

# Kan äganderätt rädda utrotningshotade djur?

## Exemplet den svenska järven

*Vi föreslår införandet av privat äganderätt till den utrotningshotade svenska järven. Förslaget ger de renägande samerna jakträtten. Samtidigt skall svenska staten betala för skydd av de järvar som lever inom respektive samebys område. Uppfödning av ren och skydd av järv blir därmed en kombinerad näring för samerna samtidigt som incitamentet till tjuvjakt försvinner. Dagens system med politiskt bestämd ersättning till Sametinget för rivna renar minskar inte tjuvjakten. Skadestånd till enskilda renägare fungerar inte heller, eftersom rovdjurens skadeverkningar inte kan uppskattas tillräckligt exakt. En anledning till varför vårt förslag är genomförbart är att antalet järvar inom ett område är mätbart till relativt låga kostnader. Systemet kan finansieras via omfördelning av dagens bidrag till samerna.*

### 1. Inledning

Biologisk mångfald är ett internationellt miljömål. Många djur som jagas som trofé, eller därför att de river boskap, är utrotningshotade. En första åtgärd för att rädda dessa arter är i flertalet länder att förbjuda jakt. Men förbud och hot om be-

straffningar hjälper sällan. I Sverige finns t ex endast ca 270 järvar kvar, trots långvarigt jaktförbud.

Ett alternativ är att etablera enskild äganderätt till djuren. Rätten att jaga och sälja jaktlicenser ges i så fall till en grupp som har intresse av att skydda djuren, och därmed också att förhindra illegal jakt. I Afrika finns exempel på hur man tilldelat lokalbefolkningen rätten till elefanter och noshörningar. Från att tidigare ha varit tjuvjägare tilldelas denna grupp laglig rätt till jakt. Därmed etableras ett incitament att bevara djurstammen, inklusive att förhindra tjuvjakt. Försäljning av jaktlicenser ger tillräckliga inkomster för att djuren skall skyddas. McPherson & Nieswiadomy [2000] visar att tillväxten på elefanthjordarna i ett antal afrikanska stater till stor del beror på införandet av privat äganderätt.<sup>1</sup>

*MARK O SELLENTHIN är doktorand vid Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet, och GÖRAN SKOGH är professor i nationalekonomi vid Ekonomiska institutionen, Linköpings universitet. Göran Skogh leder ett forskningsprogram om ekobrott. Med ekobrott avses brottslighet i anslutning till i övrigt legal näringsverksamhet. Sådan brottslighet uppkommer bl a till följd av ineffektiva rättsregler, vilket tjuvjakten på järv exemplifierar.*

<sup>1</sup> Se också DeAlessi [2000]

Nu kan äganderätt utformas på olika sätt. Det finns ingen generell lösning som räddar alla djur. En närmare undersökning av lämplig ägandestruktur till varje specifik djurart är således nödvändig.

Alternativa lösningar är också intressanta att studera då äganderätt hittills sällan tillämpats. En privat äganderätt till utrotningshotade djur skulle i Europa och USA vara en nyhet. Den amerikanska "Endangered Species Act" från 1973 fastslår t ex att det finns ett oändligt värde i att skydda sällsynta djurarter. Men kompensationen till dem som drabbas av jaktförbud är liten eller felriktad, vilket i sin tur motiverar illegal jakt (Simmons [1999]). Resultatet har blivit att många sällsynta arter är i fara.

Nedan skall vi undersöka förutsättningarna för att rädda den svenska järven genom privat äganderätt. En fungerande äganderätt måste vara klart definierad och möjlig att upprätthålla. Dessutom måste inblandade ägare kunna överföra rättigheter till relativt låga kostnader.

Avsnitt 2 beskriver nuvarande förhållanden, medan avsnitt 3 granskar de ekonomiska effekterna av dagens system. I avsnitt 4 presenteras vårt förslag. Förslaget kommenteras i avsnitt 5. Avsnitt 6 behandlar tillämpbarheten med äganderätter för andra utrotningshotade djur. Avsnitt 7 sammanfattar.

## 2. Det nuvarande skyddet

Järven jagas för att den dödar och skingrar renar. Jakten har lett till att endast ett litet utrotningshotat bestånd återstår. Inte desto mindre har järven skyddats av jaktförbud sedan år 1969. I de fall då järven dödar ett stort antal renar tillåts samerna, efter tillstånd från myndigheterna, att skjuta enskilda järvar. Sedan 1969 har 32 legala skjutningar registrerats.

Idag är beståndet omkring 270 djur. Rovdjursutredningen (SOU 1999:146) kom fram till att det på kort sikt behövs minst 300 järvar för att uppnå ett hållbart

bestånd. För att på lång sikt kunna bevara järvens genetiska mångfald behövs ett bestånd på mellan 3 000 och 5 000 djur.

En räkning av rovdjur har sedan år 1996 årligen fastställt antalet järvar. Priset för att räkna alla landets rovdjur uppgår årligen till omkring 6 miljoner kronor. Antalet järvar kan numera också identifieras via DNA-material. Relativt billiga och tillförlitliga beräkningsmetoder föreligger alltså. Genom att järven är relativt stationär (i jämförelse med t ex varg och björn) kan beståndet också bestämmas geografiskt.

Samerna ersätts av svenska staten för de förluster som rovdjuren orsakar. Längre var samerna tvungna att bevisa att en förlorad ren varit utsatt för en rovdjursattack, t ex genom att visa upp kadavret för lokala myndigheter. I och med att renarna betar på stora öppna områden är det emellertid svårt att bevisa orsakssammanhanget, vilket resulterade i otillräcklig kompensation. Ett nytt ersättningssystem introducerades därför 1995. Istället för att varje enskilt fall granskas baseras den årliga ersättningen numera på hur många renar som uppskattningsvis rivs av rovdjur. Ersättningen antas täcka förlusten av döda renar och tillkommande kostnader. När järven attackerar en hjord renar drivs hjorden isär, vilket orsakar förluster för ägaren.

Den totala ersättningssumman för kompensation för renar rivna av samtliga rovdjur, inklusive järvar, bestäms politiskt och beror bland annat på antalet järvar, den offentliga budgeten samt på viljan att subventionera samerna och deras rennäring. Ersättningen varierar också från år till år. År 1998 var den totala ersättningen för skador orsakade av rovdjur 30 miljoner kronor och år 1999 uppgick summan till 35 miljoner kronor.

Samerna är organiserade i samebyar. Renbetesrätten ger byarna kollektiv rätt till bete. Renarna däremot ägs av de enskilda familjerna. Renskötseln organiseras därför genom samarbete mellan olika renägare.

Renskötsel betraktas som den kulturella och ekonomiska basen för den samiska kulturen och stöds mot bakgrund av detta av svenska staten.<sup>2</sup> Till stor del utgör stödet en ersättning för förluster som orsakas av rovdjur. Ersättningen lämnas emellertid inte ut till renägare som lidit skada utan tillfaller Sametinget som beslutar om medlens användning. Sametinget är en politisk och administrativ institution som representerar 20 000 samer av vilka endast 2 000 bedriver renskötsel.

### 3. Incitament till illegal jakt

Från beskrivningen ovan är det lätt att förstå varför tjuvskytten inte upphör. En renägare som lyckas skjuta en järv räddar ett antal renar och minskar risken att jerven splittrar hjorden. Att skjuta en järv är inte bara lönsamt för den enskilda renägaren utan gynnar hela samebyn.

Lönsamheten av att skjuta järvar skulle minska om renägaren kompenseras för förlusten av rivna renar. Som nämnts betalar svenska staten ut en ersättning, men ersättningen bestäms politiskt och baseras på förluster orsakade av alla rovdjur. Sametinget som erhåller pengarna är inte tvingat att fördela pengarna till den renägare som förlorat ren. Ersättningen är med andra ord oberoende av skadan som en speciell järv förorsakar. Kostnaden i termer av förlorad ersättning till den enskilda uppfödaren som överväger att skjuta en järv är i det närmaste lika med noll.

Nytan av att skjuta en järv måste även jämföras med det förväntade straffet. Även om straffsatsen är hög kan inte uppfödaren förväntas avstå från att illegalt skjuta järvar. Detta beror framförallt på den låga sannolikheten att brottet uppdragas. En annan anledning till varför inte polisen kan kontrollera förekomsten av tjuvskytte är att det mycket sällan rapporteras, vilket i sin tur rimligen förklaras av stark social kontroll i samebyarna där invånarna gemensamt tjänar på att järvarna dödas.

Idag kan svenska staten betraktas som ägare av landets järvar. Statens äganderätt inkluderar en (politisk snarare än legal) skyldighet att ersätta de skador som orsakas av järv. Skadorna kan emellertid, som tidigare nämnts, inte mätas, vilket också var anledningen till att det tidigare systemet med ersättning till direkt berörda renägare övergavs.

Det nuvarande ersättningssystemet kan liknas vid allmänna bidrag till det samiska samhället, vilket representeras av Sametinget och således även inkluderar de samer som inte bedriver renskötsel. Det rådande systemet karaktäriseras med andra ord av otydliga regler om statens ansvar och de drabbades rättigheter, samtidigt som det uppmuntrar till jakt som hotar järvens existens.

### 4. Vårt förslag

Utifrån rådande missförhållanden föreslår vi följande förändringar:

1. Äganderätten till jerven överförs från svenska staten till den sameby där jerven lever. De samiska renägarna äger därmed kollektivt existerande järvar inom sitt område. Äganderätten inkluderar rätten att jaga såväl som rätten att handla med licenser och skinn. Det innebär följaktligen att rätten till betesmarkerna utökas till att även gälla rätten till järvskötsel och jakt. Anledningen till att samebyarna föreslås som ägare av jerven är att det är hela samebyn som drabbas av de skador jerven orsakar. Ett alternativ skulle vara att utse renägarna som ägare. Problemet är att effekterna av att skydda eller döda järv bara delvis påverkar den enskilda renägaren.

<sup>2</sup> En studie av Johansson & Lundgren [1998] visar att renuppfödning är en högst olönsam verksamhet och subventioneras av politiska skäl.

2. Att bevara och öka järvstammen är ett globalt intresse. Internationella konventioner i ämnet har ratificerats av Sverige. Den politiska viljan att förhindra utrotning är med andra ord dokumenterad. Önskan är att öka antalet järvar från dagens 270 till några tusen. Därför föreslår vi att svenska staten betalar järvägarna för de järvar som lever och förökar sig inom respektive samebys område.
3. En oberoende myndighet ansvarar för räkning av beståndet. Denna myndighet kontrollerar även att utbetalningar sker i enlighet med gällande regler.

## 5. Kommentarer

Avgörande för att samebyn skall skydda järvar är att ersättningen för att bevara dem är avsevärd i jämförelse med värdet av renarna. Givet ett realistiskt pris för beskyddade järvar blir renskötsel och järvskydd en kombinerad produktion. Med andra ord, äganderätt och kompensation per levande järv skapar ett kollektivt intresse inom samebyarna att väga lönsamheten av renuppfödning mot lönsamheten av att beskydda järvar i området. Följaktligen blir samebyn också motiverad att kontrollera jakten så att den inskränks till de järvar som orsakar stor skada. Samebyns invånare är sannolikt också mest lämpade och kunniga för att kontrollera och rapportera tjuvskytte.

Betalning för järvstammen behöver inte medföra en ökad belastning av statsbudgeten. Idag uppgår ersättningen för skador orsakade av rovdjur till omkring 35 miljoner kronor per år. Detta innebär ett indirekt pris på 58 000 kronor per järv.<sup>3</sup> Om denna summa betalas ut för varje levande järv skulle samebyn ha starka incitament att beskydda järvarna. Vi kan förvänta att samerna i så fall utfordrar järvar under svåra vintrar och övervakar honor med ungar. Endast de järvar som är kända för att döda ett stort antal renar skulle skjutas.

Priset för en beskyddad järv bör rimligtvis bli mindre än den nuvarande genomsnittliga ersättningen. Ersättningen till Sametinget utgör delvis ett allmänt bidrag till den samiska kulturen, vilken inkluderar många som inte är renägare. Om hela summan betalas ut till samebyarna för beskydd av järven, skulle bidraget till dem som inte äger renar försvinna.

Hur högt priset bör sättas för att renägarna skall skydda järven beror på värdet av renar i jämförelse med priset på järv. För en rimlig prissättning av järven krävs information om renuppfödningens värde och järvarnas skador.

Oberoende av prisnivån är det viktigt att priset för en beskyddad järv fastställs långsiktigt, exempelvis för 5–10 år. Om bevarandet lyckas och antalet järvar ökar kommer renägarnas intäkter att öka. Samtidigt som beståndet av järv ökar kommer statens marginella betalningsvilja för ytterligare järv att minska. Priserna kan därför på lång sikt förväntas sjunka. Men på grund av att järven förökar sig långsamt så kommer det att ta minst ett decennium innan stammen ökat så mycket att en sänkning av priset kommer i fråga.

En långsiktig prisuppgörelse är också viktig för att undvika att renägarna vidtar kollektiva aktioner för att hålla priset uppe. Renägarna kan förväntas förutse att statens betalningsvilja är mycket hög när antalet järvar är lågt, medan betalningsviljan är låg då beståndet är stort. Risken finns därför att ägarna medvetet håller beståndet nere på en viss nivå för att erhålla en hög ersättning. Å andra sidan, om priset är satt långsiktigt kommer det inte att påverkas förrän långt senare och då med ovisst resultat. Karteller blir därmed inte sannolika.

Sammanlagt finns det 51 samebyar av olika storlekar. Några av dem är små och

<sup>3</sup> Rovdjursutredningen (SOU 1999:146) antar att 45 procent av den totala skadan som orsakas av rovdjur orsakas av järv.

järven är ojämnt fördelad. I vissa fall kan det således vara mer ekonomiskt lönsamt att gemensamt skydda järven i två eller fler byar. I sådana fall kan skötsel och vinstfördelning troligtvis göras upp inbördes. Problemet med järvar som vandrar över gränser kan troligtvis också lösas genom överenskommelser mellan byarna. Renägarna och deras byar har redan ett långsiktigt samarbete. Det är därför realistiskt att anta låga kostnader för ingående och kontroll av avtal mellan ren- och järvägare.

Förslaget om att omfördela äganderätten kan på grund av oförutsedda orsaker misslyckas. Det har t ex hävdats att renägarna hatar järven till den grad och att inget kan hindra dem från att döda så många som möjligt, särskilt om de ges rätt därtill. Är det sant (vilket vi betvivlar) att oviljan mot järven är så stark att ekonomin saknar betydelse så kan systemet misslyckas. Oavsett av anledning till ett eventuellt misslyckande kan det finnas anledning att systemet introduceras stegvis. Systemet kan införas i ett område där järven lever. Dessutom kan jaktförbudet finnas kvar, med undantag för järvar som är kända för stor skadegörelse.

Senare kan det vara motiverat att introducera rätten att handla med jakträttigheter. Empiriska studier visar att det finns en betydande betalningsvilja för att jaga vilda djur i Sverige. Det totala värdet från jakt av småvilt (vilket exkluderar älg) i norra Sverige under år 1986/87 uppgick till omkring 130 miljoner kronor.<sup>4</sup> Denna summa består av värdet för köttet (20 miljoner kronor) samt värdet av jakten som fritidssysselsättning (110 miljoner kronor).

På lång sikt, när beståndet av järv har uppnått en tillräcklig nivå, kan möjligen vinsten från försäljningen av jakträtter ersätta de statliga betalningarna.

## 6. Skyddet av andra rovdjur

Äganderätt måste kunna identifieras och upprätthållas utan alltför stora kostnader. På grund av ny mätteknik kan järvarna räknas och prissättas med tämligen god precision. Flertalet rovdjur kan på liknande vis räknas med tillfredsställande noggrannhet.

Därtill kommer att djuren måste vara tillräckligt stationära för att äganderätten skall kunna effektivt tilldelas en berörd grupp såsom samerna eller lokalbefolkningen i Afrika.

Sälarna runt den svenska kusten verkar uppfylla ovan nämnda kriterier. Sälarna är generellt sett omtyckta av den svenska befolkningen, men orsakar avsevärd skada för fisket. Om t ex lokala fiskevårdsföreningar tilldelas äganderätten till sälarna samt en ersättning för antalet säl i distriktet, skulle kanske även sälarnas framtid tryggas. Eftersom tillgången på säl är god behöver inte priset per beskyddad säl vara särskilt högt. Skydds jakt kan ske på säl som skadar för större värden än vad staten betalar för sälarna.

Andra skyddsvärda djurarter däremot, så som exempelvis vargar, björnar och örnar, rör sig över stora områden, varför det är svårt att finna lämpliga ägare och beskyddare.

I fallet med den afrikanska elefanten är det köttet och troféjakten som ger inkomster till ägarna. Här krävs uppenbarligen ingen ersättning från staten som i fallet med järven. När djuret jagas på grund av dess skadegörelse och inte som trofé krävs intäkter för beskyddet ifrån annat håll. Det kan vara politiskt omöjligt att staten betalar i många fattiga länder. Därför kan det vara nödvändigt med internationella ersättningar till ägarna om utrotning skall undvikas.

<sup>4</sup> Mattson [1990], Johansson & Lundgren [1998].

## 7. Sammanfattning

Jakt på, och handel med, utrotningshotade djur är enligt lag förbjudet i Sverige och många andra länder. Men tjuvskytte kan inte förhindras – intäkten är avsevärd och upptäcktsrisken är i många fall liten – varför många arter hotas.

En möjlig lösning på problemet är att specificera äganderätten av djuren. Äganderätten kan fungera effektivt under förutsättning: (i) att det finns en lämplig grupp som kan tilldelas äganderätten, (ii) att beståndet av djur är mätbart och relativt stationärt och (iii) att ersättningen för beskyddad djurstam kan erhållas, antingen via licenser för troféjakt eller via statliga eller internationella betalningar.

Dessa villkor är uppfyllda för den svenska järven. Järven är utrotningshotad på grund av illegal jakt. Samebyarna som har den kollektiva renbetesrätten föreslås som ägare till järven inom respektive samebys område. Samerna kontrollerar området och lider stor skada av järvarnas framfart. Samtidigt uppbär de vinsten av rennäringen. Uppfödning av ren och skydd av järv kan med äganderätt ge en sammansatt näring. Renägarna föreslås erhålla en ersättning från svenska staten för beskyddade järvar. Systemet kan troligtvis finansieras inom ramen för de nuvarande bidragen till samerna.

En anledning till varför det nuvarande systemet inte fungerar är att skadorna som orsakas av järven inte kan identifieras. Renägarna blir därför lidande. Detta i sin tur motiverar tjuvjakt.

Till sist bör det även noteras att det föreslagna systemet med ersättning till samerna för att bevara järven inte enbart resulterar i att järven får en chans att överleva. Det minskar även den sedan länge pågående sociala konflikten mellan renägarna och resten av Sveriges befolkning. Konflikten grundas på att befolkningen i de urbana områdena starkt förespråkar skydd av vilddjuren. Tjuvjakten anses vara brutal, omoralisk och skadlig för mil-

jön. Det har diskuterats om inte straffen skulle bli strängare för dem som bryter mot förbudet om tjuvjakt (det vill säga renägarna). De samiska renägarna, å andra sidan, är de som får stå för de skadorovdjuren orsakar. Med det föreslagna ägandesystemet betalar svenska folket via staten renägarna för att de beskyddar de utrotningshotade djuren.

## Referenser

- DeAlessi, M, [2000], "Private Conservation and Black Rhinos in Zimbabwe: The Save Valley and Bubiana Conservancies", Center for Private Conservation, <http://www.cei.org>
- Johansson, S & Lundgren, N G, [1998], "Vad kostar en ren?" Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1998:8, Stockholm.
- Mattson, L, [1990], "Hunting in Sweden: Extent, Economic Values and Structural Problems", *Scandinavian Journal of Forest Research* 5, s 563–573.
- McPherson, M A & Nieswiadomy, M L, [2000], "African elephants: The effect of property rights and political stability", *Contemporary Economic Policy*, 18, s 14–26.
- Simmons, R T, [1999], "The Endangered Species Act: Who's Saving What?" *The Independent Review*, 3, s 309–326.
- SOU 1999:146, *Rovdjursutredningen*, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm.