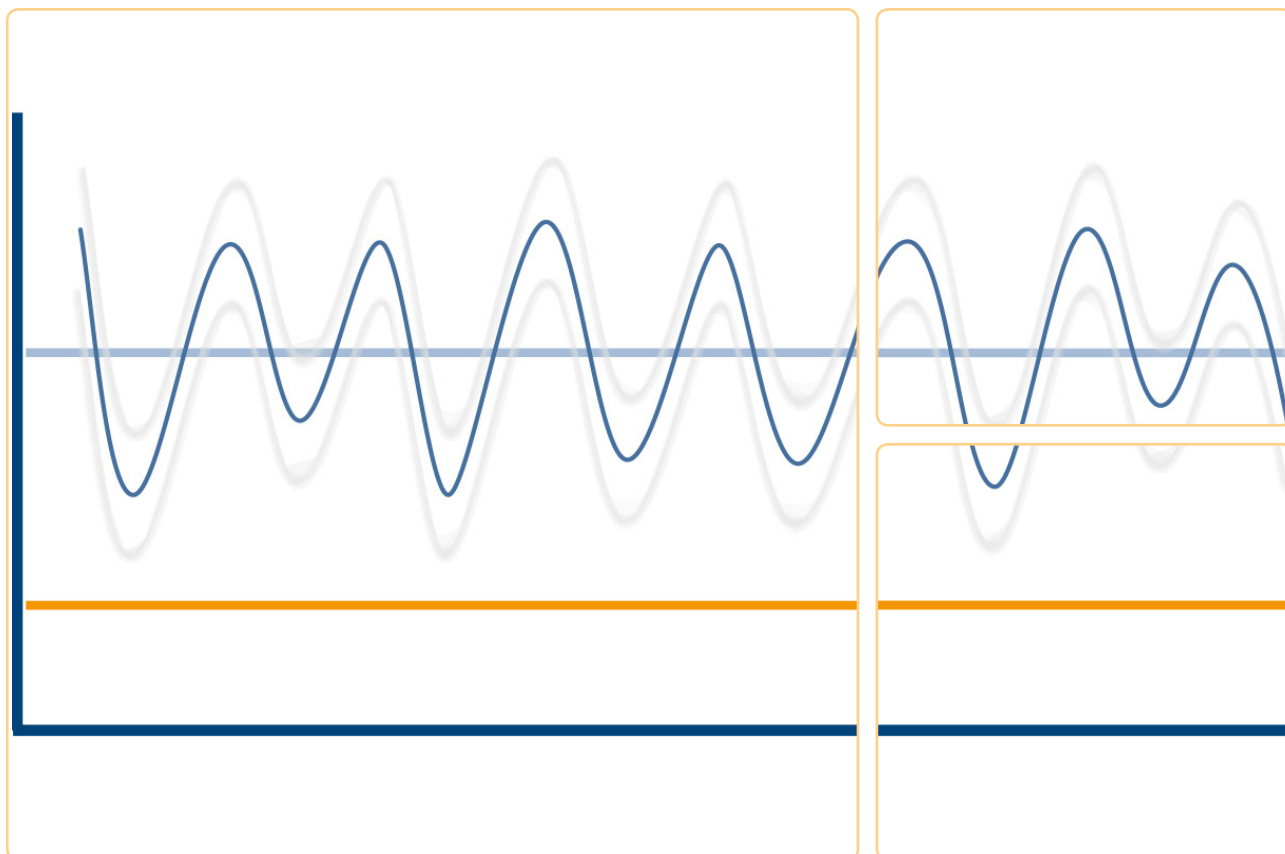


Vägledning om översyn av miniminivåer för björn, varg, järv och lodjur

RAPPORT 6829 • APRIL 2018



Vägledning om översyn av miniminivåer för björn, varg, järv och lodjur

Utgåva 1, april 2018

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6829-2

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2018

Förord

Ett förslag till vägledning om principer samt beskrivning av process vid översyn av miniminivåer för björn, varg, järv och lodjur har remitterats till länsstyrelserna och nationella rovdjursrådet vid årsskiftet 2016 / 2017. En genomgående kritik från remissinstanserna var att systemet med länsvisa miniminivåer skapar inlåsningseffekter. Det motverkar politiska mål om spridning och minskad koncentration av vissa arter samt. Det försvårar även kommunikationen om förvaltningens mål och i förlängningen acceptansen för politiken och förvaltningen samt att det motverkar en fullt ut regionaliserad förvaltning.

Naturvårdsverket har därför den 4 dec 2017 hemställt till regeringen om ändringar av regelverket i syfte att slopa de länsvisa miniminivåerna. Då besked om eventuella ändringar av gällande regelverk förväntas ta tid, bedömer Naturvårdsverket att det nu är nödvändigt att vägleda utifrån gällande regler för att berörda myndigheter ska kunna komma igång med den omfattande förankringsprocess som krävs då miniminivåer ses över.

Remissinstanserna pekar också på betydelsen av att processerna är tydliga, enkla och begripliga samt att det finns ett behov av att definiera och rensa bland begrepp. Naturvårdsverket har tagit fasta på det och därför omarbetat dokumentet avsevärt med förhoppning om att det ska öka läsbarheten. En omfattande läsanvisning har också tagits fram. De principer som fanns med i remissversionen av detta dokument finns nu som vägledning för varje steg i processen.

Denna vägledning behandlar inte frågor om inventering, delegering eller licensjakt, utan fokuserar på miniminivåsystemet. Frågor som rör förvaltningsplaner för rovdjur behandlas inte heller. Kungsörn tas inte upp i detta dokument eftersom miniminivåer inte fastställas för kungsörn.

Stockholm 20 april 2018

Kerstin Cederlöf
Tf Generaldirektör

Innehåll

FÖRORD

FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.

1.	LÄSANVISNINGAR, FÖRKORTNINGAR OCH BEGREPP	5
1.1.	Läsanvisningar	5
1.2.	Förkortningar	5
1.3.	Begrepp och begreppsdefinitioner	6
2.	ROVDJURSPOLITISKA MÅL	7
3.	MINIMINIVÅERNAS FUNKTION I ROVDJURSFÖRVALTNINGEN	10
4.	PROCESS OCH TIDPLAN	13
4.1.	Processbeskrivning	13
4.2.	Tidplan	14
5.	BETYDELSEN AV SAMVERKAN	17
5.1.	Krav på samverkan	17
5.2.	Samverkan mellan län	17
5.3.	... och mellan rovdjursförvaltningsområden	18
6.	VÄGLEDNING STEG FÖR STEG	19
6.1.	Steg 1, Naturvårdsverket tar initiativ	19
6.2.	Steg 2, länsstyrelserna tar fram ett förslag	21
6.3.	Steg 3, viltförvaltningsdelegationen prövar frågan om godkännande av förslaget	23
6.4.	Steg 4, länsstyrelserna lämnar förslag till samverkansråden	25
6.5.	Steg 5, samverkansråden lämnar förslag till Naturvårdsverket	28
6.6.	Steg 6, Naturvårdsverket fastställer miniminivåer	30
6.7.	Långsiktiga mål för spridning	31
7.	OM UPPRÄTTHÅLLET AV MINIMINIVÅER	33

1. Läsanvisningar, förkortningar och begrepp

1.1. Läsanvisningar

För att underlätta för läsaren av detta dokument har vi valt att redovisa olika typer av texter med olika typsnitt. Vi hoppas att det bidrar till en bättre förståelse för vad som är tvingande krav, referensmaterial samt Naturvårdsverkets vägledning.

Författningstext skrivs alltid i kursiv stil med hänvisning, t ex:

Enligt 4 § FoF ”... *det minsta antal föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla för förekomsten av björn, varg, järv och lo i länet.*”

Citat ur propositioner och liknande skrivs alltid indraget med fonten Ariel och referens i sidfoten, t ex:

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.¹

All text som skrivs med denna font är Naturvårdsverkets egen. Texten kan utgöras av bakgrundsinformation, resonemang eller ren vägledning till författningar. Där det är fråga om Naturvårdsverkets vägledning kommer det att framgå tydligt genom underrubriker med hänvisning till vilken författning som vägledningen syftar på.

1.2. Förkortningar

Följande förkortningar har använts i detta dokument

Författningar	Förkortning
Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter	AOH
Jaktlag (1987:259)	JL
Jaktförordning (1987:905)	JF
Förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn	FoF

¹ Prop 2012/13:191 sid 26

Förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer	FoV
Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn (NFS 2007:10)	NFS 2007:10
Naturvårdsverkets föreskrifter om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (NFS 2010:1)	NFS 2010:1

1.3. Begrepp och begreppsdefinitioner

I denna vägledning används vissa centrala begrepp. I denna vägledning används begreppen med följande betydelse.

Med miniminivå avses det minsta antal föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla för förekomsten av björn, varg, järv och lo².

Referensvärde är det lägsta antalet av en art som måste finnas för att arten ska anses ha gynnsam bevarandestatus enligt AOH. Referensvärdet anges enbart på nationell nivå. Medlemsländerna inom EU ska vart sjätte år rapportera hur genomförandet av AOH går i det egna landet enligt artikel 17 i AOH. En del av rapporteringen är referensvärdet för antal.

Med föryngring avses björn, varg, järv eller lodjur som har fött ungar³. Hur en föryngring fastställs för de olika arterna framgår av Naturvårdsverkets metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige⁴.

En fastställd föryngring är en föryngring som finns med i de av Naturvårdsverket fastställda inventeringsresultaten.

² definieras på samma sätt som i 4 § FoF

³ Definieras på samma sätt i 1 § NFS 2007:10

⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Vilt/Inventeringsmetodik-for-stora-rovdjur/>

2. Rovdjurspolitiska mål

De rovdjurspolitiska målen är viktiga utgångspunkter för framtagande av förslag och fastställande av miniminivåer. Dessa kommenteras översiktligt nedan. Ytterligare vägledning och bakgrund till målen återfinns i Prop 2012/13:191.

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas⁵.

Målet tar tydligt sikte på att arterna ska finnas i livskraftiga stammar samtidigt som särskilt angivna hänsyn ska tas till tamdjurshållning och socioekonomiska aspekter. Det övergripande och långsiktiga målet om arternas gynnsamma bevarandestatus är överordnat övriga rovdjurspolitiska mål då upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus för arterna även är ett krav enligt AOH. Målet handlar således om en balansgång där det inte är fråga om antingen livskraftiga stammar eller t ex socioekonomisk hänsyn utan både och samtidigt.

Regeringen bedömde redan 2013 att det fanns ett tillräckligt underlag för att bestämma referensvärden mm för arternas bevarandestatus. Regeringens ställningstagande 2013 bör dock enligt Naturvårdsverket mening tolkas så att det är möjligt att med utgångspunkt från befintlig kunskap besluta om referensvärden för arterna och följaktligen även besluta om miniminivåer för arterna⁶.

Målen för vargstammen i Sverige är...

... att vargens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara hela Sverige förutom den alpina regionen och Gotlands län,
att vargstammens koncentration minskas där den är som tätast,
att vargens förekomst i renskötselområdet i huvudsak ska begränsas till de områden där den gör minst skada, och
att vargens förekomst i län med fäbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar i huvudsak ska begränsas till de områden där den gör minst skada.⁷

Målen för björnstammen i Sverige är ...

⁵ Prop 2012/13:191 sid 26

⁶ Prop 2012/13:191 sid 29

⁷ Prop 2012/13:191 sid 35

... att björnens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län.⁸

Målen för järvstammen i Sverige är...

att järvens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara den alpina regionen av fjällkedjan och fjällnära skogsterräng i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Dalarnas län.⁹

Målen för lodjursstammen i Sverige är...

... att lodjurets referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara hela Sverige förutom Gotlands län.¹⁰

Målen för arterna är viktiga utgångspunkter vid framtagandet av förslag till och fastställande av miniminivåer. De anger arternas huvudsakliga utbredningsområde samt för varg även vissa detaljerade målsättningar avseende avvägningar som bör göras för att dämpa konflikter. Dessa mål bör liksom övriga rovdjurspolitiska mål vägas in vid framtagandet av förslag och fastställandet av miniminivåer för arterna.

Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal. Renantalet baseras på fastställda renlängder som lämnats in till länsstyrelsen och utgörs av årliga renräkningar av vinterrenhjorden (efter slakt)¹¹

Även detta rovdjurspolitiska mål har betydelse vid framtagandet av förslag och fastställandet av miniminivåer för arterna. För att klara det överordnade målet att arterna ska ha gynnsam bevarandestatus kan en minskning av rovdjursstammarna i ett visst område förutsätta att arterna behöver finnas i högre antal någon annan stans. Det går således inte att med hänvisning till toleransnivåmålet ensidigt sänka målen för en art i ett län eller förvaltningsområde utan att arten redan har ökat i motsvarande mängd i någon annan del av landet. För att klara detta krävs enligt Naturvårdsverket bedömning omfattande samråd, samverkan och förhandling mellan län och framför allt mellan rovdjursförvaltningsområden. En sådan omfördelning måste också ske i en viss ordning. Den aktuella arten behöver tillåtas öka i

⁸ Prop 2012/13:191 sid 40

⁹ Prop 2012/13:191 sid 43

¹⁰ Prop 2012/13:191 sid 44

¹¹ Prop 2012/13:191 sid 66

någon del av landet innan en sänkning av antalet kan bli aktuell i en annan del av landet. Annars riskeras det övergripande och långsiktiga målet för att arterna ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet.

3. Minimnivåernas funktion i rovdjursförvaltningen

Hur förvaltningssystemets olika delar (referensvärden, miniminivåer, delegering av licensjakt mm) hänger ihop finns beskriven i de nationella förvaltningsplanerna för rovdjuren. Nedan följer ett utdrag ur förvaltningsplanen för björn, avsnitt 4.7, justerad april 2016. Processen för miniminivåer finns översiktligt beskriven även här, se under rubrik 4.7.3 nedan. Rubriknumreringen nedan följer den som anges i förvaltningsplanen.

4.7. System för förvaltningen

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

4.7.1. Minimnivåer

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

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

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

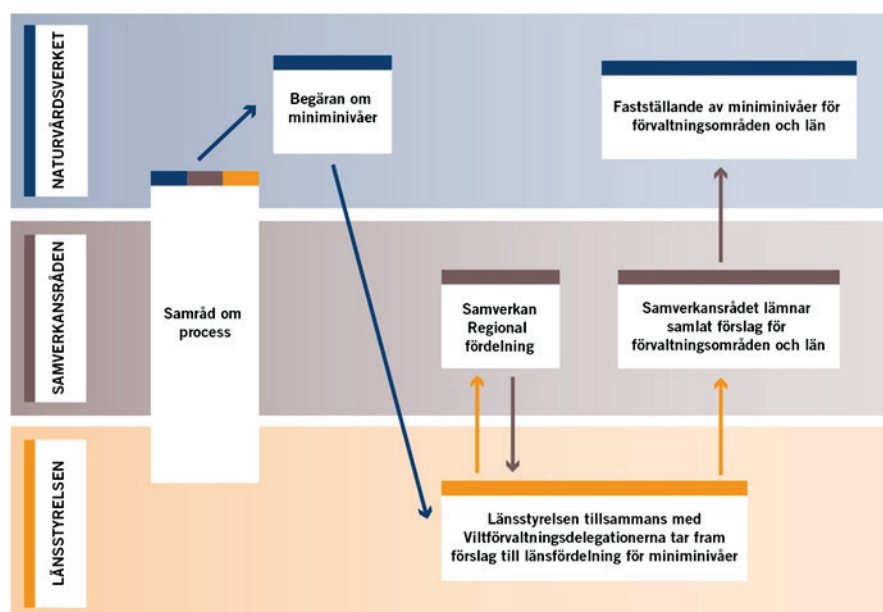
Enligt 24 a § jaktförordningen andra stycket får Naturvårdsverket överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde att besluta om licensjakt efter bl.a. björn med stöd av 23 d § jaktförordningen. Vid beslut om licensjakt behöver kriterierna för licensjakt i 23 c § jaktförordningen vara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

4.7.2. Miniminivåer och referensvärden

De beslutade referensvärdena beskriver det lägsta antal av respektive art som motsvarar en gynnsam bevarandestatus på en nationell nivå. Miniminivåerna är en regional fördelning av de nationella referensvärdena. Miniminivån motsvarar minst det nationella referensvärdet för arten och på detta sätt säkerställs att de nationella målen inte underskrids¹², det vill säga att miniminivåerna ligger inom ramen för de nationella målen.

4.7.3. Process för framtagande av miniminivåer

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



Figur, principer för framtagande av regionala miniminivåer

4.7.4. Revidering av miniminivåer

Naturvårdsverket ska enligt förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn minst en gång vart femte år se över fördelningen av de regionala miniminivåerna. Naturvårdsverket bedömer att det kan vara

¹² Detta under förutsättning att den faktiska förekomsten uppgår minst till miniminivån.

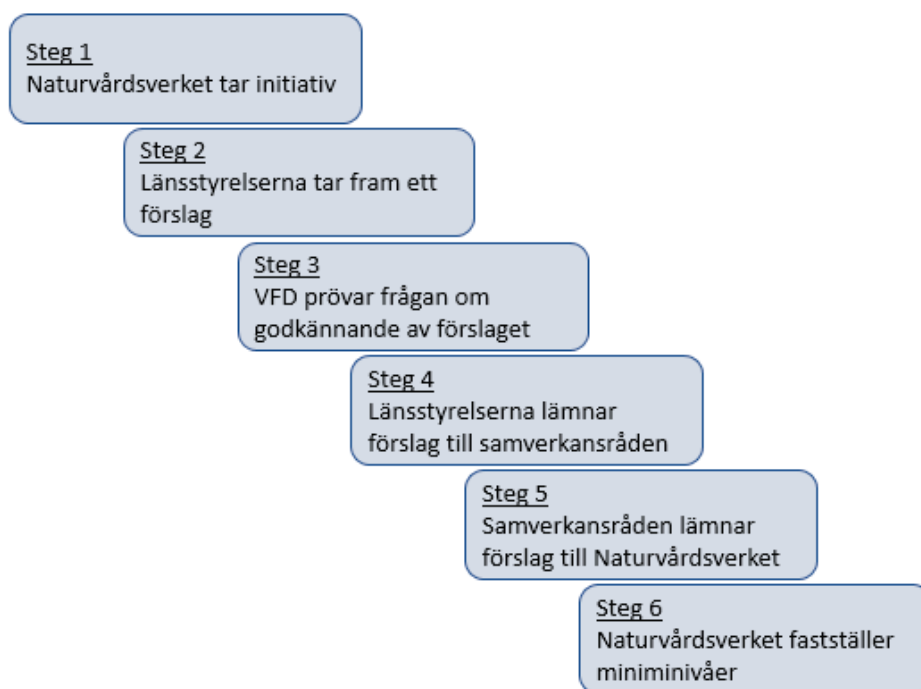
lämpligt med en översyn efter tre år, eftersom det skulle passa in med uppdateringar av förvaltningsplaner och rapporteringen av referensnivåer var sjätte år till EU. Om ett samverkansråd finner det lämpligt kan de dock initiera processen att se över miniminivåerna tidigare. Även Naturvårdsverket kan begära in förslag för att fastställa nya miniminivåer tidigare om det uppkommer nya omständigheter.

4. Process och tidplan

Målet med processen är att ta fram miniminivåer som Naturvårdsverket kan fastställa. Det ställer krav på att de olika stegen i processen ges tillräckligt med tid och att samverkansråden, länsstyrelserna och viltförvaltningsdelegationerna förstår vad som förväntas då man är delaktig i processen. Det ställer också höga krav på att man samverkar sinsemellan så att de förslag som tas fram under processen tillsammans summerar upp till referensvärdena för arterna och att principerna i denna vägledning följs. Detta för att länsstyrelsernas förslag i slutändan ska kunna fastställas av Naturvårdsverket.

4.1. Processbeskrivning

Syftet med processbeskrivningen är att tydliggöra arbetsgången för huvuddragen i processen för såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket. Processen sker stegvis och de olika stegen regleras i FoF, FoV och NFS 2010:1. Figuren nedan beskriver dessa steg översiktligt.



Nedan beskrivs stegen mer ingående, vilken del av regelverket som styr respektive steg samt Naturvårdsverket vägledning om genomförandet av stegen.

4.2. Tidplan

Av 6 § FoF framgår att Naturvårdsverket ska se över fördelningen av miniminivåerna minst en gång vart femte år. Den senaste översynen skedde 2014 vilket innebär att en översyn måste göras senast 2019.

Miniminivåprocessen gynnas av samråd och samverkan. För att samverkan ska kunna ske på ett bra sätt tar processen ungefär ett år och är bunden i tid av olika faktorer. Samtidigt finns det flera andra tidsbundna händelser inom förvaltningen som är beroende av miniminivåerna. Ett exempel är Naturvårdsverkets beslut om delegering av licensjakt på arterna, ett annat är länsstyrelsernas beslut om licensjakt. Då licensjakt genomförs bör denna grunda sig på aktuella miniminivåer för att systemet ska uppfattas som trovärdigt och begripligt. För att åstadkomma detta krävs att olika beslut fattas i en viss ordning. Först fastställs nya miniminivåer, därefter beslutar Naturvårdsverket om möjligheten att överlåta beslut om licensjakt till länsstyrelserna och sedan beslutar länsstyrelserna om eventuell licensjakt varefter jakten genomförs. Ordningen framgår av figurerna nedan.

Eftersom Naturvårdsverket efter samråd med länsstyrelserna har bedömt att en av principerna för fastställandet av miniminivåer är att man som underlag för förslag och fastställande av miniminivåer bör använda sig av en trend för antalet djur över tid, så blir tidpunkten då processen sätts igång mindre beroende av det senaste årets inventeringsresultat.

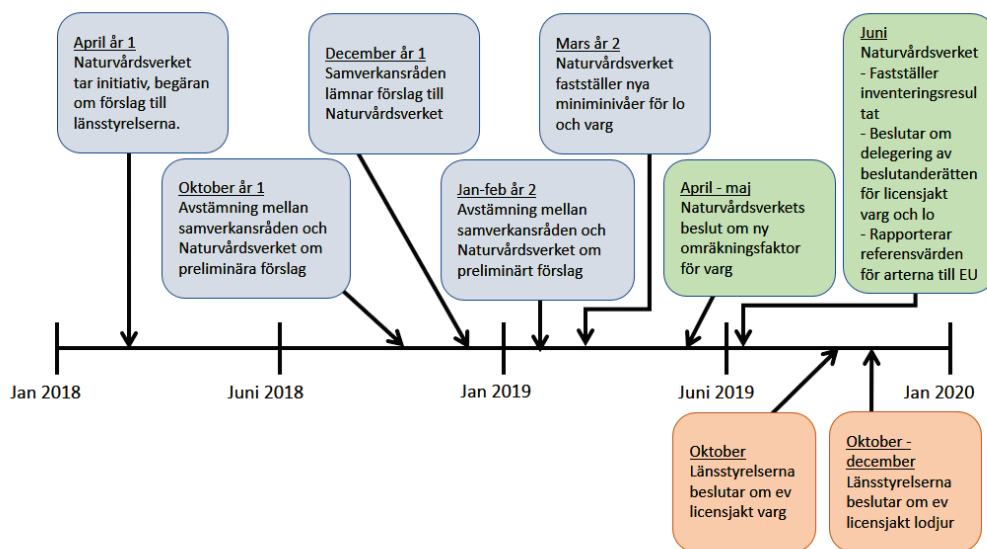
Miniminivåer för län och förvaltningsområden är ett sätt för förvaltningen att omsätta de nationella referensvärdena för gynnsam bevarandestatus till den regionala nivån. De nationella referensvärdena för antal och utbredning är utgångspunkten för hela miniminivåprocessen. Enligt AOH artikel 17 rapporteras referensvärdena vart sjätte år. Den senaste rapporteringen skedde 2013 och kommande rapportering sker 2019. Kravet på översyn av miniminivåer vart femte år, som framgår av 6 § FoF, är således inte synkroniserat med artikel-17-rapporteringen. Eftersom den senaste översynen av miniminivåer skedde 2014 och en översyn ska göras minst vart femte år, måste därför en översyn påbörjas under 2018 för att processen ska kunna ges tillräckligt med tid och förslagen kunna fastställas under 2019.

4.2.1. Tidplan för lo och varg

Eftersom eventuella beslut om licensjakt efter varg ska fattas senast den 15 oktober de år miniminivåer ses över, behöver nya miniminivåer vara på plats i tid för dessa beslut. Från att miniminivåer fastställs behöver det också finnas tillräckligt med tid för att kunna ta fram beskattningsmodeller samt samverka om möjligt jaktuttag mellan län och förvaltningsområden. Beslut om licensjakt efter lodjur bör kunna fattas under hösten 2019 för att

eventuell licensjakt under mars 2020 ska grunda sig på nya miniminivåer. Detta för att ge tid för eventuella rättsliga prövningar av besluten. Sammantaget innebär detta att miniminivåer för lo och varg behöver fastställas av Naturvårdsverket under våren 2019.

Under våren 2019 kommer Naturvårdsverket att besluta om det blir en ny omräkningsfaktor för varg. Därför rekommenderar Naturvårdsverket att länsstyrelserna uttrycker förslag till miniminivåer för varg i antal vargindivider för att en anpassning till en eventuell ny omräkningsfaktor kan göras inför Naturvårdsverkets fastställande av miniminivåer. Detta för att minska risken för att den tidskrävande samverkansprocessen hos länsstyrelserna ska behöva tas om.

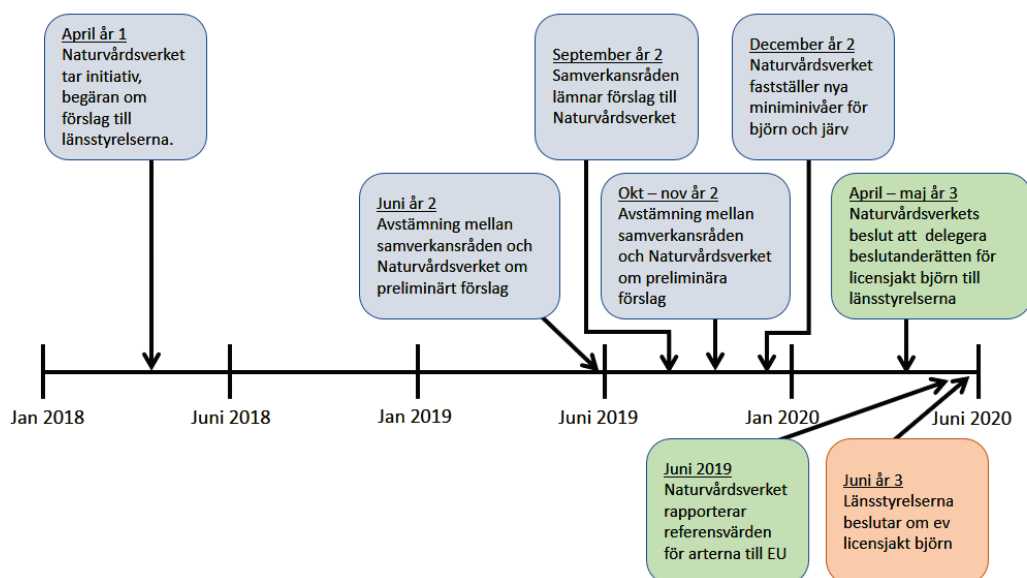


Figur, schematisk tidslinje, översyn av miniminivåer för varg och lo samt hur det hänger samman med länsstyrelsernas beslut om licensjakt och rapportering av referensvärden enligt AOH.

4.2.2. Tidplan björn och järv

I juni 2019 ska Sverige rapportera till EU enligt artikel 17 AOH. Då kan referensvärdena komma att ändras och miniminivåöversynen behöva tas om för någon eller några arter. För att minska risken för detta kan länsstyrelserna lämna förslag på miniminivåer för björn och järv vid en senare tidpunkt än för lo och varg. Licensjakt efter järv är inte aktuell så länge järven inte har gynnsam bevarandestatus. Eventuella beslut om och licensjakt efter björn sker vid en annan tid på året än vad som är fallet för lo och varg. Med denna lösning kan eventuella nya referensvärden för dessa arter beaktas av länsstyrelserna då förslag på nya miniminivåer arbetas fram.

Detta innebär att miniminivåer för björn och järv kommer att fastställas av Naturvårdsverket i slutet av 2019.



Figur, schematisk tidslinje, översyn av miniminivåer för björn och järv samt hur det hänger samman med länsstyrelsernas beslut om licensjakt och rapportering av referensvärden enligt AOH.

5. Betydelsen av samverkan

Miniminivåprocessen gynnas av samråd och samverkan. Det är av avgörande betydelse att samverkan mellan länsstyrelserna, inom samverkansråden och mellan samverkansråden genomförs på ett bra sätt. Samverkan syftar till att komma fram till förslag på miniminivåer för län och förvaltningsområden så att så många som möjligt av de rovdjurspolitiska målen kan uppfyllas. Det rovdjurspolitiska målet att arterna ska ha gynnsam bevarandestatus är i sammanhanget överordnat, då detta även är ett krav enligt AOH. Regeringen har bedömt att nuvarande system för fördelning av miniminivåer inte bör ändras¹³. Samtidigt konstaterar man följande.

Samförvaltning är en förvaltningsmetod som varken är tidsbesparande eller enkel. Grundtanken i teorin om samförvaltning är att själva samtalet ska bidra till att aktörerna ser till det gemensamma bästa när de fattar beslut¹⁴.

Alla som deltar i processen har ansvar för att bidra till att samverkan sker konstruktivt och med såväl regionalt som nationellt ansvarstagande för att nå de rovdjurspolitiska målen.

5.1. Krav på samverkan

Naturvårdsverket överväger att införa krav på att samverkansråden ska samverka med varandra innan de lämnar förslag på miniminivåer till Naturvårdsverket. Ett sådant krav skulle kunna införas i NFS 2010:1.

Naturvårdsverket överväger även att införa ett motsvarande krav på samråd inför beslut om jakt på så sätt att samråd ska ske i samverkansråden inom och mellan rovdjursförvaltningsområden inför beslut om licensjakt. Om det behövs för att bedöma påverkan på gynnsam bevarandestatus ska samverkan även ske inför beslut om skyddsjakt. Länsstyrelsernas beslut om jakt ska i sådana fall innehålla en redogörelse för det man har kommit överens om som ser till att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus vid det aktuella tillfället inte äventyras av jakten.

5.2. Samverkan mellan län

En viktig förutsättning för att summan av miniminivåerna för län ska motsvaras av fastställda föryngringar inom ett rovdjursförvaltningsområde är att samverkan mellan länsstyrelserna genomförs på ett bra och konstruktivt sätt. Syftet med samverkan är att länsstyrelserna gemensamt

¹³ Prop 2012/13:191 sid 60

¹⁴ Prop 2012/13:191 sid 61

ska komma fram till en lämplig fördelning av miniminivåer mellan län inom förvaltningsområdet och som följer denna vägledning För att lyckas med detta är det av stor betydelse att samverkan påbörjas tidigt i processen och tillåts ta tid. Samverkan bör ske på flera nivåer inom länsstyrelserna, både på lednings-, chefs- och handläggarnivå. Samverkan kan även ske mellan viltförvaltningsdelegationer om länsstyrelserna finner det ändamålsenligt.

5.3. ... och mellan rovdjursförvaltningsområden

För att samverkansrådets förslag till miniminivåer ska kunna följa de principer som anges i denna vägledning (se avsnittet Vägledning steg för steg) är en viktig förutsättning att samverkansråden även samråder sinsemellan. Man bör tidigt i processen vara överens om en översiktlig fördelning av förslag till miniminivåer mellan rovdjursförvaltningsområdena. Detta för att helheten ska gå ihop då Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåer i slutet av processen.

6. Vägledning steg för steg

Följande principer kommer att tillämpas av Naturvårdsverket vid översyn och revidering av miniminivåerna. Principerna kommer att tillämpas samlat, inte var för sig.

1. Miniminivåer ska motsvaras av fastställda föryngringar för varje rovdjursförvaltningsområde (jämför princip 5).
2. Beslut om fastställande av miniminivåer kommer att grunda sig på fastställda inventeringsresultat.
3. I det fall ett rovdjursförvaltningsområde helt saknar föryngringar av en art kan inga miniminivåer för arten fastställas inom förvaltningsområdet.
4. Naturvårdsverket fastställer miniminivåer inom ramen för de nationella målen för varje art.
5. Summan av miniminivåerna ska vara densamma som referensvärdet för varje art.

Så långt möjligt ska samma principer gälla för alla arter vid fastställandet av miniminivåer. Nedan beskrivs hur dessa principer bör tillämpas i vart och ett av stegen i processen.

6.1. Steg 1, Naturvårdsverket tar initiativ

Initiativ till att se över fördelningen av miniminivåer regleras i 6 § FoF.

6 § FoF Naturvårdsverket ska minst en gång vart femte år se över fördelningen av miniminivåerna enligt 4 § andra stycket. Förordning (2013:1096).

6.1.1. Vägledning till 6 § FoF

Översyn bör i normalfallet ske vart femte år¹⁵ eftersom detta bidrar till en ökad förutsägbarhet och spårbarhet över tid. Om speciella skäl föreligger kan ett eller flera samverkansråd begära tidigare översyn av miniminivåerna. Skälen för detta bör tydligt motiveras. Skäl för tidigarelagd översyn kan vara att referensvärdet ändras eller att inventeringsresultatet för en art förändrats väsentligt över några år. Naturvårdsverket kan också initiera en sådan särskild översyn.

En begäran från Naturvårdsverket om att komma med förslag till miniminivåer sker genom formell skrivelse till länsstyrelserna där ramar och andra förutsättningar beskrivs. Av denna vägledning framgår rådande politisk inriktning, de nationellt långsiktiga målen för respektive art samt

¹⁵ Av förvaltningsplanerna framgår att översyn bör göras vart tredje år. Denna vägledning ersätter tidigare ställningstagande. Naturvårdsverket anser att översyn i normalfallet bör ske vart femte år.

vilka principer som kommer att tillämpas då Naturvårdsverket slutligt fastställer miniminivåer.

Denna vägledning syftar även till att belysa arbetsgången inklusive tidsramar. Vägledningen syftar också till att klargöra att Naturvårdsverket kan komma att justera inkomna förslag, hur detta i så fall kommer att ske och på vilka grunder. Vägledningen syftar också till att betona vikten av att länsstyrelserna och samverkansråden samverkar så att de slutliga förslagen kan fastställas av Naturvårdsverket.

6.1.2. Vägledning om fördelning av miniminivåer mellan rovdjursförvaltningsområdena

Underlag för fördelningen av miniminivåer mellan rovdjursförvaltningsområden är fastställda inventeringsresultat, de rovdjurspolitiska målen samt denna vägledning och de principer som anges i avsnitt 6 nedan. Sammanfattningsvis bör dessa underlag bidra till följande fördelning av miniminivåer.

För lodjur kan miniminivåer fastställas för samtliga rovdjursförvaltningsområden. En fortsatt omfördelning från norra till södra rovdjursförvaltningsområdet bör eftersträvas. Detta i syfte att på sikt minska renskötselns förluster till rovdjuren. Södra rovdjursförvaltningsområdet bör sträva efter att föreslå miniminivåer som motsvarar fastställda inventeringsresultat så att norra rovdjursförvaltningsområdet kan sänka sina miniminivåer med motsvarande antal.

För varg kan miniminivåer fastställas för samtliga rovdjursförvaltningsområden. Enligt princip 1 bör förslag till miniminivåer motsvaras av faktiska föryngringar. Det innebär att i den mån södra och norra rovdjursförvaltningsområdena har vargföryngringar i fastställt inventeringsresultat bör dessa förvaltningsområden föreslå miniminivåer för varg. Detta i syfte att långsiktigt uppnå bland annat politiska mål om spridning och minskad koncentration av vargstammen.

För björn kan miniminivåer fastställas för norra och mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Lämplig fördelning mellan rovdjursförvaltningsområden bör lösas i samråd mellan berörda samverkansråd. En fördelning som långsiktigt bidrar till minskade förluster till rovdjuren för renskötseln bör prioriteras.

För järv kan miniminivåer fastställas för norra och mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Enligt princip 1 bör förslag till miniminivåer motsvaras av faktiska föryngringar. Det innebär att i den mån mellersta rovdjursförvaltningsområdet har järvföryngringar i fastställt inventeringsresultat bör mellersta rovdjursförvaltningsområdet föreslå

miniminivå för järv motsvarande fastställt antal föryngringar. Detta för att långsiktigt bidra till minskade förluster till rovdjuren för renskötseln.

6.2. Steg 2, länsstyrelserna tar fram ett förslag

Varje länsstyrelse arbetar fram ett förslag till miniminivåer och presenterar förslaget för sin viltförvaltningsdelegation. Detta steg i processen ingår i det som anges i 4 § FoF och i 5 § NFSF.

4 § FoF Länsstyrelsen ska till samverkansrådet lämna förslag till det minsta antal föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla (miniminivå) för förekomsten av björn, varg, järv och lo i länet...

6.2.1. Vägledning till 4 § FoF

I det fall en art finns i landet som helhet i ett antal som överstiger artens referensvärde, bör ett rovdjursförvaltningsområdes sammanlagda förslag till miniminivåer motsvaras av fastställda föryngringar inom rovdjursförvaltningsområdet (princip 1). Naturvårdsverket bedömer att detta är ett krav enligt 5 § FoF¹⁶. Samtidigt bör summan av samtliga förslag motsvara referensvärdet för arten (princip 5).

Länsstyrelserna kan föreslå miniminivåer som är högre än det antal som har fastställts vid inventeringen i det aktuella länet, förutsatt att summan av länens miniminivåer inom ett rovdjursförvaltningsområde motsvaras av föryngringar i fastställda inventeringsresultat i förvaltningsområdet. Det sistnämnda gäller för arter som finns i antal som överstiger det nationella referensvärdet för arten (princip 1).

I de fall en länsstyrelse överväger att lämna förslag på miniminivåer som inte motsvaras av fastställda föryngringar inom länet, bör detta ske med försiktighet. Föreslagna miniminivåer bör vara realistiska att nå inom något eller ett fåtal år (princip 1). Eventuella förslag som inte motsvaras av fastställda föryngringar bör vara väl motiverade och förankrade inom rovdjursförvaltningsområdet innan de läggs fram. Detta för att underlätta för viltförvaltningsdelegationernas bedömning i nästa steg.

Länsstyrelsens förslag till miniminivåer bör grunda sig minst på det senaste fastställda inventeringsresultatet. I de fall det är möjligt bör förslaget istället grunda sig på en trend över tid (3 år) för utvecklingen av den aktuella arten för att minimera effekten av fluktuerande stammar och eventuellt bristande

¹⁶ 5 § andra stycket FoF: Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Förordning (2013:1096).

inventeringsunderlag vid ett givet år (princip 2). Fastställda inventeringsresultat utgör grunden för rovdjursförvaltningen. Eventuella brister i inventeringsmetodik, svårigheter att inventera pga. väderförhållanden eller liknande utgör inte skäl att frånga principen om att beslut i förvaltningen enbart bör grundas på fastställda resultat. Eventuell kritik mot inventeringsmetodik eller inventeringsförutsättningar hanteras i vidareutveckling av inventeringsmetoderna och inte genom att göra avsteg från de fastställda inventeringsresultaten vid olika beslut inom förvaltningen. Denna princip är av stor betydelse för trovärdigheten för hela förvaltningssystemet. Om berörda myndigheter ifrågasätter fastställda inventeringsresultat innebär det en risk för att trovärdigheten för systemet urholkas.

Om en art helt saknas inom ett rovdjursförvaltningsområde behöver inte miniminivåer för den aktuella arten föreslås av länsstyrelserna inom rovdjursförvaltningsområdet. Naturvårdsverket kommer att sätta ett streck vid fastställandet av miniminivåer för arter som helt saknas inom ett förvaltningsområde (princip 3). En nolla skulle kunna misstolkas som att miniminivån för förvaltningsområdet är noll, med innebörden att licensjakt skulle kunna tillåtas så snart en föryngring finns, vilket inte är avsikten. När föryngring väl sker i förvaltningsområdet kan miniminivåer föreslås och fastställas vid nästkommande översyn.

Summan av länsstyrelsernas respektive samverkansrådets förslag till miniminivåer bör motsvara referensvärdet för arten (princip 5). Detta ställer stora krav på att både länsstyrelserna och samverkansråden samråder sinsemellan.

Miniminivåer utgör ”golvet” för förvaltningen. Miniminivåerna ska bidra till att garantera att arternas gynnsamma bevarandestatus uppnås eller bibehålls. Miniminivåer är en omsättning av de nationella referensvärdena till den regionala nivån. Om länsstyrelserna och samverkansråden föreslår miniminivåer som är högre än referensvärdet för en art och Naturvårdsverket skulle fastställa ett sådant förslag, skulle det minska möjligheterna att förvalta den aktuella arten med licensjakt. Licensjakt är ett viktigt verktyg i förvaltningen som kan bidra till att uppnå de rovdjurspolitiska målen. En förutsättning för att licensjakt ska kunna komma ifråga är att arten finns i antal som överstiger ett förvaltningsområdes miniminivåer. Först då kan Naturvårdsverket delegera möjligheten att besluta om licensjakt till länsstyrelserna inom det aktuella förvaltningsområdet¹⁷.

¹⁷ Prop 2012/13:191 sid 48

Länsstyrelserna bör så långt möjligt använda sig av likartat underlag och kriterier vid framtagande av förslag till miniminivåer oavsett vilken art förslaget rör. Om olika underlag och kriterier används vid framtagande av förslag till miniminivåer bör detta motiveras (princip 6). Att länsstyrelserna använder sig av likvärdigt underlag bidrar till ökad trovärdighet för förvaltningen. Det gör det även enklare för de som berörs av rovdjursfrågor att förstå på vilka grunder förslag om miniminivåer tas fram vilket bidrar till insyn, transparens samt ökad förståelse för förvaltningssystemet.

5 § NFSF De förslag till miniminivåer som anges i 4 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska vara möjliga att uppnå senast fem år efter fastställande.

6.2.2. Vägledning till 5 § NFSF

Regeln är framför allt tillämplig på arter som ligger under referensvärdet för antal för gynnsam bevarandestatus. Om en art ligger under referensvärdet kan även framtida förväntade föryngringar ingå i förslaget.

6.3. Steg 3, viltförvaltningsdelegationen prövar frågan om godkännande av förslaget

I 4 § FoV anges att viltförvaltningsdelegationen ska pröva frågan om godkännande av förslag till miniminivåer.

4 § FoV En viltförvaltningsdelegation ska pröva frågor om godkännande av
1. det förslag till miniminivåer för förekomsten av björn, lo, varg och järv i länet som enligt 4 § första stycket förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska lämnas till samverkansrådet, ...

6.3.1. Vägledning till 4 § FoV

I de fall en art finns i ett antal som överstiger artens referensvärde bör viltförvaltningsdelegationen godkänna förslag som bidrar till att den sammanlagda miniminivån inom rovdjursförvaltningsområdet motsvaras av fastställda föryngringar inom rovdjursförvaltningsområdet (princip 1). Naturvårdsverket bedömer att detta är ett krav enligt 5 § FoF¹⁸. Samtidigt bör summan av samtliga förslag motsvara referensvärdet för arten (princip 5).

¹⁸ 5 § andra stycket FoF: Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Förordning (2013:1096).

Viltförvaltningsdelegationerna kan godkänna förslag på miniminivåer som är högre än det antal föryngringar som har fastställts vid inventeringen i det aktuella länet, förutsatt att summan av länens miniminivåer inom ett rovdjursförvaltningsområde motsvaras av föryngringar i fastställda inventeringsresultat i förvaltningsområdet. Det sistnämnda gäller för arter som finns i antal som överstiger det nationella referensvärdet för arten (princip 1).

Om en eller flera viltförvaltningsdelegationer föreslår miniminivåer för sitt län som inte motsvaras av fastställda föryngringar (det som i tidigare sammanhang kallats spridningsföryngringar), bör sådana nivåer föreslås med försiktighet, då de sammanlagda miniminivåerna inom ett rovdjursförvaltningsområde ändå alltid bör motsvaras av föryngringar i fastställda inventeringsresultat. Föreslagna miniminivåer bör vara realistiska att nå inom något eller ett fåtal år (princip 1). Sådana förslag bör vara väl motiverade och förankrade inom rovdjursförvaltningsområdet innan de godkänns av en viltförvaltningsdelegation. Detta för att underlätta för samverkansrådets bedömning i nästa steg.

Det förslag till miniminivåer som en viltförvaltningsdelegation ska godkänna bör grunda sig minst på det senast fastställda inventeringsresultatet. I de fall det är möjligt bör godkännandet av förslaget istället grunda sig på en trend över tid (3 år) för utvecklingen av den aktuella arten för att minimera effekten av fluktuerande stammar och eventuellt bristande inventeringsunderlag vid ett givet år (princip 2). Fastställda inventeringsresultat utgör grunden för rovdjursförvaltningen. Eventuella brister i inventeringsmetodik, svårigheter att inventera pga. väderförhållanden eller liknande utgör inte skäl att frånga principen om att beslut i förvaltningen enbart bör grundas på fastställda resultat. Eventuell kritik mot inventeringsmetodik eller inventeringsförutsättningar hanteras i vidareutveckling av inventeringsmetoderna och inte genom att göra avsteg från de fastställda inventeringsresultaten vid olika beslut inom förvaltningen. Denna princip är av stor betydelse för trovärdigheten för hela förvaltningssystemet. Om berörda myndigheter ifrågasätter fastställda inventeringsresultat innebär det en risk för att trovärdigheten för systemet urholkas.

Om en art helt saknas inom ett rovdjursförvaltningsområde behöver inte miniminivåer för den aktuella arten föreslås av viltförvaltningsdelegationerna inom rovdjursförvaltningsområdet. Naturvårdsverket kommer att sätta ett streck vid fastställandet av miniminivåer för arter som helt saknas inom ett förvaltningsområde (princip 3). En nolla skulle kunna misstolkas som att miniminivån för förvaltningsområdet är noll, med innebörden att licensjakt skulle kunna tillåtas så snart en föryngring finns, vilket inte är avsikten. När föryngring

väl sker i förvaltningsområdet kan miniminivåer föreslås och fastställas vid nästkommande översyn.

Viltförvaltningsdelegationens godkännande bör bidra till att summan av länsstyrelsernas och samverkansrådets förslag till miniminivåerna motsvarar referensvärdet för arten (princip 5). Detta ställer stora krav på att alla parter i processen samråder sinsemellan.

Miniminivåer utgör ”golvet” för förvaltningen. Miniminivåerna ska bidra till att garantera att arternas gynnsamma bevarandestatus uppnås eller bibehålls. Miniminivåer är en omsättning av de nationella referensvärdena till den regionala nivån. Om länsstyrelserna och samverkansråden föreslår miniminivåer som är högre än referensvärdet för en art och Naturvårdsverket skulle fastställa ett sådant förslag, skulle det minska möjligheterna att förvalta den aktuella arten med licensjakt. Licensjakt är ett viktigt verktyg i förvaltningen som kan bidra till att uppnå de rovdjurspolitiska målen. En förutsättning för att licensjakt ska kunna komma ifråga är att arten finns i antal som överstiger ett förvaltningsområdes miniminivåer. Först då kan Naturvårdsverket delegera möjligheten att besluta om licensjakt till länsstyrelserna inom det aktuella förvaltningsområdet¹⁹.

NFSF 5 § De förslag till miniminivåer som anges i 4 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska vara möjliga att uppnå senast fem år efter fastställande.

6.3.2. Vägledning till 5 § NFSF

Regeln är framför allt tillämplig på arter som ligger under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. Om en art ligger under referensvärdet för antal kan även framtida förväntade föryngringar ingå i förslaget.

6.4. Steg 4, länsstyrelserna lämnar förslag till samverkansråden

Detta steg i processen regleras i 4 § FoF och i 5 § NFSF.

4 § FoF Länsstyrelsen ska till samverkansrådet lämna förslag till det minsta antal föryngringar per år som förvaltningen ska syfta till att upprätthålla (miniminivå) för förekomsten av björn, varg, järv och lo i länet...

¹⁹ Prop 2012/13:191 sid 48

6.4.1. Vägledning till 4 § FoF

I de fall en art finns i ett antal som överstiger artens referensvärde bör länsstyrelsernas förslag till samverkansråden om miniminivåer sammantaget motsvaras av fastställda föryngringar inom rovdjursförvaltningsområdet (princip 1). Naturvårdsverket bedömer att detta är ett krav enligt 5 § FoF²⁰. Samtidigt bör summan av samtliga förslag motsvara referensvärdet för arten (princip 5).

En eller flera länsstyrelser kan föreslå miniminivåer som är högre än det antal som har fastställts vid inventeringen i det aktuella länet, förutsatt att summan av länens miniminivåer inom ett rovdjursförvaltningsområde motsvaras av föryngringar i fastställda inventeringsresultat i förvaltningsområdet. Det sistnämnda gäller för arter som finns i antal som överstiger det nationella referensvärdet för arten (princip 1).

Om en eller flera länsstyrelser föreslår miniminivåer för sitt län som inte motsvaras av fastställda föryngringar, bör sådana nivåer föreslås med försiktighet, då de sammanlagda miniminivåerna inom ett rovdjursförvaltningsområde ändå alltid bör motsvaras av föryngringar i fastställda inventeringsresultat. Föreslagna miniminivåer bör vara realistiska att nå inom något eller ett fåtal år (princip 1). Eventuella förslag som inte motsvaras av fastställda föryngringar bör vara väl motiverade och förankrade inom förvaltningsområdet i förväg. Detta för att underlätta för samverkansrådets bedömning i nästa steg.

Länsstyrelsernas förslag till samverkansråden om miniminivåer bör grunda sig minst på det senast fastställda inventeringsresultatet. I de fall det är möjligt bör förslaget istället grunda sig på en trend över tid (3 år) för utvecklingen av den aktuella arten för att minimera effekten av fluktuerande stammar och eventuellt bristande inventeringsunderlag vid ett givet år (princip 2). Fastställda inventeringsresultat utgör grunden för rovdjursförvaltningen. Eventuella brister i inventeringsmetodik, svårigheter att inventera pga. väderförhållanden eller liknande utgör inte skäl att frångå principen om att beslut i förvaltningen enbart bör grundas på fastställda resultat. Eventuell kritik mot inventeringsmetodik eller inventeringsförutsättningar hanteras i vidareutveckling av inventeringsmetoderna och inte genom att göra avsteg från de fastställda inventeringsresultaten vid olika beslut inom förvaltningen. Denna princip är av stor betydelse för trovärdigheten för hela förvaltningssystemet. Om berörda myndigheter ifrågasätter fastställda inventeringsresultat innebär det en risk för att trovärdigheten för systemet urholkas.

²⁰ 5 § andra stycket FoF: Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Förordning (2013:1096).

Om en art helt saknas inom ett rovdjursförvaltningsområde behöver inte miniminivåer för den aktuella arten föreslås för rovdjursförvaltningsområdet. Naturvårdsverket kommer att sätta ett streck vid fastställandet miniminivåer för arter som helt saknas inom ett förvaltningsområde (princip 3). En nolla skulle kunna misstolkas som att miniminivån för förvaltningsområdet är noll, med innebörden att licensjakt skulle kunna tillåtas så snart en föryngring finns, vilket inte är avsikten. När föryngring väl sker i förvaltningsområdet kan miniminivåer föreslås och fastställas vid nästkommande översyn.

Länsstyrelsernas och samverkansrådets sammanlagda förslag till miniminivåerna bör motsvara referensvärdet för arten (princip 5). Detta ställer stora krav på att länsstyrelserna och samverkansråden samråder sinsemellan.

Miniminivåer utgör ”golvet” för förvaltningen. Miniminivåerna ska bidra till att garantera att arternas gynnsamma bevarandestatus uppnås eller bibehålls. Miniminivåer är en omsättning av de nationella referensvärdena till den regionala nivån. Om länsstyrelserna och samverkansråden föreslår miniminivåer som är högre än referensvärdet för en art och Naturvårdsverket skulle fastställa ett sådant förslag, skulle det minska möjligheterna att förvalta den aktuella arten med licensjakt. Licensjakt är ett viktigt verktyg i förvaltningen som kan bidra till att uppnå de rovdjurspolitiska målen. En förutsättning för att licensjakt ska kunna komma ifråga är att arten finns i antal som överstiger ett förvaltningsområdes miniminivåer. Först då kan Naturvårdsverket delegera möjligheten att besluta om licensjakt till länsstyrelserna inom det aktuella förvaltningsområdet²¹.

Länsstyrelserna bör så långt möjligt använda sig av likartat underlag och kriterier vid framtagande av förslag till samverkansråden om miniminivåer oavsett vilken art förslaget rör. Om olika underlag och kriterier vid framtagande av förslag till miniminivåer används bör detta motiveras (princip 6). Att länsstyrelserna använder sig av likvärdigt underlag bidrar till ökad trovärdighet för förvaltningen. Det gör det även enklare för de som berörs av rovdjursfrågor att förstå på vilka grunder förslag om miniminivåer tas fram vilket bidrar till insyn, transparens samt ökad förståelse för förvaltningssystemet.

²¹ Prop 2012/13:191 sid 48

NFSF 5 § De förslag till miniminivåer som anges i 4 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska vara möjliga att uppnå senast fem år efter fastställande.

6.4.2. Vägledning till 5 § NFSF

Regeln är framför allt tillämplig på arter som ligger under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. Om en art ligger under referensvärdet för antal kan även framtida förväntade föryngringar ingå i förslaget (princip 1).

6.5. Steg 5, samverkansråden lämnar förslag till Naturvårdsverket

Även detta steg i processen regleras i 4 § FoF och i 5 § NFSF.

4 § FoF Samverkansrådet ska med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag enligt första stycket till Naturvårdsverket lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i rovdjursförvaltningsområdet och i vart och ett av de län som ingår i området.

6.5.1. Vägledning till 4 § FoF

Förslag från samverkansråden sker genom formell skrivelse till Naturvårdsverket. Skrivelsen bör innehålla ett förslag till miniminivåer för rovdjursförvaltningsområdet samt för de ingående enskilda länen. Vidare bör anges ett förslag till framtida önskad spridning av respektive art inom förvaltningsområdet. Skrivelsen bör även redogöra för de strategiska överväganden som gjorts och den samverkan som har skett inom rovdjursförvaltningsområdet och med de andra två samverkansråden.

I de fall en art finns i ett antal som överstiger artens referensvärde bör samverkansrådets förslag till miniminivåer alltid motsvaras av fastställda föryngringar inom rovdjursförvaltningsområdet som helhet (princip 1). Naturvårdsverket bedömer att detta är ett krav enligt 5 § FoF²². Samtidigt bör summan av samtliga förslag motsvara referensvärdet för arten (princip 5). Om samverkansrådets förslag innehåller miniminivåer för vissa län som inte motsvaras av fastställda föryngringar i det länet, bör sådana nivåer föreslås med försiktighet och vara möjliga att nå inom något eller några år (princip 1). Sådana förslag bör vara väl motiverade för att möjliggöra för Naturvårdsverkets bedömning i nästa steg. Ligger arten under referensvärdet kan även framtida förväntade föryngringar ingå i samverkansrådets förslag.

²² 5 § andra stycket FoF: Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden. Förordning (2013:1096).

Samverkansrådets förslag till miniminivåer bör grunda sig minst på det senast fastställda inventeringsresultatet. I de fall det är möjligt bör förslaget istället grunda sig på en trend över tid (3 år) för utvecklingen av den aktuella arten för att minimera effekten av fluktuerande stammar och eventuellt bristande inventeringsunderlag vid ett givet år (princip 2). Fastställda inventeringsresultat utgör grunden för rovdjursförvaltningen. Eventuella brister i inventeringsmetodik, svårigheter att inventera pga. väderförhållanden eller liknande utgör inte skäl att frånga principen om att beslut i förvaltningen enbart bör grundas på fastställda resultat. Eventuell kritik mot inventeringsmetodik eller inventeringsförutsättningar hanteras i vidareutveckling av inventeringsmetoderna och inte genom att göra avsteg från de fastställda inventeringsresultaten vid olika beslut inom förvaltningen. Denna princip är av stor betydelse för trovärdigheten för hela förvaltningssystemet. Om berörda myndigheter ifrågasätter fastställda inventeringsresultat innebär det en risk för att trovärdigheten för systemet urholkas.

Om en art helt saknas inom ett rovdjursförvaltningsområde behöver inte samverkansrådet föreslå miniminivåer för den aktuella arten. Naturvårdsverket kommer att sätta ett streck vid fastställandet miniminivåer för arter som helt saknas inom ett förvaltningsområde (princip 3). En nolla skulle kunna misstolkas som att miniminivån för förvaltningsområdet är noll, med innebörden att licensjakt skulle kunna tillåtas så snart en föryngring finns, vilket inte är avsikten. När föryngring väl sker i förvaltningsområdet kan miniminivåer föreslås och fastställas vid nästkommande översyn.

Summan av samverkansrådets förslag till miniminivåerna bör motsvara det nationella referensvärdet för arten (princip 5). Detta ställer stora krav på att samverkansråden samråder sinsemellan.

Miniminivåer utgör ”golvet” för förvaltningen. Miniminivåerna ska bidra till att garantera att arternas gynnsamma bevarandestatus uppnås eller bibehålls. Miniminivåer är en omsättning av de nationella referensvärdena till den regionala nivån. Om länsstyrelserna och samverkansråden föreslår miniminivåer som är högre än referensvärdet för en art och Naturvårdsverket skulle fastställa ett sådant förslag, skulle det minska möjligheterna att förvalta den aktuella arten med licensjakt. Licensjakt är ett viktigt verktyg i förvaltningen som kan bidra till att uppnå de rovdjurspolitiska målen. En förutsättning för att licensjakt ska kunna komma ifråga är att arten finns i antal som överstiger ett förvaltningsområdes miniminivåer. Först då kan Naturvårdsverket delegera

möjligheten att besluta om licensjakt till länsstyrelserna inom det aktuella förvaltningsområdet²³.

Länsstyrelserna och samverkansråden bör så långt möjligt använda sig av likartat underlag och kriterier vid framtagande av förslag till miniminivåer oavsett vilken art förslaget rör. Om olika underlag och kriterier vid framtagande av förslag till miniminivåer används bör detta motiveras (princip 6).

NFSF 5 § De förslag till miniminivåer som anges i 4 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska vara möjliga att uppnå senast fem år efter fastställande.

6.5.2. Vägledning till 5 § NFSF

Regeln är framför allt tillämplig på arter som ligger under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. Om en art ligger under referensvärdet för antal kan även framtida förväntade föryngringar ingå i förslaget.

6.6. Steg 6, Naturvårdsverket fastställer miniminivåer

Naturvårdsverket fastställer efter förslag från samverkansråden miniminivåer för rovdjursförvaltningsområden och län vilket regleras i 5 § FoF.

5 § FoF Efter förslag av samverkansråden ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen. Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna enligt första stycket inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.

6.6.1. Vägledning till första meningen 5 § FoF

Naturvårdsverkets beslut om fastställande av miniminivåer kommer att grunda sig på fastställda inventeringsresultatet. I de fall det är möjligt kommer fastställandet att grunda sig på en trend över tid (3 år) för utvecklingen av den aktuella arten. Detta för att minimera effekten av fluktuerande stammar och eventuellt bristande inventeringsunderlag vid ett givet år. Inventeringsresultat som inte är fastställda av Naturvårdsverket kommer inte att beaktas då Naturvårdsverket fastställer miniminivåer (princip 2).

²³ Prop 2012/13:191 sid 48

Naturvårdsverket kan göra justeringar i de förslag som lämnas av samverkansråden om det finns skäl för det. Skäl för justeringar kan vara att föreslagna miniminivåer innebär en risk för att gynnsam bevarandestatus för en art inte upprätthålls på nationell nivå, dvs. att summan ligger under referensvärdet för arten, eller att de föreslagna miniminivåerna överstiger referensvärdena för arten (princip 4). Om Naturvårdsverket justerar föreslagna miniminivåer kommer detta motiveras i beslutet om fastställande. Principerna i denna vägledning kommer i sådana fall att utgöra riktlinjer för eventuella justeringar från Naturvårdsverkets sida. Marginella avsteg från principen om att miniminivåer ska motsvaras av fastställda föryngringar för varje rovdjursförvaltningsområde kan komma att tolereras om miniminivåerna sammantaget överstiger det nationella referensvärdet för den aktuella arten. Detta för att summeringen ska gå ihop utan onödigt justerande i detaljer som kan uppfattas som betydelselösa.

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att inte göra justeringar inom ett förvaltningsområde om förvaltningsområdet föreslagit en miniminivå som ligger inom ramen för de nationella målen för rovdjuren, dvs. de nationella referensvärdena samt i övrigt uppfyller denna vägledning.

Om en art finns i ett antal som överstiger artens nationella referensvärde kommer Naturvårdsverket att sätta ett streck för miniminivåer i rovdjursförvaltningsområden som helt saknar fastställda föryngringar av den aktuella arten (princip 3). En nolla skulle kunna misstolkas som att miniminivån för förvaltningsområdet är noll, med innebörden att licensjakt skulle kunna tillåtas så snart en föryngring finns, vilket inte är avsikten. När föryngring väl sker i förvaltningsområdet kan miniminivåer föreslås och fastställas vid nästkommande översyn.

6.6.2. Vägledning till andra meningen 5 § FoF

Naturvårdsverket kommer att fastställa miniminivåer som sammanlagt motsvarar de nationella referensvärdena för arterna (princip 4 och 5).

6.7. Långsiktiga mål för spridning

Långsiktiga övergripande riktlinjer tas fram av samverkansråden. Detta kan även gälla för spridning av arter. Frågan är reglerad i 7 §, andra stycket FoV och i 6 § NFS 2010:1.

7 § Länsstyrelsen ska upprätta en rovdjursförvaltningsplan för länet.

Samverkansråden ska med beaktande av rovdjursförvaltningsplanerna och de fastställda miniminivåerna utforma långsiktiga övergripande riktlinjer för rovdjursförvaltningen i rovdjursförvaltningsområdet. Förordning (2013:1096).

6 § Länsstyrelsens rovdjursförvaltningsplan enligt 7 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska gälla i högst sex år och beskriva målsättningar och riktlinjer för länsstyrelsens förvaltningsarbete (NFS 2010:1).

6.7.1. Vägledning till 7 §, andra stycket FoV, särskilt om långsiktiga mål för arterna

Samverkansråden kan ta fram riktlinjer för hur rovdjursstammarna ska utvecklas på sikt i förvaltningsområdet. Till exempel kan man ange önskad spridning, peka ut särskilt skadeutsatta områden såsom områden för fäbodbruk eller områden med hög fårtäthet eller kärnområden för renskötseln.

Samverkansråden bör i de långsiktiga övergripande riktlinjerna ange hur arterna bör utvecklas inom rovdjursförvaltningsområdet på lång sikt. Utgångspunkter för långsiktiga övergripande riktlinjer bör vara de rovdjurspolitiska målen. Naturvårdsverket beslutar om nationella förvaltningsplaner och kan där vägleda om hur långsiktiga övergripande riktlinjer inom ett rovdjursförvaltningsområde bör utformas med hänsyn till den nationella planen. De nationella förvaltningsplanerna kommer att ses över av Naturvårdsverket under 2019 och 2020.

7. Om upprätthållandet av miniminivåer

De av Naturvårdsverket fastställda miniminivåerna är en omsättning och uppdelning av de nationella referensvärdena för antal och utbredning. Miniminivån definierar juridiskt sett gränsen för möjlighet till regional förvaltning. När ett rovdjursförvaltningsområde överstiger sin miniminivå kan Naturvårdsverket till exempel delegera rätten att fatta beslut om licensjakt för den aktuella arten till länsstyrelserna inom förvaltningsområdet.

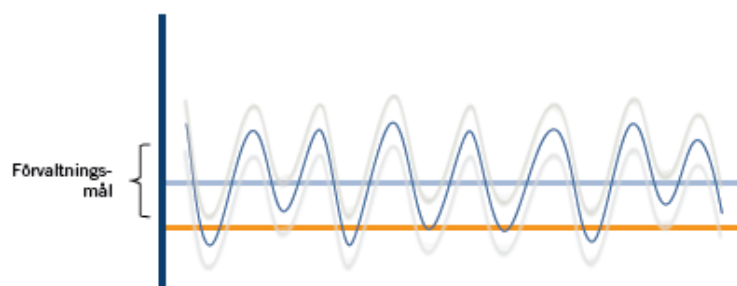
Det är upp till den regionala förvaltningen att avgöra vilket antal över miniminivån som är lämpligast för den aktuella arten i det givna länet. Detta görs genom att formulera regionala förvaltningsmål över miniminivån i de regionala förvaltningsplanerna. De regionala förvaltningsmålen ligger till grund för bedömningar om hur stammen utvecklar sig i länet och vilka förvaltningsåtgärder man kan använda sig av för att förvalta stammen regionalt.

Eftersom det är svårt att hålla en vild population på en exakt nivå från år till år bör stammen tillåtas variera i storlek uppåt och nedåt kring förvaltningsmålet. Om man bestämmer sig för att slå fast ett förvaltningsintervall så är det lämpligt att nivån för den nedre gränsen sätts något högre än den regionalt satta miniminivån i länet för att undvika att underskrida den.

STORT FÖRVALTNINGSUTRYMME



LITET FÖRVALTNINGSUTRYMME



Figuren ovan visar två teoretiska förvaltningsmodeller. Om förvaltningsmålen sätts alltför nära referensvärdet (orange linje) kan populationen vissa år riskera att hamna under referensvärdet. De förvaltningsåtgärder (skydds- och licensjakt) som vidtagits under perioden kan då inte anses ha tagit hänsyn till kravet i artikel 16 i art- och habitatdirektivet i tillräcklig utsträckning.

När miniminivåerna är fastställda ska dessa föras över till de nationella förvaltningsplanerna för stora rovdjur. De nationella förvaltningsplanerna redogör för rådande rovdjurspolitik i Sverige samt anger nationella mål och delmål för förvaltningen.

Vägledning om översyn av miniminivåer för björn, varg, järv och lodjur

RAPPORT 6829

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6829-5
ISSN 0282-7298

Miniminivåer anger vilket antal av en rovdjursart som krävs i Sverige för att den ska få eller behålla en gynnsam bevarandestatus. En miniminivå anger det lägsta antalet för en rovdjursart på regional nivå. De samlade miniminivåerna får inte understiga den nationella nivån för gynnsam bevarandestatus.

Miniminivåerna ska ses över minst vart femte år. Översynen av miniminivåer är en lång process som präglas av samverkan mellan länsstyrelserna, Viltförvaltningsdelegationerna, Samverkansråden och Naturvårdsverket. Denna rapport syftar till att vägleda om processen och principerna vid översyn av miniminivåer.

