

2016-10-27

Ärendnr:
NV-00115-16

Jakt på allmänt vatten

Redovisning av regeringsuppdrag om jakt på allmänt vatten

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Gällande rätt	7
1.1.1 Gräns mellan enskilt och allmänt vatten	7
1.1.2 Jakt på allmänt vatten	8
1.1.3 Jakt i svensk ekonomisk zon	9
1.1.4 Kronoholmar	9
1.2 Historik	10
1.3 Uppdraget	10
1.4 Genomförande	11
2 Naturvårdsverkets förslag	12
2.1 Förslag på juridiska förändringar	13
2.2 Skäl	16
2.2.1 Upplåtelse av jakt och krav på anmälan	16
2.2.2 Möjlighet att inskränka jakten	17
2.2.3 Avgift	17
2.2.4 Behov av sekretessbrytande bestämmelser	18
2.2.5 Behov av kartmaterial	18
2.2.6 Övriga överväganden	18
3 Omvärldsanalys	19
3.1 Resultat från enkätundersökning	19
3.1.1 Hantering av tillståndsansökningar	19
3.1.2 Synpunkter på nuvarande läge	20
3.1.3 Förslag kring tillståndsgivning	20
3.2 Samråd	21
3.2.1 Övriga myndigheter och intressenter	21
3.2.2 Synpunkter från samråd med länen	22
4 Konsekvensanalys	23
4.1 Alternativa lösningar	23
4.1.1 Ansökningsförfarande med tydligare kriterier	23
4.1.2 Jakträtt till fast bosatta utan anmälningskyldighet	24
4.2 Konsekvenser för olika aktörer	24
4.2.1 Jaktutövare	24
4.2.2 Länsstyrelser	24
4.2.3 Företag	24
4.2.4 Andra intressegrupper	24

4.3	Konsekvenser för djurlivet	25
4.4	Konsekvenser rörande anmälan	27
4.4.1	Kostnad för uppdaterat IT-system	27
4.4.2	Statistik	27
4.5	Bemyndiganden	27
4.6	Förenlighet med EU-rätten	27
4.7	Tidpunkt för ikraftträdande	30
4.8	Behov av speciella informationsinsatser	30
5	Källförteckning	31
Bilaga 1.		34
	Sammanställning, delar av utsänd enkät till länsstyrelserna	34
	Om jakttillstånd på allmänt vatten	34
	Om viltet som jagas	37
	Framtidens jakt på allmänt vatten	37

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med länsstyrelserna i berörda län föreslå hur möjligheterna till jakt på allmänt vatten kan förenklas och handläggningen effektiviseras och vid behov föreslå förändringar i jaktlagstiftningen. I dagsläget har länsstyrelserna olika praxis i frågan vilket resulterar i olikheter i handläggningen och på vilka grunder jakttillstånd utfärdas. I uppdraget har Naturvårdsverket kartlagt nuvarande situation och utifrån den föreslagit förändringar i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Naturvårdsverket föreslår att jakten på allmänt vatten upplåts till fast bosatta i Sverige och skrivs in i 12 § jaktlagen. Jakt på allmänt vatten innefattar även jakt på sådana holmar, klippor och skär som inte hör till någon fastighet. Med fast bosatt i Sverige likställs den som har uppnått en närmare anknytning till Sverige genom våra internationella åtaganden om etableringsfrihet m.m. Därmed tas nuvarande system med ett ansöknings- och tillståndsförfarande bort. Länsstyrelserna ges möjlighet att lokalt inskränka jakten på allmänt vatten geografiskt eller tidsmässigt, med hänsyn till andra intressen.

Det nya systemet bygger på att man, för de län man avser att jaga i, för varje jaktår anmäler sig till jaktkortsregistret. En underlåtenhet att på förhand anmäla sig föreslås kunna leda till böter. Anmälan bör inte omfattas av någon avgift.

Naturvårdsverket har valt att lägga ett förslag som på ett tydligt sätt gör det enklare att nyttja jakten på allmänt vatten, för flera. Dessutom blir länsstyrelsernas administration kring denna jakt enklare och mer enhetlig.

1 Inledning

1.1 Gällande rätt

1.1.1 Gräns mellan enskilt och allmänt vatten

Allmänt vatten finns i havet och i de stora sjöarna Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland och disponeras av staten. Av landets 21 län är det endast Dalarna och Kronobergs län som inte har allmänt vatten inom länet. Allmänt vatten i havet definieras genom 1 § lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde (figur 1). Av 5 § i nämnda lag framgår att ett vattenområde i havet är allmänt, där det inte ingår i fastigheterna. Detsamma gäller i de stora sjöarna.

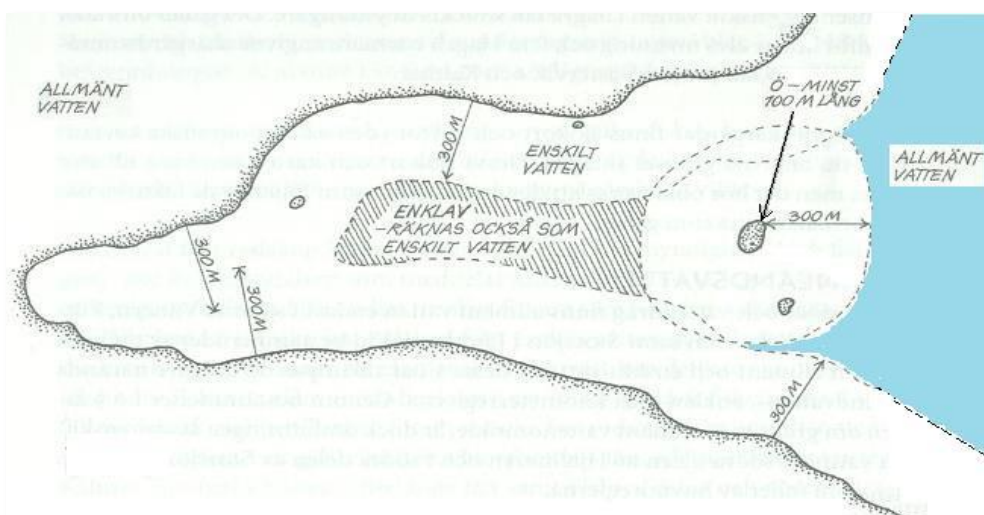
Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten bestäms enligt tre huvudregler som finns i 2 § lagen om gräns mot allmänt vattenområde. Enligt den så kallade strandvattenregeln hänförs till fastigheterna allt vatten inom 300 meter från fastlandet eller en ö av minst 100 meter och, om kurvan för tre meters djup går längre ut, allt vatten inom denna djupkurva. Vid bestämmande av strandlinjen räknas alltså inte småöar som är mindre än 100 meter långa, varför dessa är omgivna av allmänt vatten. I det här fallet görs ett visst undantag från principen att det allmänna vattnet disponeras av staten. I den mån dessa mindre öar ingår i fastighet eller del av fastighet har ägaren jakträtt intill 100 meter från stranden. Detta undantag följer av 12 § första stycket jaktlagen.

Den så kallade enklavregeln (figur 2) innebär att allt vatten som har en förbindelse med öppna havet endast över enskilt vatten räknas som enskilt, det vill säga även om avståndet till land överstiger 300 meter. I havsvikar med trånga mynningar och där avståndet understiger 600 meter (300 + 300 meter) är alltså allt vatten enskilt. Syftet med denna regel är att undvika att det uppstår smärre isolerade enklaver med allmänt vatten.



Figur 1. Exempel på gräns för allmänt vatten i havet (Länsstyrelsen i Kalmar län 2016).

Från Listershuvud i Blekinge norrut till gränsen mot Finland gäller även att allt vatten är enskilt om det inte är en öppen förbindelse från fastlandet eller öar (minst 100 m) till havet på minst en kilometer, den så kallade kilometerregeln. Detta innebär exempelvis att havsvikar med en öppning på mindre än en kilometer mellan yttersta uddarna utgör enskilt vatten.



Figur 2. Illustration över den så kallade enklavregeln (Svenska fiskeregler 2016).

1.1.2 Jakt på allmänt vatten

Enligt 10 § första stycket jaktlagen har fastighetsägaren jakträtt på den mark som hör till fastigheten, om inte annat följer av andra stycket eller av 10 a § eller 11 §. Av motiven till bestämmelsen framgår att med mark som hör till fastigheten avses också vattenområden och inte bara de mark- och vattenområden som ingår i registerfastigheten utan också samfärdig mark i vilken fastigheten har del (prop. 1986/87:58 s. 71 *Om jaktlag m.m.*).

Av 12 § andra stycket jaktlagen framgår att på allmänt vatten liksom på sådana holmar, klippor och skär, som inte hör till något hemman, får jakt bedrivas endast efter särskilt tillstånd. I paragrafen bemyndigas regeringen eller efter regeringens bestämmande länsstyrelsen att genom beslut i det särskilda fallet eller genom föreskrifter meddela tillstånd till sådan jakt. Regeringen har i 47 § jaktförordningen bestämt att länsstyrelsen meddelar sådant tillstånd. Tillståndsgivningen omfattar inte allmänt vatten som fastighetsägare har jakträtt på enligt 12 § första stycket jaktlagen.

Vid tillståndsgivningen bör, enligt 47 § andra stycket jaktförordningen, företrädesvis ges åt personer som är bofasta i skärgården eller vid kusten och som har erfarenhet av jakt och goda kunskaper om djurlivet och naturförhållandena i dessa områden. Andra stycket 47 § jaktförordningen utesluter inte att andra än den prioriterade gruppen kan få tillstånd till jakt. Inte heller anges i lagtexten några skäl till att vägra tillstånd.

Av 48 § jaktförordningen framgår att tillståndet till jakt bör avse en viss tid som inte överstiger tre år. Tillståndet får begränsas till att avse ett visst område eller vissa djurarter. En avgift får tas ut för prövningen av ansökan enligt 9-14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass tre ska tillämpas, vilket idag motsvarar 1 350 kr.

Länsstyrelsens beslut enligt 47 § jaktförordningen får enligt 58 § p 10 jaktförordningen inte överklagas.

1.1.3 Jakt i svensk ekonomisk zon

Det saknas regler om vem som får bedriva jakt utanför territorialvattengränsen i svensk ekonomisk zon (figur 3). Enligt 1 § andra stycket jaktlagen gäller lagen i särskilt angivna fall även inom Sveriges ekonomiska zon. Vilt är fredat (3 § jaktlagen) och får jagas endast om det följer av lagen eller av föreskrifter som meddelas med stöd av lagen, vilket gäller även inom den ekonomiska zonen. För utnyttjande av naturtillgångar inom den ekonomiska zonen krävs tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Enligt 10 § jaktlagen är det som huvudregel fastighetsägaren som har jakträtten. Medan fredandebestämmelserna enligt ovan gäller även inom den ekonomiska zonen, har alltså ingen jakträtt utanför territorialvattengränsen (SOU 2013:71, s. 171).

Jaktlagsutredningen hade i uppdrag att hantera frågan om säljakt utanför territorialvattengränsen (Dir. 2012:77). I regeringsuppdraget om licensjakt på säl (Naturvårdsverket 2013 a) gjorde Naturvårdsverket beträffande jaktutfallet bedömningen att möjligheten till säljakt inom svensk ekonomisk zon utanför territorialvattengränsen skulle kunna bidra till ett ökat antal fällda sälar, framför allt i områden med säljakt på is. Naturvårdsverket fann att det inte inom ramen för det regeringsuppdraget var möjligt att analysera behov av förändringar av reglerna för denna jakt. Naturvårdsverket bedömer att det inte heller inom regeringsuppdraget om jakt på allmänt vatten är möjligt att närmare analysera dessa bestämmelser.



Figur 3. Gräns för ekonomisk zon och territorialvatten (Rådhusets arkitekter AB 2011).

1.1.4 Kronoholmar

Tidigare hanterade länsstyrelserna upplåtelse av jakträtt på så kallade kronoholmar. De allra flesta kronoholmar har dock på senare tid fastighetsbildats och ingår i

något hemman. Statens fastighetsverk har övertagit hanteringen av jaktfrågor på dessa områden från länsstyrelsen, eftersom fastighetsbildandet innebär att kronoholmarna inte längre omfattas av regleringen i jaktlagstiftningen om jakt på allmänt vatten.

1.2 Historik

Rätten till jakt på allmänt vatten återfördes år 1938 till staten, efter att i över hundra år varit varje svensk medborgares rättighet (SOU 1997:91, s. 130). Syftet med regleringen var att uppnå en begränsning i antal jagande. Jakten begränsades till skärgårdsbefolkningen som ansågs vara beroende av sjöfågeln som resurs. Det visade sig dock svårt i praktiken att avgöra vem som skulle räknas till den fasta kustbefolkningen, varför det senare kom krav på att den som jagade skulle inneha ett jakttillstånd som utfärdats av länsstyrelsen.

Grunden till dagens system där jakttillstånd utfärdas av länsstyrelserna kom år 1951 med införandet av allmänt krav på tillstånd av kronan för att utöva jakt på allmänt vatten (prop. 1951:189). Den nuvarande lydelsen säger att länsstyrelsen *bör* ge företräde till personer som är fast bosatta i skärgården eller vid kusten och som har erfarenhet av jakt och goda kunskaper om djurlivet och naturförhållandena i dessa områden. Lydelsens utformning innebär att länsstyrelserna kan ta hänsyn till detta men inte är tvingade att göra så. Resultatet av bestämmelsen är att tillståndspraxis skiftat mycket över landet, trots att länsstyrelserna omfattas av samma regler. Detta i sin tur leder till att tillståndsprövningen kan uppfattas som slumpmässig och orättvis, inom och mellan länen.

1.3 Uppdraget

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med länsstyrelserna i berörda län föreslå hur möjligheterna till jakt på allmänt vatten kan förenklas och handläggningen effektiviseras och vid behov föreslå förändringar i 12 § jaktlagen (1987:259) och 47-48 §§ jaktförordningen (1987:905). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2016 (Regeringen 2015).

Naturvårdsverket begärde förlängning av uppdraget till 30 oktober 2016 med anledning av regeringens beslut 29 september 2016 om Förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384), 2016:901 avseende rätten till småviltjakt.

I uppdraget har från Naturvårdsverket deltagit Clara Cordemans, Eleonor Glad, Fredrik Granath, Urban Johansson, Carl-Johan Lindström, Christer Pettersson samt Marie Larsson, projektledare.

1.4 Genomförande

För att få en bild av hur länsstyrelserna i dagsläget hanterar frågor om rätt till jakt på allmänt vatten har Naturvårdsverket skickat ut en enkät till samtliga länsstyrelser. Enkäten omfattade frågor om handläggning av tillståndsansökningar och praxis vid tillståndsgivning samt frågor om behov och önskemål om förbättringar. Sammanlagt svarade 15 av de 19 länsstyrelser som har allmänt vatten.

I tillägg bjöd Naturvårdsverket in andra myndigheter och intressenter till samråd. Deltagarna bereddes möjlighet att beskriva nuläge och behov utifrån sina utgångspunkter, samt att lämna förslag till förbättringar utifrån uppdragets formulering. Sammanlagt deltog tolv personer som representerade åtta organisationer.

Ett ytterligare samråd hölls sedan med representanter från länsstyrelserna där de hade möjlighet att förtydliga sina enkätsvar samt att ta ställning till de förslag som kommit fram under samrådet med övriga myndigheter och intressenter. Sju länsstyrelser var representerade vid samrådet.

2 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att jakten på allmänt vatten upplåts till fast bosatta i Sverige genom en ny bestämmelse i jaktlagen. Jakt på allmänt vatten innefattar även jakt på sådana holmar, klippor och skär som inte hör till någon fastighet. Med fast bosatt i Sverige likställs den som har uppnått en närmare anknytning till Sverige genom våra internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster. Den som avser att bedriva jakt på allmänt vatten ska anmäla sig i jaktkortsregistret¹. En anmälan ska göras för varje jaktår, för respektive län där jakt avses att bedrivas. Naturvårdsverket föreslår att anmälan inte ska omfattas av någon avgift.

Naturvårdsverket föreslår vidare att länsstyrelsen i jaktförordningen bemyndigas att i föreskrifter eller i beslut i det enskilda fallet göra begränsningar i jakten. Länsstyrelsen får inskränka jakten om det är motiverat med hänsyn till kust- och skärgårdsbefolkningen eller naturvården. Inskränkningar får även göras om jakten står i konflikt med turismen, friluftslivet eller evenemang. Begränsningen får avse ett visst geografiskt område eller en viss tid.

För att underlätta för länsstyrelsen och göra så att det föreslagna nya systemet ska fungera på ett smidigt sätt i praktiken föreslår Naturvårdsverket, i linje med tidigare hemställningar, att en ny sekretessbrytande bestämmelse införs i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). En ny sekretessbrytande bestämmelse bör införas i OSL med innebörden att sekretessen hos Naturvårdsverket avseende jaktkortsregistret inte hindrar att uppgift lämnas till bland annat länsstyrelsen. Därutöver föreslås, också i linje med Naturvårdsverkets tidigare hemställan, att en möjlighet för länsstyrelsen till direktåtkomst till jaktkortsregistret införs i jaktförordningen.

För att tillgodose behovet av en tydligare karta över gränserna för allmänt vatten i Sverige föreslår Naturvårdsverket i likhet med Havsgränsutredningen (SOU 2015:10) att Lantmäteriet får i uppdrag att ta fram en sådan karta.

¹ Anmälan görs till Jägarregistret, som är ett samlingsnamn för både jaktkortsregistret och jägarexamensregistret, <https://jagarregistret.naturvardsverket.se/Auth/B2B>.

2.1 Förslag på juridiska förändringar

Förändringar i jaktlagen

12 § jaktlagen (1987:259), nuvarande lydelse:

På allmänt vatten, som gränsar till en fastighets strand, har fastighetsägaren jakträtt intill etthundra meter från strandlinjen. Om detta skulle medföra att flera fastighetsägare får jakträtt på samma vattenområde, skall var och en av dem ha jakträtt på den del av området som är närmast hans strand.

På annat allmänt vatten liksom på sådana holmar, klippor och skär, som inte hör till något hemman, får jakt bedrivas endast efter särskilt tillstånd.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, länsstyrelsen bemyndigas att genom beslut i det särskilda fallet eller genom föreskrifter meddela tillstånd.

45 § första stycket p 2 jaktlagen, nuvarande lydelse:

12 § jaktlagen, förslag på ny lydelse:

På allmänt vatten, som gränsar till en fastighets strand, har fastighetsägaren jakträtt intill etthundra meter från strandlinjen. Om detta skulle medföra att flera fastighetsägare får jakträtt på samma vattenområde, ska var och en av dem ha jakträtt på den del av området som är närmast hans *eller hennes* strand.

På annat allmänt vatten liksom på sådana holmar, klippor och skär, som inte hör till *någon fastighet*, får jakt *efter anmälan* bedrivas av fast bosatta i Sverige.

Andra stycket gäller även den som inte är fast bosatt i Sverige men som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster och därmed har uppnått en närmare anknytning till Sverige. Med närmare anknytning till Sverige avses att personen i fråga äger en fastighet i Sverige, driver näringsverksamhet i Sverige, har anställning i Sverige eller liknande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet meddela inskränkning i jakten enligt andra och tredje stycket.

45 § första stycket p 2 jaktlagen, förslag på ny lydelse:

Till böter döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet

2. underlåter att fullgöra anmälnings-skyldighet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 26 § första stycket 1, 2 eller 3 om gärningen inte är belagd med straff i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Till böter döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet

2. underlåter att fullgöra anmälnings-skyldighet enligt 12 § eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 26 § första stycket 1, 2 eller 3 om gärningen inte är belagd med straff i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Förändringar i jaktförordningen

47 § jaktförordningen (1987:905), nuvarande lydelse:

Genom beslut i det enskilda fallet eller genom föreskrifter får länsstyrelsen meddela tillstånd till jakt på sådant allmänt vatten och sådana holmar, klippor och skär som avses i 12 § andra stycket jaktlagen (1987:259).

När enskilda jakttillstånd meddelas, bör företräde ges åt personer som är fast bosatta i skärgården eller vid kusten och som har erfarenhet av jakt och goda kunskaper om djurlivet och naturförhållandena i dessa områden. Förordning (2000:1216).

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser till 47 § jaktförordningen

47 § jaktförordningen, förslag på ny lydelse:

Länsstyrelsen får genom föreskrifter inskränka jakten enligt 12 § andra stycket jaktlagen (1987:259) om det är motiverat med hänsyn till kust- och skärgårdsbefolkningen, naturvården, turismen, friluftslivet eller evenemang som kan stå i konflikt med jakten. Inskränkningen får avse ett visst geografiskt område eller en viss tid.

En inskränkning av jakten enligt 12 § andra stycket jaktlagen (1987:259) får även göras genom beslut av länsstyrelsen i det enskilda fallet. Vad som sägs om motiv till inskränkningen i första stycket gäller även i dessa fall.

1. Denna förordning träder i kraft den xxx.
2. Tillstånd som har beslutats enligt 47 § första stycket i dess lydelse före ikraftträdandet gäller fortfarande. Villkor i besluten gäller tills länsstyrelsen beslutar annat.

48 § jaktförordningen, nuvarande lydelse:

Jakttillstånd enligt 47 § bör avse en viss tid som inte överstiger tre år. Tillståndet får begränsas till att avse visst område eller vissa djurarter.

Avgift tas ut för prövning av en ansökan enligt 47 § första stycket enligt bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass tre skall tillämpas.

49 § andra stycket jaktförordningen, nuvarande lydelse:

Den som avser att bedriva sådan licensjakt efter varg, järv eller lo som avses i 23 c § ska anmäla det till jaktkortsregistret. Naturvårdsverket får medge undantag från anmälningsskyldigheten.

52 § f jaktförordningen, nuvarande lydelse:

Naturvårdsverket skall med hjälp av automatiserad databehandling föra register över vilka personer som

1. betalat viltvårdsavgift och
2. avlagt prov som ingår i jägarexamen.

48 § jaktförordningen, upphävs

49 § andra stycket jaktförordningen, förslag på ny lydelse:

Den som avser att bedriva sådan licensjakt efter varg, järv eller lo som avses i 23 c § *eller jakt på sådant allmänt vatten och på sådana holmar, klippor och skär som avses i 12 § andra stycket jaktlagen (1987:259)* ska varje jaktår anmäla det till jaktkortsregistret. Naturvårdsverket får *avseende jakt enligt 23 c §* medge undantag från anmälningsskyldigheten.

52 § f jaktförordningen, förslag ny lydelse:

Naturvårdsverket *ska* med hjälp av automatiserad databehandling föra register över vilka personer som

1. betalat viltvårdsavgift,
2. avlagt prov som ingår i jägarexamen *och*
3. *anmält jakt på allmänt vatten.*

Polismyndigheten, Kustbevakningen,

länsstyrelsen och Tullverket får medges direktåtkomst till jaktkortsregistret.

58 § p 10 jaktförordningen, nuvarande lydelse:

[Följande beslut enligt denna förordning får inte överklagas]
10. länsstyrelsens beslut enligt 47§ första stycket.

58 § p 10 jaktförordningen, upphävs

Förslag på nya bestämmelser

18 kap 16 b § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förslag:

Sekretessen enligt 16 § andra stycket punkt 2 hindrar inte att uppgift lämnas till Polismyndigheten, Kustbevakningen, länsstyrelsen och Tullverket.

2.2 Skäl

2.2.1 Upplåtelse av jakt och krav på anmälan

Enligt nuvarande system ska en ansökan göras av den som vill jaga på allmänt vatten, vilket innebär en administration för länsstyrelserna. Det har framkommit att det vid handläggningen mycket sällan finns skäl för avslag på ansökan. Naturvårdsverket anser inte att det finns anledning att fortsätta med detta system som belastar både länsstyrelsen och den enskilde jaktutövaren. Vårt förslag innebär därför att jakten får bedrivas efter anmälan, vilken görs till jaktkortsregistret varje jaktår. Av anmälan ska framgå vem som jagar och i vilket län jakten ska bedrivas. Syftet är att komma ifrån skiftande hantering och att förenkla länsstyrelsernas administration. Förslaget innebär även en förenkling för jägarna som enbart behöver göra en anmälan istället för att ansöka om tillstånd för jakten.

Anmälningsskyldigheten föreslås läggas in i den bestämmelse i jaktförordningen som idag reglerar skyldigheten för den som avser att bedriva licensjakt efter varg, järv eller lo att anmäla sig till jaktkortsregistret. Naturvårdsverket föreslår i linje med detta ett tillägg till bestämmelsen om verkets jaktkortsregister med innebörden att registret, utöver vilka personer som betalat viltvårdsavgift samt avlagt prov som ingår i jägarexamen, även innehåller vilka personer som jagar på allmänt vatten.

En skyldighet att anmäla sig för jakten på allmänt vatten enligt förslaget medför en möjlighet att över tid kunna följa upp de som anmält sig och i vilket län de jagat. Naturvårdsverket anser att en underlåtenhet att göra en anmälan i detta sammanhang bör förenas med en sanktion, för att stävja ett missbruk av jakten på allmänt vatten och understryka vikten av att staten har möjlighet att utöva av kontroll över jakten. Vi föreslår därför att det görs ett tillägg till 45 § jaktlagen med innebörden att den som med uppsåt eller grov oaktsamhet bryter mot anmälningsskyldigheten i 12 § jaktlagen döms till böter. Naturvårdsverket bedömer att en underlåtenhet att anmäla jakten är likvärdig med andra förseelser som enligt jaktlagen idag är belagda med en bötesstraff. Vi anser att en bot är en väl avvägd sanktion även i detta fall.

2.2.2 Möjlighet att inskränka jakten

Naturvårdsverkets förslag motiverar att jakten ska kunna begränsas, med beaktande av respektive läns speciella förhållanden, till vissa områden eller till vissa tider på året. Sådana begränsningar bör få göras med hänsyn till kust- och skärgårdsbefolkningen, naturvården, turismen, friluftslivet samt evenemang som kan stå i konflikt med jakten.

En föreskriftsrätt enligt vårt förslag skulle innebära att länsstyrelsen kan föreskriva eller i det enskilda fallet besluta om inskränkningar i jakten för att förhindra eller minska konflikter med andra intressen.

Det kan enligt Naturvårdsverket finnas områden som är särskilt sårbara, exempelvis områden där huvudsakliga fågelsträck förekommer eller vid kända rastlokaler som av olika skäl inte är belägna inom befintliga naturskyddsområden. Det kan även finnas sälskyddsområden och fågelskyddsområden där tillträdesförbud inte gäller hela året men där jakt ändå bör undvikas. I de fall jakttrycket eller en störning inom ett visst område med stor sannolikhet skulle missgynna en art bör området undantas från jakt, genom den föreskriftsrätt som ingår i vårt förslag.

I de stora sjöarna där jakten på allmänt vatten har begränsats genom att inga eller få tillstånd beviljats till jakt kan länsstyrelserna i framtiden reglera jakten genom sina föreskrifter.

2.2.3 Avgift

Naturvårdsverket bedömer att det är möjligt att hantera administrationen av den föreslagna jakten på ett kostnadseffektivt sätt inom ramen för det system som redan finns idag. Administrationen väntas inte bli betungande för de inblandade myndigheterna. Naturvårdsverket föreslår därför att anmälan av denna jakt inte ska omfattas av någon avgift. Självva upplåtandet av jakten kommer i likhet med nuvarande system att vara kostnadsfri. Om jakten ökar väsentligt och en återrapportering i framtiden införs kan det medföra att en avgift kommer att tas ut för att täcka länsstyrelsernas hanteringskostnader.

2.2.4 Behov av sekretessbrytande bestämmelser

Jägarregistret är ett samlingsnamn för jägarexamensregistret och jaktkortsregistret. De uppgifter som lämnas i samband med anmälan till jaktkortsregistret enligt förslaget kommer att träffas av bestämmelsen i 18 kap 16 § OSL. Av bestämmelsens andra stycke följer att sekretess gäller för uppgift hos Naturvårdsverket som hänförs till jaktkortsregistret, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att vapen eller ammunition kommer till brottslig användning. Utgångspunkten är alltså att det råder sekretess för dessa uppgifter och en skadebedömning måste göras i varje enskilt fall då en uppgift ur registret begärs ut. Detta kan innebära svårigheter för länsstyrelsen i arbete med till exempel uppföljning av antalet jägare som jagar på allmänt vatten. Förslaget medför därför ett behov av översyn av sekretessbestämmelsen.

Naturvårdsverket har tidigare, bland annat som ett led i att underlätta handläggningen av ansökningar om att inneha skjutvapen och ammunition, hemställt (Naturvårdsverket 2013 b) hos regeringen om en ändring i OSL och jaktförordningen. Hemställan avser direktåtkomst för Polismyndigheten till uppgifter i jaktkorts- och jägarexamensregistret, samt till jaktkortsregistret för Tullverket, Kustbevakningen samt länsstyrelsen. Frågan är under beredning i Justitiedepartementet.

2.2.5 Behov av kartmaterial

Naturvårdsverket, länsstyrelserna och övriga intressenter konstaterar att det saknas ett uppdaterat kartmaterial som utvisar var allmänt vatten finns. Det finns ett behov av en nationell översyn av ett sådant kartmaterial.

För att tillgodose behovet av en tydligare karta över gränserna för allmänt vatten i Sverige föreslår Naturvårdsverket i likhet med Havsgränsutredningen (SOU 2015:10) att Lantmäteriet får i uppdrag att tillhandahålla en sådan karta.

2.2.6 Övriga överväganden

ÅTERRAPPORTERING

Under arbetets gång har frågan om krav på återrapporering av fällt vilt från jakten på allmänt vatten väckts av länsstyrelser och övriga intressenter. Åsikter både för och emot ett krav har framförts. Naturvårdsverket bedömer att den administration som skulle bli följden av ett återrapporeringskrav inte står i proportion till jaktens omfattning. Med anledning av detta anser inte Naturvårdsverket att ett krav på återrapporering ska införas. Om antalet jägare ökar avsevärt kan det finnas anledning att se över frågan om återrapporering. Det kan även bli aktuellt att titta på frågan om återrapporering av fällt vilt i ett sammanhang med annan ny rapportering, som ett led i vår målsättning att bygga viltförvaltningen på kvalitetssäkrad kunskap (Naturvårdsverket 2015).

3 Omvärldsanalys

3.1 Resultat från enkätundersökning

3.1.1 Hantering av tillståndsansökningar

15 av de 19 län som har allmänt vatten uppger att de handlägger ärenden om tillstånd till jakt i sådana områden. Vid en analys av enkätsvaren bekräftas att det råder stor variation i hanteringen av ansökningarna mellan länen. Variationen syns bland annat i antal ansökningar per år, tillståndens giltighetstid och vilka kriterier som används vid bedömningen om en person eller grupp ska berättigas jakttillstånd för jakt på allmänt vatten.

Av de berörda länen utfärdar merparten enbart tillstånd till enskilda medan några län utfärdar både enskilda och generella tillstånd. Det förekommer att enskilda tillstånd utfärdas till flera personer när dessa ansökt gemensamt, till exempel till medlemmar ur en jaktklubb. När det gäller generella tillstånd är det vanligast att dessa tilldelas en viss kategori människor, till exempel samtliga folkbokförda inom ett visst område, eller registrerade medlemmar i en viss organisation.

Kriterierna för att få tillstånd skiljer sig mellan länen. Vissa län kräver stark anknytning till kust eller skärgård, medan andra kräver att sökanden har någon koppling till länet. Vissa kräver erfarenhet av jakt och goda kunskaper om djurlivet och naturförhållandena i aktuella områden. Andra krav kan vara intyg från säljaksutbildning eller vapenlicens.

I de fall 47 § jaktförordningen tolkas som att tillstånd till jakt endast ska ges till bofasta i skärgården eller vid kusten och som har erfarenhet av jakt och goda kunskaper om djurlivet och naturförhållandena i dessa områden uttrycker flera län svårigheter i bedömningarna om vem som ska få tillstånd till jakt. I vissa fall är dessa utredningar tidskrävande där mindre enkla avvägningar ska göras utan några tydliga kriterier i lagstiftningen.

Fem län uppger att de baserar bedömningen av fast bosättning i skärgården eller vid kusten utifrån folkbokföringsregistret. Andra län använder folkbokföringsregistret för att bedöma om sökanden är folkbokförd i länet. Andra län förlitar sig på angiven adress i ansökan.

De flesta länsstyrelser hanterar färre än tio ansökningar om tillstånd till jakt på allmänt vatten varje år. Två länsstyrelser hanterar fler (10-49 ansökningar per år). Av de inkomna ansökningarna beviljas samtliga, med undantag för fem län som uppger att de avslår upp till tio procent av ansökningarna. Skälen till avslag varierar, men framför allt grundar de sig på att sökanden antingen inte är boende vid kusten eller skärgården eller saknar relevant anknytning. Andra skäl kan vara att sökanden saknar vapenlicens. Skälen till avslag speglar de kriterier som krävs för tillstånd i respektive län.

Jakttillstånden löper i de flesta län på tre år. Flera länsstyrelser utfärdar tillstånd som gäller kortare tid, eller varierande från fall till fall. Två län utfärdar tillstånd för kortare tid än ett år och då i samband med att tillståndet utfärdats i samband med ett skyddsjaktsbeslut.

Jakttillstånden gäller i regel på allt allmänt vatten inom ett län. En tredjedel av länen utfärdar dock tillstånd som gäller enbart begränsade delar av det allmänna vattnet inom länet. Hälften av länen har undantagit vissa områden från jakten. Undantagen gäller i första hand naturreservat, Natura 2000-områden och fågelskyddsområden.

Sex län tillåter inte att den som innehar jakttillstånd får ta med sig jaktgäster. Övriga län tillåter att tillståndsinnehavaren tar med sig en till tre gäster som jagar på samma villkor som tillståndsinnehavaren.

I de flesta fall gäller tillstånden för jakt på sjöfågel i kombination med en eller flera däggdjursarter. Länen uppger att det kan vara sjöfågel i kombination med till exempel säl, säl och mink, säl och småvilt, eller samtliga djur som är tillåtna enligt jaktförordningen under allmän jakttid.

3.1.2 Synpunkter på nuvarande läge

De flesta länsstyrelser har inte fått in några synpunkter på tillståndsgivningen eller på regelverket beträffande jakt på allmänt vatten. I de fall synpunkter kommer in handlar det om att man upplever att ansökningsförfarandet är krångligt eller att kriteriet ”fast bosatt i skärgården eller vid kusten” ger utrymme för olika tolkningar. Det kan även gälla en efterfrågan på länstäckande generella tillstånd, i de fall länet i fråga inte redan utfärdar sådana. Enligt länsstyrelserna har det inte kommit in några synpunkter på att handläggningen av tillståndsansökningar tar för lång tid, eller att för många tillstånd utfärdas i länet.

Medan två tredjedelar av länen inte ser några nackdelar med generella tillstånd, anser en tredjedel att det kan finnas olägenheter med denna typ av tillstånd. Vissa län uttryckte oro kring otillräcklig tillsyn, risk för hårt jakttryck lokalt samt oro för bristande kunskap om jakten.

De flesta län anser att den tid de lägger på handläggningen av tillståndsärenden om jakt på allmänt vatten står i proportion till syftet med tillståndet. Detta oberoende av om länsstyrelsen meddelar enskilda eller gemensamma tillstånd.

3.1.3 Förslag kring tillståndsgivning

Hälften av länen vill kunna utvidga tillstånden att gälla flera arter. Framför allt önskas möjlighet att lägga till arter som är invasiva. Vissa län föreslår att samtliga arter av småvilt, klövvilt och fåglar enligt bilaga 1 i jaktförordningen ska få ingå i tillståndet.

Något län efterfrågar tydligare bestämmelser om vilka kriterier länsstyrelsen ska ta hänsyn till vid en bedömning av ansökan om jakttillstånd. Något län föreslår att jakten ska vara påbjuden i jaktlagstiftningen. Något län föreslår att tillstånd ska kunna utfärdas för samtliga folkbokförda i länet med krav om genomgången jägar-examen och möjlighet att ta med högst två jaktgäster per tillstånd.

Enligt enkätsvaren finns behovet i flera län av en tydligare möjlighet att kunna besluta om generella tillstånd, det vill säga ge fler möjligheten att nyttja jakträtten på allmänt vatten samtidigt som handläggningen effektiviseras. Av de uppgifter som inkommit under utredningen visar inget på att jakttrycket är för stort i områden med ett stort antal enskilda tillstånd eller stora generella tillstånd. Att införa något maximalt antal tillåtna jaktutövare i länen lyfts inte som ett behov.

En sammanställning av enkätsvaren finns i Bilaga 1.

3.2 Samråd

3.2.1 Övriga myndigheter och intressenter

Under samrådet med övriga intressenter och myndigheter framkom sammanfattningsvis följande förslag och synpunkter.

Intressenterna är så gott som eniga om att en förenkling borde göras i form av att alla i Sverige borde tillskrivas jakträtt direkt i lagstiftningen. Istället för tillståndsgivning bör en anmälningsplikt införas. Förslaget går att förena med någon form av krav om återrapportering. Flera intressenter var emot en obligatorisk rapportering och ansåg att om en rapportering ska ske bör den vara frivillig.

Intressenterna efterfrågar en tydligare definition av allmänt vatten samt en bättre kartservice där det tydligt framgår gränser mellan allmänt respektive enskilt vatten.

Intressenterna är överens om att risken för ett överutnyttjande av den jaktliga resursen är mycket liten. Eventuella störningar och konflikter med andra intressen anses också som marginell, även om man prognostiserar en ökning av antalet jaktutövare och jakttillfällen.

En av intressenterna, Sveriges ornitologers riksförbund, anser dock att man inte bör vidga rätten till jakt på allmänt vatten. Förbundet beskriver en oro för att vidgad jakt kan ha en negativ inverkan på arter som i dag minskar. En ytterligare nackdel skulle vara ökad störning på flyttande bestånd och i vinterkvarteren, när fåglarna behöver skyddade, lugna platser. Förbundet anser vidare att en ökad jakt kommer att stå i konflikt med andra intressen, såsom friluftsliv.

Utöver vad som framgått vid samrådet har även skriftliga svar från intressenter som inte närvarade under samråden inkommit. Av dessa framgår i huvudsak följande.

Polismyndigheten har, liksom Skogstyrelsen, Lantbrukarnas riksförbund och Svenska jordägarförbundet, inget att erinra mot regelförenklingar. Jordbruksverket förordar generellt förenklingar som stärker skyddet för berörda näringars egendom, framför allt för akvatiska näringar där skydds jakt på framför allt skarv och säl kan bli aktuell.

3.2.2 Synpunkter från samråd med länen

Under det följande samrådet med länsstyrelserna framkom ett förslag. Representanterna föreslog att jakt på allmänt vatten bör ges till samtliga fast bosatta i Sverige. Länsstyrelserna föreslog att det skulle räcka med en anmälningsskyldighet för jakt på allmänt vatten och att två gäster bör ha möjlighet att medfölja. Länsstyrelserna uttryckte dock en oro att helt släppa kontrollen, varför de flesta län ansåg att förslaget borde förenas med anmälningsskyldighet och eventuell rapportering.

Länsstyrelserna efterfrågade att som tillägg till förslaget tilldelas möjlighet att geografiskt eller tidsmässigt inskränka jakten genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet.

4 Konsekvensanalys

Problemen som föranlett detta uppdrag är nuvarande regelverk och dess tillämpning avseende jakt på allmänt vatten. Praxis i genomförande skiljer sig idag mellan länsstyrelser vilket resulterar i olikheter i handläggningen och på vilka grunder jakttillstånd utfärdas. Det kan delvis bero på de olika förutsättningar som råder i länen, delvis på att lagstiftningen tolkas olika. Det finns också en upplevd begränsning av möjligt nyttjande av en jaktbar resurs.

Naturvårdsverket föreslår att dagens ansöknings- och tillståndsförfarande tas bort. Istället upplåts jakten på allmänt vatten till fast bosatta i Sverige, liksom till personer som inte är fast bosatta men har uppnått en närmare anknytning till Sverige, direkt genom jaktlagen. För att nyttja rätten krävs att jägaren anmäler sig i jaktkortsregistret. Anmälan ska inte omfattas av någon avgift. Till vårt förslag hör även att länsstyrelserna förses med en rätt att föreskriva eller i det enskilda fallet besluta om tidsmässiga eller geografiska inskränkningar i jakten, om det är motiverat med hänsyn till kust- och skärgårdsbefolkningen, naturvården, turismen, friluftslivet eller evenemang som kan stå i konflikt med denna jakt. Syftet med förslagen är att uppnå en enkel och effektiv administration samt att öka jaktmöjligheterna på allmänt vatten.

För att praktiskt förenkla för länsstyrelserna föreslår vi i tillägg att en sekretessbrytande bestämmelse införs i Offentlighet- och sekretesslagen, vilket ökar länsstyrelsernas tillgänglighet till jaktkortsregistret.

4.1 Alternativa lösningar

Naturvårdsverket har tillsammans med länsstyrelserna övervägt alternativa lösningar. Dessa redovisas nedan.

4.1.1 Ansökningsförfarande med tydligare kriterier

Alternativet innebär att länsstyrelsen fortsätter att hantera ansökningar om tillstånd till jakt på allmänt vatten, men utifrån en tydligare lagstiftning om på vilka grunder en ansökan kan beviljas respektive avslås. Förslaget skulle omfatta ändringar i jaktlagen och jaktförordningen och innebära att kriterierna för länsstyrelsens bedömningar tydliggörs.

Det är sannolikt att ett sådant förtydligande medför en ökad rättsäkerhet, samtidigt som frågor och kritik kring tillstånden troligen minskar. Naturvårdsverket bedömer dock att ett ansökningsförfarande kräver en omotiverad resursanvändning eftersom mycket få ansökningar i praktiken skulle avslås. Av det skälet väljer Naturvårdsverket att inte gå vidare med alternativet.

4.1.2 Jakträtt till fast bosatta utan anmälningsskyldighet

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att jakträtt på allmänt vatten ges till den föreslagna kretsen men utan anmälningsskyldighet. Förslaget skulle innebära en stor förenkling som inte kräver något system för anmälan. Nackdelen blir att ansvariga myndigheter inte har någon möjlighet att följa upp antalet som avser att nyttja jakträtten på allmänt vatten och inte kan följa trender i utvecklingen. Mot bakgrund av detta väljer Naturvårdsverket att inte gå vidare med alternativet.

4.2 Konsekvenser för olika aktörer

Sammanfattningsvis innebär Naturvårdsverkets nu lagda förslag ett enklare tillvägagångssätt, vilket kan förväntas öka möjlighet till jakten och samtidigt minska länsstyrelsens resursanvändning. Dessutom innebär förslaget att länsstyrelserna tillskrivs verktyg för att hantera eventuella problem med jakten. Nedan redovisas mer i detalj vilka konsekvenser Naturvårdsverkets förslag förväntas få för olika aktörer.

4.2.1 Jaktutövare

Med Naturvårdsverkets förslag möjliggörs jakt på allmänt vatten för en större krets än idag. Marklösa jägare får på ett enklare sätt möjlighet att nyttja den jaktliga resurs som finns på allmänt vatten. Den osäkerhet som kan förknippas med ett ansökningsförfarande försvinner för den enskilde, samtidigt som avgiften för tillståndsansökan inte längre blir aktuell. Vårt förslag innebär sannolikt en ökning av antalet jägare som vill nyttja möjligheten till jakt på allmänt vatten.

4.2.2 Länsstyrelser

Idag lägger länsstyrelserna ner olika mycket resurser på arbetet med jakt på allmänt vatten. Vissa gör grundliga utredningar om vem som ska få jaga, andra tillåter samtliga boende i länet att jaga med stöd av generella tillstånd. I och med Naturvårdsverkets förslag kan länsstyrelsernas handläggare frigöra tid från tillståndsprövningen till annan handläggning. Initialt kan dock förändringen innebära något mer tid för vägledning. För de län som ser behov av att nyttja möjligheten till inskränkningar i jakten kommer det initialt att krävas tid och resurser för att utarbeta lämpliga föreskrifter eller beslut. Detta bedöms dock kunna hanteras inom befintliga resurser. Med vårt förslag minskar de olikheter som idag finns mellan länen.

4.2.3 Företag

Jaktarrangörer förväntas att gynnas av vårt förslag, som öppnar upp för fler att jaga på allmänt vatten, genom ett enklare förfarande.

4.2.4 Andra intressegrupper

Eftersom jakten ska bedrivas på en allmän yta finns risk för konflikt med intressen som turism och friluftsliv. Det kan då finnas behov att på olika sätt begränsa jakten. Exempelvis kan det finnas skäl att senarelägga jakten på sjöfågel eller att undanta vissa veckoslut från jakt.

Det förekommer idag lokalt rapporter om att till exempel kajakister upplever sig beskjutna när de rör sig i skärgården. Ljudet av ett avlossat skott färdas mycket väl över öppna ytor, särskilt vatten, vilket kan göra att upplevelsen av att ett skott avlossas nära ökar. De flesta friluftaktiviteter sker under sommarhalvåret, även om det förekommer aktiviteter även sen höst. Jakten sker från mitten av augusti och fram till början av året därpå, vilket gör att utövandet av de olika intressena endast till viss del överlappar i tid.

Särskild hänsyn bör också tas till den befolkning som är bofast i skärgården och det ska finnas möjlighet att undanta vissa områden där det finns permanent boende skärgårdsbefolkning om det finns anledning att tro att en utvidgad jakt skulle påverka denna befolknings levnadsförhållanden negativt.

I och med den föreskriftsrätt som föreslås för länsstyrelserna kan områden där hänsyn till andra intressen måste tas undantas från jakt, hela eller delar av året.

4.3 Konsekvenser för djurlivet

Naturvårdsverkets förslag till förenklingar kan leda till att antalet jägare som jagar på allmänt vatten ökar. Jakten på allmänt vatten utgör idag en liten andel av den totala jakten på de aktuella arterna. De arter som framför allt berörs av denna jakt och får jagas enligt bilaga 1 i jaktförordningen är gräsand, kricka, bläsand, vigg, alfågel, sjöorre, knipa, ejder och stor- och småskrake.

Berörda populationers status övervakas genom olika miljöövervakningsprogram. De nuvarande övervakningssystemen av jaktbara and- och gåsararter har dock begränsningar (Ottvall, Kindberg och Holmqvist 2011). Det kan därför vara svårt att förklara historisk variation i populationsdynamik och att förutse framtida förändringar i populationsstorlekar (Schmeller *et al.* 2012). Om en eller flera arter kan misstänkas påverkas negativt av den totala jakten bör åtgärder vidtas som påverkar såväl jakt på allmänt som enskilt vatten. Arter som i framtiden inte nationellt eller internationellt bedöms tåla jakt av större omfattning kan av regeringen tas bort från de allmänna jakttiderna i bilaga 1 till jaktförordningen.

Jakt på flyttande fågelpopulationer innebär oftast att jakten inte äger rum i samma områden som fåglarna reproducerar sig och att jakten berör flera länder (Madsen *et al.* 2015). Den svenska jakten på fåglar styrs av EU:s Fågeldirektiv som innehåller särskilda regler för skydd av fåglar. Fågeldirektivet har implementerats i bland annat jaktlagsstiftningen. Enligt direktivet ska varje medlemsland vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla livskraftiga populationer av fågelarter och för att eventuell jakt ska bedrivas hållbart (Fågeldirektivet 2009).

Det brukar heta att jakten på småvilt ”tar av räntan snarare än kapitalet”, alltså det överskott som produceras i en population. Detta kan vara riktigt om jaktdödlighet-

en inte ökar den totala dödligheten i den jagade populationen, alltså om täthetsberoende processer gör att de som överlever jakten får bättre förutsättningar än vad de skulle haft annars. Huruvida den genomsnittliga överlevnaden i en population påverkas av sjöfågeljakten som helhet beror alltså på i vilken utsträckning populationen kan kompensera för jakt dödlighet genom en ökad överlevnad eller reproduktion bland de individer som överlever jakten. Fågelarter med förhållandevis snabb reproduktion med större ungfoklar har större möjligheter att kompensera för ökad dödlighet av jakt än de med långsam reproduktion (Boyce, Sinclair och White 1999, Sutherland 2001).

Dödsorsakerna för många jagade fågelarter domineras av predation. Förutom predation omfattar ”naturlig dödlighet” sjukdomar och svält. Under vinterhalvåret dör flera av de mest jagade fågelarterna i hög utsträckning av mänskliga orsaker där jakt är den viktigaste. Forskning visar att jakt efter småvilt inte alltid är självreglerande det vill säga att jakttrycket inte minskar med vikande bestånd. Det är ofta svårt att särskilja jaktens effekt från annan dödlighet som påverkar populationernas storlek (Ottvall, Elmberg och Liljebäck 2016).

Jakten på allmänt vatten utgör en liten del av den totala jakten efter sjöfågel. De flesta länsstyrelser meddelar idag färre än tio tillstånd per år. Dagens regelverk medger jakt på allmänt vatten utan någon egentlig prövning avseende omfattningen. När frågan ställdes till länsstyrelserna om hur mycket som fällt så gavs svaret ”ett fåtal skjutna fåglar per år och person”. Vissa områdesbegränsningar finns dock inom skyddade områden. Bemyndigande att ställa villkor om exempelvis återrapportering eller annat som begränsar jakten finns inte. Trots dagens frikostiga system har således intresset för jakten varit begränsat. Länsstyrelsernas samlade bedömning är att mindre än 1 procent av all sjöfågeljakt i Sverige sker på allmänt vatten.

Jakten efter sjöfågel bedrivs effektivast från land i kombination av gömslen och ofta av ett nyttjande av vettar (Svenska jägareförbundet 2016). På öppet vatten långt ifrån stranden, öar och skär saknas dessa förutsättningar. Jaktformen kräver då båt, vilket är en begränsande faktor i sig, och jakten blir i stor utsträckning väderberoende i jämförelse om jakten kan bedrivas från land. Enligt Svenska jägareförbundet är det framför allt de som har sjövana som kommer att jaga på allmänt vatten. För marklösa jägare kan det också vara ett alternativ. Intresset för jakten på allmänt kommer fortsatt, även med en förenkling, sannolikt vara svagt hos den svenska jägarkåren enligt Svenska jägareförbundet (Hans Geibrink pers. kom.).

Om antalet jägare ökar markant på allmänt vatten finns möjlighet att införa ett återrapporteringssystem. Det skulle då vara möjligt att använda det system som några länsstyrelser redan idag använder för fjälljakten. Naturvårdsverket bedömer dock att den administration som skulle bli följden av ett återrapporteringssystem inte står i proportion till jaktens förväntade omfattning.

4.4 Konsekvenser rörande anmälan

4.4.1 Kostnad för uppdaterat IT-system

Att göra uppdateringar i det befintliga jaktkortsregistret som Naturvårdsverket hanterar uppskattas kunna göras i samband med lansering av ny version, vilket idag sker två gånger om året. En justering i skriptet för att möjliggöra en anmälan även för jakt på allmänt vatten (idag finns möjlighet att anmäla sig till licensjakt efter lo, järv och varg) uppskattas kosta ca 25 000 – 35 000 kr, vilket föreslås bekostas av viltvårdsfonden, som redan idag bekostar Jägarregistret.

4.4.2 Statistik

Naturvårdsverket har uppmärksammat att det ser ut som att jägare i vissa fall passar på att klicka i en anmälan för licensjakt efter lo, järv och varg, för säkerhets skull, när de är inne i Jägarregistret för att betala för det årliga jaktkortet. Samma fenomen kan ske när en anmälningsmöjlighet för jakt på allmänt vatten tillgängliggörs. Detta kan innebära att statistiken inte visar det faktiskt antalet jägare som jagar. Däremot kommer uppgifterna att kunna användas för att utläsa trender i antalet jägare. Naturvårdsverket är redan idag medvetet om detta och kommer att ta hänsyn till detta när antal jägare ur registret följs upp. Som komplement kan översiktlig statistik också tas in via enkäter till jägarna.

4.5 Bemyndiganden

Förändringar i jaktlagen samt OSL kräver riksdagsbeslut. Förslaget att länsstyrelsen genom föreskrifter får begränsa den utvidgade jakten med hänsyn till de uppräknade intressena kräver bemyndigande i jaktlagen.

4.6 Förenlighet med EU-rätten

Den grundläggande principen om icke-diskriminering inom EU innebär att varje form av negativ särbehandling på grund av nationalitet är förbjuden. Förbudet finns i artikel 18 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF)². Enligt EU-domstolens praxis innefattar förbudet även ett förbud mot indirekt diskriminering. Som en följd av detta kan ett krav på bosättning i ett visst land, även utan krav på en viss nationalitet, anses utgöra indirekt diskriminering. Även principen om fri rörlighet för tjänster inom unionen kan beröras i sammanhanget. Varken den fria rörligheten för tjänster eller det allmänna diskrimineringsförbudet i artikel 18 EUF är absolut. Inskränkningar kan godtas om de är motiverade av ett tvingande skäl av allmänintresse. Åtgärden måste också vara lämplig för att uppnå det mål som eftersträvas, den måste vara proportionerlig och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Vad som utgör tvingande allmänintresse regleras i

² Artikel 18. Inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Europaparlamentet och rådet kan i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser i syfte att förbjuda sådan diskriminering.

artikel 52 i EUF och i EU-domstolens praxis. Skydd för miljön är ett exempel på intresse som av EU-domstolen har erkänts som ett sådant allmänintresse.

EU-rätten tolkas olika i olika länder när det gäller jakt på allmänt vatten. I våra grannländer Finland och Danmark uppställs bosättningskrav i olika former för att få jaga på statligt ägd mark. Var och en som är fast bosatt i Finland har rätt att jaga inom allmänt vattenområde i havet. Inom allmänna vattenområden i sjöar samt på holmar och skär som staten äger inom sådana områden har var och en rätt att jaga, om han har hemort i en kommun till vilken det allmänna vattenområdet helt eller delvis hör eller till vilken det gränsar. I Danmark har var och en som är fast bosatt i Danmark rätt att driva icke yrkesmässig jakt på fisketerritoriet. Detta gäller dock inte personer som omfattas av EU:s och EES' regler om etableringsfrihet samt fri rörlighet för arbetskraft och tjänster och som därigenom har uppnått en närmare anknytning till landet.

Jaktlagsutredningen ansåg att det var tveksamt om EU:s diskrimineringsförbud över huvud taget omfattar regler på jaktens område och hänvisade till att bosättningskrav är accepterade i andra länder (SOU 1997:91, s. 162). Det ligger enligt Naturvårdsverket nära till hands att vid överväganden gällande vem som ska få jaga på allmänt vatten göra jämförelser med EU-rättsliga krav på småviltjakten norr om odlingsgränsen och i renbetesfjällen, den så kallade fjälljakten, eftersom det här också rör upplåtelse av jakt på statligt disponerad mark. Jaktlagsutredningens synsätt ovan kan behöva modifieras utifrån den utveckling som skett under senare år gällande fjälljakten.

Fram till år 2007 öppnade 3 § rennäringsförordningen (1993:384) och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1993:95) upp för att beträffande fjälljakten ge företräde till fast bosatta i Sverige. Efter att bland annat länsstyrelsen i Norrbotten hade utnyttjat denna möjlighet och beslutat om lokala bestämmelser som bland annat gav jägare bosatta i Sverige företräde de två första veckorna av jakten uttalade EU-kommissionen följande. ”Reglerna för småviltjakten i Norrbottens län kan utgöra hinder för den fria rörligheten för tjänster och brott mot principen om icke-diskriminering genom att i praktiken förhindra jägare bosatta i utlandet från att jaga på samma villkor som jägare bosatta i Sverige”.

Den 29 september 2016 beslutade regeringen att återigen möjliggöra företräde till fjälljakten för i Sverige bosatta jägare, genom en ändring i 3 § rennäringsförordningen. Jägare som inte är fast bosatta i Sverige men som har närmare anknytning till Sverige ska också kunna få företräde till jakten. Ändringen i rennäringsförordningen träder i kraft den 1 april 2017 och de nya reglerna tillämpas från 2017 års jakt. Skillnaden mellan lydelsen före år 2007 och den nu beslutade är ett tillägg att med bosatt i Sverige likställs den som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster, och har uppnått en närmare anknytning till Sverige. Med närmare anknytning till Sve-

rige avses att personen i fråga äger en fastighet i Sverige, driver näringsverksamhet i Sverige, har anställning i Sverige eller liknande.

Utifrån den tolkning av EU-rätten som Naturvårdsverket gör är det inte oproblematiskt att koppla rätten att jaga på allmänt vatten till ett krav på bosättning i Sverige. Naturvårdsverket har under arbetet med detta regeringsuppdrag övervägt att föreslå att jakten på allmänt vatten ska vara öppen för fast bosatta inom EU och EES-området, för att Sverige inte ska riskera att bryta mot EU:s diskrimineringsförbud. Skälen för att Naturvårdsverket inte gått vidare med detta förslag, utan istället förespråkar någon form av krav på bosättning i Sverige för den aktuella jakten, följer nedan.

I regeringsuppdraget föreslås att ansöknings- och tillståndsförfarandet som idag gäller för jakten på det allmänna vattnet tas bort och att ett system införs där det räcker med en anmälan för att få jaga. Detta förslag i förening med ett förslag där alla fast bosatta inom EU- och EES-området utan inskränkning ges rätt att jaga på det svenska allmänna vattnet kan leda till effekter för naturmiljön. Det EU-rättsliga diskrimineringsförbudet är inte absolut som anges ovan utan en inskränkning kan göras under förutsättning att det är fråga om ett EU-rättsligt erkänt intresse, såsom naturmiljön.

Det är svårare att argumentera för att de utpekade intressena inte går att skydda på andra sätt än genom att begränsa utländska jägares möjligheter att jaga på samma villkor som i Sverige bosatta. Den föreskriftsrätt som föreslås ges till länsstyrelserna öppnar upp för en möjlighet att göra lokala begränsningar motiverade av skydd för ett antal uppräknade intressen. Det är dock möjligt att länsstyrelsens föreskrifter inte räcker för att trygga en hållbar jakt på sikt varför det kan argumenteras för att ett krav på bosättning i Sverige kan anses nödvändigt.

Det går enligt Naturvårdsverket att argumentera för att ett bosättningskrav är både nödvändigt enligt ovan och även proportionerligt utifrån ett EU-rättsligt perspektiv. Naturvårdsverket kostaterar att den danska jaktlagen innehåller ett bosättningskrav med tillägg kring EU- och EES-medborgare som är snarlikt det som regeringen nyligen beslutat om för fjälljakten. Enligt Naturvårdsverkets kännedom har den danska regleringen inte ifrågasatts av något EU-organ.

Även om det aktuella bosättningskravet kan diskuteras är Naturvårdsverket av den mening att det är olämpligt om reglerna kring vem som får jaga på statligt disponerad mark skiljer sig åt i någon avgörande bemärkelse. Därför föreslår Naturvårdsverket att reglerna i huvuddrag överensstämmer med de som gäller för fjälljakten.

Utformningen av jakträtten som föreslås i 12 § jaktlagen bör således så långt möjligt överensstämma med de nya bestämmelserna avseende fjälljakten. Därför föreslår Naturvårdsverket att jakträtten ska upplätas till den som är fast bosatt i Sverige

liksom den som genom att omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster har uppnått en närmare anknytning till Sverige.

4.7 Tidpunkt för ikraftträdande

Vad gäller ikraftträdande bör hänsyn tas till att en uppdatering av befintligt IT-system behöver göras för att en länsvis anmälan av jakten på allmänt vatten ska kunna ske. Som tidigare nämnt sker lansering av en ny version av registret två gånger om året. I övrigt behöver vid fastställandet av tidpunkt för ikraftträdande hänsyn tas till att länsstyrelsen behöver tid på sig att ta fram föreskrifter avseende lokala inskränkningar i jakten. Övergångsbestämmelser behövs för att ta omhand de tillstånd till jakt på allmänt vatten som länsstyrelsen meddelar före ikraftträdande och som löper för tiden efter. I övergångsbestämmelserna bör föreskrivas att tillstånd till jakt som länsstyrelsen har meddelat före ikraftträdandet av den föreslagna lydelsen fortfarande gäller samt att villkor i besluten gäller tills länsstyrelsen föreskriver annat.

4.8 Behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket bedömer att det initialt kan finnas skäl för särskilda informations- och vägledningsinsatser om föreslagna ändringar genomförs. De skulle behöva riktas både till jägare och till övrig allmänhet som kan komma att beröras av ett ökat antal jaktutövare. Sådana informations- och vägledningsinsatser skulle dels kunna göras centralt av Naturvårdsverket, dels regionalt av länsstyrelserna.

Med vårt förslag öppnar Sverige upp för jakt på allmänt vatten för en bredare grupp än tidigare, varför Naturvårdsverket ser behov av att tillgängliggöra vägledning till denna grupp. Med vårt förslag kan det behövas ytterligare vägledning om vad som är allmänt vatten och var det är tillåtet respektive förbjudet att bedriva jakt, för att minimera risken för missförstånd och otillåten jakt. Eftersom jakten måste föregås av en anmälan om vem som jagar kan information ges i samband med anmälan.

5 Källförteckning

Avgiftsförordning (1992:191).

Boyce, M. S., Sinclair, A. R. E. & White, G.C. 1999. Seasonal Compensation of Predation and Harvesting. *Oikos*, 87, 419-426.

Direktiv Översyn av jaktlagstiftningen m.m. Dir. 2012:77.

Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. 2012/C 326/01. Artikel 18.

Fågeldirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EU av den 30 november 2009 (tidigare rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april) 1979 om bevarande av vilda fåglar).

Förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384). 2016:901.

Jägareförbundet 2016. Jaktvårdskonsulent Hans Geibrink. Telefonsamtal 12 oktober.

Gräns mellan enskilt och allmänt vatten i Kalmar län [karta]. 2016. Länsstyrelsen i Kalmar län. <http://www.lansstyrelsen.se/kalmar/SiteCollectionDocuments/Sv/djur-och-natur/jakt-och-vilt/sjofageljakt/enskiltvatten.pdf>. Hämtat 2016-09-20.

Illustration över enklavregeln [illustration]. 2016. Svenska fiskeregler. <http://www.svenskafiskeregler.se/Sv/allmanna-fiskeregler/Pages/information-om-allmant--enskilt-vatten.aspx>. Hämtat 2016-09-25.

Jakt på säl i Finland. 2016. Viltcentralen. <http://riista.fi/sv/ostersjovikarsaljakt-bara-pa-ett-stamskotselomrade/> och <http://riista.fi/sv/grasalsbyte-blev-195-stycken/>. Hämtat 2016-09-27.

Jaktförordning (1987:905).

Jaktlag (1987:259).

Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1993:95) om upplåtelse av rätt till småviltsjakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Justitiekanslern (Dnr 5003-07-40, 15 januari 2008)

Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Madsen, J., Christensen, T. K., Balsby, T. J. S. & Tombre, I. M. 2015. Could Have Gone Wrong: Effects of Abrupt Changes in Migratory Behaviour on Harvest in a Waterbird Population. PlosOne, 2015, 6,

Naturvårdsverket 2013 a. Redovisning av regeringsuppdrag om licensjakt på säl (Dnr: NV-00327-13).

Naturvårdsverket 2013 b. Hemställan om tillägg i offentlighets- och sekretesslagen samt jaktförordningen rörande jaktkorts- och jägarexamensregistren (Dnr: NV-07088-13).

Naturvårdsverket 2015. Strategi för svensk viltförvaltning. ISBN 978-91-620-8736-4.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Ottvall, R., Kindberg, J. & Holmqvist, N. 2011. Analys av populationstrender och avskjutningsstatistik för änder och gäss i Sverige. Migrerande arter FoMa-vilt 2010. Rapport 3, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för Vilt, Fisk och Miljö. Umeå.

Ottvall, R., Elmberg, J. & Liljebäck, N. 2016. Jakten och småviltet: kunskapsöversikt om populationseffekter av jakt på flyttande fåglar i nordiskt perspektiv. Manuscript.

Prop. 1951:189.

Prop.1986/87:58. *Om jaktlag m.m.* Regeringen.

Regeringen 2015. Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket.

Rennäringsförordningen (1993:384).

Rådhuset Arkitekter AB. 2011. *Lagstiftning till havs*. Hav möter land, Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Rapportnummer: 2012:32.

Schmeller, D. S., Henle, K., Loyou, A., Besnard, A. & Henry, P-Y. 2012. Bird-monitoring in Europe – a first overview of practices, motivations and aims. Nature Conservation 2: 41-57.

SOU 1997:91. *Jaktens villkor*: Regeringen.

SOU 2013:71. *Jaktlagsutredningen*: Regeringen.

SOU 2015:10. *Havsgränsutredningen*. Regeringen.

Sutherland, W.J. 2001. Sustainable exploitation: a review of principles and methods. *Wildl. Biol.* 7: 131-140.

Bilaga 1.

Sammanställning, delar av utsänd enkät till länsstyrelserna

Om jakttillstånd på allmänt vatten

VÅRT LÄN HANDLÄGGER TILLSTÅND TILL JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN I

	Antal lst
Östersjön	11
Västerhavet	2
Inlandsvatten	2

MEDDELAR NI TILLSTÅND TILL JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN TILL ENSKILDA ELLER SOM GENERELLA TILLSTÅND

	Antal lst
Endast till enskilda	9
Endast generella tillstånd	0
Vi har båda typerna av beslut	2

OM NI GER GENERELLA TILLSTÅND TILL JAKT UTGÅR NI DÅ FRÅN

	Antal lst
Att medlemmar i viss/vissa organisationer har jakttillstånd	3
Att folkbokförda inom ett visst område har jakttillstånd	4
Annat sätt, beskriv nedan	2
- Organisationer	

HUR MÅNGA ANSÖKNINGAR OM TILLSTÅND TILL JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN HANTERAR NI UNGEFÄR PER ÅR? (BIFALL + AVSLAG)

	Antal lst
0 – 9	12
10 – 24	1
25 – 49	1
50 – 99	0
Mer än 100	0

HUR MÅNGA PROCENT (UNGEFÄR %) AV ANSÖKNINGARNA FÅR AVSLAG?

	Antal lst
0 %	9
1 - 9%	5
10 - 49 %	0
50 % eller mer	0

Vilka är skälen till avslag?

- Bostadsorten

BASERAR NI BEDÖMNINGEN AV FAST BOSÄTTNING I SKÄRGÅRDEN ELLER VID KUSTEN (JFR 47 § ANDRA STYCKET JAKTFÖRORDNINGEN) UTIFRÅN FOLKBOKFÖRINGSREGISTRET.

	Antal lst
Ja	5
Nej	9

FÅR MAN SOM INNEHAVARE AV JAKTTILLSTÅND TA MED SIG GÄSTER SOM JAGAR?

	Antal lst
Ja	6
Nej	8

OM JA HUR MÅNGA?

	Antal lst
1	2
2	3
3	1
4	0
5 eller fler	0

NÄR NI BESLUTAR OM JAKTTILLSTÅND ÄR DET DÅ FÖR

	Antal lst
en geografiskt avgränsad del av länets allmänna vatten	5
ett tillstånd till jakt på hela länets allmänna vatten	9

HÄR NI UNDER DE SENASTE 5 ÅREN GETT UTLÄNDSKA MEDBORGARE, INTE BOFASTA I SVERIGE, JAKTTILLSTÅND?

	Antal lst
Ja	0
Nej	14

GILTIGHETSTID FÖR JAKTTILLSTÅNDEN?

	Antal lst
Del av år	2
1 år	1
2 år	0
3 år	9
mer än 3 år	0
olika i olika fall	1

Om giltighetstiden för jakttillstånd varierar, vad avgör tillståndslängden?

- Skydds jakt kortare tid

FÅR ER LÄNSSTYRELSE SYNPUNKTER PÅ HUR REGELVERKET/TILLSTÅNDSGIVNINGEN/ANSÖKNINGARNA HANTERAS? I SÅ FALL VAD BRUKAR SYNPUNKTERNA HANDLA OM?

	Antal lst
Det är alldeles för många som får tillstånd	0
Krängligt ansökningsförfarande, mycket uppgifter som ska in	1
Tolkningen av ”fast bosatt i skärgården eller vid kusten” inte tydlig	2
Det tar för lång tid att få ansökan prövad	0
Tillstånden ges på för kort tid	0
Länsstyrelserna gör inte lika	0
Vi får inga synpunkter	10

Andra synpunkter, beskriv nedan

- kronholmarna och Fastighetsverket

Om viltet som jagas

VILKA ARTER OMFATTAS AV TILLSTÅND TILL JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN I ERT LÄN?

	Antal lst
Fågelarter	13
Vissa däggdjur	10

Vilka däggdjur?

- Säl, mink och allt småvilt

HAR NI UTFÄRDAT REGIONALA/LOKALA UNDANTAG FÖR JAKT PÅ VISSA ARTER?

	Antal lst
Ja	2
Nej	11

HAR NI GENOM BESLUT UNDANTAGIT VISSA OMRÅDEN I ERT LÄN FRÅN JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN

	Antal lst
Ja	7
Nej	7

Om ja Vilken typ av områden?

- Vissa naturreservat, skyddade områden, säl- och fågelskyddsområden

Framtidens jakt på allmänt vatten

VISSA LÄN MEDDELAR IDAG GENERELLA TILLSTÅND. SER NI NÅGRA OLÄGENHETER MED ATT JAKTEN BASERAS PÅ SÅDANA TILLSTÅND T EX MEDLEMSKAP I EN FÖRENING ELLER ALLA FOLKBOKFÖRDA INOM ETT VISST OMRÅDE?

	Antal lst
Ja	5
Nej	8

Om ja Vilka kan olägenheter bli med generella tillstånd?

- tillsynen kan försvåras, fara för högt jaktryck

HAR NI INSKRIVET I ERA TILLSTÅND MÖJLIGHETEN ATT ÅTERKALLA TILLSTÅND TILL JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN?

	Antal lst
Ja	2
Nej	12

OM NEJ FINNS DET BEHOV AV ATT KUNNA ÅTERKALLA TILLSTÅND TILL JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN?

	Antal lst
Ja	7
Nej	6

Om ja Skälet till behovet?

- Jaktbrott, då reglerna inte följs

ANSER NI ATT DEN TID NI LÄGGER PÅ HANDLÄGGNINGEN AV TILLSTÅNDSÄRENDEN OM JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN STÅR I PROPORTION TILL SYFTET MED TILLSTÅNDET?

	Antal lst
Ja	11
Nej	3

Om nej Vad beror det på?

- Bristfälliga/dåliga interna rutiner

BÖR DET FINNAS MÖJLIGHET ATT REGIONALT UTVIDGA JAKTEN GENOM ATT LÄGGA TILL YTTERLIGARE ARTER I JAKTTILLSTÅNDEN T EX. MÅRDHUND OCH ANNAT SMÅVILT.

	Antal lst
Ja	7
Nej	7

Vilka arter skulle ni vilja lägga till?

- Invasiva arter

FÖRSLAG TILL FÖRENKLINGAR/FÖRÄNDRINGAR AV JAKTLAGEN OCH
JAKTFÖRORDNINGEN SOM PÅVERKAR HANDLÄGGNINGSTIDEN

- Förenklningar i lagstiftningen
- Generella tillstånd

FINNS DET BEHOV AV ANDRA ÄNDRINGAR I 12 § JAKTLAGEN (1987:259) OCH
47-48 §§ JAKTFÖRORDNINGEN (1987:905) OM JAKT PÅ ALLMÄNT VATTEN?

- Ta bort avgiften
-