



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

KOPI

Naturvernforbundet i Aust-Agder
Postboks 718
4606 Kristiansand

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1497-4

17. juli 2018

Avgjørelse av klage på vedtak om kvoter for betinget skadefelling av rovvilt i region 1 i 2018-2019

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Naturvernforbundet i Agder 20. mars 2018 over vedtak fra 23. februar 2018 av rovviltnemnda i region 1 om kvoter for betinget skadefelling av rovvilt (jerv, gaupe, ulv og bjørn) i region 1 (Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Vest-Agder) for 2018/2019.

Klima- og miljødepartementet opprettholder vedtak om kvoter for betinget skadefelling av rovvilt (jerv, gaupe, ulv og bjørn) i forvaltningsregion 1 for 2018-2019. Ved avgjørelsen er det lagt vekt på at det ikke er fastsatt bestandsmål for noen av artene i region 1, og at det årlig oppstår skade på bufe som følge av rovdyr. Departementet vurderer at de kvotene som er satt for betinget skadefelling, ikke er til hinder for å nå de nasjonale bestandsmål for artene, og at uttaket heller ikke truer bestandenes overlevelse. Departementet viser også til at fylkesmennene før vedtak om skadefelling av ulv fattes, skal søke å avklare ulvens genetiske status. Videre skal fylkesmennene for alle arter før vedtak om skadefelling fattes, gjøre en konkret vurdering av skadepotensialet samt vurdere om det finnes en annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 1 fattet 23. februar 2018 vedtak om kvoter for betinget skadefelling av rovvilt (jerv, gaupe, ulv og bjørn) i region 1 for 2018-2019. Naturvernforbundet i Agder påklaget 20. mars 2018 vedtaket. Rovviltnemnda i region 1 behandlet klagen 17. april 2018 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 17. april 2018. Miljødirektoratet avga sin faglige tilrådning 3. mai 2018.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling

Saksbehandler
Liv Sigrid Nilsen

Klagers anførsler

Naturvernforbundet i Agder mener at rovviltnemndas vedtak viser en holdning til de store rovdyrene som uttrykker en villet politikk om å redusere artenes tilstedeværelse i norsk natur til et minimum mer enn å sikre levedyktige og sunne bestander av de samme enkeltartene. Naturvernforbundet krever også at i den grad skade på bufe oppstår, skal forebyggende tiltak først iverksettes. Videre må skadens omfang og sannsynlighet for gjentakelse vurderes før en eventuell skadefelling blir vurdert av forvaltningsmyndighet. Naturvernforbundet påpeker også at det i 2017 ikke ble registrert en skade på bufe forårsaket av store rovdyr, og det var kun en observasjon av store rovdyr.

Rovviltnemnda sin vurdering

Rovviltnemnda i region 1 sier i sin vurdering av klagen:

"Rovviltnemnda vurderer at klagen er retta mot tal løyver for dei ulike rovviltartane. Region 1 er i ei særstilling i forvaltninga av dei fire store rovdyra i Noreg. Dette følgjer av St.meld. nr. 15 (2003-2004), Innst. S. nr. 174 (2003-2004) og rovviltforliket av 2011. Regionen er prioritert for beitebruk og det er ikkje bestandsmål for nokon av rovdyrartane. Som det er peika på av Naturvernforbundet er det ikkje automatikk i at eitkvart streifdyr skal takast ut. Her vil moment som skadepotensiale, tid på året, skadehistorikk m.m. vere viktige faktorar. Fylka i region 1 har mellom dei høgste tala for sau i landet, og dette er ein viktig del av bakgrunnen for den differensierte forvaltninga som det er semje om i Stortinget.

Situasjonen for region 1 er spesiell, sidan heile regionen er prioritert for beitebruk.

Forvaltninga må difor spegle dette faktum, og det er brei politisk semje om korleis denne forvaltninga skal utøvast. Dette er vist i rovviltforliket av 2011 der det m.a. er peika på at soneinndelinga må forvaltast tydeleg (pkt 2.2.19). Når det ikkje er bestandsmål for nokon av rovdyrartane, blir eit av dei viktigaste måla for den regionale forvaltninga å minimere sjansen for at det blir etablert bestandar av rovdyrartane her. Ansvar for å følgje opp hovuddelen av denne politikken i regionane ligg til rovviltnemnda.

Rovviltnemnda har etter naturmangfaldlova (nml) § 18 og § 8 i rovviltforskrifta heimel til å fastsetje kvote for betinga skadefelling av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Vilråa i rovviltforskrifta § 7 må vere oppfylt. § 8 i rovviltforskrifta lyder slik: «Dersom vilråene i forskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd tildele kvote for betinget skadefelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv til fylkesmannen for å forhindre at disse artene gjør skade på husdyr, tamrein eller annen eiendom som nevnt i naturmangfoldloven § 18 første ledd b). Kvote for betinget skadefelling gjelder frå 1. juni til og med 15. februar.»

Når region 1 ikkje har eiga bestandsmål for rovdyrartane, vil det etter vår oppfatning vere av noko mindre betydning om vilråa i § 7 er oppfylt. Regionen skal uansett ikkje ha faste bestandar av rovdyrartane og det er grunn til å tru at det streifdyra som er i regionen har liten påverknad på dei nasjonale bestandsmåla. I hovudsak er det hanndyr i regionen, med unntak av jerv der også hodyr er vanleg. Vi vil prinsipielt meine at det er dei regionane med bestandsmål for rovdyrartane som har hovudansvar for å oppfylle dei nasjonalt fastsette

bestandsmåla. Vi oppfattar det elles slik at vedtaket til rovviltnemnda 23.2.2018 oppfyller vilkåra i § 7.

Det er den enkelte Fylkesmann innanfor regionen som tildeler skadefellingsløyve i beitesesongen, med bakgrunn i den kvota som er vedteke av rovviltnemnda. Det blir då til vanleg sett ein rad vilkår som m.a. skal prøve å sikre at rett individ blir teke ut, slik Naturvernforbundet er opptekne av. Dette er og eit hovudmål for forvaltninga, at skadegjerar blir teke ut raskast mogleg når det oppstår akutte skadetilfelle. Fylkesmennene legg og vekt på at førebyggjande tiltak skal vere sett i verk, men dette er ofte vanskeleg å gjennomføre når akutte skade oppstår. Tidleg nedsinking blir nytta ved jerveskade, og det er eit godt førebyggjande tiltak. Det viktigaste førebyggjande tiltaket i region 1 vil likevel vere felling av skadegjerar."

Miljødirektoratets faglige tilrådning

Miljødirektoratet har i sin faglige tilrådning blant annet uttalt følgende:

"Om bestandssituasjon for ulv, jerv, gaupe og bjørn i Norge og region 1:

Ulv

I rapport 1, «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016/2017», fra Rovdata, Viltskadecenter og Høgskolen i Innlandet framgår at det denne vinteren er påvist 54-56 ulver som kun holdt til innenfor Norges grenser. Det ble registrert minst 51-56 ulver i grenserevir på begge sider av riksgrensen.

Foreløpig status fra Rovdata for hva som er registrert av ulv i Norge pr. 8. mars 2018 er det ikke registrert ulv i region 1 i 2017 og frem til mars 2018.

I region 1 er det ikke mål om ynglende ulv, men man må forvente at streifindivider av ulv kan dukke opp. I forvaltningsplanen til region 1 heter det: «Dersom det syner seg at ulven er viktig for overlevinga av bestanden, til dømes fordi DNA-profilen er gunstig i høve til innavlsproblema i bestanden, skal terskelen for felling etter måten vere høg, jf. avtale mellom Miljødirektoratet og Naturvårdsverket 1. april 2012. Dette gjeld særleg utanom beitesesongen».

Jerv

NINA rapport 1391 gir den siste oppdaterte oversikten over antall verifiserte ynglinger av jerv i hver region, og for hele landet. Årene 2015-2017 er det verifisert henholdsvis 65, 50 og 40 ynglinger av jerv på landsbasis. I region 1 ble det registrert en yngling i 2017. Av de 40 ynglingene i 2017 ble det gjennomført hiuttak i 10 tilfeller i løpet av våren 2017.

Region 1 har ingen mål om yngling av jerv i sin region, men man må kunne forvente streifdyr og enkeltindivider av jerv særlig i områder som grenser til region 3 og region 6 som har nasjonale mål om ynglinger av jerv. I løpet av våren 2018 er det så langt tatt ut to hannjerv og ei tisper med to valper under ekstraordinære uttak. Det ble også tatt ut en hannjerv i region 2 i Agder, på grensen mot region 1.

Gaupe

NINA rapport 1370 gir den siste oppdaterte oversikten over antall dokumenterte ynglinger av gaupe i hver region, og for hele landet. I 2017 ble det registrert 55,5 ynglinger av gaupe i Norge. Dette tilsvarer omtrent 330 dyr. Miljødirektoratet konstaterer at det nasjonale bestandsmålet på 65 årlige ynglinger av gaupe ikke er nådd på landsbasis. Avgang av gaupe de siste årene har hovedsakelig skjedd gjennom ordinær kvotejakt. Under kvotejakten i 2018 ble det felt totalt 44 gauper. I region 1 med kvotefri jakt ble det felt 2 gauper under kvotejakten, en i Hordaland og en i Vest-Agder.

Bjørn

I 2017 ble det påvist minimum 125 brunbjørn i Norge hvorav de fleste ble påvist nær riksgrensen til Sverige. Det fastsatte bestandsmålet på 13 ungekull ble ikke oppnådd i 2017. Region 1 har ingen mål om ungekull av bjørn. Det er ikke dokumentert bjørn i regionen siden 2011.

Konklusjon

Miljødirektoratet har gjennomgått bestandssituasjonen for de enkelte rovviltartene og nemndas sitt vedtak for betinga skadefellingstillatelser. Det er etter vårt syn ikke grunnlag for å tro at felling av kvotens størrelse vil påvirke bestandsmålet til de enkelte artene. Direktoratet viser til at de gjeldene forvaltningsprinsipper innebærer at det skal tas sikte på å oppnå bestandsmålet for den enkelte rovviltart innenfor sitt forvaltningsområde. Miljødirektoratet vurderer at en effektivisering av vedtatt kvotestørrelse for betinga skadefellinger av jerv, gaupe, ulv og bjørn i region 1 ikke er til hinder for å nå de nasjonale bestandsmål for artene i sine forvaltningsområder i 2018."

Klima- og miljødepartementets merknader

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften § 7, jf. § 8. Videre har departementet, i henhold til nml. § 7, lagt prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og 12 til grunn som retningslinjer. Prinsippet i nml. § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i skønnsvurderingen. På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene som Stortinget har fastsatt for de fire store rovdyrartene, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Nml. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 3 og 4 og de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. De nasjonale bestandsmålene er videre fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. Det er ikke fastsatt bestandsmål for noen av artene i rovviltregion 1.

I denne saken foreligger det tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 får mindre betydning. Departementet anser også at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet i nml. § 8 dermed er oppfylt.

Vurdering av vilkåret om at uttaket må avverge skade

Nml. § 18 første ledd bokstav b slår fast at uttak av vilt kan tillates for å avverge skade på blant annet husdyr og tamrein. Det vises til rovviltforliket av 2011 punkt 2.2.19 hvor det blant annet står: *"Soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområder skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr gjøres raskt, og i slike områder skal miljøforvaltningen i større grad enn i dag bidra til å effektivisere slikt uttak, uavhengig av om bestandsmålet er nådd. I prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet. Det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein".*

Rovviltnemndas vedtak omhandler tildeling av kvoter for betinget skadefelling av rovvilt (gaupe, jerv, ulv og bjørn). Det betyr at vedkommende fylkesmann har disse kvotene som en ramme når de vurderer søknader om skadefelling. Skadefelling kan iverksettes ved akutte skadesituasjoner, og hvert enkelt tilfelle skal vurderes av fylkesmennene etter rovviltforskriften § 9. I tråd med rovviltforskriften § 9 skal fylkesmennene blant annet gjøre en nærmere vurdering av det enkelte områdes betydning som beitemark, skadenes omfang og utvikling, potensialet for fremtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak.

Vurdering av vilkåret om at formålet ikke må kunne nås på en annen tilfredsstillende måte

I tillegg er det et vilkår om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt bl.a. i rovviltforskriften § 4 og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. Departementet viser også til Klima- og miljødepartementets brev av 9. juli 2014 om forståelsen av vilkår for skadefelling og begrepet skadepotensial der det fremgår at *"I prioriterte beiteområder skal det være lav terskel for å tillate skadefelling av rovdyr. I prioriterte yngleområder skal det være høy terskel for å tillate skadefelling av den aktuelle rovviltarten da det i slike områder kreves at beitenæring og andre interesser tilpasses rovdyrforekomsten i beiteområdet".*

Departementet mener det med disse føringene ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta skadefellingskvoter, og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt. Departementet viser videre til at vurderingen av om formålet kan nås på annen tilfredsstillende måte i tillegg skal gjennomføres av fylkesmannen i hvert enkelt tilfelle der det kan være aktuelt å benytte den betingede skadefellingskvoten.

Vurdering av vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd framgår det at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det statusrapporter og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen artene utsettes for. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av ulv, bjørn, jerv og gaupe i hovedsak gjennom kvotejakt/lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avliving kan også utgjøre en stor del av dødeligheten for rovviltbestander i Skandinavia.

Rovviltnemnda i region 1 har gitt betingede fellingstillatelser på to gauper, åtte jerv, tre ulv og én bjørn. Regionen har ikke regionalt fastsatte bestandsmål for ulv, bjørn, jerv og gaupe, jf. rovviltforskriften § 4 første ledd bokstav a. Nasjonalt ligger man for bjørn og gaupe under det nasjonalt fastsatte målet, mens man for ulv og jerv ligger over bestandsmålet før hiuttak.

Ulv

Siste endelige bestandsstatus for ulv i Skandinavia ble rapportert av Rovdata 1. juni 2018, og tallene viser at vi sist vinter hadde 10,5 valpekull av ulv i Norge medregnet halvparten av ynglingene i grenserevir. To ulvefamilier ble tatt ut i vinterens lisensfelling, slik at det er igjen 8,5 kull. Dette er 2,5 ynglinger over bestandsmålet Stortinget har vedtatt. Så langt i år er 28 ulv felt under lisensjakt, en er påkjørt og tre er felt på skadefelling. Norge har hatt en økning av antall ulv, mens Sverige har hatt en reduksjon av antall ulv. Klima- og miljødepartementet mottok en faglig tilrådning fra Miljødirektoratet den 25. juni 2018 i forbindelse med klage på kvote for betinget skadefelling i region 4 og 5. I tilråningen vurderer Miljødirektoratet alle regionenes kvoter for skadefelling, lisensfelling og annen avgang av ulv i sammenheng. Miljødirektoratets vurdering for region 4 og 5, sett i et nasjonalt perspektiv, er at uttak på 5 ulv ikke vil true bestandens overlevelse.

Rovviltnemndene og Miljødirektoratet til sammen har gitt kvote for betinget skadefelling på 24 ulv. Rovviltnemndene har videre vedtatt kvote på lisensfelling på tilsammen 26 ulv utenfor revir samt 3 flokker innenfor revir. I Miljødirektoratets faglige tilrådning tilsendt 25. juni 2018 i forbindelse med en annen klagesak fremgår det at skadefellingskvotene sjeldent blir fylt. De siste fem årene har det blitt fastsatt kvoter for betinget skadefelling i samtlige rovviltregioner. Kvoten for betingede skadefellingstillatelser kommer ikke i tillegg til den vedtatte lisensfellingskvoten. Samtlige ulver som blir felt på betinget skadefelling vil redusere lisensfellingskvoten tilsvarende. Når det gjelder vedtatte kvoter for lisensfelling utenfor revir så viser Miljødirektoratet i sin faglige tilrådning til at det ikke er realistisk at det felles 26 ulver utenfor forvaltningsområdet for ulv i kommende lisensfellingsperiode.

Den sørsandinaviske ulvebestanden er sterkt innavlet og felling av genetisk viktige individer kan føre til negative konsekvenser på bestanden. Selv om det er utfordrende, så må det likevel gjennomføres et rimelig forsøk og innsats for å avdekke genetisk status før et eventuelt fellingsforsøk iverksettes. Vedtak om skadefelling må inneholde informasjon om hvilken innsats som har blitt gjort for å avdekke genetisk status, samt relevante vurderinger knyttet til dette. Vedtaket om betinget skadefelling skal også presisere at tillatelsen til enhver tid kan trekkes tilbake dersom DNA-analyser viser at det er et genetisk viktig individ av ulv.

Gaupe

NINA rapport 1519 fra mai 2018 viser et estimat på 57,5 ynglinger av gaupe på landsbasis i 2018. Dette tilsvarer omtrent 340 dyr. Dette er under det nasjonale bestandsmålet på 65 årlige ynglinger på landsbasis. Avgang av gaupe de siste årene har hovedsakelig skjedd gjennom ordinær kvotejakt. Under kvotejakten i 2018 ble det felt totalt 44 gauper. Etter kvotejakta er det felt ei gaupe i Norge (i Nordland). I region 1 med kvotefri jakt ble det felt 2 gauper under kvotejakten, en i Hordaland og en i Vest-Agder.

Jerv

NINA rapport 1391 gir den siste oppdaterte oversikten over antall verifiserte ynglinger av jerv i hver region, og for hele landet. Årene 2015-2017 er det verifisert henholdsvis 65, 50 og 40 ynglinger av jerv på landsbasis. I region 1 ble det registrert en yngling i 2017. Av de 40 ynglingene i 2017 ble det gjennomført hiuttak i 10 tilfeller i løpet av våren 2017.

Region 1 har ingen mål om yngling av jerv i sin region, men man må kunne forvente streifdyr og enkeltindivider av jerv særlig i områder som grenser til region 3 og region 6 som har nasjonale mål om ynglinger av jerv. I følge Rovbase er det så langt i år (05.07.2018) til sammen felt 25 jerv i Norge. Samtlige jerv som blir felt på betinget skadefelling vil redusere lisensfellingskvoten tilsvarende.

Bjørn

I 2017 ble det påvist minimum 125 brunbjørn i Norge hvorav de fleste ble påvist nær riksgrensen til Sverige. Det fastsatte bestandsmålet på 13 ungekull ble ikke oppnådd i 2017. I følge Rovbase er det fra 11.04.–05.07.2018 felt sju bjørn i Norge. Av disse er to binner. Region 1 har ingen mål om ungekull av bjørn.

Skadefelling er et viktig virkemiddel for å stanse og forebygge skader på husdyr og tamrein og dempe konflikter, og dersom den totale avgangen skal begrenses bør dette heller gjøres ved en innstramming av lisensfellingskvotene enn ved å begrense skadefelling.

Departementet viser videre til at betingede skadefellinger innebærer at fylkesmannen i hvert enkelt tilfelle skal vurdere muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Fylkesmannen skal også vurdere skadeomfanget og muligheten for at det er rett skadegjørende individ som blir tatt.

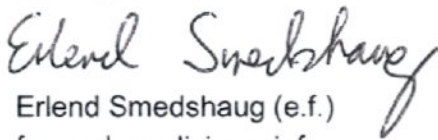
Departementet mener de kvotene som er satt for betingede fellingstillatelser i region 1 ikke vil true bestandenes overlevelse. Kvotene vil heller ikke være til hinder for å nå de nasjonale bestandsmålene for artene. I vurderingen av skadefellingskvoter og om det finnes andre tilfredsstillende løsninger har departementet også lagt vekt på hensynet til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i saken, jf. nml. § 14.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder vedtak om kvoter for betinget skadefelling av rovvilt (jerv, gaupe, ulv og bjørn) i forvaltningsregion 1 for 2018-2019. Ved avgjørelsen er det lagt vekt på at det ikke er fastsatt bestandsmål for noen av artene i region 1, og at det årlig oppstår skade på bufe som følge av rovdyr. Departementet vurderer at de kvotene som er

satt for betinget skadefelling, ikke er til hinder for å nå de nasjonale bestandsmål for artene, og at uttaket heller ikke truer bestandenes overlevelse. Departementet viser også til at fylkesmennene før vedtak om skadefelling av ulv fattes, skal søke å avklare ulvens genetiske status. Videre skal fylkesmennene for alle arter før vedtak om skadefelling fattes, gjøre en konkret vurdering av skadepotensialet samt vurdere om det finnes en annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen



Erlend Smedshaug (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef



Liv Sigrid Nilsen
seniorrådgiver

Kopi:

Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 1
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane