

Remissyttrande

Er ref: N2020/02817

Näringsdepartementet

n.remissvar@regeringskansliet.se

n.rs.remiss@regeringskansliet.se

2021-02-01

Yttrande över promemoria för utfodring av vilt

Sveriges Jordägareförbundet (härefter Förbundet) har med intresse tagit del av promemorian.

Förbundet ser behov av ett tydligt regelverk som minskar förekomsten av felaktig utfodring av klövvilt. Förslaget följer dock inte proportionalitetsprincipen, bedöms inte rättssäkert och kommer inte uppnå avsett syfte.

Förbundet avstyrker förslaget för att det:

- Inskränker på äganderätten och strider mot egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen,
- är inte ändamålsenligt och riskerar leda till högre viltskador,
- saknar faktamässigt stöd och konsekvensanalys,
- minskar incitamenten till lokal samverkan i viltförvaltningen.

Förbundet föreslår istället att:

- Införa ett dispositivt krav på avstånd mellan utfodring och jordbruksmark med växande gröda samt allmän väg,
- Jordbruksverket får i uppdrag att utarbeta en vägledning för utfodring av vilt med stöd av gällande lagstiftning,
- Länsstyrelserna tilldelas öronmärkta medel för att informera samt arbeta för att minska förekomsten av utfodring av vilt som inte följer gällande lagstiftning,
- oberoende forskning tillsätts att utreda utfodringens faktiska koppling och påverkan till skada orsakad av vilt på skogsbruk, jordbruk samt i trafik.

Sammanfattning

Viltskadeproblematiken skiljer sig åt i landet. Vissa områden har inga eller mycket få skador medan andra har oacceptabelt höga viltskador. På platser med höga skador behöver det vidtas kraftiga åtgärder för att minska dessa.

Viltets rörelsemönster går att påverka med utfodring. Utfodringen är därför en effektiv åtgärd för att långsiktigt minska skadorna genom att styra viltet från skad känsliga områden samt möjliggöra en effektiv jakt. En begräsning av utfodring kommer öka viltets födosök och rörlighet i landskapet vilket leder till ökade skador, både på egendom samt i trafiken.

Förslaget i promemorian är inte utformat för att på ett rättssäkert sätt minska eller förebygga skador orsakade av vilt. Det inskränker på egendomsskyddet och utformningen riskerar leda till övergripliga och godtyckliga beslut fattade utan lokal kännedom eller möjlighet till uppföljning av resultatet. Det minskar dessutom incitament till frivillig lokal samverkan.

Genomgående saknas det stöd och redogörelse i promemorian för vilken koppling förbud eller villkor mot utfodring har till minskade skador på egendom eller trafikolyckor med vilt. Slutsatserna är förenklade och visar tydliga brister på kunskap om konsekvenserna av förslaget.

Förslaget följer inte heller riksdagens tillkännagivande om att i det enskilda fallet kunna *meddela förbud mot utfodring av klövvilt när andra lösningar inte är möjliga eller när det går att påvisa allvarlig skada*. Promemorians förslag omfattar nu alla viltarter, kräver inga förebyggande åtgärder och beslut om förbud eller villkor för utfodring ska kunna fattas i förebyggande syfte.

Förbundet föreslår istället ett antal andra lämpliga lösningar som kan bidra till att minska förekomsten av utfodring som inte följer gällande lagstiftning och samtidigt främja den lokala samverkan i viltförvaltningen. Detta är åtgärder som långsiktigt kan minska risken för trafikolyckor med vilt samt risk för allvarlig skada på egendom.

En inskränkning i äganderätten

I promemorian anförs att utfodringen inte skulle omfattas av egendomsskyddet. Förbundet delar inte denna uppfattning. Viltet och dess förvaltning är knutet till brukandet av en fastighet. Ett utfodringsförbud eller begränsning innebär en inskränkning i äganderätten, eftersom det begränsar en markägare att med hjälp av utfodring minska risken för skador på jord- och skogsbruk samt bedriva effektiv jakt och tillgodogöra sig viltet som resurs.

Äganderätten är grundlagsskyddad enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Regleringen innebär bland annat att användningen av mark inte får inskränkas utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Om det fattas beslut om sådana inskränkningar kan det i vissa fall ge markägaren rätt till ersättning, vilket framgår av 2 kap. 15 § andra och tredje styckena regeringsformen.

Eftersom utfodring kan anses omfattas av egendomsskyddet innebär det att om utfodring begränsas förutsätts det finns ett angeläget allmänt intresse. Detta ska då prövas i det enskilda fallet enligt proportionalitetsprincipen och som framgår i domen kallad "Parkfastigheten" (NJA 2018 s. 753).

I promemorians förslag finns ett stort antal osäkerhetsfaktorer om hur utfodringen påverkar skador orsakade av vilt, därmed är det osannolikt att en utfodringsbegränsning klarar en proportionalitetsprövning.

Ersättning till markägare som lider förlust på grund av utfodringsrestriktioner

Om en markägare begränsas att bedriva utfodring kan det leda till inkomstbortfall på grund av ökade skador eller uteblivna intäkter från jakt. Eftersom vi anser att utfodring är ett sätt att förvalta det vilt som omfattas av äganderättens jakträtt innebär det en inskränkning av markägarens förfogande av sin mark.

Om beslut om förbud eller villkor om utfodring av vilt skulle beslutas ska ersättning utgå till de fastighetsägare som påverkas av beslutet. Den frågeställningen behöver hanteras i konsekvensanalysen.

Utfodringens inverkan på skador ej klarlagd

Viltet och uppkomna viltskador påverkas av flera faktorer, men promemorian avhandlar enbart utfodring. Den tillskrivs avgörande betydelse för att förebygga och minska viltolyckor i trafiken och allvarlig skada på egendom. I promemorian presenteras dock ingen fakta som kan fastställa vilken effekt utfodringen har på uppkomsten av viltskador. Såvitt vi känner till finns det inga vetenskapliga underlag från Sverige som idag fastställer i vilken utsträckning utfodringen kan påverka viltstammars populationsutveckling genom att förbättra möjligheterna till ökad reproduktion eller överlevnad.

Än mindre finns det studier om hur det i sin tur påverkar skadebilden. Istället baseras promemorians huvudförslag på antaganden och bedömningar om utfodringens egentliga effekt som saknar stöd från fakta, och erfarenheter från långsiktig förvaltning eller forskning. Därmed kan det heller inte fastställas att de föreslagna åtgärderna är ändamålsenliga för att uppnå målet.

Förbud eller begränsning av utfodring ska med förslaget kunna införas över geografiskt område och tid. Om utfodring enskilt skulle ligga till grund för ökade viltbestånd och skadenivåer skulle effekten av minskad utfodring tidigast ge resultat efter ett till två år då begränsningens påverkan på reproduktion och överlevnad först då skulle kunna vara mätbart. Det framgår inte vilka tidsaspekter som behövs för att minska skadorna, om det är veckor, månader eller år eller vad som krävs för att göra dessa bedömningar. Om effekten beräknas nås efter ett år är det svårt att definiera som tidsbegränsat.

Viltpopulationer regleras främst genom jakt. Om jakten försvåras, med anledning av begränsningar att utfodra, kommer sannolikt viltstammarna att öka.

För vissa arter kan ogynnsamma väderförhållanden vara en populationsreglerande faktor. Om promemorians avsikt är att minska antalet vilt genom att låta djur svälta ihjäl under perioder de utsätts för klimatpåfrestningar, upplevs det som uppsåtligt djurplågeri vilket inte kan vara förenligt med god etik i ett modernt samhälle.

Bristande konsekvensanalys

Promemorians konsekvensanalys är bristfällig och bygger på felaktiga uppfattningar om hur en begränsning i utfodring skulle leda till ett minskat antal trafikolyckor.

Förbud eller begränsning av utfodring innebär mindre tillgång till föda för viltet. Om denna födoresurs tas bort innebär det att viltet måste söka sin föda på andra platser. Det kommer leda till att viltet i högre grad söker föda på till exempel jordbruksmark med ökade skador som följd, samt att viltet måste förflytta sig mer vilket kommer leda till ökade trafikolyckor med vilt. Konsekvensanalysen behöver kompletteras med en analys av dessa effekter.

Konsekvensanalysen berör inte heller vilken effekt utfodringsbegränsningar skulle få för företag som bedriver jakt som näringsverksamhet. Minskade möjligheter att samla och beskatta viltet med hjälp av utfodring innebär försämrade möjligheter att arrangera jakter och sannolikt minskad betalningsvilja vid upplåtande av jakträtt. Dessa intäkter är viktiga för många företag och förslaget tar inte detta i beaktande.

Förslaget ska endast omfatta utfodring av klövvilt

Förslaget behöver tydliggöra att förbud mot eller villkor för utfodring endast ska omfatta klövvilt och inte andra arter. Promemorians förslag omfattar nu alla viltarter.

Vid riksdagens tillkännagivande (bet. 2016/17:MJU4) framgick att det skulle kunna meddelas förbud mot utfodring av klövvilt när andra lösningar inte är möjliga eller när det går att påvisa allvarlig skada.

Centralisering av viltförvaltningen

Viltförvaltning sker bäst i samverkan på så lokal nivå som möjligt. Förbundet ser det som avgörande för en framgångsrik viltförvaltning att markägaren tar sitt ansvar och att samarbete uppmuntras.

Förutsättningarna för viltförvaltningen och risk för skada är mycket varierande i landet beroende på stora skillnader i förekommande viltarter, vilttäthet samt omfattningen på skadekänsliga områden. Beslut om utfodring fattas därför bäst baserat på den lokala kännedom som markägaren har.

Ett konkret exempel på hur centraliseringen leder till felaktiga beslut är förslaget om att samma regler för åtling bör gälla i hela landet. Samma fodermängd per yta och tid ska gälla i områden med få individer och arter som i områden med täta bestånd av flera arter.

Promemorian föreslår det motsatta, att beslut om åtgärder fräntas den enskilde markägaren och flyttas till länsstyrelsen. Detta är en centralisering av viltförvaltningen och riskerar leda till bristande legitimitet och minskar incitament till fortsatt samverkan.

Risk för ökande skador

Många av Förbundets medlemmar bedriver en professionell viltförvaltning med anställda Viltmästare. En tydlig erfarenhet Förbundet har är att foder är ett viktigt verktyg vid förvaltning av klövvilt. Foder kan styra viltet till områden som är mindre känsliga för skada, vara ett stöd vid populationsinventering samt ett avgörande hjälpmedel för att nå avsedda avskjutningsmål.

Om förbud mot utfodring skulle införas skulle resultatet bli kontraproduktivt mot det som promemorians förslag avser. Viltets rörelser i landskapet skulle öka, fodersöken skulle bli större, viltet skulle korsa fler vägar samt söka föda i begärliga skogsbestånd och på jordbruksmark. Möjligheten till att beskatta hjort- och vildsvinspopulationer skulle minska drastiskt och likaså intresset för jakten, då den försvåras och ger lägre avkastning.

Därmed riskerar utfodringsbegränsningar leda till ökade skador istället för minskade.

Bristande rättssäkerhet

I promemorian konstateras att förbud mot eller villkor för utfodring ska kunna riktas mot en enda person, till exempel en markägare som utfodrar i syfte att hålla en stor viltstam och vilket riskerar orsaka skador på kringliggande lantbruk.

Det konstateras även att det inte krävs att skador redan uppkommit utan det räcker med risk för skador. Det ska räcka med observationer av vilt som rör sig mot skadekänsligt område för att risk ska anses uppstå.

Texten i promemorian belyser hur rättsosäkert förslaget är och det omfattande godtycke som riskerar uppstå. Om ovannämnda text ska kunna användas som vägledning krävs en definition av vad som är en stor viltstam. För att det ska lyckas krävs fungerande inventeringsmetodik, vilken idag saknas för bland annat vildsvin.

Därtill ska det finnas en metodik för att kunna mäta den skada som viltet förväntas orsaka. Det finns inte heller. Det ska även kunna fastställas på vilket sätt utfodringen kan leda till att det vilt som omfattas av utfodringen faktiskt även förorsakar skada och att inte utfodringen innebär att viltet avleds från skadekänslig mark eller väg. Än mer anmärkningsvärt är att observationer av vilt i rörelse mot visst område ska räcka som grund för utfodringsbegränsningar. Hur ska observationerna kvalitetssäkras? Hur många observationer ska krävas? Hur ska det fastställas vilken riktning viltet har? Hur mycket vilt måste observationerna omfatta? Det finns även uppenbar risk för okynnesanmälningar.

Allt detta öppnar upp för stor rättsosäkerhet och visar på att förslaget inte är godtagbart. Detta har även belysts i riksdagens tillkännagivande (bet. 2016/17: MJU4).

Orimliga krav på ansvariga myndigheter

Med förslaget i promemorian kommer regeringen sannolikt utse länsstyrelsen till den myndighet som ska besluta om begränsningar eller förbud för utfodring av vilt.

En central och avgörande frågeställning vid införande av denna typ av lagstiftning är hur ansvarig myndighet ska samla in underlag för beslut. Länsstyrelserna har idag begränsade resurser för att arbeta med sin ansvarsområden inom viltförvaltningen. Länsstyrelserna har inte kompetens eller resurser för att, utifrån promemorians förslag, kunna bedöma vad utfodring kan ha för påverkan.

Länsstyrelsen har inte kännedom om lokala förhållanden, vilka fastigheter som kan antas ha särintressen, hur utfodring bedrivs på enskilda fastigheter eller hur ett förbud skulle leda till minskad eller ökad skadeproblematik.

Om det inte i promemorian tydligt framgår varför eller hur ett förbud mot utfodring skulle minska skador, antas inte enskilda handläggare på länsstyrelserna kunna göra den avvägningen eller bedömningen heller och därför är förslaget om förbud inte rättssäkert.

Det föreligger en stor risk att länsstyrelserna inte kan avsätta tillräckliga resurser för att arbeta med denna fråga utifrån den höga detaljnivå som promemorian föreslår. De föreslagna medlen innebär drygt 140 000 kr årligen per länsstyrelse vilket inte kommer räcka.

Därmed är det sannolikt att länsstyrelserna, för att effektivisera, beslutar om övergripande förbud för hela län under stora delar av året. Det förfarandet skulle påverka enskilda, i områden som inte har någon problematik, på ett negativt sätt och därmed föreligger stor risk att förslaget inte verkställs utifrån en proportionalitetsprincip.

Alternativa förslag

Promemorians förslag kommer inte att leda till minskade viltskador. Förbundet vill istället föreslå följande alternativ:

Införa ett dispositivt krav på avstånd mellan utfodring och jordbruksmark med växande gröda samt allmän väg

Ett alternativ är införandet av ett dispositivt krav på avstånd mellan utfodring och jordbruksmark med växande gröda samt allmän väg. Fördelen med detta är att tillsynen blir enkel och kostnadseffektiv; en utfodringsplats inom visst avstånd från växande gröda renderar i beslut att vid vite avveckla utfodringsplatsen. Samtidigt skapar det incitament för samarbete eftersom kravet kan avtalas bort om utfodringsplats och jordbruksmark med växande gröda ägs av olika personer. Fördelen skulle vara att minska antalet foderplatser/åtlar nära jordbruksmark med växande gröda vilket gör att vilt kan styras bort från känsliga områden. Detsamma gäller om avståndskrav införs mellan allmän väg och utfodringsplats.

Ge Jordbruksverket i uppdrag att utarbeta en vägledning för utfodring av vilt med stöd av gällande lagstiftning samt tilldela länsstyrelserna öronmärkta medel för att informera samt arbeta för att minska förekomsten av utfodring av vilt som inte följer gällande lagstiftning.

Idag regleras utfodring av djur med europeisk och nationell foderlagstiftning samt till dels miljöbalken. Regelverket omfattar även utfodring och hantering av fodermedel avsedda för vilda djur.

Gällande lagstiftning ger utrymme att bedriva tillsyn, reglera och utverka rättsliga påföljder vid överträdelser i samband med utfodring av vilt. Länsstyrelserna har ansvar för lagrummets tillsyn och verkställighet på regionalt plan. Det råder i dagsläget otydlighet hos

länsstyrelserna huruvida den lagstiftningen omfattar utfodring av vilda djur och hur den ska tolkas. Det mest kostnadseffektiva bör därför vara att tydliggöra gällande lagstiftning för att reglera felaktig utfodring.

Förbundet föreslår därför att Jordbruksverket får i uppdrag att utarbeta en vägledning för utfodring av vilt, kopplad till gällande foder- och djurskyddslagstiftning samt miljöbalken, som kan vara ett stöd till länsstyrelsernas arbete samt de som utfodrar vilda djur.

Avsätt medel till oberoende forskning som utreder om och hur klövvilt kan styras och avledas med hjälp av utfodring för att minska skador på skogsbruket, jordbruket samt i trafiken samt hur populationsdrivande utfodring till vilt är.

Mot bakgrund av det som framförts tidigare i yttrandet så är det Förbundets bestämda uppfattning att det finns stora behov av att utarbeta samt utvärdera effektiva verktyg och modeller som kan vara ett stöd i klövviltsförvaltningen. Den kunskapen kan senare ligga till grund för beslut om åtgärder i förvaltningen på både nationell, regional och lokal nivå.

Därför föreslår Förbundet att regeringen avsätter medel och tillsätter flera oberoende forskningsinsatser som utreder huruvida utfodring av vilt är populationsdrivande, hur klövviltets rörelsemönster påverkas samt om skadegraden med vilt i trafiken samt i jord- och skogsbruket påverkas av utfodring eller inte.

Sveriges Jordägareförbund

Anders Grahn

Generalsekreterare

Carl Kuylenstierna

Ordf. Viltbrukskommittén

Sveriges Jordägareförbund (SJF) representerar större privata markegendomarna i Sverige. Förbundets medlemmar skapar nytta för människor och miljö genom ett långsiktigt förvaltande av förnyelsebara naturresurser. Vi erbjuder ett helhetsperspektiv på modernt landsbygdsföretagande eftersom våra medlemmar ofta bedriver lant-, skogs- och vattenbruk i större skala på samma fastighet. Genom stärkt landsbygdsföretagande och äganderätt vill vi utveckla näringslivet på den svenska landsbygden.