägaren inte själv äger mark eller på annat sätt är involverad i brukandet av marken finns heller ingen nedsida med stora stammar. Stora stammar orsakar då inte jägaren några särskilda kostnader eller skyldigheter vare sig gentemot myndigheter eller andra.

För det fall markägaren själv är ansvarig och deltar i utövandet av jakten på sina marker föreligger normalt ett egenintresse av att hålla viltskadorna nere och risken för konflikt med andra är då ofta mindre. Markägares intresse av att äga skog kan dock även huvudsakligen vara att få möjlighet att vara med i ett jaktlag. Om markägarens skogsintresse är litet så kan värdet av skogen ur ett avkastningsperspektiv vara av mindre betydelse för markägaren. Intresset av att minska skador kan för dessa markägare då vara underordnat intresset av att jaga eller till och med i princip utan betydelse. Konflikter med andra som har ett starkt intresse av att minska skador kan då lätt uppstå. Den motsatta situationen kan föranleda andra risker för konflikt. Markägare med stora

jaktarealer kan ha som uttalat mål att hålla stammarna uppe för att marken används för att bedriva näringsverksamhetsdriven jakt och försäljning av jaktupplevelser. Dessa markägares intresse och markanvändning riskerar att medföra betesskador på närliggande marker och kan medföra att konflikter med de som brukar eller äger mark i närområdet uppstår.

Skog och jordbruk är allmänna och individuella intressen

I lagstiftningsarbetet diskuteras ofta viltförvaltningen som en i grunden tvådelad intressebalansering mellan markägarens intresse av att stammarna hålls på en sådan nivå att marken är brukbar för sitt ändamål och jägarnas intresse av god tillgång på jaktbar vilt.¹ I lagstiftningsarbetet har stor hänsyn tagits till denna antagna "konfliktsituation" och det har till exempel uttryckts vara viktigt att "polariseringen" mellan de olika intressena inte ökar.²

Beskrivning av och uppfattningen om viltförvaltningen i Sverige som en fråga som huvudsakligen berör två motstående intressen är problematisk. Ett problem med denna tvåpartsbeskrivning är att de omfattande samhällsliga konsekvenser som följer av viltskadorna inte beaktas i denna beskrivning av "intressekonflikten". Vilt i stora populationer är inte enbart ett problem för enskilda markägare eller näringsidkare utan ett problem för hela samhället. Skador på skog och grödor utgör en direkt skada för markägare, en kostnad som de får bära. Men även om kostnaden bärs av enskilda markägare så har skadorna negativa effekter på samhället som helhet. Det påverkar produktionen av livsmedel och har därmed en negativ påverkan på såväl självförsörjnings-

graden som exportmöjligheten. Det påverkar även produktionen av förnyelsebaserade skogsvaror som råvirke, pappersmassa och bränsle.

Det är även konstaterat att stora stammar har en negativ påverkan på den biologiska mångfalden, leder till minskad koldioxidlagrings- och -upptagningsförmåga i våra skogar, försämrade skoglig tillväxt och virkesproduktion, att det orsakar dödliga trafikolyckor, svåra person- och saksador, samt stopp och störningar i tågtrafiken. Därutöver föreligger stora oklarheter avseende de långsiktiga skadorna på våra skogar och marker. De svenska skogarna har en omloppstid som varierar mellan 75–120 år. Omloppstiden beror dels på naturliga tillväxtförutsättningar, dels på den enskilda fastighetsägarens brukningsplan. Vilka långsiktiga effekter dagens hårda betestryck kommer ha på skogens livskraftighet, förmåga att ta upp koldioxid och produktivitet, vet vi inte än.

Att med den kunskap vi har idag, om de negativa effekter viltskadorna orsakar för angelägna och grundläggande samhällsliga intressen, beskriva det grundläggande problemet med viltförvaltningen som en konflikt mellan markägarens intresse av god avkastning och jägarens intresse av meningsfull jakt framstår som en klar förminskning av de egentliga intressen som står på spel och ger en missvisande bild av problemets omfattning.

1) Se t.ex. SOU 2014:54 s. 206 och prop. 1999/2000:73 s. 31 och 78.

2) SOU 2013:71 s. 130–131.

Rapportens disposition

I enlighet med Viltskadekommissionens uppdrag och mot bakgrund av problembeskrivningen är avsikten med rapporten att

- **skapa en sammanhållen bild** av viltskadornas samhälleliga omfattning och kostnad,
- **ge en översikt över ansvarsfördelning** såväl mellan myndigheter som markägare, arrendatorer och jägare, samt att
- **ge konkreta förslag på åtgärder** som kan vidtas för att minska skadornas omfattning.

Den fortsatta framställningen disponeras i fyra delar. De fyra delarna utgör sammantaget en beskrivning och analys av hur jakten- och viltförvaltningen är organiserad i Sverige idag, vilka problem och konsekvenser som rådande system medför och vad det är som orsakar problemen, samt en avslutande diskussion om vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska omfattningen av viltskador.

Del I innehåller en övergripande beskrivning av grundprinciper inom den svenska viltförvaltningen, gällande regelverk för jakt och viltförvaltning, samt ansvarsfördelning mellan myndigheter och på olika myndighetsnivåer.

Del II redogör för de sammantagna kostnaderna för viltet på samhällelig nivå.

Del III innehåller en översiktlig beskrivning och jämförande diskussion om viltförvaltningssystem och jaktlagstiftning i Norge, Finland, Storbritannien och Tyskland.

Del IV analyserar orsakerna till varför vi har nått den situation vi har idag och diskuterar samtidigt vilka möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra situationen.

Sammanfattning

Viltstammarna av klövvilt och stora fåglar är för stora. För att vi ska kunna uppnå samhälleliga mål om skogsproduktion, trafiksäkerhet, biologisk mångfald och livsmedelsproduktion måste aktiva åtgärder sättas in för att minska viltstammarna – vi måste jaga mer.

De stora stammarna skadar marker, växande grödor och hotar uppnående av våra mål. Klimatpåverkan medför att det föreligger risker som kan påverka både den framtida livsmedelsproduktion och skogarnas tillväxt. Ökad avskjutning måste påbörjas snarast, det är en nödvändig åtgärd för att säkra vår framtida livsmedelsförsörjning, för att möjliggöra produktion av förnybara resurser som skogen ger, bränsle, virke, pappersmassa etc.

Utöver ökad avskjutning krävs även grundläggande strukturella förändring-

ar i styrningen av viltförvaltningen. Viltförvaltningen måste vara flexibel och anpassningsbar till snabba förändringar i populationsbestånd. Av erfarenhet vet vi att viltstammarna har möjlighet att mycket snabbt öka i storlek. Exempel på arter som har visat sig ha förmåga att öka exponentiellt är älg, vildsvin, dovhjort och stora fåglar. Viltförvaltningssystemet måste vara anpassat till denna verklighet. Viltförvaltningssystemet behöver ses över för att möjliggöra att stammarnas storlek kan hanteras innan tillväxtkur-

van drar iväg och stammarnas storlek medför att de inte går att hantera med normala jaktinsatser.

Det första steget som behöver tas för att viltskadorna i samhället ska minska är att regeringen ger tydligt besked att viltskadorna måste minska. Regeringen måste även möjliggöra måluppfyllelse genom att ge tydligt mandat och finansiella medel till Naturvårdsverket och de andra myndigheter och organisationer som har delegerat ansvar för viltförvaltningens utförande.

Åtgärdsförslag

- ▶ Öka den allmänna kunskapen och förståelsen för viltskadornas effekter och påverkan på grundläggande samhälleliga mål.
- ▶ Inför rätt till skydds jakt på vildsvin och dovhjort utan ansökan för markägare och jordbruksarrendatorer med jakt rätt. Skydds jakt ska vara tillåten om skadan är pågående eller om den kan förväntas uppkomma i närtid, samt om uppställda avskjutningsmål inte nås.
- ▶ Tillsätt en ny jaktlagsutredning.
- ▶ Regeringen ska ge tydliga direktiv till berörda myndigheter att klövviltstammarna och de stora populationerna av stora fåglar ska ner genom ökad avskjutning. Regeringen ska avsätta finansiella medel för att målen ska uppnås och följa upp måluppfyllelsen.
- ▶ Uppdraget att minska viltstammarna ska föras in i regleringsbrev och instruktionerna för Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Trafikverket. Gemensam återrapportering om måluppfyllelse ska redovisas till regeringen.
- ▶ Länsstyrelserna ska ha rättsligt stöd för och klara mandat att upprätta styrande förvaltningsplaner med avskjutningsmål, samt skyldighet att redovisa uppfyllande av målen i förvaltningsplanen till Naturvårdsverket.
- ▶ Utred former för och inför nationell och länsvis systematisk flerartsförvaltning för älg, dovhjort, kronhjort och rådjur.
- ▶ Besluta om nationella och lokala nivåer vad gäller klöv- viltsbestånd som inte ska överskridas. Målet med nivåerna är att stammarna ska minska och hållas på den lägsta nivå som krävs för att stammarna ska vara livskraftiga och friska. Nivåerna ska:
 - vara tydliga och mätbara, exempelvis angivna som antal vilt/hektar,
 - baseras på beräkningar av hur stora populationer som den naturliga fodertillgången kan bära utan stödjande insatser.
- ▶ Ge Naturvårdsverket i uppdrag att ingå samarbetsavtal med länder som har problem med samma arter av stora fåglar som vi har i Sverige.
- ▶ Ge länsstyrelserna i uppdrag att planera och samordna informationsinhämtning om stora fåglar avseende spridning, skador och rörelsemönster i olika delar av landet under hela året.
- ▶ Tillåt jakt på allvarligt skadegörande stora fåglar som inte är fredade under alla tider på dygnet.
- ▶ Klassificera vildsvin som en allvarligt skadegörande art.
- ▶ Utred förutsättningar för användning av skottpeng som verktyg för att effektivisera jakt på allvarligt skadegörande arter.
- ▶ Ändra viltförvaltningsdelegationernas uppgift till att uteslutande vara ett rådgivande organ till länsstyrelsen. Viltförvaltningsdelegationerna ska inte ha någon beslutanderätt.
- ▶ Förbjud utfodring av klövvilt i stödjande syfte. Utfodring av klövvilt bör som utgångspunkt endast vara tillåtet under förutsättning att utfodring sker enligt tillstånd av länsstyrelsen och i syfte att underlätta inventering av viltstammar. Länsstyrelsen är ansvarig för att utfodringen sker med tillsyn.
- ▶ Inför en klar definition och reglering av åtling. Definitionen ska klart ange
 - tillåtet foder,
 - tillåten fodermängd,
 - maximitid för hur länge åtling på en viss plats får användas,
 - krav på bevakning av åtelplatsen, samt
 - miniaavstånd från åtelplats till väg och åker.
- ▶ Ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en webbaserad klövviltsportal som samlar statistik och utgör ett lättillgängligt stöd för alla brukare. Norges nätbaserade databas Hjorteviltsregistret.no kan användas som modell att arbeta utifrån.
- ▶ Utvidga Naturvårdsverkets uppdrag att utveckla en standardiserad metod för att inventera skador i gröda orsakade av vildsvin till att även omfatta betesskador av annat klövvilt.
- ▶ Utred närmare förutsättningar för att införa krav på att viss näringsbetingad jaktverksamhet måste bedrivas i vilthägn.
- ▶ Inför krav på att mer trafikerade vägar ska vara röjda från buskage och sly inom ett avstånd om 10 meter. Säkerställ att eventuella inskränkningar kravet utgör på pågående markanvändning kompenseras genom ersättning.
- ▶ Inför krav på viltinventering och komplettering av vilt- säkerhetsåtgärder genom uppförande av viltstängsel på de mest drabbade sträckorna inför anläggande av 2+1 vägar.



Del I

Organisation och reglering av jakt och viltförvaltning i Sverige

Del I innehåller en övergripande beskrivning av grundprinciper inom den svenska viltförvaltningen, gällande regelverk för jakt och viltförvaltning, samt ansvarsfördelning mellan myndigheter och på olika myndighetsnivåer.

Markägare och jägare – delat ansvar men ingen äger viltet

De vilda djur som förekommer naturligt i Sverige har ingen ägare. Vilt kan av denna grundläggande princip inte betraktas som någons egendom. Markägare äger dock en viss rådighet över vilt som vid visst tillfälle befinner sig på dennes mark genom den principiella rätt till jakt som följer med äganderätten. Enligt jaktlagen medför jakträtt till mark dels en rätt att jaga, fånga och döda vilt, dels en skyldighet att vårda viltet. Markägaren kan även fritt upplåta jakträtten till någon annan, exempelvis en jordbruksarrendator eller ett jaktlag.

Markägares möjlighet att i viss mening råda över viltet genom jakträtten medför dock inte att markägare kan antas ha möjlighet att utöva någon egentlig kontroll över viltet. Det finns två skäl till detta. För det första är vilt ur rättsligt och ekonomiskt hänseende att klassificera som en särskild form av samhällelig tillgång som med engelskt språkbruk härrör till det som brukar kallas *the commons*. Med *the commons* avses naturresurser som är tillgängliga för allmänheten, eller en mer eller mindre avgränsad grupp med människor, och som kan användas av flera för uppfyllande av deras egna intressen och ändamål, samtidigt. Ett grundläggande problem med naturresurser som faller inom ramen för det som är att anse som *the commons* är risken att användarna anpassar och värderar nyttjandet av resursen utifrån sina egna preferenser och ekonomiska förutsättningar. Utan formella regler som begränsar formerna för nyttjandet med utgångspunkt i vad som är bäst för samtliga nuvarande och framtida användare är risken för överutnyttjande och dränering av sammankopplade naturresurser påtaglig.

Vad som framförallt är påtagligt med naturresurser som faller inom *the commons* är att ingen enskild har faktisk kontroll över tillgången. Markägare och jägare kan endast anses ha kontroll över viltet som grupp sett. Faktisk kontroll och möjlighet att påverka exempelvis uppkomsten av viltskador inom ett markområde är helt beroende av att samtliga markägare och jägare inom området har utarbetat en samsyn och agerar enat och koordinerat i syfte att uppnå det gemensamt uppställda målet.

Det andra grundläggande skälet till varför markägare och jägare inte kan anses ha möjlighet att utöva kontroll över viltet är att rådigheten över jakten bestäms och begränsas av staten. Enligt jaktlagen är allt vilt som utgångspunkt fredat. Det vill säga, enligt av riksdagen antagen lag får inget vilt jagas utan särskilt tillstånd. Vad avser vilt och markägares möjlighet att utöva kontroll över viltet, är det alltså i allra högsta grad avhängigt vilka tillstånd och möj-

ligheter till jakt som staten vid var given tidpunkt medger.

Även om markägare och jägare endast kan anses besitta viss möjlighet att kontrollera och hantera viltets utveckling, och endast under förutsättning att de agerar gemensamt och i samförstånd, har de enligt jaktlagen givits ett formellt ansvar för att vårda och bevara viltet. Enligt 4 § andra stycket jaktlagen är markägare och jakträttshavare ansvariga för att vidta särskilda åtgärder för att se till att viltet får skydd och stöd samt anpassa jakten efter tillgången på vilt.

Bestämmelsen följer naturligt av det grundläggande underliggande rättsförhållandet. Endast de personer som faller inom någon av följande kategorier har rätt att jaga vilt på civilrättslig grund: markägare, renskötselrättshavare, jägare som har jakträtt enligt eget avtal eller som del i ett jaktlag antingen eller jordbruksarrendator med bibehållen jakträtt. Den grundläggande jakträtten, vilken som utgångspunkt följer med äganderätt och renskötselrätt till mark, innebär att andra personer eller myndigheter inte har motsvarande rättsliga befogenhet att jaga, fånga eller döda vilt. Följaktligen kan ingen annan än markägaren, renskötselrättshavaren, jordbruksarrendatorn eller jägaren med jakträtt förfoga över jakten och anpassa avskjutning efter rådande förhållanden.

Vad gäller ansvaret för markägaren och jakträttshavaren att tillse att viltet får skydd och stöd följer även detta naturligt av det underliggande rättsförhållandet. Ingen annan har rätt att vidta åtgärder på marken än markägaren och i viss begränsad utsträckning även renskötselrättshavare.

Att markägare och jakträttshavare enligt lag givits ansvar för att vårda och sörja för viltet kan således sägas följa av markägarens grundläggande rätt att exkludera andra från att vidta åtgärder på marken. Detta ansvar kan dock, lika lite som möjligheten att kontrollera viltet, fullgöras som ett individuellt ansvar. Ansvaret utgör heller inte en civilrättslig skyldighet som exempelvis kan leda till ersättningsansvar för det fall den inte uppfylls på erforderligt sätt. Markägare och jägare kan endast hållas ansvariga för att jaga på ett sätt som strider mot lag och förordning. Markägare och jägare kan inte bli ersättningskyldiga för att de inte anses uppfylla sitt ansvar enligt 4 § jaktlagen.

Formuleringen i 4 § jaktlagen utgör dock inte bara en naturlig följd av en grundläggande rättslig utgångspunkt utan utgör en grundläggande princip för hela viltofvaltningen. Formuleringen att markägare och jägare har ansvar för att sörja för viltet och anpassa jakten efter stammarnas utveckling medför att staten och myndigheter har att utgå ifrån att de som utgångspunkt inte har mot-

svarande ansvar för viltförvaltningen. Det innebär dock inte att stat och myndigheter inte har något ansvar för viltet. Det innebär inte heller att stat och myndigheter inte har någon rådighet över viltet.

Genom efterföljande paragrafer i jaktlagen framkommer att staten på olika sätt förfogar över viltfrågorna och ansvaret för viltet. Exempelvis anges i 6 § att länsstyrelserna får besluta om förbud att utfodra vilt och i 7 § anges att den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om skydds jakt för att förebygga eller minska risker för allvarliga skador eller trafikolyckor. Staten har genom den suveräna lagstiftningsmakten en särskild rådighet över den gemensamma naturresursen vilt och den har, utöver de statliga befogenheterna som anges i jaktlagen, genom delegering av flera viltförvaltande och viltvårdande uppgifter till bland andra Naturvårdsverket och länsstyrelserna, även åtagit sig formellt kontrollansvar inom flera viltförvaltningsfrågor.

Sammantaget kan markägare och jakträttshavare, trots formuleringen i 4 § jaktlagen, i praktiken inte rätteligen anses ansvariga för att åtgärder utförs och att anpassning av jakten sker med hänsyn till allmänna och enskilda intressen och med målet att främja en lämplig utveckling av viltstammar. Ansvaret för viltet och uppfyllandet av målen är på olika sätt fördelat mellan markägare, jägare, staten och myndigheter. Den delade rådigheten över viltet medför ett stort ansvar för alla berörda aktörer. Grunden i rådigheten vilar dock i markägarens grundlagsskyddade äganderätt. Viltförvaltningen måste alltid utgå ifrån och respektera markägarens civilrättsliga rättighet.

Jordbruksarrendatorernas särskilt utsatta ställning

Jordbruksarrendatorer har ofta en särskilt utsatt ställning när det kommer till risken att drabbas för viltskador. Ett skäl till detta är att jordbruksarrendatorer sällan har jakträtt till de marker som de arrenderar. Utan rådighet över jakten har arrendatorerna ingen rättslig befogenhet att fatta beslut om avskjutningen och kan inte heller genomföra eller betala för extra jaktinsatser under särskilt känsliga odlings- och växtperioder. En ofta åberopad lösning på detta problem är att markägaren och arrendatorn ska komma överens om lämplig avskjutning i arrendeavtalet, eller att parterna under hand gemensamt kan komma överens om hur jakten ska bedrivas för att skydda arrendatorns intressen.

Ett problem med denna inställning till frågan är att den bortser från betydelsen av parternas särskilda avtalsförhå-

lande. Jordbruksarrendator betraktas ur rättsligt hänseende som en i förhållande till markägaren svagare avtalspart. Det anses ligga i avtalsförhållandets natur att arrendatorn befinner sig i en svagare förhandlingsposition eftersom arrendatorns personliga situation och möjlighet att bedriva jordbruk är helt beroende av att avtalet med markägaren består. Den civilrättsliga fastighetslagstiftningen hanterar därför jordbruksarrendatorer på liknande sätt som bostadshyresgäster och uppställer ett antal tvingande regler till skydd för arrendatorn. De tvingande reglerna ska balansera maktförhållandet och säkerställa att markägaren inte kan använda sin starkare ställning till att uppställa oförmånliga eller till och med oskäliga villkor i arrendeavtalet.

När det gäller möjligheten för jordbruksarrendatorer att skydda sig mot viltskador utgår lagstiftningen i första hand från att jordbruksarrendatorn har jakträtt i enlighet med den i jaktlagen formulerade huvudregeln. Regeln är dock dispositiv och kan därmed väljas bort, vilket också ofta görs.³ Om skador på den arrenderade marken uppkommer på grund av vilt står jordbruksarrendatorer utan jakträtt mellan valet att börja förhandla med markägaren om nedläggning av arrendet för perioden eller att begära skadestånd. Av de båda alternativen förefaller omförhandling vara det vanligare alternativet.

En möjlig förklaring till att omförhandling är vanligare kan vara att arrendatorerna är i en klar beroendeställning gentemot markägaren och att skadeståndstalan därmed för många inte känns som ett praktiskt rimligt alternativ. En annan del av förklaringen är förmodligen att utsikterna att vinna en talan mot markägaren är små. Om jordbruksarrendatorn inte har rätt till jakten på arrendestället har han istället enligt 9 kap 34 a § jordabalken rätt till ersättning från markägaren för förluster han lider på grund av att hans egendoms skadas genom viltskador.

Rätt till ersättning gäller dock inte om jordägaren visar att skadan inte kunna förhindras trots rimliga ansträngningar från hans sida. För att nå framgång med ersättningsanspråk måste alltså skadorna kunna bevisas, vilket avseende skada i gröda inte är helt lätt. Det finns till exempel ingen standardiserad skadeinventeringsmetod för uppskattningar av skador i gröda. Skadeinventeringen måste dessutom göras i princip direkt efter att skadorna uppstått. Om inventeringen inte kan genomföras förrän efter ett par veckor efter skadan uppstår påverkar det precisionen i resultatet och därmed också styrkan i bevisningen. Därtill ska visas att skadorna inte skulle kunnat förhindras trots rimliga ansträngningar från jordägarens sida. Något som kan antas vara mycket svårt att visa om viltbetesskadorna i allmänhet är omfattande i närområdet.

3) I utredning som genomfördes av SLU i samband med jaktlagsutredningen år 2014 svarade endast 12 procent av arrendatorerna att de hade full jakträtt, se SOU 2014:54 s. 234.

Lagstiftning på flera nivåer

Jaktlagen

Förvaltning av viltet regleras huvudsakligen genom jaktlagen, som innehåller övergripande syften och mål för viltförvaltningen. Av första och andra meningarna 4 § jaktlagen framgår både det övergripande målet med viltförvaltningen och den grundläggande ansvarsfördelningen. Enligt första stycket ska viltet vårdas i syfte att bevara de djurarter som finns i naturligt i landet och främja en lämplig utveckling hos viltstammarna med hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Enligt det andra stycket är det markägare och jakträttshavare som är ansvariga för att vidta särskilda åtgärder för att se till att viltet får skydd och stöd samt anpassa jakten efter tillgången på vilt.

Allt vilt är enligt 3 § som huvudregel fredat och får därmed t.ex. inte jagas eller fångas om inte lag, föreskrift eller beslut som meddelas med stöd av lagen medger det.⁴ I 5 § anges att markägare under vissa förutsättningar har rätt att vidta lämpliga åtgärder för att motverka skador från vilt. Denna möjlighet är dock begränsad dels i förhållande till att de endast får vidtas om skadorna inte kan motverkas på annat tillfredsställande sätt, dels till att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åtgärder som får sättas in för att motverka skador.

Viltförvaltningens huvudsakliga syfte är att den ska leda till en hållbar förvaltning av viltet varigenom inhemska arter bevaras och ges möjlighet att utveckla sunda och livskraftiga stammar. För att detta grundläggande mål ska kunna uppnås har även en principiell skyldighet för var och en att tåla viss olägenhet och intrång i markanvändningen som uppkommer som en följd av förekomsten av vilt. Med att man förväntas tåla viss olägenhet och intrång menas i klarspråk att man inte kan förvänta sig vare sig ersättning eller ställa krav på någon för skador som endast uppgår till "viss omfattning". För skador som orsakas av fredat vilt har dock staten åtagit sig en viss skyldighet att ersätta kostnader. Staten betalar under vissa förutsättningar ut ersättning till markägare som drabbats av stora viltskador som orsakats av fredat vilt.⁵

Jaktförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter

Regleringen av hur jakt får bedrivas finns framförallt i jaktförordningen. I jaktförordningen anges bland annat tillåtna tider och perioder för jakt och för skydds jakt på eget initiativ, tillåtna jaktformer och bytesdjur.⁶ I jaktförordningen regleras även bland annat länsstyrelsens mandat att fatta beslut om skydds jakt.

Närmare föreskrifter och allmänna råd om viltförvaltningen och jakten meddelas av Naturvårdsverket genom särskilda föreskrifter. Föreskrifterna och råden kan bland annat avse tillåtna fångstmetoder, bidrag och ersättning för viltskador och rovdjursinventering. Avseende kronhjort finns exempelvis föreskrifter om krav på samråd med jägareorganisationer och markägare för att fastställa mål med skötseln av kronhjort inom ett visst län.⁷

Jaktförordningen innehåller även undantag från de generella jaktreglerna i syfte att effektivisera jakt av vildsvin.⁸ Undantagen har införts för att effektivisera avskjutning av för stora stammar av vildsvin och är därmed inte generell tillämpliga vid annan jakt. Det är bland annat tillåtet för jägare att vid jakt av vildsvin använda elektronisk bildförstärkare och värmekamera.⁹ Det är även tillåtet att fånga vildsvin levande med fällor.¹⁰

Utfodring och åtel – stödjande, avledande och lockande

I Sverige är det som huvudregel tillåtet att utfodra vilt. Utfodring av vilt sker i huvudsak av tre olika syften: att avleda, jaga eller stödja viltet.¹¹ Härutöver kan utfodring även ske i viltskådningssyfte. Stödjande utfodring sker för att minska en eller flera arters lidande under tider med liten tillgång till foder, eller för att bibehålla eller öka antalet individer av en eller flera arter inom ett visst område. Avledande utfodring används för att locka viltet från vissa markområden och för att minska viltskador på skog och åkermark eller risk för viltolyckor.¹²

Även om utfodring som huvudregel är tillåtet har länsstyrelsen, med vissa begränsningar, möjlighet att förbjuda eller ställa upp villkor för utfodring av vilt. Länsstyrelsen får enligt 6 § jaktlagen i enskilda fall besluta om förbud mot

4) Enligt 2 § jaktlagen definieras jakt som fångst eller dödande av vilda däggdjur och fåglar, ingrepp i fåglars bon och att ta eller förstöra fåglars ägg.

5) Naturvårdsverkets föreskrifter om bidrag och ersättningar för viltskador, NFS 2018:5, förordningen (2017:1254) om statligt stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn för viltskador och förebyggande av viltskador och viltskadeförordningen (2001:724).

6) T.ex. förbud att skjuta hondjur som ger di.

7) Föreskrifter och allmänna råd om jakt efter älg och kronhjort, NFS 2011:7.

8) Förordning (2019:174)

9) 14 a § jaktförordningen (1987:905).

10) Lista över godkända fällor utges av Naturvårdsverket, tillgänglig via www.naturvardsverket.se/lagar-och-regler/beslut/fangstredskap/.

Se vidare Naturvårdsverkets föreskrifter om typgodkännande av fångstredskap, NFS 2013:13.

11) Prop. 2020/21:183 s. 7.

12) Se SOU 2014:54 s. 105.



eller villkor för utfodring av vilt som inte hålls i hägn. Beslut enligt 6 § får fattas om det behövs för att förebygga eller minska risken för trafikolyckor med vilt eller risken för att viltet orsakar allvarliga skador på egendom. Beslutet ska vidare avse ett visst begränsat område och vara tidsbegränsat.

Användning av foder för att locka viltet till en önskad plats för att jaga, så kallad åtling, är inte utfodring utan betraktas som en jaktmetod. Naturvårdsverket har rätt att meddela föreskrifter om åteljakt efter samtliga viltarter.

Viltskadeförordningen – bidrag och ersättning för viltskador

Enligt viltskadeförordningen kan länsstyrelserna betala ut ersättning för skador och bidrag till förebyggande åtgärder till enskilda. Ersättning betalas ut inom de ramar för utbetalning av medel som Naturvårdsverket anger genom föreskrifter om anslaget användning. Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter ska enbart skador som orsakas av fredat vilt kunna komma i fråga för ersättning ur de avsatta medlen.¹³ Av föreskrifterna framgår även hur länsstyrelserna ska beräkna ersättningen.

EU-direktiv och artskyddsförordningen

Utöver den svenska lagstiftningen finns det även europeisk lagstiftning som reglerar viltförvaltningen i olika delar. De två viktigaste regleringarna för den svenska viltförvaltningen på EU-nivå är art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Art- och habitatdirektivet syftar till att säkerställa den biologiska mångfalden i inom EU. Genom art- och habitatdirektivet ska både naturliga livsmiljöer och vilda djur- och växtarter skyddas och bevaras. Om åtgärder ska vidtas enligt direktivet ska hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag.

Fågeldirektiv innehåller regler om skydd för samtliga naturligt vilt förekommande levande fågelarter inom EU. Skyddet omfattar såväl fåglarna som deras livsmiljö i vid mening. Enligt artikel två är det övergripande syftet att bibehålla eller återskapa arternas populationer på en nivå

”som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov”. Fåglarnas livsmiljö ska bland annat bevaras genom särskilda skyddsområden och generella förbud mot att avsiktligt döda eller fånga fåglar eller förstöra ägg och bon.

Fågeldirektivet har tre artbilagor i vilka fågelarter upptas med olika starkt skydd. Fåglar som är listade i direktivets bilaga 1 är särskilt skyddsvärda. Dessa fåglar får inte jagas och de platser där dessa fåglar häckar ska pekas ut som särskilda skyddsområden. I direktivets bilagor 2 och 3 listas fågelarter som kan få jagas i medlemsländerna samt arter som inte har handelsförbud. I bilagorna 4 och 5 anges förbjudna fångstmetoder samt faktorer som skyddet och forskningen bör fästa särskild vikt vid.

Artskyddsförordningen är en svensk reglering som grundas på de minimikrav som anges i fågeldirektivet. Genom artskyddsförordningen har Sverige formulerat ett längre gående skydd för i Sverige vilt förekommande fåglar än vad fågeldirektivet anger. Enligt artskyddsförordningen är det förbjudet att avsiktligt döda, fånga eller störa fåglar samt de vilda arter av djur som markerats med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen. Med vilda fåglar avses alla i Sverige naturligt förekommande fågelarter. Förbudet att störa gäller särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder.¹⁴

Det är även förbjudet att skada eller förstöra fåglarnas häckningsområden eller deras viloplats. Dock är störningar som sker sporadiskt och inte bedöms påverka en arts bevarandestatus tillåtna. Exempel på tillåtna störningar är att skrämman stora fåglar från åkrar för att förhindra viltbetesskador. Däremot kan även sådana åtgärder vara otillåtna om de sker i sådan omfattning och med sådan frekvens att de skrämms från alla de platser inom ett visst område som de behöver för att kunna vila, para sig eller söka föda. För att mer systematiska skrämmeåtgärder ska vara tillåtna krävs dispens från länsstyrelsen.¹⁵ Bedömningen för när sådana mer ingripande störningar kan anses tillåtna motsvarar i allt väsentligt de villkor som gäller för beviljande av dispens för skydds jakt.

13) Naturvårdsverkets föreskrifter om jakt och statens vilt, NFS 2002:18.

14) 4 § 2 punkten artskyddsförordningen.

15) 14 § artskyddsförordningen.

Myndigheternas ansvarsfördelning i viltförvaltningen

Naturvårdsverket – övergripande nationellt ansvar

Naturvårdsverket har ett övergripande nationellt ansvar för viltförvaltningen som central ansvarig jaktmyndighet. Enligt myndighetsinstruktionen ska myndigheten ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen samt medverka till att främja brukandet av vilt som resurs.¹⁶ Anknytande till detta ansvar ska Naturvårdsverket även enligt instruktionen verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas.¹⁷ Naturvårdsverket beslutar om föreskrifter och ger ut allmänna råd om hur bland annat viltskadanslag ska användas och fördelar även anslagen mellan länen. Naturvårdsverket tar även fram riktlinjer till beslut om skydds jakt till länsstyrelserna och är överprövningsmyndighet för länsstyrelsernas beslut om skydds jakt.¹⁸

Länsstyrelsen – den regionala förvaltningen

Länsstyrelserna ansvarar för den regionala förvaltningen av vilt. I länsstyrelsens uppgifter ingår många olika uppgifter, t.ex. jaktupplåtelse på vissa av statens marker och vatten, administration av licensjakt och beslut i enskilda jaktärenden. Länsstyrelserna fattar även beslut om skydds jakt, bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för uppkomna skador. Länsstyrelsen förvaltar även ofta olika skyddade områden inom länet och har därmed möjlighet att använda sig av den lokala kännedomen om förutsättningarna i sitt arbete.

Viltförvaltningsdelegationer

– rådgivande organ med viss beslutsbefogenhet

I varje län finns en viltförvaltningsdelegation. Viltförvaltningsdelegationernas syfte är att stödja länsstyrelsen i viltförvaltningen. Viltförvaltningsdelegationerna har främst en rådgivande funktion men har även vissa beslutande befogenheter avseende övergripande riktlinjer för älg-, hjort-, vildsvins- och rovdjursförvaltningen i länet.

Landshövdingen är ordförande i viltförvaltningsdelegationen. Utöver ordföranden består viltförvaltningsdelegationen av fem politiska företrädare, två ledamöter som

representerar naturvårdsintresset en ledamot som har särskild kunskap i frågor om trafiksäkerhet och illegal jakt och som utses efter förslag av Polismyndigheten, samt en företrädare för vardera av följande intressen: jakt- och viltvårdsintresset, friluftsintrasset, ägare och brukare av jordbruksmark, lokalt näringsliv och turism, skogsnäringen, och natur- och ekoturismföretagen.

Det uppställs inga förkunskapskrav vare sig för att bli föreslagen eller att delta i viltförvaltningsdelegationens arbete. Genom SLU finns dock möjligheter för länsstyrelser att anmäla intresse om att få en skraddarsydd utbildning för deras respektive viltförvaltningsdelegationer.¹⁹

Viltvårdsområden – möjlighet till tvångsvis samordning av jakt och viltvårdande åtgärder

Viltvårdsområden bildas i syfte att främja viltvården genom en samordning av jakt och andra stöd- och skyddsåtgärder för viltet.²⁰ Samordningen sker genom att fastighetsägarna inom viltvårdsområdet ingår i en viltvårdsområdesförening. Samordningen ska avse någon eller några av arterna: älg, kronhjort, dovhjort, rådjur, vildsvin, varg, järv, lo eller björn.

Viltvårdsområden kan bildas även om inte alla fastighetsägare inom området är överens om det. Om några fastighetsägare inom det tilltänkta viltvårdsområdet inte vill delta i samordningen kan bildandet av en viltvårdsförening ändå beslutas tvångsvis. Förutsättningen för det är att en majoritet av fastighetsägarna inom området är överens om det. Majoritetskravet omfattar dels ägandandelen, minst fyra femtedelar av fastighetsägarna, dels markarealen, de fastighetsägare som är för bildandet ska också äga minst fyra femtedelar av marken. Undantag från detta majoritetskrav kan dock göras. I starkt ägosplittrade områden räcker det att minst hälften av fastighetsägarna, som äger minst hälften av marken, frivilligt vill ansluta sig.

Viltvårdsområdesföreningar har en mycket vidsträckt befogenhet att fatta beslut om jakten inom området. En viltvårdsområdesförening har generell rätt att besluta om områdesjakt, gemensamhetsjakt och avskjutningens omfattning när det gäller älg, kronhjort och dovhjort. Områdesjakt och gemensamhetsjakt får även beslutas avseende jakt på exempelvis rådjur och vildsvin, men det krävs då att det föreligger ett uppenbart behov att begränsa skadegörelse.

16) Se § 3 p. 16 och 17 förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, SFS 2022:187.

17) § 3 p. 16 och 17 förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, SFS 2022:187.

18) Se t.ex. Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt Rapport 6568, maj 2012. Dokument är avsett som stöd vid beslut om skydds jakt enligt 23 b och 29 §§ jaktförordningen (1987:905). Det innehåller dels Naturvårdsverkets tolkning av 23 a och 9 b §§ jaktförordningen, dels Naturvårdsverkets rekommendationer i övrigt av betydelse för beslut om skydds jakt. Tolkningarna och rekommendationerna är inte juridiskt bindande.

19) Se <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/viltskadecenter/stod-i-viltforvaltningen/vsc-utbildningar/utbildningar-for-lansstyrelsens-viltforvaltningsdelegationer/>. (Hämtat 17-03-2022).

20) Prop. 1999/2000:73 s. 24.



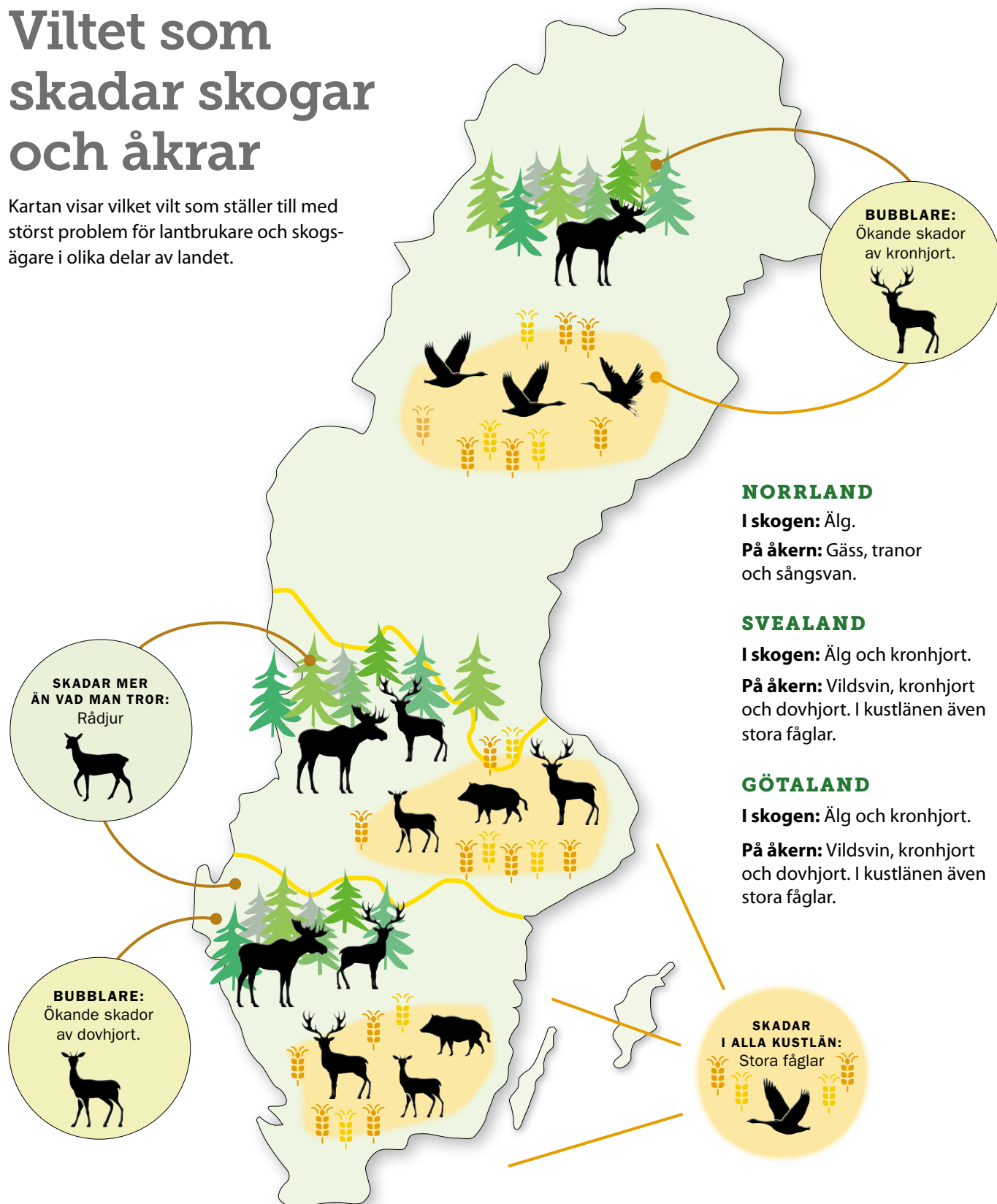
Del II

Viltets kostnader, intäkter och påverkan på samhällsliga hållbarhetsmål

Del II redogör för de sammantagna kostnaderna för viltet på samhällslig nivå.

Viltet som skadar skogar och åkrar

Kartan visar vilket vilt som ställer till med störst problem för lantbrukare och skogsägare i olika delar av landet.



Viltets kostnader

Den statistisk och forskning som för närvarande finns att tillgå angående viltskador i lantbruk, skogsbruk och trafiken uppvisar en entydig bild. Viltskadorna i Sverige ökar och ökningen står i korrelation med hur stora viltstammarna är. Enligt rapporter som utförts efter beställningar av Skogsstyrelsen (2019) och Trafikverket (2018), avseende kostnader som uppkommer på grund av viltskador i skogen och trafiken, är kostnaderna för skadorna betydande. Enligt Skogsstyrelsens rapport uppgick den totala förlusten för skogsbruket och skogsindustrin till 7,2 miljarder år 2019.²¹ Enligt en omfattande rapport som Trafikverket beställt beräknades kostnaderna för skador i trafiken år 2021 komma att uppgå till ca 5,5 miljarder kronor.²² Vad kostnaden för skadorna i lantbruket uppgår till finns ingen motsvarande rapport för. Enligt statistik som SCB framställt avseende skador i grödor beräknat i ton har skadorna fördubblats under de senaste sex åren och uppgick under år 2020 till ca 165 000 ton.

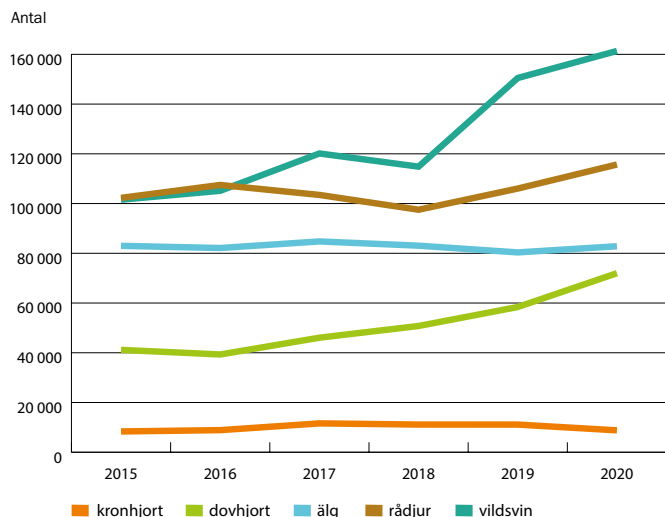
En mer exakt uppfattning om hur stora skadorna är och vad den samhällseliga kostnaden för viltskadorna uppgår till går dock inte att säga med det statistiska underlag och de

beräkningar som finns idag. Skälen till att det nuläget inte är möjligt är flera. De enskilt största problemen är avsaknaden av korrekta och relevanta metoder för att genomföra vissa analyser och beräkningar samt avsaknad av komplett och rättvisande statistiskt underlag avseende skadornas omfattning och orsaken till skadorna.²³ I rapporter och analyser om viltskadornas storlek i skog nämns även brist på tillförlitliga långtidsstudier och beräkningar av skadeverkningar på längre sikt.²⁴

Ett annat grundläggande problem är att det inte är möjligt att exakt fastställa korrelationen mellan antalet vilt och omfattning och art av viltskador. Ett skäl till att det inte är möjligt att beräkna detta är att det inte finns statistik som med säkerhet visar hur stora viltstammarna är. Helt utan möjlighet att bedöma hur stora viltstammarna är, om de ökar eller minskar, är vi dock inte. Beräkningar och antaganden om sambanden kan t.ex. baseras på jämförelser mellan Svenska Jägareförbundets avskjutningsstatistik och antalet viltolyckor inom ett visst område.²⁵ Det förekommer även andra sätt att försöka fastställa hur stor viltstammen inom ett visst område är. Viltstammens storlek kan till exempel bestämmas genom användning av strukturerade viltobservationer, spillningsinventering, viltrapportering efter jakt och åtelkameror. Genom användning av flera inventeringsmetoder kan man få fram indikationer på hur stora stammarna är och även visa på tendenser på om stammarna ökar eller minskar. Resultatet kan dock endast användas som en form av relativt mått på hur stora populationerna är.²⁶

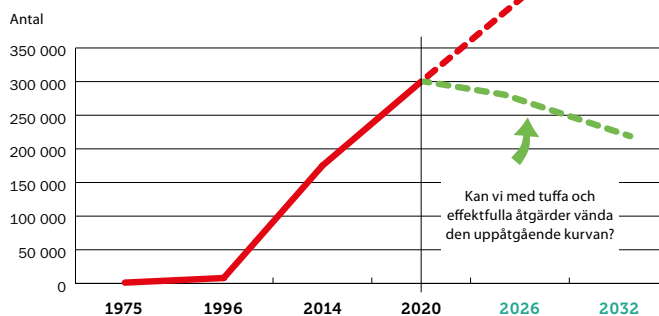
Avskjutning vilt nationellt 2015-2020

Källa: Svenska Jägareförbundet viltövervakning



Utvecklingen av antalet vildsvin i Sverige

Källa: DN 2021



21) Bergquist m.fl., Skogsbrukets kostnader för viltskador – Återrapportering till regeringen, Skogsstyrelsens rapport 2019/16. Analysen i rapporten har genomförts genom stöd av Sveriges Lantbruksuniversitet och Skogforsk., s. 40.
 22) Jägerbrand m.fl. (2018) Uppdatering och nya effektsamband i effektmodellen för viltolyckor, Calluna AB. Prognosen baserades på beräknade kostnader av olyckor med olika viltslag 2015–2030 vid antaganden om oförändrat jakttryck och ASEK 6.1 värden på skadekostnader, s. 50.
 23) I Skogsstyrelsens rapport anges t.ex. att vissa skador på grund av brist på data och lämpliga analysmodeller för att analysera kostnaderna för att antal andra skador och effekter inte har kunnat beräknas. Som en av de viktigaste beräkningar som man inte kan göra, men skulle behöva kunna göra nämns plantbetet och barkskador på skog över 4 meter, Bergquist m.fl., Skogsbrukets kostnader för viltskador – Återrapportering till regeringen, Skogsstyrelsens rapport 2019/16, s. 40–41.
 24) Mer kunskap i detta avseende behövs eftersom den totala kostnaden inte kan fastställas förrän lång tid efter skadan inträffade. Det tar helt enkelt, på grund av skogsbruket naturligt mycket långa produktionsstider, lång tid innan man kan fastställa både vad den slutliga kostnaden och den totala skadan är. Se Bergquist m.fl., Skogsbrukets kostnader för viltskador – Återrapportering till regeringen, Skogsstyrelsens rapport 2019/16, s. 6.
 25) Se t.ex. SOU 2014:54 s. 47 och där angivna källor.
 26) Se vidare SOU 2014:54 s. 77.

Mot bakgrund av de uppskattningar som finns avseende populationsstorlekar har även uppskattningar av olika viltstammars tillväxttakt gjorts i olika sammanhang. Enligt dessa uppskattningar sticker vildsvinsstammen ut som särskilt livskraftig och expansiv. Under en mätperiod, mellan år 2000–2009, uppskattades exempelvis vildsvinens tillväxttakt till över 30 % per år.

För rådjur har 9 % tillväxt noterats under 1980-talet när populationen ansågs "explodera", kronhjortens tillväxttakt uppskattades för perioden 1999–2013 uppgå till ca 10 % årligen.²⁷

Skillnader i omfattning och typ av skada för olika arter

Hur stor andel av konstaterade viltskador i skogs- och jordbruket som är att hänföra till en viss djurart är inte möjligt att fastställa med säkerhet. Avseende skador i skogsbruket föreligger t.ex. stora regionala skillnader. Älgskadorna är naturligen störst i norr och skador av hjort är på grund av hjortdjurens huvudsakliga etablering i södra och mellansverige störst där.²⁸ På Gotland, där vare sig hjort eller älg förekommer, dominerar skador från rådjur.

Svårighet att fastställa vilken djurart som eventuellt orsakar mest skada kan även bero på att skadorna i många fall är likartade.²⁹ Till exempel kan avbitna toppskott på tallplantor orsakas av såväl älg och rådjur som av kronhjort och dovhjort. Betesskador på toppskott medför att plantans och sedermera det vuxna trädets topp delas i fler delar. Skadan på plantan kan bli betydande i dessa fall eftersom trädets endast kan användas som massaved i skogsbruket. För en skogsägare som drabbas av omfattande toppbetesskador medför detta att kostnaden och arbetet som behöver läggas ner för att åtgärda skadorna kan bli betydande. Skogsägare är enligt lag skyldiga att återplantera skog och skogsägare kan med hot om vite föreläggas att plantera om den skadade skogen. Denna skyldighet föreligger oavsett om skogsägaren redan har försökt plantera skog men inte lyckas på grund av att betetrycket är för högt.

För en viss typ av skada på träd kan det dock med viss säkerhet fastställas vilken djurart det är som orsakat den. Kronhjorten, och ibland även älg, är de enda hjortdjur som orsakar skador på uppvuxen skog genom att dra av långa

remсор av barken, så kallad barkflängning. De mest betydande skadorna på träd som skadas genom barkflängning uppkommer som följd av att angreppet medför att de drabbas av blödskinnsangrepp. Blödskinnsangrepp kan medföra betydande produktions- och intäktsbortfall. Uppskattningsvis drabbas cirka 60 % av barkflängda träd av blödskinnsangrepp. Av dessa antas ungefär hälften gå förlorade på grund av att de fälls i stormar. Användningen av resterande träd är begränsad och medför ett inkomstbortfall på grund av att de endast kan användas som massa- eller brännved.

Utöver barkflängning kan även skador som orsakas av vildsvin ofta med god säkerhet särskiljas från skador som orsakas av andra djur. Skadorna uppkommer i huvudsak på åkrar och i hagar som en följd av betning, bökning, förflyttning samt viloplats för stora antal djur. Vildsvinens bökan- de orsakar dock även skador på maskiner genom att de bökar upp jord och sten på åkrar. Vildsvin är den klövviltsart som orsakar mest omfattande skador inom lantbruket och är även inblandad i flest trafikolyckor.³⁰ Vildsvin kan ibland även orsaka viss skada på skog. Typiska bökskador av vildsvin har noterats på unga skogsplantors rotsystem vilket kan orsaka både rotröta och sämre avkastning på sikt.³¹

Ett annat klövvilt som orsakat omfattande skador på jordbruket är dovhjort. Dovhjortsskador har ökat med mycket hög takt under de senaste åren. Mellan år 2014 och 2020 trefaldigades skadorna på nationell nivå.³² Mest skador från dovhjort rapporteras från Södermanland och Östergötland. I dessa områden uppgår skadorna i vissa fall till 40–50 % i skördebortfall.³³ Dovhjorten orsakar även skador på tall och gran när de finns i stora tätheter och konkurrerar med andra hjortdjur om fodret.

Ett annat ökande problem är skador som orsakas av stora fåglar som gäss och svanar. Problemet har blivit påtagligt märkbart i Sverige under den senaste tioårsperioden och kan förväntas öka om inte kraftfulla åtgärder sätts in.³⁴ Jämförelsevis har Storbritannien inom vissa områden påfallande stora skador från stora fåglar, särskilt prutgås och knölsvan. Lokalt inom vissa områden har skador på produktiv vall, betesmark och kornåkrar uppgått till 80 % av skörden.³⁵

27) SOU 2014:54 s. 49 samt där angivna källor.

28) Prop. 1999/2000:73 s. 31.

29) Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 26

30) Se t.ex. Gren m.fl., Cost of wild boar to farmers in Sweden (2019) European Review of Agricultural Economics (1–21) s. 16; Lindblom, Distribution of Wildboar (Sus scrofa) Damage and Harvest Loss in Crops. Masters thesis 2011:1, Department of Ecology (2010) SLU; Vildsvin. Hur stora Kostnader Orsakar Vildsvin inom Jordbruket? Jordbruksverkets rapport 2010:26; Andersson m.fl. Wild Boar and Farming in Sweden – An Assessment of the Costs. Working paper 2016:10, Department of Economics, Swedish University of Agricultural Economics, Uppsala, Sweden; Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet; Viltskador i Lantbruksgrödor.

31) Statistiskt är detta inte säkerställt avseende Sverige, LRF har gjort en enkätundersökning i vilket svarsfrekvensen endast var 18,5 %, alltså inte reliabelt utfall, men då angav 20 % att de haft skador av vildsvin på skogsplantor. Se även Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 26.

32) SCB Viltskador i gröda 2021.

33) Se lrf.se/politikochpaverkan/aganderatt-och-miljo/aganderattsfragor/det-goda-agandet/fakta-pabordet/rapporter-fran-en-provruta/ (hämtat 2020-04-27)

34) Se Nilsson m.fl., Förvaltning av tranor, gäss och svan i Europa – ersättningsystem, skadeförebyggande åtgärder och acceptansnivåers, Rapport från Viltskadecenter, SLU 2020-5, s. 9.

Forskning om hur stora skador som orsakas av stora fåglar lider av samma problem avseende möjligheten att statistiskt säkerställa skadornas omfattning och kostnad som föreligger avseende skador som orsakas på grödor av andra djurarter. Även utan beaktande av att det kan antas föreligga mörkertal avseende skadestorlek visar forskningen dock att skadorna kan vara mycket stora för enskilda lantbrukare och att dessa lantbrukare får bära en oproportionerligt stor börda.³⁶

Viltskador i jordbruk

Många osäkerhetsfaktorer

avseende viltskador i jordbruk

Viltskador i lantbruket är av flera orsaker svåra att fastställa med säkerhet. Ett skäl är att den huvudsakligt använda formen för att mäta skador är självskattning. I såväl Jordbruksverkets och SCB:s rapporter som vetenskapliga studier används vanligen enkätsvar för att skapa ett beräkningsunderlag.³⁷ Att använda självskattning som analysverktyg har vissa naturliga begränsningar.

SCB anger att det finns anledning att anta att mörkertalen är stora. Ett skäl till detta är att många lantbrukare anger att det fanns vilt i grödorna men att de inte upplever det som ett problem eftersom viss vilt uppfattas som normalt.³⁸ Ett annat skäl till att mörkertalen kan förmodas vara stora är att kostnader och arbete som jordbrukare lägger ner på att undvika viltskador inte ingår i den rapport som SCB och Jordbruksverket skapat. Kostnad och nedlagd arbetstid för vidtagande av förebyggande insatser, som egen jakt, anlitan av jägare och skydd av grödor genom

att anlägga elstängsel, kan vara betydande. Andra statistiska begränsningar som omnämns är svarsfrekvensen och möjligheten att generalisera utifrån de svar man får in eftersom upplevelsen av skador och hur deltagarna i studien svarar på enkäten varierar.³⁹

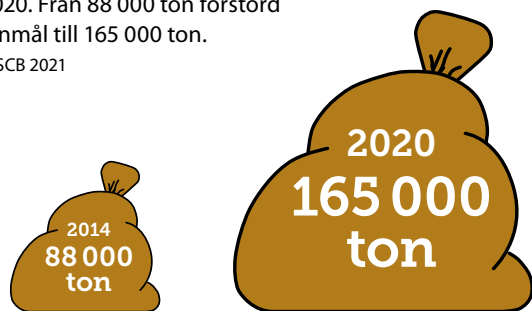
Utöver ovan nämnda begränsningar, som att deltagare svarar olika på enkätsvar, föreligger även svårigheter att beräkna omfattningen av vissa viltbetesskador. Det är till exempel ofta svårt att fastställa hur stor skada i form av minskad skörd som orsakats av betesskador. Denna typ av skada är till exempel inte synlig på samma sätt som en sönderbökad odling eller skador på gröda som orsakats av att ett antal djur använt exempelvis en åker som viloplats. Effekten av skadan är heller inte enkelt särskiljbar från andra faktorer som också kan ha påverkat skörd och tillväxt under perioden, som torka eller för mycket regn.⁴⁰

Svårigheten att hitta ett bra sätt att beräkna skador i grödor och inom lantbruket har medfört att tillgången till statistisk är särskilt bristfällig inom detta område. Kunskapen om vilka kostnader som orsakas av vilt för jordbruket är som en följd av detta stor. Brist på statistik och beräkningar av skadorna från viltskador i lantbruket har även påtalats som ett grundläggande problem i flera rapporter och utredningar. Vist arbete med att förbättra möjligheten att beräkna skador på gröda kommer att påbörjas av Naturvårdsverket under år 2022. Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att utveckla en standardiserad metod för att inventera skador i gröda orsakade av vildsvin.⁴¹

Fördubblade skördeskador på sex år

Viltskador i lantbruksgrödor fördubblades från 2014 till 2020. Från 88 000 ton förstörd spannmål till 165 000 ton.

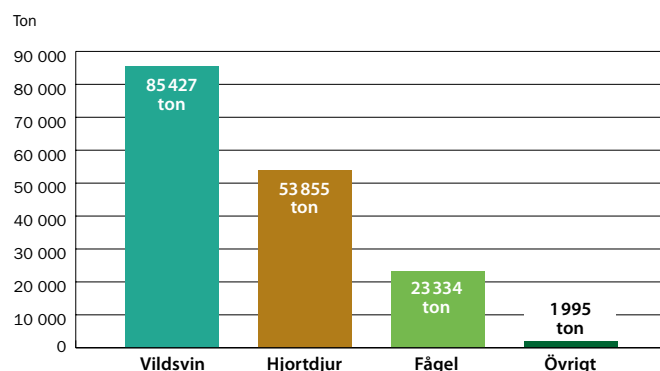
Källa: SCB 2021



Viltskador i spannmål

Sammanlagt förstör viltet cirka 165 000 ton spannmål varje år.

Källa: SCB 2021



35) Ytterligare skador som rapporteras som följd av det höga betetrycket från stora fåglar är minskat bete om våren för tamboskap, minskad biomassa av vall och ökade kostnader för omsådd. I vissa delar av Storbritannien har jordbrukare tidigare, till exempel enligt förvaltningsplanen på önIslay, fått 100 % ersättning för skador genom särskilt bidrag enligt Local Goose Management Schemes. Som en följd av att populationerna växt så kraftigt betalar man inte längre ut bidrag för förluster på detta sätt utan bidrag ges främst för avsättande av mark till avledningsåkrar. Nilsson m.fl. Förvaltning av tranor, gäss och svan i Europa – ersättningssystem, skadeförebyggande åtgärder och acceptansnivåers, Rapport från Viltskadecenter, SLU 2020-5, s. 20.

36) Se Fox m.fl., Agriculture and herbivorous waterfowl: a review of the scientific basis for improved management, Biol. Rev. 92 (2017), s. 865.

37) T.ex. SCB Viltskador i gröda 2015 och 2021. Se även Gren m.fl., Cost of wild boar to farmers in Sweden (2019) European Review of Agricultural Economics, s. 1–21.

38) SCB Viltskador i lantbruksgrödor 2020.

39) Vissa gårdar som ligger geografiskt nära gårdar med rapporterade skador rapporterar inga skador, andra gårdar rapporterar skador men av avvikande storlek från andra närliggande gårdar. Sådana utfall kan utgöra anledning att anta att det kan föreligga viss diskrepans i hur olika personer bedömer skador och besvarar enkäten. Se t.ex. Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 26.

Vad kan konstateras om viltskador i jordbruket med tillräcklig grad av säkerhet?

Trots de brister i tillgång till tillförlitlig statistik som föreligger kan det konstateras att kostnaderna för jordbruket som helhet är stora och att de ökar. Enligt en rapport som tagits fram av SCB har viltskadorna i jordbruket fördubblats mellan åren 2014 – 2020. Totalt beräknas 165 000 ton spannmål ha förstörts som en följd av viltskador år 2020. Sex år tidigare uppgick motsvarande skador till 88 000 ton.⁴² Det kan även konstateras att viltskador drabbar olika lantbruk olika hårt. Vissa jordbruk rapporterar inga skador medan andra drabbas väldigt hårt.⁴³ Skillnad i rapporterade skador kan variera mellan 20–100 procent inom samma område.⁴⁴

Viltskadornas effekt på jordbrukets totala inkomst kan vidare förmodas bli betydande redan vid 10 % skador. Enligt beräkningar, som genomfördes i samband med jaktlagsutredningen, medför viltskador på ca 10 % av växande gröda att den slutliga inkomsten efter intäkter och kostnader (täckningsbidraget) för en medelstor spannmålsproducent (ca 240 ha) minskar med 37,5 %. Enligt samma beräkning leder under samma övriga förutsättningar en ökning av skador till 25 % till direkt förlust för lantbrukaren.⁴⁵

Viltskador i skog

Enligt rapport från Skogsstyrelsens uppgick den totala förlusten för viltskador i skogsbruket och skogsindustrin till 7,2 miljarder år 2019.⁴⁶ Beräkningarna omfattar viltbetesskador på tallungskog och dess negativa inverkan på skogstillväxt samt skogsbrukets kostnader för åtgärder som genomförs för att minska viltskadornas omfattning, som t.ex. viltstängsel och ett ökat ansvarstagande i viltförvaltningen.

Utöver den statistik som Skogsstyrelsen tillhandahåller görs även viltskadeinventeringar och skadeberäkningar av skogsföreningar och skogsbolag. Enligt en rapport som sammanställts av Södra i samarbete med Billerud.Korsnäs, Holmen, LRF Skogsägarna, Mellanskog, Norra Skog, SCA, Skogsindustrierna, Storaenso, Sveaskog,⁴⁷ uppgår den samlade samhällsekonomiska kostnaden till långt mycket mer än vad Skogsstyrelsens rapport anger. Enligt beräkningarna orsakar betesskadorna på nationell nivå årligen, utöver maximalt tolerabla förluster och om betesskadorna fortsätter på nuvarande nivå, ett minskat förädlingsvärde om 11,9

miljarder kr. Den totala kostnaden för skogsbruket beräknades uppgå till 20,5 miljarder kr/år.

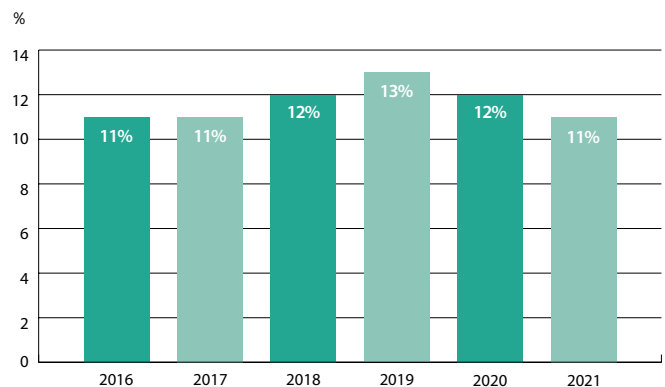
Systematisk skade- och kostnadsberäkning och fastställda mål

Beräkning av viltskador i skog sker på ett systematiskt sätt. Skogsstyrelsen använder sig av Äbin som är en kvalitets-säkrad metod för att inventera viltskador i ungskog som är mellan 1–4 meter i medelhöjd. På Gotland sker motsvarande inventering, men då under namnet Råbin, för att inventera skador av rådjur på bestånd som är mellan 0,1–1,5 meter i medelhöjd. Skogsstyrelsen tillhandahåller även tjänsten Skoglig Betesinventering genom vilken markägare kan ta fram resultat från Äbin samt foderprognoser för att underlätta planering i viltförvaltningen. Metoderna vilar på vetenskaplig grund och utvecklas kontinuerligt.⁴⁸

I Äbin uppställs 5 % som mått på hur stor skada som markägaren får anses tåla. Stora stammar vilt inom ett område där det nyligen planterats tallskog orsakar dock ofta skador på skogen som klart överstiger den skada som skogsägaren förväntas tåla. Enligt resultat av Äbin för år 2021 uppgick den genomsnittliga årsskadan på tallstammar till 11 %.⁴⁹ Resultatet indikerar en svår skadenivå och att det behövs kraftfulla åtgärder för att minska den. Under samma år uppgick andelen oskadad tall, det vill säga tall som vare sig har skador från tidigare år eller fått ny årsskada,

Andel tallstammar i ungskog som årligen skadas av vilt, % (hela landet)

Källa: Skogsstyrelsen



40) Se t.ex. Ludvig & Co, Viltskador i lantbruket - En undersökning om hur lantbruksföretags lönsamhet påverkas av viltskador (2021) s. 4.

41) Regeringsbeslut 23, 2021-12-22, M2021/01846 m.fl. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 oktober 2024.

42) SCB 2021-07-06, Fördubblade viltskador i lantbruksgrödor

43) Att skador drabbar vissa jordbrukare oproportionerligt mycket framgår i de flesta rapporter som bygger på enkätsvar och självrapportering, se t.ex. SCB 2021-07-06, Fördubblade viltskador i lantbruksgrödor; Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 26; Fox m.fl. Agriculture and herbivorous waterfowl: a review of the scientific basis for improved management, Biol. Rev. 92 (2017), s. 865.

44) SCB Viltskador i gröda 2021. Liknande konstateranden gjordes i Jaktlagsutredningen 2014. Enligt de undersökningar som utredningen hänvisar till varierade skador på olika gårdar som odlar spannmål mellan 0-90 procent, SOU 2014:54 s. 64.

45) SOU 2014:54 s. 63-64.

46) Bergquist m.fl., Skogsbrukets kostnader för viltskador – Återrapportering till regeringen, Skogsstyrelsens rapport 2019/16, Sveriges Lantbruksuniversitet och Skogforsk, s. 40.

47) Örlander och Frisk, Viltbetesskador i Sverige Konsekvenser för virkesproduktion, ekonomi och klimat, 2020.

48) Information om Äbin och Råbin samt länk till verktyget Skoglig Betesinventering finns tillgänglig via www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/abin-och-andra-skogliga-betesinventeringar/.



Barkflängd gran av kronhjort. Kronhjorten har gnagt av granens bark, skadan gör att det blir röta i granen och ökar även risk för stambrott.

till 61 % vilket även det är en alarmerande nivå. Målet är att minst 85 % av de Äbin-inventerade tallstammarna ska vara oskadade. Det har även konstaterats att mycket få områden når målet om högst 2–5 procent årliga skador på tall, eller minst 7 av 10 stammar oskadade av vilt vid fem meters höjd.⁵⁰

Kvarstående osäkerhet avseende långsiktig samhällelig skada och kostnad

Även om skadeinventering och kostnadsberäkningar sker systematiskt och genom vetenskapligt utvecklade beräkningsmodeller saknas alltjämt möjlighet att på ett tillförlitligt sätt beräkna de långsiktiga skadorna och samhälleliga kostnaderna av viltbetetrycket. Det behövs bättre kunskaper för att det ska vara möjligt att beskriva och beräkna alla indirekta kostnader som uppstår på grund av det omfattande viltbetet. Enligt Skogsstyrelsen gäller detta i synnerhet möjlighet att beskriva och beräkna kostnader av försämrad tillväxt och utveckling av granskogar planterade på tallmark.⁵¹

Viltskador i trafik

Systematisk rapportering och uppföljningsrapporter

Enligt Trafikverket har en rekordhög nivå för antalet trafikolyckor med vilt och ren konstaterats för år 2021.⁵² Antalet viltolyckor uppgick till total 65 430 st.⁵³ Trafikverket noterar samtidigt att åtgärdstakten för landskapsanpassningsåtgärder för att motverka barriäreffekter har minskat. Enligt verket kan det växande antalet trafikolyckor inte förklaras av trafikökning eftersom antalet trafikolyckor med vilt och

ren med god marginal överstiger trafikökningen. Verket anger växande stammar av vilt som en möjlig orsak till den stora ökningen av vilttrafikolyckor.⁵⁴

Enligt sammanställning och jämförelse av statistik avseende antal trafikolyckor totalt i landet under åren 2010–2012 och 2018–2020 som gjorts av If försäkring har antal inrapporterade kollisioner med samtligt klövvilt förutom älg ökat kraftigt. Antal trafikolyckor med rådjur har ökat med 37 %, vildsvin 135 %. Dovhjord 230 % och kronhjort 52 %. Antalet älgolyckor har under jämförelseperioden minskat med 16 %.⁵⁵

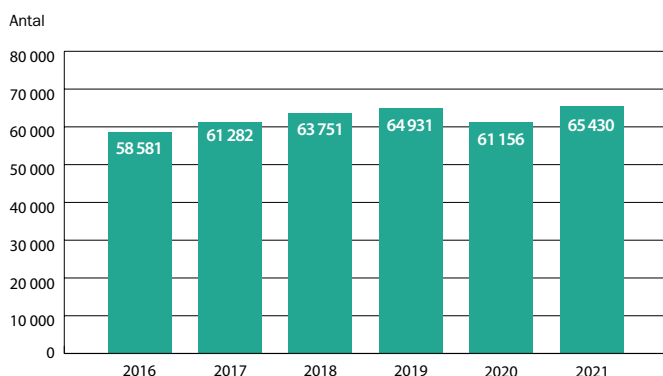
Under år 2020 var de vanligaste djuren i alla de rapporterade viltolyckorna rådjur (74 % av olyckorna) följt av vildsvin (12 %) och älg (8 %).⁵⁶ Variationerna är dock stora lokalt. I områden med stora stammar dov- och kronhjort utgör vilttrafikolyckor med dessa arter en klar majoritet.

Generellt sett, i förhållande till antalet rapporterade viltolyckor, orsakar viltolyckor förhållandevis få dödsfall. Under år 2020 omkom 3 personer i viltolyckor och året innan omkom 7 personer. Även om antalet dödsolyckor är relativt få orsakar vilttrafikolyckor även svåra skador. Under år 2017 var det till exempel bara en person som omkom i en viltolycka men under perioden skadades även 40 personer svårt i viltolyckor.⁵⁷ Sett över en något längre period så uppgår antalet omkomna mellan år 2012–2021 till 51 personer.

Enligt en rapport från Trafikverket uppgår den beräknade samhällskostnaden för viltolyckor på vägar till över 3 miljarder SEK. Motsvarande kostnad för viltolyckor på järnväg uppgår enligt samma rapport till 1,5 miljarder SEK.⁵⁸ Inberäknade skador avseende vägtrafikolyckor är bland

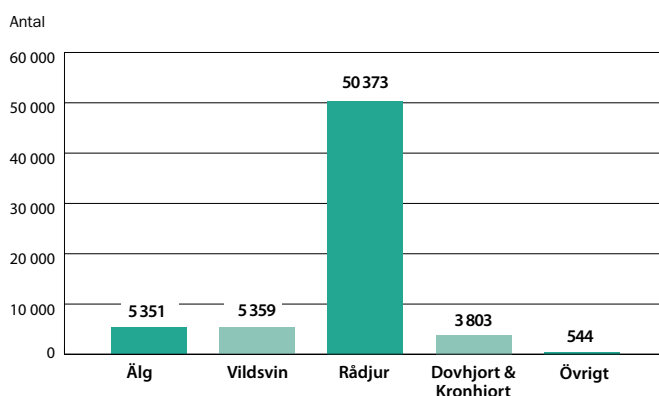
Antal viltolyckor i trafik, hela landet

Källa: Nationella Viltolycksrådet



Antal viltolyckor i trafik, hela landet, 2021

Källa: Nationella Viltolycksrådet



49) Analys hämtad ur Skobi, tillgänglig via www.skobi.skogsstyrelsen.se.

50) Prop. 2021/22:58 s. 63.

51) Bergquist m.fl., Skogsbrukets kostnader för viltskador – Återrapportering till regeringen, Skogsstyrelsens Rapport 2019/16, s. 7.

52) Trafikverket, uppföljningsrapport 2022:11.

53) Statistik upphämtad och tillgänglig via <https://www.viltolycka.se/statistik/viltolyckor-for-respektive-viltslag/>

54) Trafikverkets Rapport 2022:11, s. 36.

55) <https://via.tt.se/pressmeddelande/viltolyckorna-okar-betydligt-i-sverige>.

56) Vägtrafikskador 2020 (sammanfattning av Trafikanalys Statistik 2021:13), s. 4.

annat egendomsskador samt direkta kostnader för dödsfall och för svåra och lätta personskador. Avseende järnvägen omfattas även stora kostnader för stillestånd i trafiken.⁵⁹

Enligt en vetenskaplig studie utförd av Jägerbrand m.fl. från år 2018, beräknades de samhällsliga kostnaderna för viltolyckor uppskattningsvis för år 2021 uppgå till en högre kostnad om 5,5 miljarder.⁶⁰ I denna kostnadsberäkning ingår kostnad av material- och personskador, utgifter för eftersök och eventuella ekologiska effekter. I rapporten användes Trafikverkets formel för kostnadsberäkning.

De faktiska kostnaderna för viltolyckor kan dock uppgå till betydligt mer än vad den officiella statistiken visar. Enligt uppgifter från Trafikverkets nationella samordnare i en intervju med SvT Västerbotten kan den totala samhällskostnaden för viltolyckor beräknas uppgå till uppemot 9–10 miljarder per år.⁶¹ Vilka skador och kostnader som inberäknas i denna beräkning framgår dock inte av intervjun.

Mörkertal i statistiken

Trafikskadestatistiken baseras sedan år 2010 på kvalitets-säkrade uppgifter.⁶² Statistiken omfattar olycksfall med bl.a. älg, hjort, rådjur, vildsvin, stora rovdjur och örn som förare är skyldiga att rapportera. Statistiken innehåller dock inte samtliga viltolyckor. Till exempel registreras polisanmälda olyckor som inte följs upp enbart i Polisens egen händelsestatistik (STORM). Därutöver kan ytterligare viltolyckshändelser ha registrerats av andra myndigheter, som t.ex. sjukhus, men inte lett till en polisrapport och därmed inte heller till en jägarrapport. Det saknas även helt statistik på trafikolyckor med andra jaktbara eller fredade arter som t.ex. grävling, hönsfågel, tranor eller gäss. Enligt trafikverket uppgår mörkertalet uppskattningsvis till 15% av alla verkligt inträffade viltolyckor.⁶³



57) www.viltolycka/statistik/viltolyckor-for-respektive-viltslag.

58) Trafikverket (2018) Åtgärdsvalsstudie Fauna – barriäreffekter och viltolyckor. Trafikverket Region Väst. Ärendenummer: TRV 2018/2378, samt Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, 29-30.

59) Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 29

60) Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 50

61) <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/trafikverket-viltolyckorna-kostar-10-miljarder-per-ar>

62) Nationella Viltolycksrådet (NVR) har ansvar för registrering och hantering av de rapporter som de eftersökande jägarna avger, Trafikverkets rapport, Viltolyckskartor - Teknisk beskrivning för datahantering och produktion (2019)

63) Trafikverkets rapport, Viltolyckskartor - Teknisk beskrivning för datahantering och produktion (2019), s. 5.

Viltets intäkter

Redogörelse för viltets intäkter har inte ingått som en del i Viltskadekommissionens arbete. För att kunna ge en samlad bild av den samhälleliga kostnaden har dock visst arbete med att försöka åskådliggöra viltets intäkter gjorts.

Tre huvudsakliga värden

Enligt utredningar och rapporter anses viltet ha två huvudsakliga värden. Viltet i Sverige anses dels vara en viktig kulturarvsbärare som möjliggör bibehållande och utvecklande av traditioner, dels en bidragande faktor till olika ekosystemtjänster som matproduktion, rekreation och bidrag till biologisk mångfald.⁶⁴

Som en följd av dessa två värden uppskattas viltet även generera mer renodlat ekonomiska värden för svenska jägare. Viltets värde för jägare brukar beräknas som bruttojaktvärde. I bruttojaktvärdet ingår köttvärde och rekreativvärde. Det vill säga summan av viltets uppskattade ekonomiska värden för de näringar som inte bär kostnaden för de skador som viltet orsakar på skog och lantbruk, genom trafikolyckor och infrastruktursatsningar längs vägar och järnvägar för att förhindra viltolyckor.

Viltjakten skapar intäkter i form av jakträttsupplåtelse och jaktarrangemang med övernattningar, uthyrning av jaktkojor etc.⁶⁵ Jakten kan även ge intäkter i form av försäljning av viltkött. Enligt en uppskattning av viltets värden för 2016/2017 uppgick viltets köttvärde till ca 4,5 miljarder kronor.⁶⁶ Liksom utredaren i jaktlagsutredningen påpekade angående en liknande uppskattning år 2014,^{66b} finns det anledning att anta att värdena är högre idag. Ett skäl till att det jaktliga värdet kan antas vara högre idag är att populationsökningen har varit betydande sedan mätningen gjordes. Ett annat är att värdet av jakt och priset för försäljning av jakttillfällen har gått upp.⁶⁷

Utfodringen av vilt skapar även en särskild marknad för försäljning av betor, ensilage och spannmål avsett att användas som viltfoder. Utan att kunna redovisa till någon aktuell beräkning av värdet av denna marknad bör det kunna antas finnas ett sådant värde. Särskilt med beaktande av att utfodring sker i stor omfattning i landet. Enligt redovisade kostnader för utfodringen i jaktlagsutredningen uppgick kostnaden i landet under år 2013 uppskattningsvis till ca 340 miljoner kronor.⁶⁸

64) SOU 2014:54 s. 61.

65) Se till exempel förvaltningen av Ericssbergs slott där omfattande jakt bedrivs som en sammantagen helhetsupplevelse genom försäljning av jaktpaket där kunden får uppleva ytterligare mervärden i form av vistelse i kulturbygd och i anrika byggnader. Verksamheten bedrivs genom noggranna beräkningar av verksamhetens totala kostnader för de omfattande viltskador som viltet på markerna orsakar i förhållande till den intäkt som jakten medför. Redovisad i KSLAT 2-2022 Svensk viltofvaltning nu och i framtiden, s. 40–41. Viltskadekommissionen har även tagit del av utvecklat resonemang och redovisande av kostnadsberäkningar och arbetsinsats under seminarium den 3 maj, Drottninggatan 95b, KSLA.

66) Widemo, F., Elmhagen, B. och Liljebäck, N, Viltets ekosystemtjänster - En kunskapssammanställning, Rapport 6889 (2019) s. 47.

66b) SOU 2014:54 s. 61.

67) Exempelvis pekar tidigare studier som avser viltintäkter särskilt från vildsvin att värdet av jakt på vildsvin, uppskattningsvis kan uppgå till mellan 390–1 400 SEK per vildsvin. Priset för ett vildsvin eller hjortdjur vid exempelvis försäljning av enstaka jakttillfälle i hägn kan dock på dagens marknad uppgå till mer än fyra gånger det högsta av dessa två estimat. Studierna redovisas i Gren m.fl. Cost of wild boar to farmers in Sweden (2019) European Review of Agricultural Economics (1–21) s. 17.

68) SOU 2014:54 s. 115.

Viltets påverkan på uppnående av samhällsliga hållbarhetsmål

Biologisk mångfald, klimatet och ekosystemet

Viltet bidrar under vissa förutsättningar positivt till den biologiska mångfalden. Vilt bidrar naturligt till mångfalden genom sin närvaro. Under normala omständigheter bidrar även viltet till den biologiska mångfalden genom trädbetning som bidrar till ökat ljusinsläpp, förändrad markfauna och ökad diversitet av vissa insektsarter. Klövvilt kan även gynna rovdjursstammar om de ingår i deras naturliga födoresurser.⁶⁹

Flera av viltets positiva bidrag till den biologiska mångfalden uteblir dock, eller motverkas helt, när viltet förekommer i överstora populationer som inte bärs av omgivningens naturliga födoresurser. Exempel på negativ påverkan på den biologiska mångfalden som uppstår om hjortviltstammarna är för stora är att överbetning kan leda till försämrad återväxt av lövträd. Överbetningen medför då en negativ påverkan på de organismer som är beroende av förekomst av exempelvis rönn, asp, sälg och ek (RASE).

Förekomsten av RASE är mycket viktigt för den biologiska mångfalden. De tillhör de mest betesbegärliga trädslagen för hjortdjur vilket gör att de jämfört med andra trädslag är de första arterna som utsätts för högt betestryck. Ett högt betestryck på RASE medför i sin tur att möjligheten för dessa arter att uppnå livskraftighet som vuxna trädindivider försämrar, eller till och med förhindras helt. Resultat av Äbin för år 2021 visar att RASE med gynnsam bevarandestatus förekommer i 8 % av de inventerade provytorna. Målet är att RASE ska ha gynnsam bevarandestatus på mer än 10 % av de inventerade provytorna.⁷⁰

Den biologiska mångfalden påverkas inte bara av betestryck som orsakas av stora stammar med klövvilt. Studier från andra länder visar att även det höga betestrycket från stora fåglar kan orsaka omfattande skador på vegetationen och ha en negativ påverkan på den biologiska mångfalden.⁷¹

Andra risker för den biologiska mångfalden som har kopplats till vilt och viltförvaltningen är t.ex. omfattande

utfodring av vildsvin och dovhjort. Omfattande utfodring leder generellt till att viltpopulationerna kan hållas på en mycket högre nivå än vad markerna och den naturliga tillgången på föda annars skulle medge. Utfodring av dovhjort, som genom utfodring kan leva i mycket stora stammar, kan orsaka påtagliga skador på undervegetationen och därmed påverka vissa fågelarter negativt.⁷² Stora populationer av vildsvin kan leda till att fåglarnas reproduktionstakt och överlevnad påverkas. Vildsvin är nämligen allätare och äter gärna både fågelägg och fågelungar.

Viltbetesskadorna har även en negativ inverkan på klimatet. Den skogliga tillväxten är avgörande för uppnående av det akuta samhällsliga klimatmålet att minska koldioxidnivåerna. Enligt beräkning som sammanställts av Södra bedöms den minskade tillväxten som uppstår på grund av de omfattande betesskadorna, utöver den tolerabla nivån, långsiktigt motsvara ett årligt CO₂-upptag om ca 12 miljoner ton per år. Vilket motsvarar ca 23% av dagens svenska utsläpp av fossilt CO₂.⁷³ Viltbetet försvårar även skogsbrukets anpassningar till ett förändrat klimat genom att det förhindrar skogsägare från att göra lämpligare trädslagsval.⁷⁴

Idag diskuteras och debatteras två motstående alternativ för att uppnå bästa klimatnytta med skogen. Ett vägval som framhålls starkt är att skogen ska användas för att uppnå bevarandemål kopplade till bevarande av biologisk mångfald. Ett annat vägval avser att använda skogen för att uppnå produktionsmål kopplade till utvecklingen av bioekonomin.

Politikerna behöver ta ställning till vilket av målen som ska prioriteras, eftersom de alternativa användningssätten av skogen motverkar varandra.⁷⁵ Men oavsett om politikerna bestämmer sig för att vi ska hålla en hög produktionstakt eller uppnå bevarandemålen utgör de omfattande viltbetesskadorna ett hot mot uppnående av klimatmålen med skogen. Betesskadorna påverkar skogens livskraft och tillväxt och medverkar därmed vare sig till bevarandemål eller produktionsmål.⁷⁶

Nationellt livsmedelsproduktionsmål

De stora viltstammarnas inverkan på möjligheten att bruka jordbruksmark rationellt påverkar även regeringens nuvarande övergripande mål för livsmedelsstrategin. I regeringens förslag till strategisk plan för år 2023–2027 konstateras

69) Se SOU 2014:54 s. 63 med där angivna källor.

70) För att bedöma om en trädindivid kan anses ha gynnsam bevarandestatus mäts höjden på trädet i förhållande till de högsta barrträden. Om trädet är högre än de högsta barrträden är det fortfarande konkurrenskraftigt och löper inte lika stor risk att konkurreras ut av andra trädarter. Resultat och analys av Äbin finns tillgänglig via Skobi, www.skobi.skogstyrelsen.se.

71) Månsson m.fl., Riktlinjer för förvaltning av stora fåglar i odlingslandskapet – åtgärder, ersättningar och bidrag, Rapport från Naturvårdsverket och Viltskadecenter, SLU 2015-3, s. 51

72) SOU 2014:54 s. 112; se även forskning om hjortpopulationer och korrelation med minskade antal av vissa fågelarter i England, Holt m.fl., Exclusion of deer affects responses of birds to woodland regeneration in winter and summer, *The International Journal of Avian Science*, Ibis (2014) 156, s. 116–131.

73) Örlander och Frisk, Viltbetesskador i Sverige Konsekvenser för virkesproduktion, ekonomi och klimat, 2020.

74) Bergquist m.fl., Skogsbrukets kostnader för viltskador – Åtterrapporering till regeringen, Skogsstyrelsens Rapport 2019/16, s. 7.

75) Samma skog kan inte samtidigt användas för effektiv råvaruproduktion och lämnas för en fri "naturlig" utveckling motsvarande den som skulle ske om någon mänsklig påverkan inte förekommer.

76) Lundmark, Skogen räcker inte – hur ska vi prioritera? (2020) Future Forest, SLU, s. 16 och 22.

att de stora viltstammarna utgör ett hot mot jordbruket och livsmedelsproduktionen. I förslaget anges att viltstammarna av främst kronhjort och vildsvin i vissa delar av landet orsakar så omfattande skador på åkrarna att det i praktiken inte går att bruka marken rationellt.⁷⁷

Ett uttalat mål enligt livsmedelsstrategin är att den totala livsmedelsproduktionen i landet ska öka. Syftet med att matproduktionen ska öka är att stärka näringarna och öka möjligheten till export samt att bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Den ökade livsmedelsproduktionen ska samtidigt medföra att relevanta nationella miljömål nås och bidra till hållbar utveckling i hela landet.⁷⁸ Enligt regeringens inriktningsmål ska 30 % av den svenska jordbruksmarken utgöras av certifierad ekologisk jordbruksmark år 2030 och 60 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska utgöras av certifierade ekologiska produkter år 2030.⁷⁹

För att de nationella miljömålen ska uppnås är ett viktigt steg att aktivt verka för att viltbetesskadorna ska minska. Viltbetesskadorna hotar livsmedelsproduktionen generellt men särskilt den ekologiska livsmedelsproduktionen. Enligt SCB:s rapport framgår att viltbetet orsakar störst skada och produktionsbortfall på ekologiska odlingar.⁸⁰

Avseende målsättningen att öka självförsörjningsgraden av livsmedel utgör betesskadorna ytterligare problem. Olika vilt föredrar vissa grödor. Vid högt betetryck går det inte att odla särskilt begärliga grödor på ett rationellt sätt vilket medför att jordbrukare är tvungna att välja bort och byta ut grödor. Enligt SCB:s sammanställning av skador för år 2020 påverkar viltet mer än en tredjedel av lantbrukarnas val av gröda.

Vildsvinen är de som påverkar flest lantbrukare, därefter följer älg, dovhjort, kronhjort och gäss. Ärtor, havre och vete är grödor som många menar att det inte går att odla alls på grund av viltskador i områden med vildsvin och gäss. I områden som har stora populationer av hjort och älg anges av flera att höstraps och höstvetete inte går att odla. Andra grödor som jordbrukare avstår från att odla är majs och i områden där det är mycket tranor och gäss anges även spannmål, särskilt korn, som grödor som man väljer att avstå från.⁸¹

Att vara tvungen att avstå från att odla en viss gröda eller att aktivt välja grödor som är mindre begärligt för de viltstammar som man har mest problem med i ett visst om-

råde kan medföra både ekonomiska och odlingsrelaterade negativa konsekvenser för jordbrukaren. Byte av gröda till något mindre begärligt medför ofta en ekonomisk förlust på grund av att grödor med högre avkastningsvärde måste väljas bort. Om val av gröda måste styras efter viltet preferenser kan det även orsaka problem i förhållande till möjligheten att få till en bra växtföljd.⁸²

Globala hållbarhetsmål - Agenda 2030

Agenda 2030 innehåller 17 globala mål för hållbar utveckling. Målen är avsedda att utgöra en balansering av den ekonomiska, sociala och miljömässiga utvecklingen globalt. De globala målen är universella och riktar sig till alla världens länder. Alla länder bär ett gemensamt ansvar för genomförande av målen i Agenda 2030. Målen är även integrerade och odelbara i meningen att ett mål inte kan nås på bekostnad av ett annat mål. Sverige arbetar genom politiskt framtagna och fastslagna mål aktivt för att nå målen och för att verka för att de åtgärder som behövs för att vi ska lyckas vidtas. I det följande fokuseras på några av de mål som påverkas av hur väl den svenska viltförvaltningsstrategin lyckas med målet att nå balans mellan vilt och andra angelägna samhällsella mål

Halvera antalet trafikolyckor till år 2030

Enligt hållbarhetsmål 3.6 är målsättningen att halvera antalet dödsfall, trafikolyckor och skador i trafiken till 2030. Enligt den statistiska lägesbilden för år 2021 så är den generella trenden för antalet dödade och skadade i trafiken positiv i förhållande till uppfyllande av detta mål - antalet skadade i trafiken går ner.⁸³

När det kommer till utvecklingstrenden avseende antalet trafikolyckor med vilt avspeglar den dock inte den generella trenden utan går tvärtom mot ett snabbt ökande antal olyckor. Viltolyckorna ökar stadigt i antal och mörkertalet är dessutom stort.

Öka jordbrukets produktivitet och lönsamhet

– särskilt i småskalig ekologisk verksamhet

Enligt hållbarhetsmål 2 är målet att avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk. Hållbarhetsmål 2 är indelad i flera delmål varav flera är av relevans för hur Sverige förmår hitta en

77) Möjligen har det felaktigt angetts kronhjort i rapporten, och att det rätteligen ska vara dovhjort. Regeringsbeslut II 22, 2021-12-16, Uppdrag att överlämna förslag till Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 till Europeiska kommissionen, Bilaga 1 s. 33.

78) Se webbplats: regeringen.se/livsmedelsstrategin. Länk till Vision och mål för livsmedelsstrategin fram till 2030.

79) Se regeringen.se/livsmedelsstrategin, samt En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, Regeringens handlingsplan del 2, s. 4.

80) Statistik och analys: Viltskador i lantbruksgrödor 2020, framställd och tillgänglig via SCB:s hemsida, även tillgänglig via Jordbruksverkets hemsida.

81) Statistik och analys: Viltskador i lantbruksgrödor 2020, framställd och tillgänglig via SCB:s hemsida, även tillgänglig via Jordbruksverkets hemsida.

82) Statistik och analys: Viltskador i lantbruksgrödor 2020, framställd och tillgänglig via SCB:s hemsida, även tillgänglig via Jordbruksverkets hemsida.

83) SCB – Statistisk lägesbild 2021. Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, s. 21.

balans mellan vilt och jordbruk. Till exempel är målet enligt delmål 2.4 och 5 är målen att senast år 2030 uppnå hållbara system för livsmedelsproduktion samt införa motståndskraftiga jordbruksmetoder som ökar produktiviteten och produktionen, bidrar till att upprätthålla ekosystemen, stärker förmågan till anpassning till klimatförändringar, och successivt förbättrar mark och jordkvaliteten. Genom motståndskraftiga jordbruksmetoder ska även bland annat den genetiska mångfalden av fröer och odlade växter bibehållas.

Dessa delmål förhindras på flera sätt av de omfattande viltbetesskadorna i Sverige. Såsom jordbruket bedrivs idag måste det anpassas till viltets betespreferenser. Detta medför att jordbruket förhindras att i första hand välja odlingsmetoder och växter som är hållbara, bidrar till biologisk mångfald och som förbättrar markens jordkvalitet. Eftersom viltskadorna är som störst inom det ekologiska jordbruket drabbas denna sektor, som redan har högre kostnader och en naturligt lägre avkastning, av ytterligare ekonomisk belastning och än sämre produktion.

Jordbrukets ökade kostnader på grund av viltskador motverkar även möjligheten till innovation, eftersom tid, kraft och ekonomiska resurser i stor utsträckning måste läggas på skadeförebyggande åtgärder och nytänkande med huvudsaklig målsättning att minska skador och bibehålla ekonomisk bärkraftighet i företaget istället för att fokusera på de uppställda målen enligt Agenda 2030.

Motverka avskogning i Amazonas

Enligt hållbarhetsmål 15 är målet bland annat att skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar samt att hejda markförstörelsen och förlusten av biologisk mångfald. Även dessa delmål förhindras och motverkas av alltför stort betestryck i våra skogar och på brukad jordbruksmark. De omfattande viltskadorna i Sverige motverkar dels målet att stoppa förlusten av biologisk mångfald, som utvecklats närmare ovan,⁸⁴ dels målet att hejda markförstörelsen.

Viltbetesskadorna i Sverige bidrar i och för sig inte direkt till nettoförstörelse av mark, åtminstone inte i den mening som åsyftas i mål 15. Viltbetesskadorna har däremot en klar indirekt påverkan på målet att hejda markförstörelse. En effekt av viltbetesskadornas omfattning är att Sverige blir mer beroende av att importera proteingrödor från andra

länder. Proteingrödor används i stor utsträckning som djurfoder i Sverige och importen sker i huvudsak från länder som skövlar skog och omvandlar den till jordbruksmark, bland annat i Amazonas.

Genom importen av grödor från länder som Brasilien och andra länder i Sydamerika medverkar Sverige således till fortsatt negativ klimat- och miljöpåverkan från jordbruket, om än inte på hemmaplan. Den snabba expansionen av sojaodling i Sydamerika orsakar direkta förluster i den globala CO₂-upptagningsförmågan. Skövling av regnskog medför även att den globala uppvärmningen påskyndas eftersom skogar i tropiska zoner har en nedkylande effekt på det globala klimatet.⁸⁵

För att minska behovet av import från Sydamerika behöver Sverige anta ett uttalat mål att bli självförsörjande på grödor som kan utgöra alternativ till den importerade sojaproteinet. Det bedrivs för närvarande flera forskningsprojekt som utreder möjligheten att byta ut importerade proteingrödor mot inhemska alternativ, som exempelvis ärtor, bönor och raps.⁸⁶ Än så länge räcker dock inte den inhemska produktionen av exempelvis ärtor och raps till i förhållande till efterfrågan.

Ett av problemen med att öka odlingen och nå självförsörjning när det kommer till proteingrödor är att de utgör särskilt attraktiv föda för exempelvis vildsvin, dovhjort och gäss. Flera jordbrukare anger att det på grund av viltbetesskadorna helt enkelt inte är möjligt att odla dessa grödor på områden där viltbetesskadorna är omfattande

Import av sojaprotein från länder som inte brukar marken hållbart och i enlighet med delmål 15.3 utgör ett angeläget och aktuellt problem inom hela EU.⁸⁷ I november 2021 lade EU-kommissionen fram ett förslag till ny förordning vid EU-parlamentet om att införa krav på att produkter på EU:s marknad inte ska få förorsaka ytterligare skogsavverkning och förlust av biologisk mångfald. För att EU ska kunna göra sig oberoende av produkter från länder som Brasilien och andra länder i Sydamerika så måste produktionen av inhemska proteingrödor öka och den behöver öka i snabb takt. Enligt en prognos som WWF har tagit fram förväntas den landareal som används för sojaodling fördubblas till år 2050 om inte importberoendet förändras.

84) För Sveriges del har konstaterats att förlusten av biologisk mångfald inte har hejdats och att hastigheten med vilken arter försvinner har inte bromsats upp. Störst är risken för arter som är i behov av jordbrukslandskap, Regeringskansliets rapport, 2021 - Sveriges genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling, s. 112 ff.

85) I Brasilien används även miljöfarliga bekämpningsmedel som inte är tillåtna i Sverige. Swedwatch, rapport 2010-03-01, Mer kött och soja, mindre regnskog, samt Swedwatch uppföljningsrapport 48, Mera soja mindre mångfald - En granskning av sojaimporten från Brasilien.

86) Ett exempel på forskning om utveckling av proteinproduktion inom Sverige är Vinnova-finansierade projektet Växtproteinfabriken. Information tillgänglig via projekthemsidan på SLU Holdings webbplats, sluholding.se.

87) EU:s import av proteingrödor utgör en stor grund till den snabba sojaexpansionen i Sydamerika, se WWF:s hemsida www.wwf.se/mat-och-jordbruk/palmolja-och-soja/soja/.



Del III

Hur fungerar viltförvaltningen i andra länder

Del III innehåller en översiktlig beskrivning och jämförande diskussion om viltförvaltningssystem och jaktlagstiftning i Norge, Finland, Storbritannien och Tyskland.

Grundläggande skillnader och likheter i olika länders viltförvaltningssystem

Viltförvaltning är i grunden en högst nationell fråga och reglering av jakt och viltförvaltning i ett land är därmed naturligen aldrig exakt samma som i ett annat land. Grundproblemen inom viltförvaltningen är dock desamma oavsett vilket land viltet befinner sig. Ett grundläggande problem är att viltet naturligen rör sig fritt och att varken staten eller någon enskild individ kan anses ha vare sig full äganderätt eller kontroll över viltet i naturen. Ett annat generellt problem är att viltets intäkter och kostnader inte fördelar sig jämnt över de som har nytta av respektive drabbas av skador av vilt.

Enligt en forskningsstudie som jämför viltförvaltning i ett antal länder i Europa (Putman, 2010) delar dock de flesta vissa generella utgångspunkter och kriterier, vilket gör jämförelser mellan olika länder både praktiskt genomförbart och relevant. Även om det finns vissa grundläggande teoretiska skillnader i synen på viltet som en *res commune* eller *res nullius* tillgång, det vill säga att viltet antingen betraktas som en naturresurs som tillhör alla i samhället eller som en fristående naturresurs som inte tillhör någon,⁸⁸ så konstateras att viltförvaltningen normalt innehåller regler om:

- Jaktsäsonger och jakttider,
- tillåtna jaktmedel och jaktmetoder,
- efterhantering av vilt som föda eller avfall,
- krav på utbildning och träning för jägare, samt
- viltförvaltningsskyldigheter mellan jägare, markägare och stat, avseende rapportering av avskjutning.

Med någon mindre generalitet förekommer även ofta primärlagstiftning som innehåller övergripande mål med viltförvaltningen utifrån en vidare samhällslig hållbar markanvändningskontext.⁸⁹

I enlighet med den ovan nämnda grundläggande skillnaden i rättslig utgångspunkt mellan *res nullius* och *res commune* kan den grundläggande frågan om vem som har rätt att jaga användas för att dela in Europas länder i två

grupper. I de länder som har som utgångspunkt att viltet tillhör samhället betraktas jakträtten ur ett övergripande perspektiv som en fråga om delegering av jakträtten från staten. Det vill säga utgångspunkten för viltförvaltning och reglering av viltförvaltningen är att staten kan bestämma vem som får jaga, var och när. I de länder som har som utgångspunkt att viltet inte tillhör någon tillkommer rätten att jaga markägaren direkt som ett utflöde av äganderätten.

Urvalet av länder i denna landöversikt baseras dels på den grundläggande indelningen av länder enligt *res nullius* och *res commune* principerna, dels på ländernas grundläggande geografiska och politiska förutsättningar.

Enligt Putmans studie placerar sig Sverige tillsammans med Storbritannien och Irland, som också är *res nullius* länder, i den grupp vars viltförvaltning är minst reglerad.⁹⁰ Det är t.ex. endast i dessa länder som staten inte uppställer krav på att markägare ska upprätta en generell viltförvaltningsplan för klövvilt i vilken det framgår hur många djur som ska skjutas. Det noteras även i studien att Sverige skiljer sig från Storbritannien och Irland på så sätt att Sverige har statliga krav på viltförvaltningsplaner men att det i huvudsak gäller älgförvaltning.⁹¹

Nedan kommer i huvudsak jämförelser med Norge, Finland, Tyskland och Storbritannien att göras. Länderna har valts på grund av att den har liknande naturgeografiska och politiska förutsättningar som Sverige.

I jämförelsen med Norge och Storbritannien har beaktats att de inte är medlemmar i EU och att de därmed inte är bundna av den EU-rättsliga regleringen av jakt. Det innebär till exempel att de har större frihet att formulera generösare jaktundantag. Vilket till exempel Norge, som har problem med invandring av vildsvin från Sverige, gjort avseende jakt på vildsvin. Jämförelsevis omfattas Finland, som har problem med invandring av vildsvin från Ryssland, och Tyskland och som genom sitt geografiska läge är utsatt för invandring av vildsvin från flera närliggande länder, av EU-s regelverk, vilket medför att jämförelser med dessa länder avseende jaktliga åtgärder och vildsvinsförvaltningen kan anses ha större relevans för svenska förhållanden.

88) Enligt denna rättsliga definition så är de länder som betraktar ägandet av viltet enligt principen om *res communis*: Finland, Nederländerna, Polen, Litauen, Kroatien, Slovenien, Schweiz, Ungern, Rumänien, Portugal och Italien. Länder som betraktar ägandet av viltet enligt principen om *res nullius* är: Österrike, Storbritannien, Norge, Sverige, Belgien, Tyskland, Estland, Lettland, Tjeckien och Spanien. Se Putman, A review of the various legal and administrative systems governing management of large herbivores in Europe (2011) kapitel i Putman, M. Apollonio and R. Andersen (Eds.), Ungulate Management in Europe: Problems and Practices. Cambridge University Press, Cambridge, (Putman, 2011), s. 56.

89) Putman (2011), s. 55.

90) Putman (2011), s. 54-79.

91) Putman (2011), s. 57.

Norge



Ökad kunskap om varför vissa viltstrategier fungerar bättre än andra

Norge har, liksom Sverige, problem med viltbetesskador och trafikskador. I en nyligen sammanställd utvärdering och nulägesrapport om den norska viltförvaltningens utmaningar har konstaterats att flera av de stora problem och utmaningar som noterades för nästan 20 år sedan fortfarande kvarstår.⁹²

I utvärderingen, som finansierades av Norska Miljödirektoratet, konstateras att strategiproessen behöver ses över och förbättras. Utvärderingen av viltförvaltningsstrategin visar dels på vilka strategier och åtgärder som nått bäst resultat, dels vilka som inte medfört önskat resultat, eller till och med glömts bort. Syftet med utvärderingen är att den ska utgöra ett stöd och ett verktyg i det fortsatta arbetet med att förbättra viltstrategin.⁹³

De huvudsakliga skälen till att viltstrategin till stora delar inte har medfört de önskade resultaten konstateras bero på att det för de flesta åtgärderna i strategin inte specificerats vem som ansvarar för att åtgärder följs upp och resultat uppnås, när åtgärd och uppföljning ska ske eller hur åtgärderna ska finansieras. Utan klarhet kring dessa frågor konstaterades det föreliggande risk för att ingen tar eller känner ansvar för att strategin ska uppnås. Oklart formulerade mål och fördelning av ansvar gör det förstås också svårare att följa upp strategin. Ett annat skäl till varför strategin inte lett till de resultat som önskats konstaterades vara att flera av dem som var berörda av strategin helt enkelt inte kände till innehållet i den.

En av de viktigaste förutsättningarna för att nå en effektiv viltförvaltning konstaterades vara att staten säkerställer tillräcklig och långsiktigt förutsebar finansiering för viltförvaltningen. En annan nästintill lika viktig förutsättning ansågs vara att det skapas bred förståelse för allvaret i situationen bland alla berörda, särskilt bland de som arbetar med viltförvaltningen och jägarna.

Viltförvaltningssystemet

– syftesstyrd kommunal förvaltning

Fylkeskommunen har det regionala ansvaret för hjortdjursförvaltningen i Norge. Det handlar främst om att vara arbetsledare och samordnare åt kommunerna i frågor som rör älg, hjort och rådjur. Det operationella ansvaret ligger

på kommunnivå som är en nyckelaktör för uppnående av de uppsatta målen.⁹⁴

Viltförvaltningens övergripande mål i Norge framgår av *Forskrift om forvaltning av hjortevilt*.⁹⁵ Enligt föreskrifterna ska förvaltningen tillvarata viltbeståndens och -habitatens produktivitet och biologisk mångfald. Viltförvaltningen ska vidare leda till en affärsmässig och rekreationsinriktad användning av viltet. Målet ska uppnås genom en lokal och bärkraftig förvaltning. Av föreskrifterna framgår även att viltstammarnas storlek inte får orsaka oacceptabla skador och besvär för andra samhällsintressen som jord och skogsbruk.⁹⁶ Myndigheterna har möjlighet att besluta om skydds jakt men det sker endast undantagsvis.⁹⁷

Avseende arterna älg, kronhjort och rådjur organiseras jakten genom flerartsförvaltning i så kallad vald. En vald omfattar stora områden om flera tusen hektar och delas in i mindre jaktområden. Målsättningen för förvaltningen styrs formellt av kommunen som beviljar jaktkvoter och jaktlicenser till de enskilda markägare som ingår i valden. Inom en vald ska antingen en avskjutningsplan tas fram, eller så kan flera markägarna gå samman och bilda ett så kallat beståndplanområde. Beståndplanområden regleras och hanteras på kommunal nivå. Beståndplanerna ska avspegla de mål för beståndsutvecklingen som kommunen själv har satt upp. I kommunernas beslutande organ finns inga markägarrepresentanter.⁹⁸ Kommunerna kan dock ta informella kontakter med berörda markägare inför ett beslut om beståndplan.

De fastslagna avskjutningsmålen i Norge ska grundas med hänsyn bland annat till fodertillgång, beståndsutveckling, biologisk mångfald, vargpopulationens storlek samt skador på jord- och skogsbruk och trafikolyckor. Ett viktigt förvaltningsverktyg för hjortdjursförvaltningen är det nationella Hjorteviltsregistret,⁹⁹ som är en nationell öppen databas och ett ärendehanteringsverktyg för kommunerna.

Valdansvarig har en skyldighet att rapportera den årliga avskjutningen till kommunen senast två veckor efter avslutad jakt. Flera myndigheter, exempelvis Miljöstyrelsen och kommunerna, har även befogenhet att enskilt eller gemensamt förelägga jägare eller jakträttsinnehavarna att anmäla uppgifter om viltbeståndet i sitt vald, till exempel hur många djur av en viss art som setts.¹⁰⁰

Avseende klövviltstammarnas storlek finns endast en målangiven begränsning. Klövviltsstammarna ska anpassas med hänsyn till skador, naturlig fodertillgång och beståndsutvecklingen. Målsättningen formuleras på kommunnivå,

92) Pedersen m.fl., Rapport: Evaluering av «Strategi for forvaltning av hjortevilt», Menon – Publikasjon Nr. 41/2021. (Rapport 41/2021), s. 7

93) Rapport 41/2021, s. 136 f.

94) Se hela förvaltningsordningen och ansvariga myndigheter i hjortviltförvaltningen på hemsida <https://www.hjorteviltregisteret.no/>

95) Forskrift om forvaltning av hjortevilt Lov 29. Mai 1981 nr. 38.96) 1 och 3 §§ Forskrift om forvaltning av hjortevilt.

97) § 3-5 och 3-6 Viltforskriften (Forskrift om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og dyrepark)

Skadefelling etter beslutning fra fylkesmannen.

98) 9-17 §§ Forskrift om forvaltning av hjortevilt.

99) Se <https://www.hjorteviltregisteret.no/>

100) 32 § Forskrift om forvaltning av hjortevilt.

i Fylkeskommun eller Miljödirektorat. Uppföljning av målen genomförs inte i alla kommuner.

I Norge finns inget procentuellt angivet tak för hur stora skador som får accepteras inom skogsbruket. Skadorna får inte vara oacceptabla. Några särskilda incitament eller skyldigheter för jägare eller markägare för att tillse att minska skadorna finns inte. Staten har inte heller åtagit sig någon skyldighet att ta ansvar för viltskador, exempelvis genom att ge markägare och jordbrukare rätt till ersättning för viltskador. Utgångspunkten är i korthet att viltpopulationerna ska regleras på ett sådant sätt att det inte uppstår stora skador på grödor och skog.

Norge har särskilda regler för vildsvin och dovhjort. Dohjort får endast hållas i hägn, några få dovhjortar lever frilevande på grund av att de rymt från hägn. Vildsvin är

klassificerade som en främmande oönskad art och den nationella målsättningen för viltförvaltningen av vildsvin är att det ska finnas så få vildsvin som möjligt på så få platser som möjligt.

Tillåtna jaktmedel för vildsvin i Norge är kamera och mörkerriktmedel. Utfodring av hjortdjur är förbjudet i hela landet och gäller även saltsten eftersom ansamlingen av djur på samma ställe utgör hög risk för smittspridning. Tillstånd till utfodring kan ges av forskningsskäl, för att skydda djurens välfärd eller för att förebygga att viltet tar sig ut på trafikerade vägar. Om undantag beviljas för utfodring ställs krav på att utfodringen endast får utövas under viss tid och att utfodringsplatsen är under uppsikt. Förbudet infördes efter att utbrott av sjukdomen Chronic Wasting Disease, CWD, upptäckts hos vildren.

Finland



Gemensamt arbete för att uppnå avskjutningsmål och minska skador

Finland står liksom Sverige för en betydande del av skogsproduktionen i Europa. Viltskadorna i skogen är en viktig fråga för Finland och generellt betraktas skogen och skogsbruket som viktigare samhällsintressen än jakten. En viktig skillnad mellan den svenska och den finska viltförvaltningen är att viltet förvaltas enligt den grundläggande principen *res communis*. Det vill säga att viltet anses utgöra en gemensam tillgång som tillhör alla i samhället. Denna skillnad i utgångspunkt medför att den finska staten tar ett tydligare ansvar för viltet än vad den svenska staten gör. Till exempel har den finska staten ett lagstadgat ersättningsansvar för skador som orsakas av vilt.

En utmärkande del av viltförvaltningen i Finland är att målet att hålla skador och viltstammar nere är allmänt accepterat i samhället. Till exempel arbetar jägarna i Finland målmedvetet med att hålla stammarna nere och för att uppnå de av myndigheterna fastställda avskjutningsmålen för älg och vitsvanshjort. Exempelvis genomfördes under hösten år 2019 en gemensam insats av jägare att nå en rekordavskjutning på hjortstammen som vuxit sig för stor.

Målsättningen var att med rejäl marginal överskrida de av Naturresursinstitutets uppskattning att ca 63 000 hjortar borde fällas för att hindra stammens tillväxt.¹⁰¹

Viltförvaltningssystemet

– centraliserad offentlig viltkoncern

Jakten i Finland regleras på liknande sätt som Sverige. Grunden utgörs av jaktlagen, som bland annat definierar vad som får jagas, jakträttens omfattning och utövare över olika områden, viltvård, licenser och jaktbrott. Mer detaljerad reglering, bland annat om vilka jaktmedel och vapen som får användas, finns i jaktförordningen. Viltförvaltningen regleras närmare genom viltförvaltningslagen och viltförvaltningsförordningen.¹⁰²

Viltförvaltningen i Finland är organiserad genom den Offentliga Viltkoncernen. Till den Offentliga Viltkoncernen hör Jord- och skogsbruksministeriet, Finlands viltcentral och jaktvårdsföreningar, Naturresursinstitutet,¹⁰³ Forststyrelsen¹⁰⁴ samt Livsmedelsverket.

Inom den Offentliga Viltkoncernen sköts den operativa viltförvaltningen huvudsakligen genom Finlands viltcentral. Viltcentralen är en självständig myndighet som har till syfte att sköta de förvaltningsuppgifter som föreskrivs i viltförvaltningslagen. Utgångspunkt för förvaltningen är

101) Körhämö, Rekordavskjutning hejdade hjortstammens tillväxt, Jägaren, 14 maj 2020.

102) Utöver dessa grundläggande regleringar för jakt- och viltförvaltning regleras viltförvaltningen även genom bland annat: Jord- och skogsbruksministeriets förordning om utbildningskrav för jaktvårdsföreningens funktionärer (553/2011), Jord- och skogsbruksministeriets förordning om avgifterna för Finlands viltcentral och jaktvårdsföreningarnas offentliga förvaltningsuppgifter (1078/2014), Viltskadslag (105/2009), Statsrådets förordning om viltskadorna (309/2013), Lag om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift (616/1993), Naturvårdslag (1096/1996) och Naturvårdsförordning (160/1997), Statsrådets förordning om dispens enligt jaktlagen (169/2011), Statsrådets förordning om dispens enligt jaktlagen (452/2013), Jord- och skogsbruksministeriets förordning om skjutprov (18/2006), Skjutvapenlag (1/1998), Skjutvapenförordning (145/1998), Skjutprovförordning (18/2006 och 356/2013)

103) Forskning- och expertorganisation för naturresurser.

104) Jakt- och fisketjänster.



uppfyllande av samhälleliga effektivitetsmål med balans mellan livskraftiga viltstammar, etisk och ansvarsfull jakt samt kontroll över viltolyckor och viltskador.

Viltcentralen har flera regionala kontor runt om i Finland och ett huvudkontor i Helsingfors. Varje regionalt kontor har ett tillsatt viltråd och ett regionmöte. I de regionala vilträdens uppgifter ingår bland annat att delta i den politiska planeringen genom samråd med intressegrupper, att delta i arbetet med att upprätta och uppdatera förvaltningsplaner för viltarter och viltbestånd, samt att följa vilthushållningen i verksamhetsområdet och lägga fram förslag om den.

Vilträdet har tio medlemmar som sitter under en mandatperiod på tre år.¹⁰⁵ I vilträden finns representanter från landskapsförbundet Närings-, trafik- och miljö-centralen,¹⁰⁶ Finlands skogscentral och en regionalt betydelsefull markägareorganisation samt sex representanter för regionens jaktvårdsförening. Vilträden utses av jord- och skogsbruksministeriet på förslag av jaktvårdsföreningarnas regionmöten och intressentgrupperna.

Regionmötenas uppgift är att följa vilthushållningen i verksamhetsområdet och framlägga förslag i anknytning till verksamheten. I regionmötet deltar representanter som tillsatts av jaktvårdsföreningarna. Vid mötet beslutas även bland annat om kandidater till medlemmar i nationella vilträdet samt till de regionala vilträden.

Under de regionala viltcentralerna verkar ca 300 jaktvårdsföreningar. Jaktvårdsföreningens medlemmar består av de som betalat jaktvårdsavgift för innevarande jaktår. Det är frivilligt att ingå i en jaktvårdsförening men medlemskap rekommenderas av Viltcentralen.

Jaktvårdsföreningens uppgift är att utföra och verka för uppfyllande av de i viltförvaltningslagen uppsatta målen på lokal nivå. Utöver denna förvaltningsuppgift ska jaktvårdsföreningarnas bland annat även verka för en hållbar hushållning med viltet inom sitt verksamhetsområde samt att främja organisering av jägarnas frivilligverksamhet.¹⁰⁷

I Jaktvårdsföreningarna utför även utbildnings- och rådgivningstjänster med anknytning till jakt, vilthushållning och vilt, samt informerar om sin verksamhet. Jaktvårdsföreningar kan även åläggas att utföra andra uppgifter av Jord- och skogsbruksministeriet eller Viltcentralen. I Jaktvårdsföreningens offentliga förvaltningsuppgifter ingår bland annat att anordna jaktprov samt jägarexamina, att delta i terrängundersökningar samt att bistå myndigheter-

na i tillsynen över jakten.

Jaktvårdsföreningarnas verksamhet finansieras huvudsakligen genom de viltvårdsavgifter som betalas av jägare men även genom statsbidrag. Eftersom jaktvårdsföreningarnas verksamhet omfattar offentligrättsliga uppgifter och då de förfogar över statliga medel står de under statlig myndighetskontroll. Tillsynen avser dels kostnader, dels verksamheten som sådan.

I Finland finns ingen fastställd maximal toleransgräns för viltskador. Det finns dock en uttalad målsättning om att skador på skog ska begränsas och denna målsättning står till grund för avskjutning- och skötselplaner för arterna älg- och vitsvanshjort.¹⁰⁸ Viltcentralerna är ansvariga för utvärdering och uppföljning av planerna avseende vitsvanshjort. Älgstammens utveckling följs av Naturresursinstitutet.

För älgstammens utveckling finns en nationell skötselplan med riktlinjer om förvaltningen. Förvaltningen fastställs för treåriga perioder och bygger på en sammantagen bedömning som grundas på älgstammens beräknade storlek, samt stammarnas ålders- och könsfördelning efter jaktsäsongens slut. Det finns ca 60 älgförvaltningsområden i Finland. Jaktvårdsföreningarna inom dessa områden är de som utför det faktiska arbetet för att verka för att de fastslagna beskattningsplanerna utförs. Jaktvårdsföreningarna utgör i detta sammanhang en slags förlängning av viltcentralerna och kommunicerar beskattningsplanerna och informerar berörda jägare om vad myndigheten anser vara en lämplig avskjutning i enlighet med dessa. Avskjutningen sker sedan efter licensökan som beslutas av den regionala Viltcentralen.

Avskjutningsmålen för älg bygger på de fastslagna beskattningsplanerna och grundas på de mål som de enskilda älgförvaltningsområdena lagt fram. Hänsyn ska även bland annat tas till mängden trafikolyckor, skador på grödor och växande skog samt varg-, lo- och björnpopulationen. Det finns däremot inga särskilda incitament eller sanktioner som kan sättas in för att tillse att målen i avskjutnings- och skötselplanerna följs.

I Finland är staten ansvarig för eventuella skador på skog och gröda.¹⁰⁹ Här används den jaktlicensavgift som jägare måste betala för älg, vitsvanshjort, dovhjort och skogsren för att förebygga och kompensera skador. Ansvarig myndighet för förebyggande och kompensation är Viltcentra-

105) 6 § Statsrådets förordning om viltförvaltningen.

106) NTM-centralerna styrs huvudsakligen av arbets- och näringsministeriet. Inom de egna sektorerna styrs NTM-centralerna också av inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, Kommunikationsministeriet och Trafikledsverket, samt fullgör uppgifter åt bland annat Livsmedelsverket. Se vidare Närings-, trafik- och miljöcentralens offentliga hemsida: <https://www.ely-keskus.fi/sv/organisaatio>.

107) 10 § Viltförvaltningslagen.¹⁰⁸⁾

108) Organiserad förvaltning av älg och vitsvanshjort har funnits sedan år 2015.

109) Viltskador från hjortdjur ersätts enligt viltskadelagen. I lagen anges de grunder och förfaranden som ligger till grund för beviljandet av medel för ersättning för och förebyggande av skador orsakade av vilt. I lagen fastställs även vem som är berättigad till ersättning för viltskador. Skador som orsakas av hjortdjur indelas i skador på odling, skador på husdjur och skogsskador, 3 §. Hur ersättningsbeloppet för skada på skog ska beräknas framgår av 17-21 §§, och för skador på odling 10-10a §§ Viltskadelagen. Trafikskador som orsakas av hjortdjur ersätts inte.

len i samarbete med markägare- och producentorganisationerna. Drabbade markägare kan erbjudas direkt stöd i form av anskaffande av elstängsel för att skydda specialodlingar eller Trico-avskräckningsmedel och gula avspärningsband för att skydda barr- och lövträd.¹¹⁰

Ersättningsberättigade är bland annat enskilda jordbrukare och markägare, delägarlag för samfälliga skogar om de ägs av fysiska personer, bolag som bildats av enskilda jordbrukare eller markägare med huvudsakligt syfte att idka gårdsbruk.¹¹¹ Ersättning medges endast till den som med alla rimliga och till buds stående medel försökt förhindra att skadan uppkommer eller förvärras. Ersättning kan även vägras om den skadelidande medverkat till att skada uppkommit eller om hen har förbjudit vidtagande av åtgärder som skulle kunnat förhindra skadan.¹¹²

Myndigheterna i Finland har inte möjlighet att besluta om skydds jakt. För det fall älgstammen är större än beräk-

nats kan extra jaktlicenser beviljas. Jägare som beviljas extra jaktlicens har att använda licensen efter eget omdöme och med utgångspunkt i den information om älgstammens utveckling som tillhandahålls av Naturresursinstitutet.

Viltutfodring anses i Finland utgöra en rättighet som sammanhänger med markägarens rätt att vidta viltvårdsåtgärder.¹¹³ Utfodring i organiserad och välskött form anges som positiv i förhållande till bland annat möjligheten att kameraövervaka viltet vid utfodringsplatser, att uppskatta stamstorlekar och bedriva selektiv jakt. Olägenheter som kan uppstå genom felaktigt placerad utfodring, som till exempel ökad risk för att älg och hjort passerar över livligt trafikerad väg eller att viltet styrs till närliggande produktionsåkrar och orsakar skador där, uppmanas markägare och jägare att noga tänka över och försöka hitta lösningar som minimerar dem.¹¹⁴

Storbritannien¹¹⁵



Viltförvaltning med uttalat syfte att motverka viltskador

Utgångspunkten för lagstiftningen i Storbritannien är att viltförvaltningens syfte är att skydda angelägna samhällsliga intressen från att drabbas negativt av skador från viltet. Det är alltså en i princip motsatt utgångspunkt från den som uttrycks i den nuvarande svenska lagstiftningen, vars huvudsakliga syfte är att bevara viltstammarna och vårda viltet.

Genom att anta ett viltskademotverkande perspektiv på viltförvaltningen läggs tonvikten på allmänhetens säkerhet samt att skydda skogsägare och jordbrukare, och de samhällsviktiga resurser de förvaltar och brukar. Även om dessa intressen avser individuella intressen per se, anses de vara i det vidare samhällsliga intresset eftersom skador på skog och jordbruk inte är en individuell fråga utan en fråga som indirekt drabbar hela samhället.

Denna grundinställning till viltförvaltningen är historiskt förankrad i lagstiftningsarbetet. I Skottland togs till exempel de första lagstiftningsinitiativen under 1800-talet och syftet var i första hand att skydda jordbruket från om-

fattande skador av hjort. Problemen fortsatte långt in på 1900-talet och under första världskriget antog parlamentet *Killing Deer (Scotland) Order 1917*. Denna tillfälliga åtgärd gav jordbruksarrendatorer rätt för första gången att skjuta hjort på deras bete eller på deras åkermark, men endast under förutsättning att arrendatorn hade vapenlicens. Under andra världskriget organiserades tvångsvis avskjutning genom myndighetsbeslut som en åtgärd för att producera mat och skydda jordbruket.¹¹⁶

Viltförvaltningssystemet – frivillig samverkan

I Storbritannien delegeras hjortförvaltningen i ett första led ner till respektive regioner: England, Wales och Skottland.

England och Wales

Viltförvaltningsstrategin i England och Wales bygger på frivilligt samarbete genom *the Deer initiative*. *The Deer initiative* är en registrerad välgörenhetsorganisation som består av en sammanslutning av statliga, frivilliga och privata aktörer som arbetar för att hålla en välmående och hållbar population av hjortar i England och Wales.¹¹⁷ Viltförvaltningen, särskilt avseende hjortdjur, regleras genom *the*

110) Se <https://riista.fi/sv/vilthushallning/viltskador-och-konflikter/forebygga-viltskador/avvarjning-av-hjortdjursskador/>.

111) 6 § Viltskadelagen.

112) 8 § Viltskadelagen.

113) Genom 15 § Jaktlagen överförs rätten att utföra viltvårdande åtgärder på arrendator om inget annat överenskommit.

114) Se <https://riista.fi/sv/vilthushallning/natur-och-viltvard/utfodring/>.

115) Lagar som anger vilka jaktmetoder som är olagliga, t.ex. snaror, armborst, yxa, sprängmedel, fastkedjat levande byte, automatvapen etc. Wildlife and Countryside Act 1981 (as amended in 2011), Wildlife (Northern Ireland) Order 1985 (as amended in 2011), Conservation of Wildlife (Jersey) Law 2000, Wildlife Act 1990.

116) Callander och MacKenzie, *The Management of Wild Red Deer in Scotland*. (1991) Rural Forum, Scotland.

117) Se www.thedeerinitiative.co.uk.

Deer Act (1991) och ett antal lagar och förordningar som reglerar bland annat tillåtna jaktmetoder och regler för att värna djurs hälsa och välfärd.¹¹⁸

I Wales formulerar det walesiska parlamentet vart femte år en ny viltstrategi och handlingsplan.¹¹⁹ Utgångspunkt för den nuvarande planen är *the Welsh Government's Strategy for Wild Deer management in Wales*. Planen framställs i samarbete med *the Wales Deer Forum*, som består av partners till *The Deer initiative* med säte i Wales och andra intressenter.¹²⁰ Genomförandet av handlingsplanerna övervakas av *The Wales Deer Steering Group* (WDSG), med stöd från sekretariatet som tillhandahålls av *Deer Initiative Ltd*. *Deer Initiative Ltd* är en välgörenhetsorganisation som strävar efter att nå en hållbar och hälsosam population av hjortar i England och Wales.

Enligt *the Deer Act* har markägaren särskilda befogenheter att skjuta hjort på brukad mark och skogsmark.¹²¹ På sådan mark får hjortar skjutas även utanför jaktsäsongen för att minska risken för skada. Skadebegränsande jakt utförs av markägaren. Med skriftligt tillstånd får jakten även utföras av medlemmar av markägarens hushåll, anställda och arrendatorer, personer med upplåten jakträtt, och andra personer som har fått skriftligt tillstånd att skjuta hjort på marken av någon som har fått ett skriftligt tillstånd av markägaren.

Jakten får dock bara utföras under förutsättning att den person som utövar jakten har godtagbara skäl att anta att det är hjortar av den art som ska skjutas som har orsakat skador på grödor, grönsaker, frukt, växande träd eller annan egendom på marken. Vidare krävs att det är sannolikt att ytterligare skada kommer att orsakas av hjorten och att skadan kan antas bli omfattande. Jakten måste anses nödvändig för att undvika skadan.

Utöver möjligheten att skydda odlad mark och skogsmark från skador kan en markägare också genom ansökan till myndigheter få tillstånd att skjuta hjort nattetid, trots att detta under normala omständigheter är förbjudet, om det

krävs för att förhindra allvarlig skada på egendom, skydda allmän hälsa eller säkerhet eller höga naturvärden.¹²²

Skottland

Viltförvaltningsstrategin i Skottland bygger på samarbete i frivilliga så kallade *Deer Management Groups*. *Deer Management Groups* består av markägare som ingår i en kollektiv förvaltning av hjortar i Skottland.¹²³ De överenskomna målen för hjortförvaltningen formuleras i *The Code of Practice on Deer Management* och *the Wild Deer Best practice guide* (WDNA). De huvudsakliga verktygen för att nå målen är att:

- kommunicera och engagera de relevanta intressena i att medverka till uppfyllande av målen,
- formulera råd och best practices och utbilda de som ska medverka till uppfyllande av målen,
- ge finansiell support,
- sätta ett bra exempel på hjortförvaltning genom god förvaltning av statligt ägda marker,
- formulering av en "backstop" i *the Deer (Scotland) Act 1996*, befogenhet för myndigheter att ingripa i förvaltningen genom tvångsvis avskjutning, för att säkerställa att samhälleliga intressen tillvaratas.¹²⁴

Hjortlagstiftningen består av *Deer (Scotland) Act* (1996) och ett antal lagar och förordningar som reglerar vapen, livsmedelssäkerhet och djurs hälsa och välfärd. Ansvar för den berörda lagstiftningen varierar från parlamentet ner till enskilda myndigheter.¹²⁵ NatureScot har ett lagstadgat ansvar för att främja bevarandet, kontrollen och hållbar förvaltning av alla vilda hjortar i Skottland.¹²⁶ Styrelsen utses av skotska ministrar.¹²⁷

Offentliga myndigheter får ingripa i viltförvaltningen och markägarens rätt att råda över viltet på två sätt. Det ena är att ansvarig jaktmyndighet har rätt att kräva att markägare och arrendatorer tillhandahåller viss typ av information om förvaltningen av vilda rådjur på deras mark.

118) T.ex. *Wildlife and Countryside Act 1981*, om skydd för flora och fauna, *Hunting Act 2004*, om tillåtna jaktmetoder bl.a., samt *Wild Mammals Protection Act 1995*.

119) Se t.ex. *Action plan or Wild Deer Management in Wales 2017-2022*. Tillgänglig via www.thedeerinitiative.co.uk.

120) *Wales Deer Forum medlemmar 2017-2022*: British Association for Shooting and Conservation, British Deer Society, Confor, Country Land and Business Association, Countryside Alliance, Forest Research, Game and Wildlife Conservation Trust, Ministry of Defence, National Farmers' Union Wales, National Gamekeepers' Organisation, National Police Chiefs Council, National Trust, Natural Resources Wales, Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, Royal Society of Wildlife Trusts, St Hubert Club of Great Britain, Veterinary Deer Society, Woodland Trust och the Welsh Government. www.thedeerinitiative.co.uk.

121) s.7 *Deer (1991) Act*.

122) s.3, 4 och 6(1) *Deer (1991) Act*.

123) Se www.deer-management.co.uk/dmgs/deer-management-groups/deer-management-group-map/ samt www.gov.scot/publications/management-wild-deer-scotland/.

124) *Scotland's Wild Deer A National Approach, 2014 Review*, The Scottish Government.

125) T.ex. *The Licensing Venison Dealers (Prescribed forms etc.) (Scotland) Order 1984*; *The Deer (Firearms etc.) (Scotland) Order 1985*; *The Deer (Close Seasons) (Scotland) Order 2011*.

126) NatureScot är t.ex. ansvarig för att samla in och underhålla nationell data om hjortdjursförvaltning och stödjer utvecklingen av en bästa praxis för frilevande hjortar, <https://www.nature.scot/professional-advice/land-and-sea-management/managing-wildlife/managing-deer>.

127) <https://www.nature.scot/about-naturescot/board-directors-and-committees/our-board>

Det andra är att ansvarig jaktmyndighet har rätt att under särskilda omständigheter fälla frilevande hjortar utan samtycke från ägare eller arrendatorer.¹²⁸ Myndigheterna får bara ingripa i markägarens rätt att fritt råda över viltet på de nyss nämnda sätten om ingripandet sker för att skydda allmänna intressen från skada av frilevande hjortar.

Hjortförvaltningen i Skottland är avsiktligt återhållsamt reglerad. Målet med den fria viltförvaltningen är att i så stor utsträckning som möjligt undvika att begränsa markägare och arrendatorer från att själva kunna bevaka sina intressen. För att göra det enklare för markägare att själva hantera sin situation och undvika skada kan ansvarig myndighet ge tillstånd till markägare och arrendatorer att fälla hjort även utanför jaktsäsongen eller på natten för att

förhindra skador.

I korthet är den huvudsakliga principen inom förvaltningen frivillighet, markägaren få själv besluta hur många hjortar som ska skjutas på hans eller hennes mark. Genom lagstiftningen regleras till exempel inte hur många hjortar som lämpligen ska få finnas på en viss areal. Bärkraften definieras istället utifrån de allmänna intressen som är involverade eller knutna till just den marken. Om ägaren klarar av att undvika skador eller risk för skador anses markägaren uppfylla sitt sociala ansvarstagande och myndigheterna får då inte ingripa. Det är först om viltet anses utgöra skada på ett eller fler allmänna intressen som myndigheterna får tillämpa tvångsvisa åtgärder.¹²⁹

Tyskland



Skogen i fokus i den tyska debatten

I Tyskland pågår sedan några år tillbaka en intensiv debatt om skogen och viltet. De stora populationerna med vilt anses utgöra ett samhällsproblem som förhindrar förnyingsåtgärder och orsakar skador på växande plantor idag, som kommer omöjliggöra friska och starka skogar för morgondagen. En skillnad mellan den svenska och den tyska debatten är att även naturskyddsföreningar i Tyskland är tongivande i den. Flera naturskyddsföreningar framhåller dels de stora populationerna som hot mot den biologiska mångfalden, dels som ett djurskyddsproblem eftersom de stora stammarna inte medger att de kan växa och utvecklas naturligt friska och starka.

I Tyskland har klimatförändringar orsakat stora och för allmänhet och myndigheter iakttagbara skador på skogar. Behovet av skyddet av skogen har sedan i den allmänna debatten synliggjorts utifrån detta perspektiv och synlig-

heten kan förmodas ha medfört att det blivit en prioriterad och omdiskuterad fråga.

En annan faktor som medverkar till det tydliga fokuset på skogarnas välmående i viltförvaltningen är att vissa delstatslagstiftningar anger skogen som ett tydligt prioriteringsmål. Exempelvis gäller i en av de mer skogsrika delstaterna Bayern en lagstadgad prioritering, "skog före vilt".¹³⁰ Målet med viltförvaltningen är att viltstammarna ska vara i balans med de naturliga förutsättningarna och fodertillgången och att inhemska trädslag kan förnygras utan skyddsåtgärder. De mål som sätts i delar av den tyska viltförvaltningen är därmed jämförelsevis starkare än vad de är i de traditionella skogsproduktionsländerna Sverige och Finland.

Under år 2021 lades det fram förslag om större förändringar av bland annat den nationella jaktlagstiftningen.¹³¹ Förslaget möttes av en anstormning av kritik från framförallt olika jägarförbund men även från vissa politiska partier och naturskyddsföreningar och har ännu inte antagits.¹³²

128) The Deer (Scotland) Act 1996 innehåller tre avsnitt som ger Scottish Natural Heritage (SNH) befogenhet, som hjortmyndighet enligt lagen, att kräva information från ägare och arrendatorer både om antal hjortar som skjutits och det antal hjortar som planeras att skjutas (ss.6A, 40 och 40A). Att inte lämna information är en straffbar förseelse. Om en deklaration inte lämnas in till SNH efter påminnelser kan SNH att väcka talan mot den fastighetsägaren/arrendatorn, s. 40(4). Straffet för att inte inkomma med den efterfrågade informationen uppgår till böter, fängelse eller båda. Högsta böter kan uppgå till £1 000. SNH har dock aldrig väckt talan mot en ägare eller arrendator för att inte ha lämnat information. The Management of Wild Deer in Scotland - Report of the Deer Working Group (2019), s. 148 och 238. att lämna in en deklaration.

129) Land Reform Review Group (2014). The Land of Scotland and the Common Good. Report to Scottish Ministers, Scottish Government, Edinburgh.

130) Ur Bayerische Jagdgesetz v. 13.10.1978 med ändringar, se avsnitt om „Wald vor Wild“, BayWaldG, Art 1, Abs.2 „Ein standortgemäßer und möglichst naturnaher Zustand des Waldes soll unter Berücksichtigung des Grundsatzes „Wald vor Wild“ bewahrt oder hergestellt werden“ samt skogsförnyingsmål, BayJG Art. 1 Abs. 2 „Die Bejagung soll insbesondere die natürliche Verjüngung der standortgemäßen Baumarten im Wesentlichen ohne Schutzmaßnahmen ermöglichen“.

131) Deutscher Bundestag Drucksache 19/26024, 19. Wahlperiode 20.01.2021, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesjagdgesetzes, des Bundesnaturschutzgesetzes und des Waffengesetzes.

132) Tredje läsningen av reformförslaget stoppades från att tas upp till diskussion den 4 mars 2021, "Abgesetzt: Abstimmung über die Novelle des Bundesjagdgesetzes", se vidare tyska riksdagens nyheter publicerade på hemsidan, Bundesjagdgesetz-Novelle zwischen Wildhege und Waldpflege, Ernährung und Landwirtschaft/Anhörung - 01.03.2021 (hib 265/2021), båda tillgängliga via www.bundestag.de; exempel på reaktioner från jägarförbund, se pressmeddelande Bayerischer Jagdverband e.V. 2021.03.12 „Nabu und ÖJV wollen 1,5 Mio. Rehe mehr schießen: Bayerische Jäger wehren sich“, tillgänglig via www.jagd-bayern.de, jämför även Deutsche Jagdverbands motsvarande utgångspunkter avseende den framlagda skogsstrategin för år 2050, Waldstrategie 2050 ist Basis für Dialog, tillgänglig via www.jagdverband.de.



Genom förslaget, som för närvarande bordlagts utan tid för återupptagning, skulle återplantering av skadade skogsområden samt omvandling av skogar till mer klimatstabla blandskogar utgöra högsta prioritet i viltförvaltningen. Förslaget utgjorde därmed en nationell formulering av det i flera delstater redan antagna prioriteringsmålet - skog före vilt.

I förslaget anges bland annat att det är nödvändigt att minska antalet hjortdjur för att minska skador på skogen. Syftet med de föreslagna ändringarna är bland annat att förbättra miljö- och djurskydd samt att minska skador av hjortdjur vid återplantering och omplantering för att uppnå mer klimatstabla blandskogar. Avskjutningen betraktas som en nödvändig åtgärd eftersom det konstaterats att träddarter som gran, lönn, bok, ask, ek tar så stor skada av hjortdjurens betande att återbeskogning inte kan genomföras på något annat sätt.

Förslaget har dock inte bara fått kritik från naturskydds-föreningar utan även starkt stöd. Exempelvis har naturskyddsorganisationen som Bund-naturschutz Bayern drivit frågan om ökad avskjutning i enlighet med förslaget även efter det att förslaget bordlades. Den Bayeriska naturskydds-föreningen menar att läget för skogen är akut och att viltbestånden måste minska för att möjliggöra friska skogar i framtiden och för att skapa bättre förutsättningar för friska och välmående viltstammar.¹³³

Efter två avgöranden från den Bayeriska förvaltningsrätten, som klargör att innebörden av jaktlagen är att jakt ska bedrivas på ett sådant sätt att skogen kan förnygras utan skyddsåtgärder, har även andra intresseorganisationer, naturskydds-föreningar, skogsägarföreningar och en ekologisk jägarförening, börjat driva frågan om ökad avskjutning. Intresseorganisationerna går samman och uppmanar myndigheter och jaktansvariga att ta sitt ansvar för skogen och se till att viltbestånden minskar. De framhåller gemensamt meningen att de privata jaktintressena måste sättas i andra hand och att målet i den Bayeriska lagstiftningen – skog före vilt – ska ges högsta prioritet.¹³⁴

Viltförvaltningssystemet

– detaljreglering och ersättningsskyldighet

Den tyska klövviltförvaltningen är den mest reglerade i de länder som ingår i jämförelsen. Viltförvaltningen hanteras och regleras i detalj på såväl federal som förbundslandsnivå. Viltförvaltningen organiseras genom ett antal olika jaktmyndigheter. Jaktmyndigheterna är administrativa

myndigheter som är lokalt och faktiskt ansvariga för efterlevnaden av jaktbestämmelser, inklusive federala lagar, och respektive statliga jaktlagar och de lagstadgade förordningar som utfärdats på grundval av dessa lagar.

Regelverket grundas på övergripande regler på nationell nivå, motsvarande den svenska jaktlagstiftningen genom en nationell jaktlag, *Das Bundesjagdgesetz*. Jaktlagen innehåller övergripande rambestämmelser för jakt, som vem som får jaga, när jakt får bedrivas, var jakt får bedrivas och hur. Utgångspunkten för den nationella jaktlagstiftningen är att viltförvaltningen i möjligaste mån ska se till att det inte sker försämringar för jord- och skogsbruk samtidigt som den ska sträva efter att förbättra naturliga livsmiljöer för vilt och balansera jaktintresset mot andra intressen som naturskydd. Därtill kommer vissa nationella detaljföreskrifter om jakttid, viltskydd med mera som formulerats i förordningar.¹³⁵

Ansvar för att genomföra och förverkliga målen i den nationella jaktlagstiftningen ligger på de olika förbunds-länderna. Jaktlagstiftningen är dock till huvudsaklig del dispositiv i förhållande till förbunds-ländernas egna lagar. Den nationella jaktlagstiftningen gäller därmed endast i den utsträckning som de delstatliga lagstiftningarna inte anger något annat.¹³⁶

Viltförvaltningen regleras på förbunds-nivå genom särskilda *Landesjagdgesetzen*,¹³⁷ och organiseras även lite olika i de olika förbunds-länderna. Grunderna för regleringen är dock densamma och baseras på förvaltning på tre myndighets-nivåer: *Oberste Jagdbehörde* och *Höhere Jagdbehörde*,¹³⁸ som båda i regel huvudsakligen har övergripande juridiskt och politiskt förvaltningsansvar för jakten och endast begränsade förvaltningsbefogenheter, samt *Untere Jagdbehörde*, som är ansvarig för viltförvaltningen på läns- och distrikts-nivå.

Den operationella viltförvaltningen sker genom *Untere Jagdbehörde*. Förvaltningen bedrivs i samråd med markägare och jaktarrendatorer. Översiktligt har *die Untere Jagdbehörde* en motsvarande delegerings-nivå som de svenska länsstyrelserna. Till exempel hanteras i regel tillstånd för avskjutning i enlighet med upprättad avskjutningsplan av *die Untere Jagdbehörde*. På läns- och distrikts-nivå finns även en rådgivande jaktnämnd, bestående av representanter för bland annat jord- och skogsbruk och jägare. För det fall markägare, jägare och *Die Untere Jagdbehörde* inte kan komma överens om en avskjutningsplan får beslutet vidarebefordras till *Die Höhere Jagdbehörde*, som

133) Bund Naturschutz in Bayern informiert: Jagd in Zeiten der Klimakrise – Wälder brauchen in der Klimakrise mehr Unterstützung durch die Jagd, tillgänglig via www.bund-naturschutz.de

134) Se pressmeddelande Gemeinwohl vor Jagdinteressen – Verbändeinitiative für konsequente Abschussplanung. Tillgänglig via www.bund-naturschutz.de.

135) Till exempel förordningarna VO über die Jagdzeiten v. 2.44.1977 och BundeswildschutzVO v. 25.10.1985.

136) Hakenberg, M., Jagdrecht, Weber kompakt, Rechtswörterbuch, 5. Edition 2021

137) T.ex. Thüringer Jagdgesetz 28 juni 2006 (med ändringar 16 oktober 2019)

138) Denna myndighets-nivå benämns olika i olika delstater: Höhere, Obere (Bayern) eller Mittlere Jagdbehörde.

utgör en del av ministeriet på delstatsnivå.

Jakträtten är i Tyskland formulerad som en exklusiv behörighet att hålla vilt som omfattas av jakträtt, i ett specifikt område, jaktdistrikt, och att jaga dessa djur och att tillägna sig dem som jaktbyte.¹³⁹ Så som jakträtten är formulerad är den därmed begränsad till att endast få utövas inom särskilda jaktdistrikt.

Eftersom den nationella jaktlagstiftningen är dispositiv så kan förbundsländerna formulera egna begränsningar och regler för hur stora distrikten måste vara. Enligt den nationella jaktlagstiftningen, som gäller om inget annat anges, kan jaktdistrikt antingen vara privata eller gemensamma. Ett jaktdistrikt måste enligt den nationella lagstiftningen omfatta minst 150 ha mark.¹⁴⁰ Markägare som ingår i gemensamma jaktdistrikt måste enligt lag ingå i en jaktförening.¹⁴¹

Markägare, eller jaktarrendator i samråd med markägare, är ansvariga för att upprätta en avskjutningsplan för sin mark. Jaktområden måste dock uppnå till den minsta storlek som anges på delstatsnivå för att de ska kunna ha en egen avskjutningsplan. Om en markägare eller ett jaktlag förfogar över ett markområde som är mindre än vad delstaten kräver måste marken anslutas till ett större gemensamt jaktområde som upprättar en gemensam plan. I Thüringen och Baden-Württemberg är minimistorleken angiven till 75 ha och i Bayern 82 hektar för privat jaktområde och minst 250 hektar för gemensamt jaktområde.¹⁴²

Utgångspunkten för avskjutningsplanerna är att markägare och jakträttshavare självständigt kommer överens om en årlig minimijakt på hjortdjur. Överenskommelsen ska vara skriftlig och överlämnas till myndigheterna för godkännande. Om de inte kommer överens eller om överenskommelsen inte överensstämmer med den nödvändiga minimiavskjutningskvoten för området, är jaktmyndigheten behörig att fastställa en minimiavskjutningskvot som kan antas leda till måluppfyllelse.

Avskjutningsplaner ska upprättas för allt klövvilt utom vildsvin. Det gäller framförallt kronhjort, dovhjort och sikahjort. Även rådjur kan ingå i avskjutningsplanen men i så fall under en längre tidsperiod om tre år.¹⁴³ Älg får inte jagas i Tyskland.

Om markägare och jägare inte uppnår målen i avskjutningsplanerna kan jaktmyndigheten utfärda böter. För skador på skog brukar det även vara reglerat i jaktarrenden

att arrendatorn måste betala markägaren om det uppstår stora skador. I jaktarrendeavtalen regleras detta vanligen med visst belopp per skadad tall.

Myndigheterna har möjlighet att besluta om skydds jakt men det sker endast undantagsvis. *Die Untere Jagdbehörde* kan bevilja skydds jakt efter ansökan om målen i förvaltningen inte nås.

Storleken på klövviltstammarna i Tyskland uppskattas genom en beräkning som baseras på avskjutningsstatistik. Beräkning av viltstammarnas storlek används som delgrund för att fastställa avskjutningsmål. Avskjutningsmålen bestäms med mot bakgrund av beräkningen av stammarnas storlek och med beaktande av stammens antagna reproduktionstillstånd samt betes- och fejningsskador på ungskog.¹⁴⁴ Vegetationsinventeringar sker vart tredje år genom okulära besiktningar och referenshägn. Utöver vegetationsinventeringar genomförs även återkommande skogsinventering på nationell nivå.¹⁴⁵

I den tyska viltförvaltningen har det inte satts upp något numerärt tak för hur stora skador som kan behöva tolereras. För det fall skadorna på ungskogen inom ett jakt-distrikt ökar rekommenderas dock normalt avskjutningen att höjas inom jakt-distriktet.

I Tyskland är utgångspunkten att det är jaktföreningen som är ytterst ansvarig för vilt- och betesskador. Jaktföreningen är därmed skyldig att ersätta markägare inom jakt-distriktet för kostnader som uppkommer på grund av vilt- och betesskador.¹⁴⁶ I detta avseende skiljer sig den tyska ansvarsfördelningen från såväl den finska som den norska och brittiska. I Finland är det staten som är ytterst ansvarig och i Norge och Storbritannien utpekas inte någon ansvarig. I regel överlåter jaktföreningen dock skadeståndsansvaret för jakt-distriktet till den jakträttshavare som under-tecknat avtalet med markägaren.¹⁴⁷

Ersättning ska utgå för hela skadan, inklusive utebliven vinst. Ersättnings skyldigheten kan dock sättas ned om markägaren eller jordbruksarrendatorn medverkat till att skyddsåtgärder som satts in blivit överksamma. Eventuella generella undantag från rätt till ersättning regleras genom förbundsländernas egen jaktlagstiftning. I Bayern begränsas till exempel jaktlagets ersättningsansvar från områden där man inte får jaga samt för skador i så kallade *sonderkulturen*, skogsområden i vilka andra träslag än de som före-

139) §§ 1-2 i BJagdG.

140) §§ 4 ff. BJagdG.

141) § 9 BJagdG. Detta obligatoriska medlemskap är konstitutionellt förankrat genom BVerfG NVwZ 2007, 808.

142) 500 hektar för mark som ligger inom det Bayeriska alpområdet, Information från Bayeriska Närings-, jordbruks och skogsdepartementets hemsida den 12 april 2022 <https://www.waldbesitzer-portal.bayern.de>

143) Blanketter för avskjutningsplaner i Bayern finns tillgänglig via www.wildtierportal.bayern.de.

144) I Bayern tas även vargstammens storlek i beaktande när det gäller avskjutningsmål. Övriga delstater har endast små populationer med rovdjur och förekomst av rovdjur tas därmed oftast inte i beaktande för att fastställa avskjutningsmål.

145) Se Verordnung über die Durchführung einer vierten Bundeswäldinventur, vom 16. Juni 2019., tillgänglig via <https://www.bundeswaldinventur.de/>.

146) Den som är auktoriserad att jaga ska ersätta fastighetsägaren eller behörig brukare för eventuella skador till följd av missbrukad/undermålig utövning av jakt, § 33 BJagdG. Utgångspunkten är att det är jaktföreningen som är ersättningsansvarig, det är dock möjligt att överlåta ersättnings skyldighet till jaktarrendator. Om Jaktarrendatorn inte kan betala är jaktföreningen solidariskt betalningsansvarig, § 29 Abs. 1 Satz 1 BJagdG

147) Se <https://www.waldbesitzer-portal.bayern.de/053428/index.php>.

kommer i det aktuella jaktområdet inplanterats. För skogsskador krävs även att formella tidsfrister upprätthålls för att ersättningsanspråk ska föreligga.¹⁴⁸

Om skadan som orsakats av vilt har anmälts i tid ska myndigheten omedelbart fastställa ett beräknat datum på skadeplatsen för att arbeta för att nå en uppgörelse i godo mellan de inblandade parterna. En värderingsman ska tillkallas om part begär det, om en uppgörelse i godo inte är att vänta eller om andra skäl föranleder det.

Om ingen överenskommelse träffas vid förordnandet kommer en viltskadebedömare att tillkallas för att upprätta en skriftlig rapport. Med utgångspunkt i denna rapport utfärdar myndigheten ett skriftligt förhandsbeslut. Detta förhandsbeslut ska bland annat innehålla typen och omfattningen av den uppkomna skadan, även namnge den ersättningsberättigade och den ersättningsskyldige, fastställa ersättningens storlek samt innehålla föreskrift om

kostnaderna för det preliminära förfarandet.¹⁴⁹ Skador på jordbruksgrödor ska anmälas omedelbart.

Tillåtna jaktmedel för klövvilt i Tyskland är åtelkamera med sms-funktion och drönare. Avseende vildsvin är även nattlig jakt med mörkerriktmedel och infrarött ljus tillåtet.

I Tyskland har flera utbrott av svinpest inträffat och bekämpning av svinpesten är en prioriterad fråga.¹⁵⁰ I förbundsdelstaten Thüringen har finansiella medel för att bekosta skottpeng på vildsvin avsatts och ska delats ut under åren 2021-2023.¹⁵¹ Dessa medel ingår som delåtgärd för uppfyllelse av delstatens riktlinjer för att reducera vildsvinsstammarna. Syftet med skottpengen är att reducera vildsvinsstammarna är dels att skydda grisuppfödning från utbrott av svinpest i bestånden, dels att skydda skog- och jordbruk från skogsskador.¹⁵²

Sammanfattande reflektioner och relevanta frågor att behandla vidare

I det fortlöpande arbetet med att utveckla och förbättra den svenska viltförvaltningsmodellen kan det vara lämpligt att genomföra fördjupande studier av delar av viltförvaltningssystemen i andra länder. Viltskadekommissionen har funnit att det kan finnas god inspiration att hämta från framförallt Finland och Tyskland men har inte haft möjlighet att inom ramen för uppdraget närmare i detalj utvärdera denna slutsats.

I det följande utvecklas grunden till varför viltförvaltningsmodellerna i Finland och Tyskland kan vara värda att studera närmare. Därefter ges några korta reflektioner från den norska och brittiska jämförelsen som bedöms kunna vara möjliga att använda som stöd och grund för utvecklingen av olika verktyg och strategier även inom den svenska viltförvaltningen.

Finland och Tyskland som utgångspunkter för den svenska viltförvaltningen

Utmärkande för viltförvaltningarna i Finland och Tyskland är att de är i hög grad styrda efter klara mål som fastställs

av särskilda vilt- och jaktmyndigheter. En annan utmärkande del av viltstrategierna är att skogen är högst prioriterad i viltförvaltningen.

Målet att skydda skogen och den biologiska mångfalden genom att hålla stammarna nere är även i båda länderna klart förankrade i samhället. I Tyskland drivs exempelvis frågan om ökad avskjutning för att minska viltskador av såväl naturskyddsforeningar som markägare och politiker. I Finland märks den samhälleliga acceptansen framförallt i jägarnas attityd till jakten och målmedvetna arbete för att nå balans mellan vilt och naturlig fodertillgång.

I jämförelse med såväl den svenska förvaltningsmodellen, som de två andra länderna i jämförelsen, utmärker sig även Finland och Tyskland genom att det utpekats särskilt ersättningsansvar för viltskador. I Finland tar staten ett övergripande ansvar för viltskador genom lagstadgad ersättningsskyldighet till markägare. I Tyskland är utgångspunkten istället att det är jaktföreningen som är ytterst ansvarig för vilt- och betesskador. Utpekande av ersättningsansvar för viltskador kan förmodas utgöra viktiga incitament i båda länderna för staten och jaktansvariga att se till att viltskadorna hålls nere.

Skillnaden i utgångspunkt avseende vem som utpekats som ersättningsansvarig för viltskador kan dock konstateras medföra att länderna går tydligt isär när det gäller

148) Vinterskador ska i Bayern rapporteras till myndigheterna den 1 maj och sommarskador ska rapporteras senast den 1 oktober.

149) Bayeriska Bundesdepartementet för Närings-, jord-, och skogsbruk:s hemsida <https://www.waldbesitzer-portal.bayern.de>

150) Se <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/aenderung-jagdrecht-1807686> samt 27. Jul 2020 Pressemitteilung Nr. 129/2020, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/129-mehr-schutz-wald.html>

151) <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/forst-jagd-und-fischerei/jagd/asp>

152) Se förvaltningsföreskrift Anl. 1 och 2 (Nr 7.1.2.) Förderrichtlinie de Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zur Unterstützung der Jagdasübungsberechtigten und Jagdhundeführer bei der Durchführung vorbeugender Jagdmassnahmen gegen den Eintrag der Afrikanischen Schweinepest nach Thüringen (FR-ASP-JAGD). Ikraftträdande 1 januari 2021 och upphör den 30 april 2023.

synen på jägarnas skyldigheter och hur jakten regleras. I båda länderna fastställs avskjutningsplaner för vilt. I Tyskland ställs hårda krav på att målen i avskjutningsplanerna uppnås. Om markägare och jägare inte uppnår målen i avskjutningsplanerna kan jaktmyndigheten utfärda böter. Jaktmyndigheterna har även möjlighet att besluta om skydds jakt om målen inte uppnås.

I Finland däremot ställs inga formella krav på att avskjutningsmål ska uppfyllas, men avskjutningsmålen uppnås vanligen ändå. Skälet till att det inte krävs hård reglering eller böter för att nå avskjutningsmålen i Finland beror dels på att det råder samsyn om att det främsta målet med jakten är ett minskat betestryck, dels på att jägarna aktivt arbetar för att se till att skogen prioriteras framför viltet.

En av den finska viltförvaltningsmodellens främsta styrkor är att den i grunden bygger på just samsyn, att samtliga aktörer i viltförvaltningskedjan arbetar målinriktat för att nå en gemensam syn på vad som är viltförvaltningens primära syfte. Som utgångspunkt är den finska viltförvaltningsmodellen därmed att föredra.

För att modellen ska kunna fungera krävs dock att det finns förtroende och tillit mellan myndigheter, markägare och jägarorganisationerna. Om ett samordnat och effektivt arbete inte kan uppnås i viltförvaltningen kan den styrningsmodell som antagits i Tyskland vara motiverad. En eventuell ersättnings skyldighet bör dock inte läggas på enskilda jaktföreningar utan knyts till uppdrag och ersättning för jägarorganisationers utförande av offentliga viltförvaltningsuppgifter. Exempelvis kan ersättning för utförande av uppgifter enligt uppdragsavtal mellan Naturvårdsverket och jägarorganisationerna bestämmas utifrån måluppfyllelse. Om målen inte uppfylls så minskas ersättningen, alternativt förnyas inte förtroendet att tilldelas uppdrag och medel för att genomföra målen. En sådan struktur kan användas som incitament för jägarorganisationerna att verka för att samla jägarkåren till att arbeta för att minska betesskador och viltolyckor.

Utrotning av vildsvin som uttalat mål i Norge

Stora vildsvinsstammar, omfattande skador, stora antal trafikolyckor och utbrott av afrikansk svinpest utgör skäl för att vildsvin i Norge bekämpas aktivt och med kraftfulla åtgärder. I Sverige har vi motsvarande problem men en annan grundinställning. Frågan bör lämpligen tas på något större allvar även i Sverige. Det finns anledning att utreda om inte Sverige bör anta samma nationella mål för viltförvaltningen av vildsvin som man har gjort i Norge - att det ska finnas så få vildsvin som möjligt på så få platser som möjligt.

Analys av orsaker till varför viltförvaltningen i Norge i stora delar misslyckas

Den norska viltförvaltningsmodellen brister i effektivitet och har därför inte ansetts vara relevant för fördjupade jämförelser och studier. Däremot finns god kunskap att inhämta från vårt grannland om vad det är som gör att vissa delar av en viltförvaltningsmodell når önskade resultat medan andra mer eller mindre glöms bort. Norge har nyligen låtit utföra en utvärdering av sin nationella viltförvaltningsplan. Enligt utvärderingen kan de främsta orsakerna till varför resultat i många fall inte nås antas vara att det för dessa mål inte specificerats vem som ansvarar för att åtgärder följs upp och resultat uppnås, när det kommer att ske eller hur det ska finansieras.

Ett ytterligare hinder mot resultatuppfyllelse antas vara att kunskapen om de problem som viltskadorna orsakar generellt är för låg inom den norska viltförvaltningen. En viktig förutsättning för en effektiv viltförvaltning anges därför vara att det skapas en klar och bred förståelse för allvaret i situationen och hur viktigt det är för samhället att viltförvaltningen fungerar. Det bedöms vara av stor vikt att de som fattar beslut om och arbetar med viltförvaltning tar uppgiften på allvar. Vidare antas det vara av särskilt stor vikt att viltförvaltningen har som mål att arbeta för att jägare ska vidhålla sunda värderingar och inställningar till jakten och samhällsuppdraget.

Alltid rätt för markägare att genom jakt skydda sig från skador på brukad mark och skogsmark i Wales

Den walesiska viltförvaltningen grundas i princip helt på frivillighet och respekt för markägarens äganderätt. Modellen skiljer sig på flera grundläggande sätt från den svenska och har inte bedömts vara relevant för mer systematiska jämförelser och fördjupade studier. Viss inspiration kan dock hämtas även från den walesiska viltförvaltningsmodellen vad avser synen på markägarens rådighet och behov att kunna skydda sina marker från viltskador.

I den walesiska lagstiftningen antas som grundläggande utgångspunkt att markägaren måste ha tillräcklig rådighet över jakten för att kunna skydda sin mark mot skador. I Wales har markägaren därför särskilda befogenheter att skjuta hjort på brukad mark och skogsmark. På sådan mark får hjortar skjutas även utanför jaktsäsongen för att minska risken för skada. Skadebegränsande jakt får utföras av markägaren eller någon annan som fått skriftligt tillstånd från markägaren att göra det, till exempel en familjemedlem eller arrendator.

Utgångspunkten är väl värd att ta med sig i eventuella framtida lagstiftningsarbeten. Markägare och jordbruksarrendatorer behöver ha stor frihet att genom jakt, utan krav på ansökan om tillstånd, med gott omdöme och skicklighet använda jakt för att skydda brukad mark och skog.

Del IV

Problemanalys och förslag på åtgärder

Del IV analyserar orsakerna till varför vi har nått den situation vi har idag och diskuterar samtidigt vilka möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra situationen.

Problemanalys och förslag på åtgärder

Det är komplicerade orsakssamband som ligger till grund för den viltskadesituation vi har i samhället i dag. Det omfattande viltskadorna är ett reellt hot mot målen i den nationella livsmedelsstrategin, de två målen i skogsvårdslagen, avkastning och biologisk mångfald, samt nollvisionen om antalet döda och allvarligt skadade i trafiken. Viltskador orsakar stora kostnader och medför en negativ inverkan för individuella markägare och arrendatorer, trafikanter och yrkesförare. På samhällsnivå orsakar viltet även stora kostnader för de gröna näringarna inklusive rennärings- och försäkringsbolag.

Den omfattning av viltskador som vi ser i Sverige idag är ohållbar och det är angeläget att det vidtas åtgärder snarast för att få ner skadorna till rimligare nivåer. Trots att frågan har uppmärksammats i flera myndighetsrapporter

som mycket angelägen saknas konkreta åtgärdsförslag för att komma till rätta med problemen¹⁵³.

I detta avsnitt analyseras orsakssamband och skeenden som medfört den ohållbara skadesituation som vi står inför idag. I avsnittet analyseras orsakerna till varför skadorna stadigt ökar samt diskuteras vilka möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra situationen. Analysen och diskussionen görs utifrån den nuvarande viltförvaltningens strukturella organisation, översikten över viltförvaltningar i andra länder samt den kunskap Viltskadekommissionen fått genom samtal med företrädare för olika myndigheter, politiska partier och intresseorganisationer.

Tillsätt en ny jaktlagsutredning och inför rätt till skydds jakt utan ansökan

Jaktlagstiftningens mål avspeglar inte de förutsättningar och problem som föreligger i samhället. Utformningen av den jaktlagstiftning vi har idag är baserad på de förutsättningar och antaganden som rådde när 1987 års jaktlag antogs. Vid denna tidpunkt utgick lagstiftaren från att viltstammarna var svaga och i behov av aktsam vård och förvaltning för att se till att stammarna bevarades och stärktes för framtiden. Mot denna bakgrund formulerades jaktlagstiftningen med huvudsakligt syfte att tillse att viltet skulle vårdas med den långsiktiga målsättningen att det skulle kunna användas för jakt när stammarna var tillräckligt stora.

Jaktlagen har varit framgångsrik i förhållande till målet att se till att viltstammarna skulle ges goda förutsättningar att växa. För flera arter av klövvilt har dock stammarna aldrig varit så stora som nu. Lagstiftningen kan dock konstateras vara mindre framgångsrik avseende uppnåendet av målet att hålla viltstammarna i balans med andra samhälleliga intressen. Inte utan fog har jaktlagen kritiserats för att lida av problemet att den bara har gas och saknar broms. Den enda säkerhetsventil som markägarna har för att hantera för stora stammar och omfattande skador är skydds jakt.

Jaktlagstiftningen behöver se över för att dagens utmaningar med exponentiell växande viltstammar och ökande omfattning av viltskador och antal trafikolyckor ska kunna hanteras på ett effektivare sätt. Ett mål med översynen är att klargöra vilka rättigheter och skyldigheter som följer av äganderätten och som måste respekteras vid utövande av jakträtt. Ett annat mål är att se till att jaktlagstiftningen är mer flexibel och anpassningsbar till snabba förändringar i populationsstorlekar. Jaktlagstiftningen behöver också tydliggöra prioriteringar mellan olika mål och peka ut en hierarkisk ordning dem emellan. Av jaktlagstiftningen bör även framgå att viltet ska förvaltas med det primära målet att se till att de prioriterade samhällsmålen kan uppnås utan behov av att vidta anpassningar i markanvändningen eller särskilda åtgärder för att förebygga skada.

Översynen av jaktlagen i sin helhet är en långsiktig åtgärd. För att minska skador på kortare sikt behöver jaktlagens regler om beslut om skydds jakt i ett första steg förenklas. För att nå de kortsiktiga och långsiktiga målen bör följande åtgärder vidtas.

- **Inför rätt till skydds jakt utan ansökan för markägare och jordbruksarrendatorer med jakträtt. Skydds jakt ska vara tillåten om skadan är pågående eller om den kan förväntas uppkomma i närtid, samt om uppställda avskjutningsmål inte nås.**
- **Tillsätt en ny jaktlagsutredning.**

153) Bergquist m.fl., Skogsbrukets kostnader för viltskador – Återrapportering till regeringen, Skogsstyrelsens Rapport 2019/16, s. 41.

Skog, livsmedelsproduktion, trafiksäkerhet och biologisk mångfald **FÖRE** stora viltstammar.

Jakträttens omfattning i förhållande till äganderätten är vagt formulerad

Viltförvaltningen präglas av en kombination av detaljreglering av den förvaltningsrättsliga delen av den operativa jakten och myndigheternas beslutsförfaranden (jakten, licensförfarande, älgförvaltning etc.) och en ur fastighetsrättsligt hänseende vag reglering av jägares, markägares och arrendatorers civilrättsliga skyldigheter och rättigheter gentemot varandra.

Inom ramen för jakträtten föreligger även ett uttalande som vagt definierat ansvar för viltet. Viltet ska enligt 4 § jaktlagen vårdas i syfte att bevara naturligt förekommande vilt och fåglar, främja en till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av stammarna. Markägare och jakträtts-havare har ett gemensamt ansvar för att se till att viltstammarna utvecklar sig i linje med dessa mål. Vidare är markägare och jakträtts-havare enligt andra stycket ansvariga för att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd, samt att anpassa jakten efter tillgången på vilt. Med särskilda åtgärder avses väl anpassad jakt, utfodring, utplantering av vilt och olika slags anläggningsarbeten, t.ex. iordningställande av viltvatten och viltåkrar.^{153b}

Även om ansvaret för att vidta åtgärder enligt lagtexten faller på markägare och jakträtts-havare, föreligger ingen direkt skyldighet att utföra viltvård genom positiva åtaganden och utförande av de nämnda åtgärderna. I praktiken utgör det ett förhållandevis tomt ansvar. Den enda sanktion som kan vidtas om markägare och jakträtts-havare inte genomför viltvården, i enlighet med bestämmelsens syfte och ordalydelse är att länsstyrelsen enligt 7 § kan besluta om skydds jakt.

Denna lösa fördelning av ansvar utgör grunden till att frågan, om vem som är ansvarig för viltförvaltningen, inte kan besvaras på ett enkelt och tydligt sätt. Svaret på frågan brukar antingen formuleras genom vaga beskrivningar om vikten av god dialog, förståelse för andras intressen och samverkan mellan berörda parter, eller genom ett ägande-

rättsbaserat, och delvis i sak korrekt, resonemang om att jakträtten är ett utflöde av äganderätten och att markägare därmed per definition har ensam rådighet över viltet.

Den första utgångspunkten att rådigheten på något sätt skulle bestå i någon allmän gemensam skyldighet till ömsesidig respekt för allas intressen är av flera skäl problematisk. Det grundläggande problemet är att beskrivningen blandar den ihop grundlagsskyddade rättigheter med allmänna och individuella intressen. Genom beskrivningen antyds dels att de berörda aktörerna har samma rätt att få sina intressen tillgodosedda, dels att eventuella meningsskiljaktigheter avseende viltförvaltningen ska lösas med dialog.

Den andra utgångspunkten att det i grund och botten är markägaren som har rätt att bestämma själv över viltet är dock, som nämnt, åtminstone delvis i sak korrekt. Äganderätten till mark består utifrån ett principiellt och teoretiskt perspektiv av tre grundläggande rättigheter. Ägaren har rätt att fritt bruka fastigheten, upplåta rättigheter i fastigheten till andra samt överlåta fastigheten. Dessa grundläggande rättigheter innebär dock inte i praktiken att fastighetsägaren fritt förfogar över dessa rättigheter.

För det första har en enskild fastighetsägare bara rätt att förfoga över sina rättigheter så länge som det fria förfogandet inte innebär att någon annan fastighetsägares rättigheter i samma avseende inskränks. Juridiskt förklaras och grundläggs denna skyldighet genom de grannelagsrättsliga reglerna i 3 kap. Jordabalken. Reglerna innebär att om en fastighetsägare eller annan person som nyttjar fastigheten, till exempel med stöd av en arrendeupplåtelse, inte tar erforderlig hänsyn till sin omgivning och sina grannar, kan den drabbade föra talan i allmän domstol om förbud mot att fortsätta med den störande verksamheten.

Om nyttjandet orsakar skada kan även skadeståndsansvar föreligga. Skadeståndsansvar kan föreligga om den som nyttjar fastigheten gör det utan tillräcklig hänsyn till hur användningen påverkar omgivningen och på ett sådant sätt att skadan uppstår. Ren underlåtenhet att agera aktivt för att skydda en grannfastighet bör, åtminstone inte som utgångspunkt, föranleda skadeståndsansvar. I grannförhållanden anses dock i viss utsträckning en utökad aktsamhetsplikt föreligga. Enligt denna kan det under vissa förutsättningar föreligga ett skadeståndsansvar även för underlåtenhet att agera.

För det andra kan fastighetsägarens rätt att fritt förfoga över fastighetens brukande begränsas av förvaltningsrättsliga regler som bestämmer hur marken får användas. Exempelvis att marken endast får användas för skogsbruk eller som jordbruksmark. Bestämmelser om hur marken får brukas kan vara mycket begränsande, exempelvis genom strandskydd eller naturreservatsföreskrifter. Bryter en mar-

153b) Prop. 1986/87:58 s. 68.

kägare mot begränsningar avseende fastighetens användning är vanliga lagligt fastställda påföljder förelägganden om att upphöra med den otillåtna användningen, sanktionsavgifter eller vite.

Mot bakgrund av hur jaktlagen är formulerad och det rättsliga systemet är uppbyggt, kan sammantaget ansvar för eftersatt, misskött eller missbrukande av ansvar för vilt i princip endast utkrävas mellan fastighetsägare, arrendatorer och jakträttshavare och endast enligt granelagsrättsliga regler. Den enda uttryckliga förvaltningsrättsliga sanktion som står till buds är att fastighetsägarens jakträtt tillfälligt och i enlighet med beslut om skydds jakt inskränks.

Från ett rättsligt perspektiv finns här några tveksamheter som kan behöva närmare utredning och möjligen lagstiftningsinsatser. Lagstiftningen är ett grundläggande verktyg för att säkra medborgarnas möjligheter att ta tillvara sina rättigheter. Det är inte, som ibland nämns, ett misslyckande att behöva "gå in och bestämma" över något som de berörda parterna borde "komma överens" om. De rättsliga regler som riksdagen förfogar över ska tillhandahålla konkreta och effektiva verktyg, som medborgarna kan använda för att tillvarata sin rätt. Framförallt gäller det när de inte kommer överens och när skador uppstår.

Viltskadorna som förekommer i stor omfattning på åkrar, skogar, trädgårdar, bilar, personer, tåg, trädgårdar och andra anläggningar utgör klara inskränkningar i civila rättigheter. Det ligger på lagstiftarens ansvar att tillhandahålla ett rättsligt system där sådana skador kan förhindras och även att möjliggöra ansvarsutkrävande när någon genom sitt agerande orsakar dessa skador. De regler och de principer som finns för att möjliggöra framförallt att markägare och arrendatorer ska kunna tillvarata sin rätt och skydda sin egendom från viltskador, förefaller inte skapa ett sådant skydd.

En fråga som behöver utredas är vad det är man menar, när man uttrycker att förvaltningen av viltet är en fråga om samarbete och om att markägare och jägare måste komma överens. Ofta stannar den berörda personkretsen inte ens här utan från lagstiftarens håll menar man, åtminstone i förhållande till hur viltförvaltningsdelegationerna är sammansatta, att även företrädare för exempelvis friluftssintressen och turism ska vara med och bestämma och "komma överens". Det som alla dessa personer ska komma överens om är i grund och botten vad äganderätten till mark i förhållande till viltet består av, eftersom det är markägaren som har jakträtten och därmed är den som har rätt att bestämma över viltet.

Rimligen är dock inte vare sig jakträtt eller äganderätt något som människor genom dialog, samverkan och för-

ståelse för varandras intressen ska komma överens om. Rättigheterna behöver definieras på rättslig grund. Om lagstiftningen inte är tydlig nog, så behöver antingen lagstiftaren eller domstolarna reda ut frågan.

En del av denna rättighet kan vi dock fastställa genom nuvarande jaktlagstiftning. Till äganderätten till mark hör som utgångspunkt en rätt att jaga vilt. En ytterligare del av definition är att en markägares rätt till viltet avser de djur som naturligt rör sig över markerna. Det är nämligen uttryckligen enligt 34 § jaktlagen inte tillåtet att med avsikt skrämja, mota eller locka till sig djur från andras marker, exempelvis genom utfodring.

Vad rättigheten mer kan anses innehålla är lite mindre klart. Troligen kan där även föreligga en rätt att utfodra vilt på sina egna marker. Jämförelsevis är detta i Finland en uttrycklig rättighet. I Norge föreligger dock ett principiellt förbud mot utfodring som skulle kunna utgöra ett tydligt uttryck för att rättigheten inte innehåller en sådan rätt. Ett förbud mot utfodring kan dock även uttolkas som en inskränkning av en rätt som markägaren, utan förbudet, skulle ha rätt att utöva. Både den finska och den norska regleringen kan därför utgöra skäl för att anta att det kan finnas en rätt att utfodra vilt även enligt svensk rätt, eftersom den svenska rätten delar flera likheter med båda rättssystemen. Ytterligare stöd för denna utgångspunkt kan man finna i vår egen lagstiftning och hur markägares och jakträttshavares ansvar för vården av viltet beskrivs i förarbeten, att vårdande åtgärder kan omfatta utfodring.

Det som saknas idag är tydliggörande av hur dessa olika rättigheter, rätt att förfoga över vilt som rör sig över den egna marken och att utfodra, närmare ska definieras. Det är en viktig aspekt eftersom det är en förutsättning för att det ska vara möjligt att bedöma när utövandet av dessa rättigheter inskränker på någon annans rättighet, människa eller djur. Några grundläggande yttre utgångspunkter kan anses redan föreligga i detta avseende. Till exempel bör man inte anses ha rätt att jaga så intensivt på sina egna marker att det i praktiken medför att det inte finns några djur att jaga på andras marker. Man bör inte heller ha rätt att utfodra vilt om det medför att djuren tar skada av det.

Men hur ska bedömningen av detta göras? Om en markägare utfodrar vilt på sina marker, inte för att locka viltet från någon annans mark utan för att vårda det, föreligger åtminstone inte enligt jaktlagen något hinder mot utfodringen. Men hur ska man se på saken om utfodringen delvis sker för att vårda viltet men en ytterligare avsedd effekt av utfodringen är att djuren även i större utsträckning ska hålla sig på de egna markerna?

Ytterligare frågor som behöver svar är hur man ska kunna fastställa om de djur som utfodras kan anses ta skada? Är ändrat beteendemönster en skadlig effekt? Är möjlighet till ökad reproduktion och högre grad av överlevnad en skada, om det medför att stammarna växer sig större än markerna kan bära utan ytterligare utfodring? Om viltets fortsatta välmående som en följd av omfattande utfodring blir helt beroende av att utfodringen fortsätter? Dessa frågor ger åtminstone inte jaktlagstiftningen något svar på.

En annan typ av frågeställning som inte är klarlagd är om det föreligger någon skillnad i aktsamhetskrav beroende på hur stora marker en viss markägare förfogar över. En markägare som har en liten bit mark, som geografiskt ligger inklämd mellan flera stora enhetligt ägda arealer, har i praktiken inte möjlighet att påverka förvaltning och avskjutning av det vilt som rör sig över området. Rådigheten över viltet förflyttas då naturligt till de markägare som har stora arealer. Om dessa markägare aktivt ser till att hålla stora viltstammar på sina marker bör det kanske betraktas som en form av nyttjande som går utöver den grundläggande vårdande viltförvaltningen. En underlåtenhet att råda över jakten genom avskjutning som avser att reducera stammarna skulle då möjligen kunna utgöra en ersättningsgill skada. Om aktsamhetskravet skulle anses vara större för dessa markägare, kan detta påverka skadeståndsskyldigheten till att omfatta underlåtenhet. Men på vilket sätt och hur denna aktsamhetsregel ska tillämpas är då inte heller klart.

Frågor som de som ställts ovan behöver klarläggas på något sätt. De kan klarläggas genom att frågorna tas upp till prövning av domstol. Så har dock inte skett i tillräcklig omfattning och det kan av den anledningen behövas lagstiftningsinsatser som klargör gränserna istället.

Jaktlagens mål är inte anpassade efter dagens förutsättningar

Utformningen av den jaktlagstiftning vi har idag är baserad på de förutsättningar och antaganden som rådde när 1987 års jaktlag antogs. Vid denna tidpunkt utgick lagstiftaren från ett antagande om att viltstammarna var svaga och i behov av aktsam vård och förvaltning för att se till att stammarna bevarades och stärktes för framtiden. Mot denna bakgrund formulerades jaktlagstiftningen med huvudsakligt syfte att tillse att viltet, och framförallt klövviltet, skulle vårdas med den långsiktiga målsättningen att det skulle kunna användas för jakt när stammarna var tillräckligt stora.¹⁵⁴

De utgångspunkter och principer för jakten som fastslogs genom antagande av 1987 års jaktlag, och som alltså prägla jaktlagstiftningen, leder inte längre till en effektiv och ändamålsenlig viltförvaltning. Lagstiftningen saknar framförallt ändamålsenliga regler och verktyg för att hantera dagens generellt ökande populationer av såväl väletablerade klövviltstammar som stora fåglar. En återkommande beskrivning av jaktlagen är att den bara har gas men ingen broms.

Ett skäl till denna beskrivning av jaktlagen är att jägares incitament att inte skjuta för mycket vilt är starkt, medan det inte finns några incitament alls för att undvika att avskjutningen underdimensioneras. Konsekvenserna för att skjuta fler djur än vad jaktlagen och licensbestämmelserna för älg medger, kan exempelvis medföra krav på sanktionsavgift. För närvarande uppgår sanktionsavgiften till 7 000 kronor för ett vuxet djur och 3 000 kronor för en kalv. Några konsekvenserna för att skjuta färre djur än vad licensen medger följer däremot inte.

Denna snedvridna incitamentsstruktur i jaktlagen kan i viss mån sägas vara en medveten konstruktion. Av förarbetena till jaktlagen framgår att lagstiftaren var av uppfattningen att eventuella framtida problem med alltför stora viltstammar skulle kunna hanteras och regleras på ett effektivt sätt genom länsstyrelsernas försorg och möjlighet att besluta om skydds jakt om skadorna på bland annat jordbruket skulle bli för stora.¹⁵⁵

Bestämmelserna om skydds jakt används inte i sådan utsträckning som det var tänkt

Länsstyrelsens befogenhet att besluta om skydds jakt utgör en avspeglning av regeringens uppfattning, vid tidpunkten för 1987 års jaktlag, att det yttersta ansvaret för att viltstammarna inte skulle bli för stora, vilade på länsstyrelserna.¹⁵⁶ Det har dock kunnat konstateras att den avsedda säkerhetsventilen skydds jakt inte använts på så sätt som lagstiftaren förutsatte. I praktiken har bestämmelsen haft en marginell betydelse för hur viltstammarna utvecklas eftersom länsstyrelserna sällan använder den befogenhet som ges i 7 § jaktlagen. Under åren 2003–2013 beslutade länsstyrelsen på eget bevåg om skydds jakt totalt vid tre tillfällen i hela landet.¹⁵⁷

Ansökningar om skydds jakt har dock i takt med att viltskadorna blir mer omfattande kommit att bli allt vanligare. I vissa län är ansökningarna så många att länsstyrelsen inte har möjlighet att handlägga alla ansökningar i rimlig tid. Efter en längre tid med ökande antal ansökningar

154) Se t.ex. SOU 2014:54 s. 203

155) Se t.ex. prop. 1986/87:58 s. 113.

156) Se prop. 1986/87:58 s. 68.

157) Se SOU 2014:54 s. 206 och 234.

158) Länsstyrelsen i Södermanlands läns föreskrifter om skydds jakt på dovhjort, 04FS 2022:7, 2022-04-25.

om skydds jakt meddelade länsstyrelsen i Södermanland den 25 april 2022 ett historiskt tillstånd för skydds jakt efter dovhjort inom hela Södermanlands län.¹⁵⁸ Tillståndet gäller för tidsperioden den 1 maj 2022 till och med 31 augusti 2023 med stöd av 7 § jaktlagen.

Beslutet motiverades utifrån bedömningen att det föreligger risk för att dovhjort orsakar allvarliga skador på grödor i Södermanlands län och att det inte finns någon annan lämplig lösning än skydds jakt i kombination med andra skadeförebyggande åtgärder. Ytterligare grund till beslutet var att underlätta för markägare att skydda sina grödor samt att minska resursåtgången hos länsstyrelsen.

Att länsstyrelsen i Södermanlands län ansett sig behöva fatta ett sådant beslut, bör inte ses som något annat än ett misslyckande ur ett viltförvaltningshänseende. Beslutet är dock välkommet eftersom det tydligt visar vilken belastning beslut om skydds jakt kan medföra för länsstyrelserna, om problem med viltskador blir allmänvanliga i länet. Beslutet och det grundläggande strukturella problemet det belyser, bör därmed tas på allra största allvar.

Jämförelsevis kan nämnas att ett liknande system finns i Skottland och att det har konstaterats att den tillståndsbaserade formen för skydds jakt inte fungerar där heller. Det underliggande problemet är dock inte nödvändigtvis formen i sig. Effektivt skött, med tillräckliga medel och tydlig prioritering av frågan kan den åtminstone teoretiskt fungera. Utan tydlig prioritering och finansiering av uppgiften föreligger dock klar risk att skyddsformens syfte förfelas och att förtroendet för myndigheten undermineras.

I Skottland har den svaga finansieringen av myndighetens verksamhet konstaterats medföra att myndigheten inte prioriterar skyddsjakten i konkurrensen med alla andra frågor som myndigheten ska hantera. En följd effekt av att myndigheten inte prioriterar skydds jakt, och en upplevd avsaknad av reaktion från myndigheten under många år, är att allmänheten inte anser att det är värt att kontakta myndigheten – inte ens för att påtala problem med skador.¹⁵⁹

Flexibilitet och enhetlighet i lagstiftningen

Naturen är föränderlig. Vi är i en situation när inte bara klimatet förändras i snabb takt utan även förutsättningar för viltet. Viltets förutsättningar att överleva och reproducera sig påverkas i stor utsträckning av vad vi människor gör och hur vi utvecklar och använder oss av nya sätt att bruka mark och natur. Bara under en kort tid har vi sett stora förändringar i flera viltstammar som älg, vildsvin, dovhjort och stora fåglar.

Lagstiftningen, som reglerar viltförvaltningen, är inte tillräckligt flexibel och följsam för att möta upp mot dessa snabba förändringar. Ett av problemen är att jaktlagstiftningen är skriven mot bakgrund av de problem som lagstiftaren vid tidpunkten för lagens ikraftträdande uppfattades som det huvudsakliga syftet och målet med viltförvaltningen. Den utgår ifrån att stammarna av vilt är små och behöver stärkas. Det medför stora problem i tillämpningen när den största utmaningen som samhället står inför idag inte är att stammarna är för små utan tvärtom att de i många områden är alltför stora.

Den aktuella bilden bör inte användas som utgångspunkt i lagstiftningen och regleringen, den behöver ha ett långsiktigt perspektiv som tar höjd för snabbt ändrade förutsättningar. Ett tydligt exempel på problem med regleringar som görs med en momentan åtgärd i åtanke är den genom fågeldirektivet strikt skyddade vitkindade gåsen. När EU införde skyddet av vitkindad gås var populationerna små i hela Europa. Idag ser dock situationen helt annorlunda ut. Den vitkindade gåsen är i praktiken en invasiv art som även med kraftfulla åtgärder och internationell samordning kommer vara svår att hantera. Genom EU:s skydd av arten, som inte har justerats trots påtryckningar, föreligger dock alltså ett formellt hinder för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att bekämpa den.

I det framtida lagstiftningsarbetet är det av stor vikt att dagsaktuella förutsättningar inte anges som utgångspunkter för vare sig lagregleringen eller den materiella bedömningen.¹⁶⁰ Ett bra exempel på flexibilitet i lagstiftningsarbetet framkommer i jaktlagsutredningens utredning avseende utfodring av vilt. Utredaren ansåg endast att utfodring av klövvilt var det problem som vid tiden för utredningen behövde regleras. Dock konstaterades att motsvarande regler kunde komma att behövas avseende andra viltlevande arter, som exempelvis björn, och att det av den anledningen var lämpligt att bemyndiga den myndighet som enligt lag eller regeringens delegering av uppgiften är behörig att besluta om att begränsa utfodring, skulle ha möjlighet att utöka bemyndigandet till andra arter om så behövs.¹⁶¹

Skog, matproduktion, trafiksäkerhet och biologisk mångfald före stora viltstammar

I Sverige präglas viltförvaltningen av det uttryckliga bevarandemål som uttrycks genom jaktlagstiftningen, samt av det faktum att Naturvårdsverket och Svenska Jägareförbundet givits ansvar för jakten och viltförvaltningen. Vilt-

159) Se The Management of Wild Deer in Scotland - Report of the Deer Working Group (2019), s. 148.

160) Exempelvis bör detaljerade beskrivningar om inom vilka geografiska områden en viss art kan anses utgöra ett problem undvikas, motsvarande utredarens uppräknings av områden inom vilka inskränkningar av avskjutning av rådjur skulle kunna komma ifråga, prop. 1999/2000:73 s. 39.

161) SOU 2014:54 s. 222.

förvaltningen styrs alltjämt med utveckling av stora friska viltstammar som huvudsakligt mål. Även om det exempelvis i såväl jaktlagen som i Naturvårdsverkets viltstrategi framgår att viltförvaltningen ska verka för en balans mellan vilt och andra samhällsliga intressen, har viltets utveckling och stora stammar som framgångsrikt kan jagas, förblivit fokus för viltförvaltningen.

För att viltförvaltningen ska kunna medföra en långsiktigt hållbar balans mellan vilt och andra samhällsliga intressen, behöver prioriteringen ändras. Jämförelsevis har man i delstaten Bayern Tyskland ett uttryckligt prioriteringsmål: skog före vilt. Den tyska utgångspunkten är väl lämpad att ta med sig i ett framtida arbete med att utveckla vår egen viltförvaltning. Vissa justeringar kan dock behöva göras för att målet inte ska bli för snävt formulerat och för att undvika att förankring av målen förhindras av att stadgandet tolkas som att målet är att få bort viltet från våra marker. Viltet har en given plats i våra skogar och marker och bevarande av friska stammar är grunden i viltförvaltningen. Det finns däremot ingen rimlig grund för att anta att strävande efter så stora stammar som möjligt kan antas vara förenligt med en viltförvaltning i balans med andra samhällsliga intressen.

Med beaktande av att stora viltstammar inte bara utgör ett hot mot skogen utan även mot andra angelägna samhällsliga intressen bör dock ett klart mål i jaktlagen antas. Förslagsvis: skog, livsmedelsproduktion, trafiksäkerhet och biologisk mångfald före stora viltstammar.



Tydliga direktiv att öka avskjutning och finansiella medel från regeringen

För att minska belastningen på skog och jordbruk, möjliggöra långsiktig skoglig tillväxt, ökad livsmedelsproduktion och bättre säkerhet i trafiken behöver viltstammarnas storlek hanteras kraftfullt och omedelbart. Naturvårdsverkets visioner och riktningar i den nationella viltförvaltningsstrategin är inte formulerade på ett sådant sätt, att de som är ansvariga för att leda det operativa arbetet med jakten, kan förväntas ta det ansvar och utföra de arbete som krävs för att stammarna ska reduceras i den takt som krävs.

Naturvårdsverket har dock inte heller fått till uppgift att se till att detta sker. För att målet ska uppnås krävs klara direktiv från regeringen, finansiella medel, samordning, förtydligande av ansvar för berörda myndigheter och organisationer samt systematisk rapportering och uppföljning av måluppfyllelse. Följande åtgärder kan vidtas för att skapa bättre förutsättningar att uppnå målet att minska skador och viltolyckor genom ökad avskjutning.

- Regeringen ska ge tydliga direktiv till berörda myndigheter att klövviltstammarna och de stora populationerna av stora fåglar ska ner genom ökad avskjutning. Regeringen ska avsätta finansiella medel för att målen ska uppnås och följa upp måluppfyllelsen.
- Uppdraget att minska viltstammarna ska föras in i regleringsbrev och instruktionerna för Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Trafikverket. Gemensam återrapporing om måluppfyllelse ska redovisas till regeringen.
- Länsstyrelserna ska ha rättsligt stöd för och klara mandat att upprätta styrande förvaltningsplaner med avskjutningsmål och skyldighet att redovisa uppfyllande av målen i förvaltningsplanen till Naturvårdsverket.

Ökad avskjutning som huvudsakligt verktyg för att minska viltskador och viltolyckor

Ett förslag som ofta återkommer i forskning och rapporter för att minska skador i jord- och skogsbruk är att jordägare och lantbrukare ska anpassa sin verksamhet efter viltet och försöka minimera skadorna genom förebyggande åtgärder. Förebyggande åtgärder och anpassningar i markanvändningen är till exempel även de huvudsakliga åtgärder regeringen föreslår i det nyligen framtagna förslaget till strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken, som överlämnats till Europeiska kommissionen.¹⁶² Planerade åtgärder för att uppnå målet enligt planen är att öka kunskaperna om viltet som resurs och dess påverkan på skogens värden samt om olika åtgärder med syfte att öka fodermängden i landskapet.

Andra förebyggande- och anpassningsåtgärder som brukar framhållas som möjliga sätt för jordbrukare att minska skador är att anpassa växtföljden och välja grödor som viltet inte finner attraktivt som föda, att stängla viltet ute från känsliga områden samt att skrämja bort viltet från känsliga områden.

Samtliga nämnda åtgärder kan vara effektiva i den meningen att de kan minska viltskadorna på ett visst område. I olika rapporter och utredningar har dock visats att den totala kostnadseffektiviteten med anpassningsåtgärder i många fall är tveksam. När det kommer till anpassning av gröda föreligger till exempel risk att kostnaden för anpassningsåtgärden är högre än den kostnadsreducering som uppnås genom minskade viltskador. Effekten förtas av de uteblivna intäkter som följer av bytet till mindre viltbegärliga, och mindre lönsamma, grödor. Även om viltskadorna genom byte av gröda reduceras påtagligt från 25 procentiga skador till 10 procentiga skador kan jordbrukarens försämrade intäktsmöjlighet medföra en negativ nettoeffekt av åtgärden.¹⁶³

162) Att begränsa skadeverknings av vilt har dock av regeringen bedömts vara en prioritering av medelnivå Regeringsbeslut II 22, 2021-12-16, Uppdrag att överlämna förslag till Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 till Europeiska kommissionen, Bilaga 1 punkt 2.1.2.

163) Enligt beräkningar av Växtråd medför 25 procentiga skador ett negativt täckningsbidrag för ett medelstort spannmålsjordbruksföretag. 10 procentiga skador medför enligt samma beräkning ett positivt netto men ett totalt intäktsbortfall på närmare 40 procent, se SOU 2014:54 s. 63–64.

Andra exempel på effektiva men kostsamma förebyggande åtgärder är inhägnader och andra fysiska anordningar som upprättande av skjutgator i anslutning till odlade fält. Åtgärderna är både förknippade med höga initiala uppförandekostnader och löpande kostnader för underhåll och kontroll av stängslen. Kostnader för enbart uppförande av stängsel, med en avskrivningstakt på materialet på fyra år, har beräknats uppgå till mellan 700 och 2 300 kr per hektar.¹⁶⁴ De höga kostnaderna, som är förknippade med stängsling, medför att det i huvudsak är en lämplig anpassningsåtgärd för mindre särskilt känsliga markområden.

När det kommer till skrämselfålgärder visar flera studier att såväl kostnad som arbetsåtgång för att lyckas med skrämselfålgärder är omfattande, och att resultat inte kan uppnås utan systematiskt samarbete. Exempelvis har det genom försök att kombinera skrämselfålgärder med skydds jakt och avledande viltåkrar för att minska skador av stora fåglar, visats att skrämselfålgärder inte är ett möjligt alternativ för enskilda jordbrukare. För att uppnå önskade resultat med åtgärderna krävs hjälpinsatser och engagemang från andra personer än de som är direkt berörda.

De studier och beräkningar som finns utgör inte ett fullgott underlag för att kunna bedöma kostnadseffektiviteten av anpassningar eller förebyggande åtgärder. Det behövs bättre kunskaper och mer forskning för att kunna göra bedömningen. Av den forskning som finns kan dock konstateras att det inte är visat att det är vare sig kostnadseffektivt eller möjligt att med rimliga ansträngningar åstadkomma sådan skadereducering, att det kan antas vara lämpligt att anta denna strategi som huvudsaklig väg framåt.

Ett annat sätt att betrakta problemet är att om jordbrukare på grund av stora viltbetesskador är tvungna att planera sina val av grödor mot bakgrund av hur begärligt det är hos viltet, ska viltstammarna reduceras till en sådan nivå att skador inte uppstår. Det är till exempel en grundläggande utgångspunkt i den Skotska lagstiftningen. I Skottland betraktas viltets påverkan av lantbrukarnas möjlighet att välja gröda som ett hinder i pågående markanvändning och som ett i hög grad angeläget samhällsligt problem.¹⁶⁵

Motsvarande utgångspunkt bör även antas för skogen och skogsbruket i Sverige. En sådan utgångspunkt är till exempel antagen i den tyska lagstiftningen. Ett uttalat mål med jakten i Tyskland att den ska leda till att den skogliga återväxten kan ske utan förebyggande åtgärder och insatser.

Med beaktande av att det för närvarande föreligger ett påtagligt behov av att stärka den inhemska produktions av spannmål och skydda skoglig tillväxt och biologisk mångfald från överbetning, förefaller det rimligt att även i Sverige anta en ny riktning. Om förebyggande åtgärder eller anpassningsåtgärder behöver vidtas för att jord- och skogsbruk ska kunna bedrivas rationellt, bör detta betraktas som ett misslyckande i viltförvaltningen och ett tydligt tecken på att viltförvaltningen inte är i balans.

Det huvudsakliga fokuset för att nå en viltförvaltning i balans bör vara att skapa förutsättningar för att se till att avskjutningstakten är så hög som krävs. Att minska djurtäteter med noga avvägd och målinriktad jakt är redan en antagen utgångspunkt avseende vildsvin och älg.¹⁶⁶ För att skapa en enhetlig och effektiv viltförvaltning i balans bör samma utgångspunkt antas för allt jaktbart vilt.

Den nationella viltförvaltningsstrategin saknar tydliga direktiv och klara mål

Sveriges nationella viltförvaltningsstrategi är framtagen av Naturvårdsverket. Viltförvaltningsstrategin är det ramverk som ska användas för att uppnå en viltförvaltning i balans. Den antagna viltförvaltningsstrategin kan dock av flera anledningar inte förväntas antas leda till en viltförvaltning i balans. Åtminstone inte med ovan nämnda utgångspunkt att viltstammar i balans kännetecknas av att jord- och skogsbruk kan bedrivas rationellt utan förebyggande åtgärder eller anpassningsåtgärder.

Det huvudsakliga skälet till detta är att den antagna viltförvaltningsstrategin inte är framtagen med vare sig ett uttalat mål att minska viltstammarnas storlek eller att öka avskjutningen. Enligt viltförvaltningsstrategin är den grundläggande visionen om en viltförvaltning i balans att den ska göra att alla kan uppleva viltets värden. Behovet att begränsa skador och olägenheter av vilt utgör en del av balansen. Behovet framställs dock som underordnat bevarande av viltarter och brukande av viltet som resurs.¹⁶⁷

En följd effekt av det breda målet om en viltförvaltning, som ska förverkliga en vision om att alla ska kunna uppleva viltets värden, är att viltstrategin inte är formulerad med klara delmål som kan uppfyllas. Målet är istället att den ska utgöra en riktning för långsiktigt arbete, en grund för samverkan mellan berörda aktörer, och ett stöd för aktörernas egna mål och prioriteringar.

164) Se SOU 2014:54 s. 64 med där angiven källa.

165) The Management of Wild Deer in Scotland - Report of the Deer Working Group (2019), s. 153

166) Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan, Vilt, Vildsvin, 2020–2025, s. 15, samt Naturvårdsverkets uppföljning av mål inom älgförvaltningen, redovisning av regeringsuppdrag, 2018-11-27, s. 37.

167) Naturvårdsverket, Strategi för svensk viltförvaltning 2022-2029, s. 9.

I enlighet med den av Naturvårdsverket antagna utgångspunkten att viltförvaltningen ska vara adaptiv borde det dock finnas både klara mål och åtgärder som ska genomföras för att nå måloppfyllelse. Med adaptiv viltförvaltning avser Naturvårdsverket att den ska vara lärande. Strategin för viltförvaltningen ska hela tiden utvecklas genom ny kunskap och anpassas till förändringar som sker i naturen och i samhället. Utifrån fastställda mål, som vilar på den kunskap som finns, ska åtgärder kunna identifieras och genomföras för att öka måloppfyllelsen. Viltförvaltningen ska vidare genom övervakning och utvärdering av resultaten medföra att ny kunskap vinnas, som kan ligga till grund för nya åtgärder eller reviderade mål. Processen ska vara så transparent som möjligt och vårdas över tid för att öka både utfall och tillit.¹⁶⁸

De flesta syften som anges i viltstrategin är dock vare sig mätbara eller möjliga att uppfylla. Exempel på syften är att öka förtroendet för klövviltförvaltningen, stärka kunskapen om sambanden mellan klövviltstammarnas storlek, fodertillgången och betesskadorna för att förbättra beslutsunderlagen i viltförvaltning och markanvändning. I viltförvaltningsstrategin ingår också att se om det finns en potential att förbättra incitamenten för verkningfulla åtgärder hos jägare och skogsägare.

Till den del viltförvaltningsstrategin innehåller uppgifter är de i de flesta fall brett formulerade. Målet att vidta åtgärder för minskade skador på skog, ska exempelvis uppnås genom att Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket, länsstyrelserna och övriga berörda aktörer gör en bred analys av hur skadorna av klövvilt på växande skog kan minska, både för den enskilde och i landskapet i stort.¹⁶⁹

Avseende fördelningen av ansvar formuleras den för flera mål som ett gemensamt ansvar. Till exempel är Naturvårdsverket tillsammans med Jordbruksverket och länsstyrelserna ansvarig för systematisk uppföljning av skador på växande gröda. Myndigheterna ska tillsammans ansvara för att utföra en analys av skador av klövvilt och stora fåglar i jordbruket och hur dessa bättre kan följas upp, värderas och förebyggas genom olika åtgärder i viltförvaltning och markanvändning. Ansvaret för uppföljning är klart delegerat till identifierbara enheter inom de gemensamt ansvariga myndigheterna, men fortfarande angivet som ett gemensamt ansvar.¹⁷⁰

Motsvarande problem framträder även i delegeringen av operativa uppgifter till Svenska Jägareförbundet. Svenska Jägareförbundet ska enligt uppdraget verka för en utveckling av klövviltstammarna, som är i linje med

jaktlagen, älgförvaltningssystemet och Naturvårdsverkets visioner. Naturvårdsverket anger inte några konkreta mål som Svenska Jägareförbundet ska uppfylla och redovisa. Uppdraget är mer att betrakta som en löst utpekad riktning som lämnar det förhållandevis fritt för jägare att själva bestämma både målen och formerna för jakten.

Att Naturvårdsverket formulerar uppdraget på detta sätt kan ha sin förklaring i att viltförvaltningen bygger på att jägarkåren tar ett frivilligt kollektivt ansvar att se till att viltet tillför positiv nytta i ekosystemet utan att hindra att samhällliga mål om skoglig tillväxt, bevarande av biologisk mångfald, livsmedelsförsörjning och allmän säkerhet kan uppnås. Eftersom jägarkåren utför detta arbete frivilligt och utan ersättning kan den inte hållas ansvarig för att målet uppnås. En ytterligare förklaring till hur uppdraget formulerats är att ett av målen i viltstrategin är att den ska utgöra ett stöd för aktörernas egna mål och prioriteringar.

Det finns två problem med denna grundläggande utgångspunkt och formulering av uppdraget. För det första får jägarorganisationer, som vinner upphandlingsavtal och ingår avtal om att utföra delar eller hela den operativa viltförvaltningen, betalt för att utföra en del av det offentliga viltförvaltningsuppdraget. Uppdraget bör därmed innehålla klara mål som kan uppfyllas och det bör även kontrolleras att uppgiften är utförd. Uppdraget bör även klart ange att uppgiften är att uppfylla de av staten fastställda målen med viltförvaltningen. Utrymmet för de utförande aktörerna att styra viltförvaltningen enligt egna mål och prioriteringar bör därmed vara klart begränsat. Till den del aktörernas egna mål och prioriteringar är förenliga med det av staten fastställda målet föreligger dock inget hinder mot att jägarorganisationerna får stöd för att uppnå dem.

För att jägarorganisationerna ska kunna hållas ansvariga för att operativa uppgifter uppfylls i enlighet med de av staten fastställda målen måste även uppgiften formuleras på detta sätt. Eftersom jakt utförs på frivillig basis med den grundläggande självbestämmanderätt som följer av jakträtten som rättsligt institut, kan inte jägarorganisationer agera som arbetsgivare och beordra jägare att bedriva jakten på ett visst sätt. Uppgiften behöver därför formuleras som ett ansvar för att leda jakten, inte att styra den.

Det råder idag inte någon gemensam syn på vad målet med viltförvaltningen är, varken mellan jägare eller markägare. Det råder heller inte någon gemensam syn på vilka viltförvaltningens största utmaningar är eller hur dessa utmaningar ska hanteras. Jägarorganisationernas viktigaste uppgift i dagsläget är därför att förmedla och förankra

168) Naturvårdsverket, Strategi för svensk viltförvaltning 2022-2029, s. 25.

169) Naturvårdsverket, Strategi för svensk viltförvaltning 2022-2029, s. 23.

170) Viltanalysenheten vid Naturvårdsverket, näringsutvecklingsenheten vid Jordbruksverket och länsstyrelsernas viltchefer i södra och mellersta rovdjursförvaltningsområdena, Naturvårdsverket, Strategi för svensk viltförvaltning 2022-2029, s. 22-23.

statens mål med viltförvaltningen. För att kunna göra detta krävs att jägarorganisationerna skapar förtroende och tillit i jägarkåren. De behöver fokusera ledarskapet på att samla, engagera och stödja jägarkåren till att arbeta effektivt och systematiskt för att uppnå samhällliga mål. Jägarorganisationerna behöver också få ett klart uppdrag att leda jakten på detta sätt.

Regeringens ansvar att ge klara direktiv

För att den adaptiva förvaltningsmodellen ska kunna bedrivas långsiktigt effektivt med klart uppställda slutmål och delmål, som kan uppfyllas och utvärderas krävs formella förutsättningar för detta genom klart delegerat ansvar. Som redogjorts för ovan har inte Naturvårdsverket delegerat uppgiften på detta sätt.

Det är dock inte bara Naturvårdsverket som är ansvarig för att skapa rätt förutsättningar för viltförvaltningen. Ytterst ansvarig för att den adaptiva förvaltningsmodellen ska kunna förverkligas är regeringen. Det är regeringens ansvar att genom regleringsbrev ge myndigheterna i uppdrag att ställa upp mål som är klara och möjliga att både uppnå och utvärdera.

Regeringens styrning i detta avseende har, åtminstone inte hittills, varit formulerat på ett sådant sätt att det ger Naturvårdsverket mandat att ta fram en strategi, som är fokuserad på att utveckla jakten som hållbar och långsiktig förvaltningsmetod. De uppdrag som Naturvårdsverket får, är inte formulerade som klara mål med viltförvaltningen utan som detaljreglerade och riktade uppdrag avseende särskilt utpekade områden.

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 2022 formuleras exempelvis Naturvårdsverkets uppdrag i förhållande till viltförvaltningen som två konkreta och detaljstyrda uppdrag. Det ena uppdraget är att senast år 2024 ta fram och redovisa en standardiserad inventeringsmetod för viltskador i gröda som orsakats av vildsvin. Det andra uppdraget är att utvärdera effekter av licensjakt på säl och att i sam-

verkan med Sametinget fortsatt utveckla ett förvaltningsverktyg utifrån fastställd toleransnivå för skador orsakade av stora rovdjur inom rennäringen.

För att den adaptiva förvaltningen ska kunna fungera måste regeringen ge myndigheterna ett klart mål som ska uppnås. Hur målen ska uppnås är en fråga för de ansvariga myndigheterna och organisationerna att tillsammans formulera och genom klar delegering och fördelning av uppgifter ta ansvar för.

Behov av finansiella medel för att genomföra uppdraget och uppnå målen

Naturvårdsverket har ett stort regeringsuppdrag och ansvar att driva och samordna miljöarbetet i Sverige. Myndighetens uppdrag omfattar, utöver jakt och vilt, ansvar för om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning, samt miljöforskning.¹⁷¹

Av den tid och de resurser som myndigheten har att förfoga över för viltförvaltning och jakt läggs en anseelig tid på frågor som handlar om rovdjursförvaltningen. En anledning till att rovdjursfrågan upptar den större delen av myndighetens tid och resurser är att den tilldrar sig stort intresse från allmänheten.

Viltförvaltningen behöver bättre förutsättningar för att kunna organiseras utifrån de komplexa systematiska samband och snabba förändringar som naturligen föreligger på området. Med bättre förutsättningar avses bland annat tydligare målstyrning som inkluderar och ger tydliga ramar för hur de olika målen, skog, jordbruk, trafiksäkerhet, biologisk mångfald och viltvård ska prioriteras i förhållande till varandra. Med bättre förutsättningar avses även att finansiella medel avsätts för att genomföra uppdraget och uppnå målen. Det är regeringens ansvar att tillse att medel fördelas direkt till viltförvaltningen så att arbetet kan bedrivas på ett sådant sätt att målen kan uppnås.

171) Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se/om-oss/om-naturvardsverket/.

Inför systematisk flerartsförvaltning och populationsmål

Den reglerade viltförvaltningen av klövvilt är i huvudsak inriktad på förvaltning av älg. Viltskadorna i skogen beror dock inte bara på älg utan är även en funktion av det samlade betetrycket från andra hjortdjur. För att minska viltskador skapa balans i eko-systemet är det önskvärt att även dovhjort, kronhjort och rådjur inkluderas i den systematiska viltförvaltningen.

För att förbättra möjligheten att nå balans i viltförvaltningen och ekosystemet kan följande åtgärder övervägas.

- **Utred former för och inför nationell och länsvis systematisk flerartsförvaltning för älg, dovhjort, kronhjort och rådjur.**
- **Besluta om nationella och lokala nivåer vad gäller klövviltsbestånd som inte ska överskridas. Målet med nivåerna är att stammarna ska minska och hållas på den lägsta nivå som krävs för att stammarna ska vara livskraftiga och friska. Nivåerna ska:**
 - vara tydliga och mätbara, exempelvis angivna som antal vilt/hektar,
 - baseras på beräkningar av hur stora populationer som den naturliga fodertillgången kan bära utan stödjande insatser.

Ökande viltstammar och minskad naturlig fodertillgång

En av de största utmaningarna för en fungerande viltförvaltning är balansen mellan antalet vilt och tillgången till foder. Mängden tillgängligt foder i skogen beror på flera saker. En av dem är vilka skogstyper som dominerar markområdet. Tallskog och blandskog medför generellt mer öppna skogar som medför bättre förutsättningar för undervegetation som hjortdjuren kan använda som foder. Blandskogar som innehåller RASE är särskilt viktiga för

fodertillgången eftersom det är en föda som hjortdjuren föredrar. Markens bördighet spelar också in eftersom bördigare marker ofta föryngras av gran, som undviks som föda av hjortdjuren.¹⁷²

Hur mycket foder som finns i skogarna har en direkt påverkan på viltets förmåga att föröka sig. Till exempel har forskning visat att den ökade tillgången till foder som uppstod genom övergången till trakthyggesbruk under 1960–70-talen var en starkt bidragande faktor till återhämtningen av älgstammen.¹⁷³

För stora stammar kan dock snabbt leda till att betet inte räcker till för allt vilt. Om betetrycket blir för stort medför det till exempel ökad risk för betesskador på tall. För stort betetryck har även en negativ påverkan på viltet. Foderbrist leder till stress och har även en negativ påverkan på viltets reproduktiva status och överlevnad. Den foderbrist som råder i stora delar av landet idag har till exempel, utöver de omfattande betesskadorna, medfört påtagliga förändringar och oroväckande låga födelsevikter hos älgkalvar.¹⁷⁴

Det är således viktigt, såväl för skogen som för viltet, att det naturliga fodret räcker till för att hålla viltstammar friska och tallskogen fri från skador. Ett ofta återkommande förslag på åtgärd för att skapa bättre balans mellan antalet vilt och tillgängligt foder är att markägare ska göra anpassningar i skogsbruket. Med mindre anpassningsåtgärder som att spara lövsly i större omfattning eller behålla så kallade högstubbar vid röjningsarbete kan viltets behov av foder tillgodoses i högre utsträckning.¹⁷⁵

Anpassningsåtgärder bör dock inte vara den huvudsakliga åtgärden som vidtas för att skapa balans mellan antalet vilt och tillgång till foder. Primära åtgärder bör riktas mot att se till att viltstammarna hålls nere så att foderbrist inte uppstår.

Klövviltförvaltningen behöver omfatta fler arter än älg

Den reglerade viltförvaltningen av klövvilt är i huvudsak inriktad på förvaltning av älg. Syftet med älgförvaltningen är att skapa en älgstam av hög kvalitet med friska djur och en skogsproduktion som är i balans med fodertillgången.

172) Resultat av Äbin och analys tillgänglig via Skobi, www.skobi.skogsstyrelsen.se.

173) Andra faktorer som var av stor betydelse var t.ex. att jägarna anpassade förvaltningen så att stammens reproduktiva potential ökades, se SLU-nyhet, Färrer älgar i skogen i dag – jägare vill ha fler, publicerad den 8 oktober 2021, www.slu.se.

174) I artikeln framhålls fodertillgång kombinerat med betetryck som två viktiga faktorer för hur en viltstam kan utvecklas och hur den mår. Av nyhetsartikeln framgår att låg födelsevikt hos älgkalvar beror av flera faktorer, som till exempel kons ålder och väderpåverkan. Se SLU-nyhet, Oro för låga vikter hos älgkalvar – forskarna svarar. Publicerad på SLU:S hemsida den 3 november 2021, <https://internt.slu.se/nyheter>.

175) Tanken bakom dessa åtgärder är att viltet i högre utsträckning ska lockas till att äta av det foder som behålls och skapas på detta sätt och därmed minska betetrycket på de träd som är avsedda att sparas för produktion. SOU 2014:54 s. 109.



Älgen har länge antagits vara den ensamt mest betydande arten för hur viltskadesituationen i skogen utvecklar sig. Utifrån detta antagande har sedan omfattande reglering av älgjakt införts, effektiva mät- och beräkningsmetoder utvecklats och lättillgängliga statistiska analyser finns tillgängliga via bland annat Skogsstyrelsens hemsida.

Under senare tid har dock älgförvaltningssystemet kritiserats av olika anledningar. Ett skäl till att älgförvaltningen kritiserats är att den är fokuserad på älgens förutsättningar och påverkan på ekosystemet. Viltskadorna i skogen beror dock naturligen inte bara på älg utan är en funktion av det samlade betetrycket från alla hjortdjur inom ett område. För att skapa balans i ekosystemet är det således önskvärt att även dovhjort, kronhjort och rådjur inkluderas i den systematiska viltförvaltningen.¹⁷⁶

En god utgångspunkt för lagstiftningen och flerartsförvaltningen är att sträva efter att hålla reglerna så en enhetliga som möjligt. WWF har tidigare lämnat ett förslag till ny rovdjursförvaltning som i grunden skulle kunna fungera även för flerartsförvaltning av klövvilt. Med utgångspunkt i WWF:s förslag kan en systembaserad flerartsförvaltning för klövvilt utgå från följande struktur:¹⁷⁷

Naturvårdsverket upprättar och fastställer nationella förvaltningsplaner för alla viltarter som omfattas av behov av aktiv och effektiv förvaltning för att undvika skador. Länsstyrelserna upprättar motsvarande förvaltningsplaner länsvis.

Förvaltningsplanerna bör innehålla ett uttalat syfte med planen, artens nuvarande bevarandestatus, viltstammens storlek och utbredning, kortsiktiga och långsiktiga mål för arten och för förvaltningen, fastställda miniminivåer för arten, samt hur förvaltningen ska genomföras.

I förvaltningsplanerna bör även anges vilka typer av skador en viss art ofta orsakar samt vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga skador. I förvaltningsplanen ska även anges hur arten ska samförvaltas med andra arter samt vilka krav på skydd av naturmiljöer viltförvaltningen omfattar.

Jakt bör sedan som utgångspunkt tillåtas för arter som uppgår till de fastställda maximinivåerna. Syftet med jakten ska vara att bibehålla populationsstorleken vid den fastställda maximinivån.

176) Prop. 2021/22:58 s. 63.

177) Världsnaturfonden WWF:s förslag till en ny rovdjursförvaltning, Bilaga 1, Idé till nya bestämmelser för förvaltningen av stora rovdjur, säl samt vissa däggdjur och fåglar. Världsnaturfonden WWF. 2020-06-16.

Kortsiktiga nödgärder och långsiktiga nationella och internationella samarbeten för att hantera skador av stora fåglar

De stora och snabbt ökande populationerna av stora fåglar orsakar omfattande skador på åkrar och växande gröda. Avseende vissa arter är populationerna så stora att hantering av dem inte kan ske utan kraftfulla nödgärder.

För att populationerna ska kunna hanteras över tid krävs av nära och planerad samverkan på lokal, nationell och internationell nivå. Med ett kortare perspektiv finns det anledning att möjliggöra kraftfulla jaktinsatser för att minska populationerna. Fågeldirektivet utgör dock ett konkret hinder mot en effektiv reducering av de stora populationerna av vitkindad gås. Denna art måste därmed för närvarande undantas i vissa delar av möjliga åtgärdsplaner.

- Ge Naturvårdsverket i uppdrag att ingå samarbetsavtal med länder som har problem med samma arter av stora fåglar som vi har i Sverige.
- Ge länsstyrelserna i uppdrag att planera och samordna informationsinhämtning om stora fåglar avseende spridning, skador och rörelsemönster i olika delar av landet under hela året.
- Tillåt jakt på allvarligt skadegörande stora fåglar som inte är fredade under alla tider på dygnet.

Ökad avskjutning och koordinerat samarbete

Vitkindad gås och grågås är de stora fåglar som orsakar absolut mest skada på växande gröda i Sverige. De problem med stora fåglar som vi ser idag har tidsmässigt utvecklats mycket snabbt. Den vitkindade gåsen är sedan 1970-talet en strikt skyddad art enligt EU:s fågeldirektiv och ska därmed skyddas och får inte jagas. När arten skyddades var populationerna små. Femtio år senare har arten vuxit sig så stor att den inte går att hantera ens om sedvanliga och aktiva jaktmetoder skulle kunna sättas in.

Ett grundläggande problem med att komma tillrätta med viltskador av stora populationer med stora fåglar är att fåglarna inte stannar på en plats utan rör sig över stora geografiska ytor och landsgränser. På grund av fåglarnas grundläggande förmåga att snabbt förflytta sig från en åker till en annan, och naturliga flyttbeteenden, är samordning över läns- och regiongränser av stor vikt för en effektiv förvaltning. För att samordningen ska fungera krävs att det finns ett nationellt gemensamt uppsatt mål som samtliga berörda län och regioner kan arbeta mot.

Genom nära och noga planerat samarbete kan information om skador, rörelsemönster under olika tider på året och populationsstorlekar spridas och möjliggöra att resurser kan tillgängliggöras och samordnas i de olika geografiska områdena för att optimera förvaltningen.¹⁷⁸ Med bättre kunskaper om de stora fåglarnas rörelsemönster och preferenser av val av föda kan skador även förutses på ett bättre sätt och riktade åtgärder sättas in där de behövs som mest.

Kortsiktigt behöver dock kraftfullare åtgärder sättas in för att omgående få ner skadorna. Omfattningen av skadorna är på vissa håll så stora att det kommer krävas betydande arbetsinsatser och omfattande avskjutning. För att avskjutning ska vara praktiskt genomförbar krävs att jägare och markägare engageras och börjar samarbeta. Med stor sannolikhet kan det dock krävas mer än bara samtal för att avskjutning ska kunna genomföras i den omfattning som krävs.

178) Montras-Janer, m.fl. Var och när uppstår skada på gröda av tranor, gäss och svanar?, Faktablad från SLU Viltskadecenter, 2/2020, s. 4

Eftersom situationen med de stora populationerna och snabba populationsökningarna i princip är akut är det befogat att tillåta undantag från de allmänna jaktregleringarna. Jakt på stora fåglar som orsakar omfattande skador bör framförallt vara tillåtet under alla tider på dygnet. Fågeldirektivet utgör dock alltså ett konkret hinder mot en effektiv avskjutning och förvaltning av vitkindad gås.

Långsiktigt är ett mer utvecklat internationellt samarbete nödvändigt. Sverige kan inte lösa problemen med de stora populationerna av stora fåglar på egen hand. Ett effektivt sätt att hantera för stora populationer av stora fåglar är exempelvis att sätta tydliga populationsmål och bevaka att de inte överskrids.¹⁷⁹ För att populationsmål ska kunna fungera på ett effektivt sätt krävs dock att bevakning av populationerna och hantering av dem sker i samarbete med andra länder där fåglarna också vistas. Det krävs därför att regeringen tillsätter ekonomiska resurser och ger Naturvårdsverket i uppdrag att ingå samarbetsavtal med

länder som har problem med samma fågelarter som vi har.

Ett bra exempel på välfungerande samordning är *Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA)*¹⁸⁰ projekt för att komma tillrätta med stora populationer av spetsbergsgås, *Pink Footed Goose*. Genom AEWA-projektet finns ett framtaget internationellt avtal som syftar till att med gemensamma internationella insatser komma tillrätta med de stora populationerna av spetsbergsgås. Till avtalet hör en gemensam skötselplan som alla avtalsparter ska följa.

Motsvarande upplägg och samarbeten för att reducera populationsstorlekar hos vissa arter av stora fåglar kan med fördel upprättas för fler arter. Sverige bör aktivt verka för att i så hög grad som det behövs medverka till att internationella samarbeten etableras och gemensamma skötselplaner upprättas för arter som periodvis orsakar stora skador på åkrar och grödor i landet.



179) Nilsson m.fl., Förvaltning av tranor, gäss och svan i Europa – ersättningsystem, skadeförebyggande åtgärder och acceptansnivåers, Rapport från Viltkadecenter, SLU 2020-5, s. 9.

180) Hemsida: www.unep-aewa.org/en.

Kraftfullare åtgärder för bekämpande av vildsvin

Vildsvin betraktas idag som ett av de vilda djur som orsakar störst samhällsproblem ifråga om skador och olyckor. Vildsvinsstammarna behöver decimeras för att skador och olyckor ska kunna minska. Med beaktande av vildsvinens mycket goda reproduktionsförmåga och överlevnad i svenska natur samt överhängande risk för spridning av afrikansk svinpest, föreligger det anledning att återuppta frågan om vildsvinen ska tillåtas hållas frilevande inom landet. Vildsvin anses idag i flera länder vara en oönskad art som helst inte ska förekomma frilevande. Bekämpande av allvarligt skadegörande arter som vildsvin kan vara mycket arbets- och tidskrävande. Under situationer då en viss art förekommer i så stora stammar att jägarna inte kan bedriva jakt i den omfattning som krävs med enbart frivilliga insatser, kan det krävas att staten går in med såväl finansiella resurser för att betala för jakt och efterhantering av skjutet vilt efter jakt.

- **Klassificera vildsvin som en allvarligt skadegörande art.**
- **Utred förutsättningar för användning av skottpeng som verktyg för att effektivisera jakt på allvarligt skadegörande arter.**

Klassificera vildsvin som en allvarligt skadegörande art

Beslutet att vildsvin skulle få förekomma frilevande i landet fattades genom antagande av förslagen som lades fram av utredaren i prop. 1986/87:58. Det huvudsakliga skälet till att tillåta vildsvin var att vildsvinen antogs ha ett högt jaktligt värde.¹⁸¹ Beslutet att anta att vildsvin kunde tillåtas förekomma i fria bestånd innebar en ny inriktning ur historiskt perspektiv. Vildsvin har historiskt sett ansetts vara skadliga för samhället på grund av de stora skador de orsakar på jordbruket. Arten utrotades under slutet av 1600-talet och återintroducerades under geografiskt kontrollerade former under 1700-talet på Öland. Det var dock bara en kort period. Arten utrotades igen på grund av de stora

skador vildsvinen orsakade på jordbruket. Från 1800-talet och fram till slutet av 1980-talet, innan beslutet att låta vildsvin förekomma i det fria, var det endast tillåtet att hålla vildsvin i särskilda hägn.

Beslutet att låta vildsvinen förekomma i vilda populationer fattades efter konstaterande att det inte fungerat att hålla vildsvinen i vilthägn. Rymningar hade förekommit under en längre tid och från 1970-talet var vildsvinsstammen i praktiken redan återetablerad i vilda populationer.¹⁸² Vid tidpunkten för beslutet fanns det enligt en rapport från Naturvårdsverket mellan 75–125 vildsvin i Stockholms län och ett mindre antal djur i Södermanland, Östergötland och Kristianstads län. Detta var, redan då, fler djur än vad det tidigare beslutet som antogs av riksdagen år 1981 medgav. Enligt det beslutet skulle endast 50–100 vildsvin tillåtas, och endast i stockholmstrakten. I övriga landet skulle vildsvinen utrotas.¹⁸³

Beslutet att definiera vildsvinen som naturligt förekommande i Sverige var kontroversiell. Av naturliga skäl var de näringar som var de som skulle komma att drabbas av skador av vildsvin inte positiva till beslutet, medan de intressen som inte bär någon kostnad eller ansvar för vildsvinen var positiva.¹⁸⁴ Det kan även noteras att flera länsstyrelser också var kritiska och befarade att vildsvinen inte skulle gå att kontrollera och att stora skador skulle komma att följa av beslutet. Trots att ett stort antal remissinstanser påtalat att det förelåg risker för skador på jordbruket och trots att flera remissinstanser kritiserat de föreslagna ersättningsbestämmelserna för att inte vara tillfredsställande, ansåg alltså utredaren att vildsvin var ett positivt tillskott till den svenska faunan.

Såhär i efterhand är det lätt att konstatera att de skäl som anges som grund för utredarens förslag och antagande att det visst skulle gå bra att låta vildsvinen föröka sig i Sverige – om än i kontrollerade former – inte överensstämmer med verkligheten. Utredaren gjorde följande antaganden: 1) sjukdomsspridning eller smittspridning kan inte antas utgöra ett skäl mot att tillåta vildsvin, 2) vildsvinen kan inte antas vara en särskilt svårbemästrad skaderisk för jordbruket, 3) de undersökningar om stora skador på jordbruket som utredaren lutade sig på omfattade huvudsakligen arrenderade marker. Eftersom arrendatorer inte kunde minska skadorna genom att öka jakttrycket, och då utredaren antog

181) Prop. 1986/87:58 s. 113.

182) SOU 2014:54 s. 46.

183) Prop. 1986/87:58 s. 112.

184) Se prop. 1986/87:58 s. 112 f., samt SOU 2014:54 s. 46.

att detta förhållande inte kunde antas vara en typisk bild av jordbrukare, menade utredaren att det inte kunde antas föreligga några hinder mot att minska skador genom att öka jakttryck. Därutöver anförde utredaren 4) att jakt av vildsvin borde vara av stort intresse för jägare och att det om det, mot förmodan, skulle uppstå problem så har 5) myndigheterna möjlighet att besluta om nödvändig jakt.¹⁸⁵

Vildsvin betraktas idag som ett av de vilda djur som orsakar störst samhällsproblem. Omfattningen av skador som orsakas av vildsvin är mycket stor och antalet trafikolyckor är uppe på en rekordhög nivå. Genom en jämförelse med andra nordiska länder kan konstateras att en effektiv jakt med målsättning att decimera vildsvinsstammarna kan bidra till stor samhällsnytta. Trafikolyckor orsakade av vildsvin är t.ex. ett mycket stort problem i Sverige som har en stor och snabbt växande vildsvinsstam. År 2020 rapporterades drygt 7 000 trafikolyckor med vildsvin på det svenska vägnätet och 450 vildsvinsorsakade olyckor registrerades på det svenska järnvägsnätet. Dessa siffror är mycket höga ur en nordisk kontext. Finland har sedan år 2017 inte något år rapporterat fler än 50 trafikolyckor med vildsvin. I Norge har det högsta antalet vildsvinsolyckor i trafiken under samma tidsperiod varit 11 st. Danmark, som medvetet har arbetat för att eliminera vildsvinen rapporterar inga trafikolyckor med vildsvin.¹⁸⁶

Det föreligger sammantaget anledning att återuppta frågan om vildsvinen ska tillåtas hållas frilevande inom landet. Vildsvin anses idag i flera länder vara en allvarligt skadegörande art som helst inte ska förekomma frilevande. Vildsvin betraktas till exempel som en oönskad art i både Norge och Danmark. Båda dessa länder anser andra länders jämförelsevis avslappande attityd till vildsvin utgöra stora problem. Danmark har till och med satt upp viltstängsel längs med landets gräns mot Tyskland för att förhindra stor invandring av vildsvin från Tyskland. I Norge är det största problemet invandring av vildsvin från den svenska sidan av gränsen.

Utred möjlig användning av skottpeng

Bekämpande av allvarligt skadegörande arter, som till exempel vildsvin, genom aktiva jaktåtgärder kan vara mycket

arbets- och tidskrävande. Under situationer då en viss art förekommer i så stora stammar att jägarna inte kan bedriva jakt i den omfattning som krävs med enbart frivilliga insatser kan det krävas att staten går in med såväl finansiella resurser för att betala för jakt och efterhantering av skjutet vilt efter jakt.

En möjlig åtgärd är att införa skottpeng för att motivera jägare till att ta sig an de stora insatser som krävs för att allvarligt skadegörande arter ska kunna bekämpas. I Sverige har vi ännu inget system för skottpeng avseende någon art. Diskussioner om införande av skottpeng för att effektivisera jakt på mårhund, som är klassificerad som invasiv art, har förts tidigare. Än så länge används dock andra metoder. Mårhundens bekämpas med framgång genom att jakt får ske året runt och genom särskilda projekt med så kallade "judas-individer".¹⁸⁷

Vilka nödgärder som kan behöva sättas in för effektiv bekämpning av en invasiv eller allvarligt skadegörande art varierar dock. Av naturliga skäl kan inte samma nödgärder antas vara effektiva för att bekämpa arter med grundläggande skilda levnadssätt och reproduktionsförmåga. Även om mårhundens kunnat bekämpas effektivt med andra åtgärder än skottpeng medför inte det att skottpeng inte skulle kunna vara ett effektivt verktyg för andra arter.

Huruvida skottpeng kan antas utgöra ett verkningsfullt verktyg för att bekämpa vildsvin går i dagsläget inte att säga med säkerhet. Stöd för att skottpeng skulle kunna vara motiverat avseende just vildsvin har dock framförts i en studie av Gren m.fl.¹⁸⁸ Det vore önskvärt att det startas en utredning om möjlig framtida användning av skottpeng som nödgärd för att bekämpa vildsvin. Under de senaste åren har afrikansk svinpest (ASF) spridit sig i stora delar av Europa och det finns risk att sjukdomen även kommer till Sverige.

För närvarande pågår försök att stoppa spridning av afrikansk svinpest och skador av vildsvin genom införande av skottpeng i Thüringen i Tyskland. Projektet är finansierat fram till år 2023. Utfallet och effekten av Thüringens initiativ kan användas som stöd för utredningen.¹⁸⁹

185) Prop. 1986/87:58 s. 112 f.

186) Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 29 f.

187) Judas-individer är ensamma vuxna djur som fångas sin och förses med GPS-sändare. De släpps sedan fria i syfte att de ska söka upp en partner.

När de hittat en partner spåras djuren genom sändaren och den nya partnern kan då fångas och avlivas.

188) Gren m.fl. Cost of wild boar to farmers in Sweden (2019) European Review of Agricultural Economics, s. 17.

189) Se förvaltningsföreskrift Anl. 1 och 2 (Nr 7.1.2.) Förderrichtlinie de Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zur Unterstützung der Jagdasübungsberechtigten und Jagdhundeführer bei der Durchführung vorbeugender Jagdmassnahmen gegen den Eintrag der Afrikanischen Schweinepest nach Thüringen (FR-ASP-JAGD). Ikraftträdande 1 januari 2021 och upphör den 30 april 2023, <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/forst-jagd-und-fischerei/jagd/asp>.

Ta bort viltförvaltningsdelegationernas rätt att fatta beslut

Viltförvaltningsdelegationer ska huvudsakligen fylla en stödjande funktion för länsstyrelserna i viltförvaltningen. Hur denna stödjande funktion används varierar i olika län. I vissa län har viltförvaltningsdelegationerna endast ett litet inflytande över viltförvaltningen. I andra län fattar viltförvaltningsdelegationerna beslut om älgutdelning och kan då ha ett påtagligt inflytande över jakten.

I grunden har viltförvaltningsdelegationer endast givits befogenhet att fatta beslut om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen. Beroende på hur denna beslutanderätt tolkas, kan dock viltförvaltningsdelegationernas roll och inverkan på enskilda markägares rådighet över marken och viltet, variera stort. Denna beslutanderätt kan anses särskilt problematisk om sammansättningen av ledamöter i viltförvaltningsdelegationen inte har tillräckliga kunskaper för att kunna fatta ett välavvägt informerat beslut. Det uppställs inga förkunskapskrav vare sig för att bli föreslagen eller att delta i viltförvaltningsdelegationens arbete

Viltförvaltningsdelegationernas befogenhet att fatta beslut om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen bör av grundläggande rättssäkerhetsskäl tas bort. Viltförvaltningsdelegationernas roll kan lämpligen justeras till att fylla motsvarande funktion som Skogsstyrelsens nationella sektorsråd.

- **Ändra viltförvaltningsdelegationernas uppgift till att uteslutande vara ett rådgivande organ till länsstyrelsen. Viltförvaltningsdelegationerna ska inte ha någon beslutanderätt.**

Viltförvaltningsdelegationerna som rådgivande organ

Synen på viltförvaltningsdelegationernas funktion, inflytande och legitimitet varierar stort beroende på var i landet man befinner sig och vem man frågar. Vissa menar att viltförvaltningsdelegationerna fungera bra och att de har ett bra inflytande i viltförvaltningen och utgör ett viktigt stöd i länsstyrelsernas arbete. Andra personer har helt andra upplevelser av viltförvaltningsdelegationernas inflytande och arbete. Viltförvaltningsdelegationerna beskrivs av dessa personer bland annat som alltför stora för att kunna skapa konstruktiva och konkreta planer.

En möjlig anledning till att upplevelsen av viltförvaltningsdelegationernas inflytande varierar i sådan utsträckning, kan vara att viltförvaltningens befogenhet att fatta beslut om övergripande riktlinjer enligt 3 § förordning om viltförvaltningsdelegationer tolkas på olika sätt av länsstyrelserna.

Bäst förefaller viltförvaltningsdelegationerna fungera när de i huvudsak används som ett rådgivande organ som markägare och jägare lägger fram ett gemensamt på förhand framtaget förslag till. Generellt förefaller det som att den avgörande faktorn för hur väl de fungerar vara hur sammansättningen av involverade personer ser ut, vilka kunskaper de besitter och hur stor skadesituationen är.

Kritik som kan anföras mot den sammansättning och det mandat som givits viltförvaltningsdelegationerna genom rätten att besluta om övergripande riktlinjer, är att de som är med och fattar beslut inte har något ansvar för de frågor de beslutar om. Viltförvaltningsdelegationer kan exempelvis bekräfta och besluta om älgutdelning i älgskötselområden. Om betestrycket är högt och den beslutade älgutdelningen inte medför att betestrycket minskar kan detta medföra att skogsägarna lider ekonomisk skada av beslutet.

Skogsägare är till exempel skyldiga enligt lag att återplantera träd. Vid högt betestryck kan det dock vara omöjligt att få nyplanteringar att etablera sig. Omfattande skador på nyplantering kan medföra att de inte uppnår krav på god tillväxt, vilket i sin tur kan medföra att skogsstyrelsen förelägger om ny återplantering vid hot om vite. Viteskostnaden kan vara kännbar, exempelvis har vite om 150 000 kr dömts ut för en skogsägare som inte återplanterat ett område om 78 ha.

Viltförvaltningsdelegationernas inflytande och beslutanderätt är problematisk. Med beaktande av att skogsägare har en lagstadgad skyldighet att återplantera skog måste de ges full rådighet över sin situation och möjlighet att påverka betestrycket. Att inte ge markägare full rådighet i denna fråga är i det närmaste oetiskt.

Av rättssäkerhetsskäl bör förvaltningsdelegationerna, liksom Skogsstyrelsens nationella sektorsråd, endast ha en rådgivande funktion. Skogsstyrelsens nationella sektorsråd har en liknande sammansättning av representanter som viltförvaltningsdelegationerna. I rådet sitter representanter från alla som är intresserade av skogen: skogsindustri, skogsägarorganisationer, miljöorganisationer, samer, friluftorganisationer, jägare, ornitologer m.fl. Den stora skillnaden mot viltförvaltningsdelegationerna är dock att Skogsstyrelsens nationella sektorsråd enbart utgör en plattform för kommunikation och utbyte av erfarenheter. Rådet fattar inga beslut.

Förbud utfodring i stödjande syfte och inför klar definition och reglering av åtling

Utfodring av vilt är som utgångspunkt tillåtet i Sverige. Utfodring kan vara positivt, exempelvis när det används som ett sätt att effektivisera och förenkla jakten. Utfodring av vilt orsakar dock även flera negativa effekter, exempelvis så har det konstaterats att utfodring leder till ökad djurtäthet, reproduktionstakt och risk för smittspridning. Därtill har utfodring konstaterats ha ett samband med skador på närliggande skog.

Den sammantagna effekten av utfodring kan inte antas vara positiv. Framförallt inte när det används i den omfattning och på det sätt som det gör idag. Utfodring av vilt sker under hela vegetationsperioden med syfte att stödja vilt och hålla populationerna uppe, samt i syfte att avleda viltet från jordbruksmarker. Utfodring i syfte att stödja viltet för att hålla stammarna stora kan inte betraktas som förenligt med god viltförvaltning.

För att nå en viltförvaltning, där antalet vilt är i balans med den naturliga fodertillgången, bör ett generellt förbud mot utfodring införas. Förbudet mot utfodring ska inte omfatta åtling. För att omfattande användning av åtling inte i praktiken ska kunna leda till att viltet inom ett visst område utfodras krävs även en tydligare avgränsning och definition av åtling.

■ **Förbud utfodring av klövvilt i stödjande syfte. Utfodring av klövvilt bör som utgångspunkt endast vara tillåtet under förutsättning att utfodring sker enligt tillstånd av länsstyrelsen och i syfte att underlätta inventering av viltstammar. Länsstyrelsen är ansvarig för att utfodringen sker med tillsyn.**

■ **Inför en klar definition och reglering av åtling. Definitionen ska klart ange**

- tillåtet foder,
- tillåten fodermängd,
- maximitid för hur länge åtling på en viss plats får användas,
- krav på bevakning av åtelplatsen, samt
- miniavstånd från åtelplats till väg och åker.

Utfodring av vilt i stor omfattning påverkar viltets överlevnads- och reproduktionsförmåga och ökar betesskador

Enligt nuvarande reglering av utfodring i 6 § jaktlagen får länsstyrelsen i enskilda fall besluta om förbud mot eller villkor för utfodring av vilt som inte hålls i hägn, om det behövs för att förebygga eller minska risken för trafikolyckor med vilt eller risken för att viltet orsakar allvarliga skador på egendom. Beslutet ska avse ett visst begränsat område och vara tidsbegränsat.

Utöver regleringen av under vilka förutsättningar länsstyrelsen får besluta om förbud mot utfodring finns även föreskrifter avseende foderhygien och anpassning av foder till olika viltarter. I praktiken uppfylls dock inte alltid kraven på vare sig foderhygien eller anpassning av foder till olika viltarter. Orsakerna till varför reglerna inte följs kan vara flera, möjligen har det att göra med en olycklig kombination av komplicerade regler och bristande tillsyn.

Utfodring som sker under vegetationsperioden är inte förenligt med god viltförvaltning.

Utfodring i stödjande syften används sedan flera år tillbaka året runt. Det vill säga även under den tid på året när naturen själv producerar foder.¹⁹⁰ Enligt en undersökning av SLU från år 2013 avseende jägares användning av utfodring, uppgav 55 % av jägarna att de utfodrade vilt. Kostnaden för utfodringen uppgick under samma tidsperiod uppskattningsvis till ca 340 miljoner kronor.¹⁹¹

Hur stor andel av jägarna som använder sig av utfodring varierar dock stort över landet. Utfodring är absolut vanligast i södra och mellersta Sverige. Högst noteringar gjordes i Kalmarregionen där ca 75 % av jägarna angav att de utfodrade vilt. Motsvarande procentandel i Västernorrland var ca 15 %. Även mängden foder som används varierar stort geografiskt. I Sörmland och Skåne uppgav jägarna att de använde i snitt ca 2 000 kg foder per jägare och år. Jämförelsevis angav jägare i Värmland att de använde i snitt ca 80 kg per jägare och år.

190) SOU 2014:54 s. 219.

191) SOU 2014:54 s. 115.



Enligt SLU:s undersökning angav tre fjärdedelar av de tillfrågade personerna, som utfodrar vilt, att de använde sig av utfodring för att öka överlevnad och reproduktion eller minska lidande. Utfodring i syfte att förenkla jakt utgjorde endast ett skäl för en tiondel av de svarande. Något större andel, ca 14 % av de svarande, angav att de utfodrade vilt för att minska skador.

En intressant iakttagelse som gjorts efter brevundersökningar som genomförts av SLU, är att jägare i stor utsträckning använder sig av utfodring för att gynna viltarter som redan är etablerade inom ett visst område. Jägarna angav generellt störst intresse för att gynna rådjur och dovhjort genom utfodring.

Den potentiella nyttan av utfodring uppväger inte riskerna

Även om utfodring till viss del kan antas vara effektiv i den meningen att den exempelvis förenklar jakten eller ökar

viltstammens överlevnad, visar forskningen inte att den totala nyttan av utfodring är positiv. Det finns ett antal rapporter som undersökt bland annat utfodringens effekter på populationsutveckling, reproduktionsförmåga, beteendeförändringar och förmåga att leda till skadebegränsning på jordbruk och skog.¹⁹² Enligt denna forskning förefaller det högst oklart om de önskade effekterna som kan följa av utfodring väger upp de många negativa bieffekter och systempåverkan som utfodringen bidrar till.

De eventuella positiva effekterna av utfodring, i form av minskad skada på skog och jordbruksmark är inte klarlagda. Befintlig forskning ger stöd för såväl skadeökningar som -minskningar samt helt utebliven effekt.¹⁹³ Teoretiskt bör utfodring kunna medföra minskat betestryck på närliggande skog och jordbruksmarker. Enligt olika studier kan särskilt vildsvin tillgodogöra sig så mycket som 30–40 % av sitt foderintag från utfodringsplatser.¹⁹⁴ Motsvarande minskning i bete på omgivningen borde kunna antas.

192) Se SOU 2014:54 s. 108 med där angivna källor.

193) Putman och Staines, Supplementary winter feeding of wild red deer *Cervus elaphus* in Europe and North America: Justifications, feeding practice and effectiveness, *Mammal Review* (2004) 34(34), s. 285-306.

194) Se SOU 2014:54 s. 113.

De mer långsiktiga effekterna av utfodringen pekar dock på att det potentiellt minskade betetrycket genom utfodring ett år, leder till en så pass stor ökning av antalet djur nästkommande år att nettoeffekten ändå blir negativ. För att undvika denna effekt föreligger skäl att anta att avskjutningen av vilt som utfodras, behöver ökas och anpassas både till den högre reproduktionstakten och överlevnadsgraden. Utfodring i avledande syfte har dock ansett medföra positiva effekter avseende minskning av skador från stora fåglar. Bäst effekt förefaller avledande utfodring ha, genom avsättande av så kallade viltåkrar, om det kombineras med samlade skrämmeinsatser och skydds jakt.

Det forskningen med relativt stor säkerhet kan påvisa är att utfodring kan medföra ökad djurtäthet och högre reproduktionstakt. Genom utfodringen skapas dels förutsättningar för fler djur att överleva de tuffa vintermånaderna, dels förbättrade förutsättningar för djurens ökningstakt genom att djur som utfodras blir köns mogna tidigare. De potentiella negativa effekter som har visats kunna följa av utfodring är många. Till exempel finns studier som visar att vilt som utfodras och vänjer sig vid utfodring riskerar att få försämrade förmåga att överleva på egen hand.¹⁹⁵ Det har även bland annat konstaterats att vissa vilt som blivit utfodrade på en plats kan förändra sitt naturliga beteende avseende sökande efter föda och återkomma till utfodringsplatser långt efter det att det inte längre finns något foder på platsen.¹⁹⁶

Andra negativa effekter av utfodring och större viltstammar är att det riskerar att öka smittspridning och parasiter i stammarna, medföra bieffekter på andra djurarter, samt ökade skador på närliggande skog.¹⁹⁷ Genom undersökningar har man t.ex. kunnat se samband mellan ökad barkflängning och utfodring av hjortar med fiberfattigt foder. Kronhjort har även konstaterats orsaka skador på unga granplantor som ligger i nära anslutning till utfodringsplatser.

Regleringen av utfodring behöver skärpas

Sammanfattningsvis föreligger skäl att åter igen se över reglerna om utfodring av vilt. De befogenheter som länsstyrelsen har enligt 6 § jaktlagen, är inte tillräckliga för att komma tillrätta med den omfattande utfodring som sker

året runt. Ur naturskyddssynpunkt och i jämförelse med befintliga regler avseende utfodring av hjortar i hägn så föreligger åtminstone starka skäl för att förbjuda utfodring under vegetationsperioden.¹⁹⁸

Stödjande utfodring som sker under vegetationsperioden är inte att betrakta som förenlig med god viltförvaltning.¹⁹⁹ Viltet styrs naturligt av tillgången till foder i skog och mark. Om stödjande utfodring behövs under växtperioden är detta ett klart tecken på att viltstammarna är för stora och att de orsakar ett för högt betetryck i naturen. I Tyskland drivs frågan om att förbjuda utfodring bland annat av olika naturskyddsföreningar och betraktas då som en fråga om djurskydd.²⁰⁰

Ur tillämpningssynpunkt och av de skäl som angetts ovan skulle ett generellt förbud vara att föredra. Det generella förbudet kompletteras lämpligen med en ventilbestämmelse som ger myndigheter, förslagsvis länsstyrelsen, befogenhet att vid särskilda omständigheter besluta om undantag mot förbudet. Ett sådant beslut bör endast kunna fattas om behovet att stödja en viss art är uppenbart och nödvändigt för att säkra stammens överlevnad.

En klar fördel med ett generellt förbud är att det medför mindre risk för tillämpningssvårigheter, eftersom all utfodring som sker utan tillstånd då är otillåten. För de få tillfällen när utfodring kan tänkas komma ifråga, kommer det även vara lättare att utöva erforderlig tillsyn över att god foderhygien upprätthålls och att fodret är anpassat till den aktuella viltarten. Genom ett generellt förbud mot utfodring av vilt bör det även klargöras att markägare och jakträttsinnehavare inte har någon skyldighet att utfodra vilt i stödjande syfte, lämpligen i 4 § jaktlagen.

Förbudet mot utfodring ska inte omfatta åtling. För att omfattande användning av åtling inte i praktiken ska kunna leda till att viltet inom ett visst område utfodras, krävs dock en tydligare avgränsning och definition av åtling. Definitionen ska klart ange vilken typ av foder som är tillåten, hur stor mängd foder som får användas, under hur lång tid åtel på en viss plats får användas samt att minsta avstånd från åtelplats till väg och åker anges. Därtill krävs att det uppställs krav på bevakning av åtelplatsen.

195) Putman, och Staines, Supplementary winter feeding of wild red deer *Cervus elaphus* in Europe and North America: Justifications, feeding practice and effectiveness, *Mammal Review* (2004) 34(34), s. 285-306.

196) Cellina, Effects of Supplemental feeding on the body condition and reproductive state of wild boar *Sus scrofa* in Luxembourg, PhD thesis, 2008, University of Sussex.

197) Se SOU 2014:54 s. 68, 112 och 114.

198) Se 8 § Statens jordbruksverks föreskrifter om hållande av dovhjort och kronhjort i vilthägn, SJVFS 2019:30, "Antalet djur i hägnet ska anpassas efter hägnets storlek och biotop. Under vegetationsperioden får inte fler djur hållas i ett hägn än att de får så mycket föda att deras normala tillväxt kan ske utan tillskotts-foder."

199) Det har till och med framhållits att den typen av utfodring inte bara är olämplig utan även oetisk, Se SOU 2014 :54 s. 221.

200) Se Bund Naturschutz in Bayern informiert: Jagd in Zeiten der Klimakrise – Wälder brauchen in der Klimakrise mehr Unterstützung durch die Jagd, tillgänglig via www.bund-naturschutz.de.

Öka kunskapen om viltstammarnas storlek och kostnader för skador i jordbruk

Ett av de absolut största problemen avseende statistiskt underlag och kunskap som är relevant för att förstå omfattningen av viltskador i landet och varför de uppstår är att det inte finns tillförlitlig statistik som visar hur stora viltstammarna är. De metoder som används idag kan ge en indikation på hur stammarna utvecklar sig och i bästa fall ett relativt mått på populationsstorlek.

Ett annat problem är att de beräkningar och statistiska uppgifter som finns avseende omfattning och kostnad av viltskador i jordbruket, i huvudsak är att betrakta som ungefärliga uppskattningar. Det saknas vetenskapligt säkerställda metoder för såväl skadeinventering som kostnadsberäkning inom jordbruket vilket medför att mörkertalen för kostnader antas vara mycket höga.

Två åtgärder kan vidtas för att förbättra kunskap och säkerställande av bättre statistik i dessa avseenden.

- **Ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en webbaserad klövviltsportal som samlar statistik och utgör ett lättillgängligt stöd för alla brukare. Norges nätbaserade databas Hjorteviltsregistret.no kan användas som modell att arbeta utifrån.**
- **Utvidga Naturvårdsverkets uppdrag att utveckla en standardiserad metod för att inventera skador i gröda orsakade av vildsvin till att även omfatta betesskador av annat klövvilt och av stora fåglar.**

Kunskap om viltskadornas negativa externa effekter

En utgångspunkt för viltförvaltningen är att den måste ta såväl viltets intäkter som kostnader i beaktande. Enligt denna utgångspunkt ska beslut om hur viltförvaltningen ska bedrivas och vilka mål som ska ställas upp, göras med beaktande av viltets intäkter och kostnader på en aggregerad samhällsnivå.²⁰¹ Denna grundinställning är i sig inte problematisk. I förhållande till uppnående av en samhällseffektiv användning av mark, och i detta fall även vilda djur

som vistas på markerna, bör rimligen samtliga relevanta aggregerade kostnader och intäkter tas i beaktande vid beslut om hur bästa möjliga markanvändning kan uppnås.

Problemet med grundinställningen är att den, åtminstone inte hittills, varit inriktad på att få kunskap om hur stora kostnaderna är samt vem eller vilka det är som bär dessa kostnader, för att sedan hitta ett sätt att skapa en bättre balans mellan de som bär kostnader och de som åtnjuter nytta och intäkter från viltet. Snarare har redogörelsen av viltets intäkter och kostnader använts för att påvisa att viltet är en viktig resurs som bidrar med samhällsnytta.

Användningen av beräkningar om viltets kostnader och intäkter på en aggregerad samhällsnivå är problematisk på två sätt. Den är för det första problematisk eftersom den som nyss nämnts inte fokuserar på det huvudsakliga problemet med viltets kostnader, att det är mycket ojämnt fördelat över samhället. Problemet är att det inte kostar de som har intresse av att viltstammarna är stora något att hålla viltstammarna upp i så höga nivåer som möjligt. Dessa personer och organisationer kan därmed vare sig på grund av ekonomiska incitament eller sett till egenintresset antas verka aktivt för att reducera stammarna och hålla skadorna och kostnaderna nere. Kostnaderna drabbar ju markägarna.

För det andra döljer en aggregerad redovisning av exempelvis jordbrukets kostnader för viltskador det faktum, att vissa jordbrukare drabbas mycket hårt av viltskador, eller att vissa skogsägare drabbas så hårt av viltbetetrycket att de inte har möjlighet att åstadkomma den återväxt som skogsägare enligt lag är skyldiga att uppfylla. I det följande redogörs för dessa båda problem separat i varsitt avsnitt.

Viltets ojämna fördelning av intäkt och kostnad – negativa externa effekter

Viltets kostnader är ojämnt fördelat geografiskt på grund av att viltbeståndens storlek varierar betydligt över olika områden, samt på grund av skillnader i landskapsförhållanden och viltets preferenser för exempelvis öppna jordbrukslandskap eller mellanbygder med insprängda skogspartier i åkerlandskapet. Viltets kostnader är även ojämnt fördelat ekonomiskt eftersom de som bär kostnaderna för viltet i många fall inte är samma personer som tillgodogör sig intäkter från viltet.

De kostnader som är direkt synbara och som realiserar omedelbart genom t.ex. produktionsbortfall och kostnader

201) Se t.ex. SOU 2014:54 s. 61 och 204.

för att vidta förebyggande åtgärder, bärs inom skogsbruk och jordbruk av markägare, samt inom rennäringen av renskötselrättshavare. Avseende de kostnader som viltet orsakar i trafiken återfinns kostnadsbärarna i hela samhället: privatpersoner som färdas med bil, åker tåg, är anhöriga till någon som skadas i en trafikolycka, yrkesförare, företag som är verksamma inom frakt, försäkringsbolag, staten myndigheter och kommuner.

Därutöver orsakar viltet andra kostnader för hela samhället som är långt svårare att mäta i beräkningsbara siffror. Vilt i stora populationer orsakar bland annat minskad biologisk mångfald samt ökad risk för smittspridning, både inom viltarter och till människor, boskap och husdjur.²⁰² Vilt i stora populationer orsakar även försämrad livskvalitet för individer: för personer som orsakas mycket merarbete och ekonomiskt trångmål på grund av viltskador, för människor som är rädda att vistas i skog på grund av risken att möta vildsvin, eller för de som drabbas av oro för sin egen och närståendes säkerhet vid färd på vägar.²⁰³

Kostnaden för dessa skador är av naturliga skäl mycket svår att fastställa. De utgör dock reella samhällskostnader och bör därmed tas i beaktande vid uppskattning av viltets kostnader och intäkter.

De huvudsakliga intäkterna från viltet tillfaller generellt sett andra än de som bär kostnaden. Intäkter av vilt tillfaller: markägare som kan upplåta jakträtter eller sälja kombinerade jakt och logi-paket, jägare som har möjlighet att sälja viltkött och företag som säljer viltfoder eller andra jaktrelaterade produkter som t.ex. vapen, jaktkläder och åtelkameror. Till viltets intäkter brukar även anges viltets naturliga bidrag till den biologiska mångfalden, jaktligt rekreationsvärde, jaktens kulturella värde samt värdet som många människor känner av vetskapen om att det finns vilt i skogarna och som även kan upplevas på nära håll under vistelser i skog och mark.

Med användning av ekonomisk terminologi orsakar viltförvaltningen idag negativa externa effekter. Att viltförvaltning, som inte förmår hålla balans mellan jord, skog, trafik och vilt, orsakar negativa externa effekter är väl känt. Problemet föreligger globalt i alla länder där viltpopulationerna inte är balanserade i förhållande till tillgängliga arealer och fodertillgång.²⁰⁴

Den universella ekonomiska lösningen för att jämna ut fördelningen av kostnader och intäkter i jämförbara

situationer är att internalisera den externa kostnaden. Vanliga åtgärder för att internalisera en extern kostnad är att beskatta eller avgiftsbelägga den kostnadsdrivande verksamhet som orsakar kostnader. Denna metod fungerar dock bara om det är en person eller verksamhet som orsakar kostnaden. Avseende viltskador är det ju ingen person utan en frilevande naturresurs som orsakar skador och kostnaden hamnar på enskilda. För att internalisera kostnaden för viltskador skulle någon part, som kan anses medverka till att skadan uppkommer, kunna identifieras och åläggas skyldighet att ersätta skadan. I Tyskland åläggs exempelvis jägare en skyldighet att betala böter om de inte når uppsatta avskjutningsmål och i Finland är staten ansvarig för att betala kostnader för viltbetesskador.

I Sverige föreligger enligt nuvarande reglering viss möjlighet till ersättning för viltskador. Ersättningsmöjligheten som ges genom reglerna gäller dock enbart arter som är fredade från jakt, och de medel som avsätts för att täcka alla inrapporterade skador räcker inte till. Att i större skala arbeta för att internalisera kostnader, genom exempelvis utökade möjligheter till statlig ersättning för skador inom skog och jordbruk, eller genom ett genom lag fastställt ersättningsansvar för jägare som inte förmår hålla skadenivåerna inom sitt jaktområde på en acceptabel nivå, är dock förmodligen inte en rimlig eller önskvärd väg att gå.

Att utöka statens ersättningsansvar för skador är dock ett möjligt alternativ som kan användas för att minska de externa kostnaderna. Finlands formalisering av statens ersättningsansvar genom ett uttryckligt och lagstadgat ansvar för de kostnader som viltet orsakar, skulle kunna användas som modell även i Sverige. Införande av ett sådant ansvar skulle utan tvekan göra kostnaderna mer tydliga för politiker och beslutsfattare. Det skulle därmed kunna ha en positiv inverkan på hur viltförvaltningen prioriteras i medelsfördelningen och i de berörda myndigheternas arbete.

Realistiskt sett föreligger dock förmodligen inte en rimlig möjlighet för staten att bekosta skadorna i den omfattning som de nu uppgår till. Som visat uppgår kostnaderna, och med en ökande trend, till åtskilliga miljarder varje år. Därtill är mörkertalet och de långsiktiga kostnaderna stora i flera avseenden. Att sätta in kraftfulla åtgärder för att minska viltstammarna och de negativa externa kostnaderna bör därför utgöra högsta prioritet.

202) Vildsvin kan t.ex. orsaka spridning av afrikansk svinpest, trikiner, rävskebba och salmonella, Bovin tuberkulos. se t.ex. Sönnegren, Aujeszky hos vildsvin kan drabba hundar, artikel i Jakt och jägare publicerad 2022-01-08, tillgänglig via www.jaktojagare.se/kategorier/utrikes/aujeszkys-hos-vildsvin-kan-drabba-hundar/

203) Se SOU 2014:54 s. 67.

204) Se t.ex. Rollins, Moral Hazard, Externalities, and Compensation for Crop Damages from Wildlife, *Journal of Environmental Economics And Management* (1996) 31, s. 368-386.

Redovisning av kostnader på aggregerad nivå blir missvisande

Genom redovisning av kostnader över regioner, eller landet som helhet, är det i huvudsak den genomsnittliga kostnaden som presenteras. Den genomsnittliga kostnaden är dock direkt missvisande avseende den skadliga effekten. Genom redovisning av genomsnittet slätas svansarna i statistiken ut. Markägare som har haft 80 % skador på sina marker och som därmed inte i någon mening kan säga ha möjlighet att bruka marken rationellt, slås exempelvis samman med markägare som inte har redovisat några skador. Resultatet kan då antyda att markägare generellt bär en procentuellt sett acceptabel, eller åtminstone inte uppenbart orimlig, kostnad för skador, trots att skadorna för enskilda verksamheter i sammanföringen påtagligt överskrider vad som skulle anses acceptabelt inom någon annan verksamhet. Det kan förmodas att det skulle väcka stor uppmärksamhet om den omfattning av skador som vissa jordbrukare och skogsägare drabbas av skulle föreligga inom andra näringar.

Inom vare sig skog eller lantbruk sprids kostnader för viltskador på ett proportionerligt sätt över en viss areal. Rapporter från SCB och forskningsstudier visar på att den beräknade totalkostnaden över ett visst område, inte på ett rättvisande sätt avspeglar hur stor påverkan viltskador har för enskilda lantbrukare. Eftersom det är vanligt att vissa lantbrukare inte rapporterar några skador alls, minskar detta ner helhetsbilden av hur allvarlig situationen är. Om till exempel den sammantagna skadan på gröda inom ett visst område uppgår till 13 % av den totala skadan inom jordbruket, kan detta rapporteras som en i förhållande till andra orsaker som väderpåverkan trivial omfattning.²⁰⁵ Om denna kostnad till huvudsaklig del härrör från skaderapport från ett fåtal lantbrukare inom den areal som kostnadsberäkningen avser, är förlusten för dessa lantbrukare dock förmodligen allt annat än trivial.

Att mäta kostnad på en aggregerad nivå och jämföra den med andra skador, som kan vara lika stora, kan förmodas orsaka en väldigt splittrad bild och upplevelse av skadorna för de som ska fatta beslut och för de jordbrukare som får bära hela bördan. I korthet föreligger en risk för att redovisningen av viltkostnader på samhällsnivå inte på ett tillräckligt tydligt sätt visar vilket akut problem viltskadorna utgör för många personer, som är verksamma inom de gröna näringarna.

Förbättra det statistiska underlaget för uppskattning av populationsstorlekar

Ett av de absolut största problemen avseende statistiskt underlag inom viltförvaltningen, är att det inte finns tillförlitlig statistik som visar hur stora viltstammarna är. De metoder som huvudsakligen idag används, kan ge en indikation på hur stammarna utvecklar sig och i bästa fall ett relativt mått på populationsstorlek. För att kunna skapa bättre beslutsunderlag behövs det dock inrättas en mer systematiskt och samordnad viltövervakning.

Ett sätt som visat sig framgångsrikt avseende beräkning av populationsstorlek är att använda inventering genom åtelkameror. Metoden kräver användning av ett större antal åtelkameror och sammanställning av beräkning av individer i en viss stam under ett visst tidsintervall. Genom användning av kompletterande metoder till inventering genom åtelkameror, kan det aktuella antalet djur i en viss population fastställas. Ökad användning av åtelkameror, som stöd i inventeringsarbetet av klövvilt, har tidigare förmodats kunna utgöra ett kostnadseffektivt redskap för att följa populationsutveckling av klövvilt.²⁰⁶

Kunskapen om hur stora viltstammarna är kan dock bli bättre under kommande år. Enligt regeringsbeslut ska Naturvårdsverket från och den 1 januari 2022 ansvara för att det utförs åtgärder som rör uppföljning och övervakning av viltstammarna, inklusive årliga sammanställningar av avskjutningsstatistik och uppskattning av vilttäthet för allt jaktbart vilt.²⁰⁷

Uppdraget är relevant och viktigt men det skulle kunna utökas och definieras något närmre. Till exempel är en viktig del i systematiseringsarbetet jaktobservationer och rapportering av jägare. För att underlätta rapportering och förande av statistik bör Naturvårdsverket ges i uppdrag att utveckla ett lättillgängligt system för både rapportering och förande av statistik. En bra förebild i detta avseende är de verktyg som utvecklats i Norge, Hjorteviltportalen och Hjorteviltregistret, samt apparna "Sett og skutt", samt "Fallvilt".²⁰⁸ Hjorteviltregistret är ett verktyg för att samla statistik, forskning och rapportering. Den är öppen och kan enkelt användas av jägare i fält med mobiltelefon.

Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att utveckla en webbaserad klövviltportal som samlar statistik och utgör ett stöd för alla brukare. Norges modell Hjorteviltregistret kan användas som modell att arbeta utifrån.

205) Se Fox m.fl. Agriculture and herbivorous waterfowl: a review of the scientific basis for improved management, Biol. Rev. 92 (2017), med där angivna källor, s. 865.

206) SOU 2014:54 s. 84.

207) Regeringsbeslut II 2, 2021-01-07, N2021/00013.

208) Tillgängliga via hjortevilt.no och hjorteviltregisteret.no.



Utveckla standardiserade metoder för att inventera viltskador i gröda

De beräkningar och statistiska uppgifter som finns avseende omfattning och kostnad av viltskador i jordbruket är i huvudsak att betrakta som ungefärliga uppskattningar. Det saknas vetenskapligt säkerställda metoder för såväl skadeinventering som kostnadsberäkning inom jordbruket. Denna brist är allmänt känd och den har åtminstone delvis nyligen uppmärksammats av regeringen. Enligt Naturvårdsverkets regleringsbrev för budgetåret 2022 ska myndigheten utveckla en standardiserad metod för att inventera skador i gröda orsakade av vildsvin utifrån svenska förhållanden.²⁰⁹ Uppdraget ska slutredovisas till Näringsdepartementet senast den 15 oktober 2024.

Anledningen till att uppdraget har begränsats till att endast omfatta skador av vildsvin är förmodligen att vildsvin är den art som har konstaterats orsaka störst skador i jord-

bruket. Vildsvinsskadornas stora omfattning och påtagliga kostnad för jordbruket har ansetts utgöra skäl att hantera dem separat. Avsikten är att möjliggöra att vildsvinsskador kan identifieras och särskiljas från andra viltskador samt registreras och kvantifieras som just vildsvinsskador. Rekommenderade särskilda kännetecken att använda sig av för dessa syften är spårstämplar för arten typiska viltväxlar, bökskador, träck, lergölar eller vildsvinsbon för kultingar byggda av suggor.²¹⁰

Även om det förstås är positivt att Naturvårdsverket givits i uppdrag att utveckla ett verktyg som kommer kunna användas till att inventera och bedöma kostnad av vildsvinsskador, kvarstår behovet av att kunna göra motsvarande inventering och beräkning av kostnad för alla andra viltbetesskador.

209) Regeringsbeslut 23, 2021-12-22, M2021/01846 m.fl.

210) Vildsvin i de Nordiska länderna (2021) Nordiska Ministerrådet, s. 26.

Bidrag och medel ur viltvårdsfonden behöver prioriteras till fler frågor

Naturvårdsverket fattar beslut om tilldelning av bidrag och medel ur viltvårdsfonden till bland annat olika utrednings- och forskningsprojekt. Att Naturvårdsverket fattar beslut om hur medlen ska användas styr naturligt medlen till att ökad kunskap om frågor som faller inom ramen för Naturvårdsverkets uppdrag.

Myndighetens befogenhet och beslutsfattande begränsas och definieras genom regeringsuppdraget, och eftersom Naturvårdsverkets huvudsakliga uppgift har definierats utifrån ett miljömässigt bevarandeperspektiv, medför detta att myndigheten kan förmodas prioritera forskningsmedel till forskningsprojekt som leder till ökad kunskap inom ramen för detta uppdrag.

En följd av denna medelsfördelning är att viltforskningen inte kan förväntas styras mot att öka kunskapen om viltförvaltningen i syfte att nå bättre kunskap också om andra viktiga samhällsliga mål. Även om Naturvårdsverket som central viltförvaltningsmyndighet har ett övergripande ansvar för att ta jordbrukar- och skogsägarintressen i beaktande och samarbeta med berörda myndigheter, ingår det inte i Naturvårdsverkets uppdrag enligt regleringsbrevet att uppnå uttryckliga mål om exempelvis ökad livsmedelsproduktion, förbättrad skoglig tillväxt eller ökad trafiksäkerhet.

Fördelning av medel ur jaktvårdsfonden bör kunna riktas till forskning som ökar kunskapen om jordbrukets och skogsbrukets förutsättningar samt om trafiksäkerheten. För att det ska vara möjligt krävs ändringar i jaktlagen och ett utökat uppdrag för Naturvårdsverket, att genom viltförvaltningen även ta ansvar för uppfyllande av livsmedelsproduktionsmål, skogspolitiska mål samt ökad trafiksäkerhet.

För att bidrag och medel ur viltvårdsfonden ska kunna prioriteras till frågor om viltets påverkan på uppnående av exempelvis livsmedels- och skogsproduktionsmål behövs ingen särskild åtgärd vidtas. Målet kan uppnås genom vidtagande av tidigare angivna förslag att ändra jaktlagen och att genom Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Trafikverket ges ett formellt gemensamt ansvar för viltförvaltningen.

Generellt stort behov av ökad kunskap

Behovet av ökad kunskap och statistiskt underlag är generellt stort. Till exempel behövs bättre kunskap om kostnad och effekt av användning av preventiva åtgärder för att minska skador från stora fåglar, liksom om användning av moderna verktyg för att skrämja bort fåglar från åkrar, eller att bespruta fält med illasmakande medel för att minska grödornas attraktivitet som bete.²¹¹ Andra områden inom vilka den sammantagna nyttan av olika skadeförebyggande åtgärder behöver utredas mer, är exempelvis infrastrukturprojekt som omfattar viltpassager över och under vägar, kostnad och beräknad nytta av att sätta upp och underhålla viltstängsel runt åkrar, känsliga skogar eller vägar.

Vissa säkerhetsåtgärder, som infrastrukturåtgärder i form av viltpassager över eller under trafikerade vägar, kräver naturligen omfattande arbete, projektering och planering, och är därmed kostsamma. Säkerhetsåtgärder som viltpassager och viltstängsel kan vara mycket effektiva och av den anledningen motiverade trots hög kostnad. Det är dock viktigt att effekten av alla typer av åtgärder, även de verkligt effektiva, på ett konkret sätt kan mätas och värderas i förhållande till nyttan av att sätta in åtgärden.

Ett annat exempel på område inom vilket det föreligger behov av ökad kunskap är hur viltskadorna omfattning påverkar jordbrukares psykosociala situation. Den skada som viltet orsakar Sveriges lantbrukare och skogsägare årligen, framkommer huvudsakligen genom rapporter om beräknad skördeförlost, kostnad för återplantering och förebyggande åtgärder. För de lantbrukare som drabbas värst ekonomiskt handlar viltskadornas omfattning dock med stor sannolikhet inte huvudsakligen om en förlust räknad i kronor och ören. Allt fler lantbrukare drabbas av stressrelaterade sjukdomar, saknar framtidstro eller överväger att avsluta sin verksamhet. Viltskador utgör en faktor i denna problematik och det behövs ökad kunskap om omfattningen av denna påverkan och hur den kommer till uttryck.

Det behövs sammantaget forskning om hur de kraftigt ökande viltskadorna påverkar individernas möjlighet att bedriva sin näringsverksamhet med rimlig avkastning, deras framtidstro och psykiska mående.²¹² Utan jordbrukare kommer Sverige inte ha möjlighet att upprätthålla livsmedelsproduktionen. Jordbrukarnas situation och såväl faktisk som upplevd möjlighet att bedriva sin verksamhet vidare, är därmed av mycket stor samhällslig vikt.

211) Se Fox m.fl. Agriculture and herbivorous waterfowl: a review of the scientific basis for improved management, Biol. Rev. 92 (2017), s. 871.

212) Behov av forskning om de sociologiska faktorerna som driver konflikt om viltskador har påtalats bland annat av Fox m.fl. Agriculture and herbivorous waterfowl: a review of the scientific basis for improved management, Biol. Rev. 92 (2017), s. 871.

Utöver behov om bättre kunskap som redan nämnts saknas vidare exempelvis: sammanställd statistik avseende viltets totala samhällskostnader, kostnad för maskinskador på jordbruksmaskiner, kostnad för förebyggande åtgärder som vidtas av jordbrukare, långsiktiga samhällsliga kostnader för negativ påverkan på den biologiska mångfalden och kunskap om relationen mellan ekonomisk kostnad och nytta av olika typer av preventiva åtgärder. För att forskning om dessa och andra viktiga faktorer som inte uppräknats här krävs att det finns tillgängliga finansiella medel och att de prioriteras till dessa frågor.

Bidrag och medel ur viltvårdsfonden prioriteras till frågor som faller inom Naturvårdsverkets uppdrag

Viltvårdsavgifter som jägare betalar in till Naturvårdsverket för att få jaktkort samlas i viltvårdsfonden. Regeringen fattar beslut om hur medel i viltvårdsfonden ska fördelas. Ansvar att prioritera och fördela medel delegeras dock i enlighet med förordningen om vissa bidrag ur viltvårdsfonden till huvudsaklig del till Naturvårdsverket.

Markägare, arrendatorer och trafiksäkerhetsintressen har historiskt sett inte haft något reellt inflytande över hur medlen ur den statliga viltvårdsfonden används. Ett skäl till detta är att Naturvårdsverket beslutat och beslutar om hur bidrag och medel ur viltvårdsfonden ska fördelas. Utgångspunkten för den nuvarande fördelningen av bidrag enligt förordningen om vissa bidrag ur viltvårdsfonden är att Naturvårdsverket ska fördela bidrag till organisationer eller enstaka projekt som bidrar till främjande av viltvården eller andra liknande ändamål som är förenliga med jaktlagen.²¹³

Naturvårdsverkets fördelning av medel ur viltvårdsfonden har historiskt sett huvudsakligen baserats på delegeringen av det operativa ansvaret för jakten till Jägarförbundet. Sedan år 1938 har regeringen årligen givits Svenska Jägarförbundet ett allmänt uppdrag att "leda delar av den praktiska viltvården och jakten i landet". Svenska Jägarförbundet har i enlighet med det delegerade operativa uppdraget varit och är alltjämt den organisation som får den största andelen av medlen ur jaktvårdsfonden.²¹⁴

Utöver fördelning av bidrag och medel till Svenska Jägarförbundet har medel ur fonden tidigare avsatts till forskning, Statens veterinärmedicinska anstalt, Naturskyddsföreningen, Polismyndigheten och länsstyrelserna. Även andra organisationer har tidigare påtalats som värddiga medel ur fonden. Exempelvis Världsnaturfonden och Sveriges Ornitologiska Förening.²¹⁵

Det faktum att Naturvårdsverket fattar beslut om tilldelning av medel ur viltvårdsfonden styr naturligt medlen till att ökad kunskap om frågor som faller inom ramen för Naturvårdsverkets uppdrag. Myndighetens befogenhet och beslutsfattande begränsas och definieras genom regeringsuppdraget, och eftersom Naturvårdsverkets huvudsakliga uppgift har definierats utifrån ett miljömässigt bevarandeperspektiv medför detta att myndigheten formellt och i enlighet med såväl regeringsuppdraget som förordningen om bidrag ur viltvårdsfonden, kan förmodas prioritera forskningsmedel till forskningsprojekt som leder till ökad kunskap inom ramen för detta uppdrag. I naturvårdsverkets viltforskningsstrategi för år 2022-2029 anges uttryckligen att den anger prioriteringarna för kommande års forskningsfinansiering.²¹⁶

Följden av denna ansvarsfördelning är dock att viltforskningen inte kan förväntas styras mot att öka kunskapen om hur viltförvaltningen bör hanteras i syfte att nå exempelvis uppställda livsmedels- eller skogsproduktionsmål. Även om Naturvårdsverket som central förvaltningsmyndighet har ett övergripande ansvar för att ta jordbrukar- och skogsägarintressen i beaktande och samarbeta med berörda myndigheter, ingår det inte i Naturvårdsverkets uppdrag enligt regleringsbrevet att uppnå uttryckliga mål om exempelvis ökad livsmedelsproduktion, förbättrad skoglig tillväxt eller ökad trafiksäkerhet.

Ökad kunskap om miljö- och bevarandefrågor inom viltförvaltningen ska prioriteras högt. Miljö- och bevarandemål bör dock inte under rådande omständigheter vara högst prioriterade vad gäller behov av ökad kunskap och forskning om hållbar viltförvaltning. Eftersom det största problemet med viltförvaltningen idag är att stammarna är för stora, både för sitt eget bästa och för samhället i allmänhet, bör medel ur jaktvårdsfonden prioriteras för forskningsprojekt som fokuserar på ökad kunskap om vilka förutsättningar som styr och påverkar uppnående av fler samhällsliga ändamål än de Naturvårdsverket ansvarar för.

Det föreligger idag två hinder mot att medel ur viltvårdsfonden prioriteras för dessa ändamål. Det ena är att viltvårdsfondens medel ska fördelas i enlighet med syftet med jaktlagen och att nuvarande jaktlag prioriterar bevarandemålet och vård av vilt i syfte att uppnå starka stammar. Det andra är att Naturvårdsverket är ensam ansvarig myndighet för fördelning av medel och att prioritering mellan olika projekt av den anledningen kan förmodas styras av myndighetens egna uppdrag.

213) 3, 13 och 14 §§ Förordning (2021:12) om vissa bidrag ur viltvårdsfonden.

214) Det offentliga uppdraget att ta det operativa ansvaret för jakten är numera konkurrensutsatt och omfattas av regler om offentlig upphandling. Svenska Jägarförbundet är dock den enda organisation som tilldelats operativt ansvar. Efter regeringens beslut år 2021 om att Naturvårdsverket ska iakttä upphandlingsregler för att se till att vissa jaktvårdsåtgärder utförs har Svenska Jägarförbundet vunnit alla upphandlingar. Svenska Jägarförbundet är därmed alltjämt ansvarig för uppfyllande av samtliga upphandlade tjänster och tilldelas medel i enlighet med uppdraget. Se Naturvårdsverkets hemsida, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/jakt-och-vilt/sa-anvands-viltvardsavgiften>.

215) Se Prop. 1999/2000:73 s. 75–77. Under år 2021 lämnades bidrag i bidragsstorleksordning till Svenska Jägarförbundet (52 250 000 kr), Naturvårdsverket (39 660 229 kr), Statens veterinärmedicinska anstalt (5 000 000 kr) länsstyrelser (722 075 kr) och polismyndigheter (374 057 kr). År 2020 tilldelades även Jägarnas Riksförbund medel uppgående till 7 502 295 kr och Svenska Naturskyddsföreningen 425 000 kr, viltvårdsfondens bokslut 2021. Tillgänglig via kammarkollegiet.se.

216) Naturvårdsverkets Strategi för svensk viltförvaltning 2022–2029, s. 19.

Utred förutsättningar för att införa krav på omfattande jaktverksamhet bedrivs i vilthägn

Jakt bedrivs idag på två sätt. Jakt bedrivs i sedvanlig traditionell form av jägare som känner markerna och viltet väl och som bedriver aktiv viltförvaltning året runt genom planering och observation samt gemensamma jaktinsatser. Jakt bedrivs dock också i ökande omfattning i en ren näringsverksamhetsbetingad kontext, genom försäljning av enstaka jakttillfällen. Jägaren kallas i dessa sammanhang för kund och kundens nöjdhet med sin individuella jaktupplevelse, samt eventuella kombinationer med andra erbjudanden om exempelvis kost och logi, är fokus för jaktverksamheten.

Viltförvaltningen på vissa fastigheter, som används för omfattande jaktverksamhet, kan betraktas som en form av semi-domesticerad vilthållning för produktion av jaktmöjligheter och viltkött. Verksamheten möjliggörs genom omfattande utfodring året om. Bedrivande av näringsbetingad jakt i denna form kan påverka omgivningen negativt och det kan ifrågasättas om den kan anses förenlig med grundläggande markanvändningsprinciper.

Eftersom omfattande näringsbetingad jaktverksamhet kan ha betydande påverkan på omgivningen kan det finnas skäl att utreda behov av att införa krav på anmälan om ändrad markanvändning och tillstånd för sådan verksamhet. De problem som uppstår genom omfattande utfodring av vilt och semi-domesticerad vilthållning skulle dock inte föreligga om utfodring inte var tillåtet. En prioriterad åtgärd, före införande av en ny markanvändningskategori, bör därför vara att förbjuda utfodring. En annan möjlig åtgärd och anpassning till samtida önskemål om att kunna erbjuda enstaka jakttillfällen och jaktpaket, är att samtidigt utveckla och formalisera möjligheten att sälja jaktupplevelser i hägn.

- **Utred närmare förutsättningar för att införa krav på att viss näringsbetingad jaktverksamhet måste bedrivas i vilthägn.**

Skilja mellan viltförvaltning, jaktverksamhet och viltköttproduktion

Vilt förekommer både frilevande i naturen och i vilthägn. Viltstammar som hålls i hägn kan göra det antingen som en form av viltvård, ett skydd av stammar som är särskilt skyddsvärda och som behöver stärkas, eller som en form av viltköttproduktion. Viltstammar hålls även semi-domesticerade i stora frilevande stammar på vissa geografiska områden för att skapa goda jaktupplevelser. Stammarna hålls avsiktligt stora och livskraftiga samt geografiskt samlade genom planerad avskjutning och kontinuerlig utfodring året om.

Viltförvaltning som har till syfte att skapa stora frilevande stammar som kan användas för försäljning av jaktupplevelser, kan beskrivas som en alternativ form av köttproduktion. Beskrivningen har till exempel används avseende semi-domesticerad frilevande dovhjort som kan förekomma i stammar som uppgår till 300–400 individer per 1000 ha.²¹⁷

Den ökande omfattningen försäljning av enstaka jaktupplevelser, och den anpassning av markanvändning och viltförvaltning till denna kommersiella form av jakt som sker på många fastigheter idag, utgör skäl att göra åtskillnad mellan olika former av viltförvaltning ur markanvändningshänseende. Exempelvis genom att skilja mellan traditionell viltförvaltning och viltförvaltning med utpräglat verksamhetssyfte. Ändrad riktning för jakten och därmed även användningen av stora arealer mark, kan medföra stor omgivningspåverkan i form av såväl ökade skador på gröda och skog som ökade kostnader för återplantering, förebyggande åtgärder för att minska viltbetesskador m.m.

Så som jakt bedrivs på vissa marker idag finns det skäl att se över möjligheten att närmare reglera såväl markanvändningen som formerna och krav på tillstånd för verksamhetsdriven jakt. I Sverige kan som huvudregel sägas att äganderätten till mark inte inrymmer en befogenhet att förändra pågående markanvändning. Grundprincipen är istället att ändrad markanvändning, som kan medföra omgivningspåverkan, kräver prövning och medgivande av domstol eller förvaltningsmyndighet. Genom tillskapande av en ny kategori av markanvändning skulle myndigheter, samt berörda fastighetsägare och verksamheter, ges möjlighet att framföra sina synpunkter innan en fastighetsägare ändrar brukandet av marken till omfattande jaktverksamhet.

217) SOU 2014:54 s. 69.

För myndigheter innebär införande av en särskild markanvändningskategori för omfattande jakt, att de ska ges tillfälle att bedöma lämpligheten i att den aktuella markanvändningen utökas eller ändras, från exempelvis skog- och jordbruk.²¹⁸ Det innebär även bland annat att behörig myndighet har möjlighet att ingripa och begära om rättelse om otillåten användning sker.

Krav på ansökan om ändrad markanvändning och anmälningsskyldighet för viss jaktverksamhet, skulle även medföra ett förtydligande av vad som rimligen kan behöva tålas av andra. De problem som uppstår genom omfattande utfodring av vilt och semi-domesticerad vilthållning, som sker i syfte att sälja jaktupplevelser och viltkött, skulle dock inte föreligga om utfodring inte var tillåtet. En prioriterad åtgärd, före införande av en ny markanvändningskategori, bör därför vara att förbjuda utfodring.

Utveckla och införa krav på att omfattande jakt bedrivs i hägn

En annan möjlig anpassning till den pågående kommersialiseringen av jakten är att utveckla och formalisera möjligheten att sälja jaktupplevelser i hägn. Denna form av jakt betraktas inte som en rimlig eller "fin" form av många jägare.

För kategorin jägare som har huvudsakligt fokus på sin individuella jaktupplevelse kan dock formen tänkas växa i popularitet.²¹⁹

Genom att utveckla och eventuellt införa krav på att omfattande jakt, som bedrivs för kommersiella verksamhetsändamål och försäljning av jaktupplevelser, ska bedrivas i hägn, kan flera positiva synergieffekter uppstå. Jakt som bedrivs i hägn omfattas för det första av de regler och krav på djurskydd och god djurhållning som i övrigt uppställs för vilthägn. Jakt i hägn skulle vidare kunna användas för att bedriva effektiv vidareutbildning av jägare och som en möjlighet för jägare som inte varit aktiva under en längre tid gå "fadderrundor" med erfarna och professionella jägare som lärare.

En ytterligare positiv aspekt, som skulle kunna följa av ett krav på att omfattande jaktverksamhet ska bedrivas i hägn, är att det blir möjligt att göra skillnad på olika former av jakt. Det kan bli lättare för jägarorganisationerna att inom jägarkåren skapa bred förståelse för att syftet med jakt på frilevande vilt är att uppnå samhällliga mål. De jägare, som önskar att det ska finnas stora viltstammar för att de ska kunna skjuta mycket vilt, kan då hänvisas till köp av jakt i hägn.



218) Om de grundläggande formerna för tillstånd och användning, se Ekbäck, P, Rätten att ansöka om ändrad markanvändning — en studie av rådgivningskrav inom fastighetsrätten, SvJT 2009, s. 929–945.

219) Artikel via www.jaktjournalen.se/jakt-i-hagn-popularast-bland-storstadsnara-jagare/, publicerad den 14 april 2015.

Inrikta viltrafiksäkerheten på mindre omfattande och kostnadseffektiva åtgärder

Antalet trafikolyckor med vilt har ökat under lång period och fortsätter att öka i takt med stammarnas utveckling. Arbetet med och prioriteringen av att minska antalet trafikolyckor med vilt förefaller dock inte följa samma utveckling. Tvärtom sker vidtagande av säkerhetsåtgärder för att minska risken för trafikskador med vilt i mindre utsträckning än tidigare. I förhållande till de finansiella medel som avsätts för att förbättra infrastrukturen för tågtrafik förefaller det därtill finnas utrymme för att prioritera upp trafiksäkerheten för både vilt och människor.

Oavsett möjlighet att öka antalet åtgärder och utgifterna för viltrafiksäkerhet bör den högst prioriterade åtgärden för att minska trafikolyckor med vilt vara att hålla stammarna nere. Ur effektivitets- och kostnadssynpunkt bör detta vara den mest samhällsekonomiska åtgärd som kan vidtas. Men även om stammarna hålls nere kommer risken för viltolyckor inte kunna reduceras helt. Några förslag på mindre ingripande åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska risken för viltolyckor i trafiken på ett kostnadseffektivt sätt är följande.

- **Inför krav på att mer trafikerade vägar ska vara röjda från buskage och sly inom ett avstånd om 10 meter. Säkerställ att eventuella inskränkningar kravet utgör på pågående markanvändning kompenseras genom ersättning.**
- **Inför krav på viltinventering och komplettering av viltsäkerhetsåtgärder genom uppförande av viltstängsel på de mest drabbade sträckorna inför anläggande av 2+1 vägar.**

Låg politisk prioritering av viltsäkerhet och skydd mot viltolyckor

Antalet trafikolyckor med vilt har ökat under lång period och de fortsätter att öka i takt med stammarnas utveckling. Enligt Trafikverket kan det växande antalet trafikolyckor inte förklaras av trafikökning, eftersom antalet trafikolyckor med vilt och ren med god marginal överstiger trafikökningen.²²⁰ Ett annat problem, som Trafikverket noterat, är att vidtagande av säkerhetsåtgärder för att minska risken för trafikskador med vilt sker i mindre utsträckning än tidigare.²²¹

Det kan finnas fler anledningar till att de säkerhetshöjande åtgärderna avseende vilt blir färre. En förklaring kan vara att regeringen under ett antal år haft ett ökat fokus på att minska bil- och lastbilstrafik och transporter och att istället prioritera tågtrafiken av miljöskäl. Trafikverkets medel går, i enlighet med regeringsinstruktionen, därmed i högre utsträckning till att förbättra tågtrafik och andra tågrelaterade säkerhetsfrågor än till att förbättra väginfrastrukturen och säkerhet för biltrafikanter.²²²

Ett annat möjligt skäl till att viltolyckorna inte prioriteras så högt är att antalet dödsolyckor som involverar vilt har minskat under den senaste tioårsperioden. Skälet till att dödsolyckorna minskat är förmodligen att älgstammen har reducerats och att det är kollisioner med älg som orsakar flest dödsolyckor. Det har även satts upp viltstängsel under det senaste decenniet längs många vägar vilket också gett positiva effekter. Att dödsolyckor med vilt har minskat är naturligtvis mycket positivt.

Användning av viltstängsel på särskilt olycksdrabbade sträckor

Det finns flera möjliga åtgärder som används och som har en god effekt på att möjliggöra säkra passager över vägar för vilt. Exempel på åtgärder som kan vidtas är viltstängsel som styr djuren till ställen där de kan passera väg eller järnväg på ett säkrare sätt. Ett annat exempel är användning av metoder som kan varna eller skrämja bort djur från farliga platser.

Det finns även automatiska skrämmsystem som kan mota bort djuren från vägen om det är bilar i närheten när viltet försöker passera. Ett annat viktigt verktyg för att upp-

220) Trafikverkets Rapport 2022:11, s. 36.

221) Trafikverkets Rapport 2022:11, s. 36.

222) Jfr. t.ex. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Trafikverket, väginvesteringar (ram) 4 943 464 kr Och järnvägsinvesteringar (ram) 13 097 782 kr) med Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Trafikverket, (väginvesteringar (ram) 5 425 539 kr, järnvägsinvesteringar (ram) 8 404 758 kr.

nå kostnadseffektiva anpassningsåtgärder, är att det sker strukturerade och systematiska viltinventeringar, som kan visa hur viltet rör sig inom olika områden.

Åtgärder av de slag som nämns ovan kan vara kostnadseffektiva och lämpliga ur säkerhetskänslighet. Flera av de mest effektiva anpassningsåtgärderna är dock mycket kostsamma och vissa av dem involverar även krav på samordning med såväl myndigheter som jägare och markägare.

Viltstängsel är ett exempel som kan vara mycket effektivt avseende att hålla vilt från vägbanan. Viltstängsel är dock inte en lämplig universallösning för viltolycksproblem. Viltstängsel kan förvisso minska risken för att viltet kommer ut på vägen, men om instängslingen är effektiv och det inte finns några alternativa vägar för viltet så hindras istället deras naturliga behov att röra sig fritt genom landskapet. Ett ytterligare problem med viltstängsel är att både initial uppförandekostnad och kontinuerligt underhåll krävs för att stängslen ska ha bibehållen effektivitet.

Användning av viltstängsel bör av dessa anledningar i huvudsak prioriteras till vissa särskilt olycksdrabbade områden. Viltstängsel kan till exempel behöva sättas in som kompletterande säkerhetsåtgärder vid anläggande av så kallade 2+1 sträckor.²²³ Dessa sträckor anläggs i syfte att minska risken för frontalkollisioner mellan bilar. Genom denna säkerhetsåtgärd känner sig dock trafikanterna säkrare vilket medför att hastigheterna på dessa vägsträckor ökar. Den ökade hastigheten medför i sin tur att risken för viltolyckor ökar då förarens möjlighet att hinna upptäcka och bromsa i tid för att undvika kollision minskar.



Förbättra sikt genom buskröjning längs med vägbanan

Andra åtgärder som kan vidtas handlar om att anpassa markanvändning och markberedningsåtgärder i närheten av vägar. Det kan till exempel handla om att i möjligaste mån anpassa grödor på åkrar som är nära vägar så att det är mindre attraktivt som föda för viltet. Nackdelen med denna lösning är dock att det inskränker jordbrukets valmöjligheter. Dels riskerar det att påverka de samhälleliga matproduktionsmålen, dels påverkas jordbrukets möjlighet till att bruka jorden i enlighet med uppställd växtföljdsplan.

Ett ytterligare skäl till att inte i första hand rikta in förebyggande säkerhetsåtgärder på anpassningar i jord- och skogsbruk, är att det skulle utgöra krav på att markägare ska utföra och bekosta åtgärder på sin mark för att åstadkomma förbättring av allmän säkerhet utan att markägaren själv är skyldig till att säkerhetsbristen föreligger. Ett sådant åtagande kan åläggas fastighetsägare som bedriver verksamhet som orsakar säkerhetsbrister för allmänheten. Jordbrukare och skogsägare kan dock inte anses falla inom en sådan kategori.

Enklare åtgärder kan dock genomföras utan krav på att markägare själva ska anpassa markanvändningen. På många områden finns det idag buskage runt vägkanterna av miljöskäl, i syfte att öka den biologiska mångfalden. Buskagen lockar naturligt viltet till den skymmande växtligheten och ökar därmed risken för olyckor. Av säkerhetsskäl bör de övervägas att införa krav på minsta avstånd från stora buskage och trafikerade vägar. Om ett sådant krav införs ska dock markägaren få ersättning för det eventuella intrång som åtgärden medför.



223) Trafikverket, Viltolyckskartor och Barriärkartor – Handledning för tillämpning i åtgärdsarbete, 2019-11-01.

