



**FYLKESMANNEN
I ROGALAND**

Deres ref.:

Vår dato: 04.06.2012

Vår ref.: 2012/286

Arkivnr.: 433.6

Direktoratet for naturforvaltning
Postboks 5672 Sluppen
7485 Trondheim

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00

F: 51 56 88 11

E: postmottak@fmro.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Oversending av klage på vedtak om dispensasjon fra forskrift om prioritering av svarthalespove

Viser til brev, datert 30.05.2012.

Norsk ornitologisk forening klager på vårt vedtak om å gi dispensasjon fra Forskrift om prioritering av svarthalespove (Kongelig res. av 20. mai 2011) §4, 3. ledd, jfr §8. Dispensasjonen gjelder forbudet mot slått før 15. juli, drenering av våtmark og nydyrking i artens økologiske funksjonsområde i 2012. Økologisk funksjonsområde for svarthalespove tilsvarer artens hekkeområde. Dispensasjonen er gitt til alle grunneiere/brukere som disponerer areal vi har registrert hekkeaktivitet på midt i mai i år. Felles for alle hekkeområdene er at det drives intensiv grasproduksjon på dem.

Vårt brev av 25.05.2012 oppgir vår hjemmel som myndighet etter forskriften og bakgrunnen for vedtaket.

Nedenfor følger våre merknader til klageinnholdet. Derunder ønsker Fylkesmannen å gi noen supplerende opplysninger om saken og forholdet til naturmangfoldloven.

Det viktigste grepet for å sikre innholdet i formålsparagrafen §2 i forskriften er å ivareta hekkeområdet, eller det økologiske funksjonsområdet for svarthalespove, jf §4. Tilsvarende er den største trusselen i forhold til forbudet i §3 - mot uttak, skade og ødeleggelse - at hekkeområdet ødelegges. Det er der reir og unger ligger i skjul mot predatorer og er utsatt for ødeleggelse av landbruksmaskiner. Det er svært liten overlevelse av unger på hekkeområder som blir slått. Voksne fugler er lite utsatt for annet enn naturlig dødelighet. Utover prioritering er svarthalespove beskyttet mot etterstrebelser ved at det ikke er åpnet opp for høsting av arten (bl.a. naturmangfoldloven §16).

På den andre siden gir ikke forskriften §4, 4. ledd mulighet til å opprettholde forbudet mot for eksempel slått før 15. juli dersom dette medfører *en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk og et vesentlig tap* for grunneieren. I så fall kan grunneieren kreve at det blir gitt dispensasjon eller at området vernes etter naturmangfoldloven (NML) kap V.

Hva er et vesentlig tap, og hva er vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk ? Vi har ikke pr i dag klare svar på hvor dette nivået ligger, men legger foreløpig til grunn at kostnadene og ulempene ved utsatt slått er vesentlige.

Dagens lille bestand er svært stedstro. Hekking er nesten utelukkende lokalisert til produktive grasareal. Slik vil det sikkert også bli i åra framover, i alle fall fram til en får en viss nyrekruttering av par som kanskje vil etablere seg på mindre problematiske areal. Inntil videre er det vanskelig å differensiere på kostnader mellom de aktuelle hekkeområdene.

Klager legger vekt på at vi ikke har mottatt søknad om dispensasjon. Vi viser til vårt brev av 25.05.2012, som forklarer bakgrunnen for det. Fylkesmannen legger til grunn at forskriften gir hjemmel for å gi dispensasjon uten at det er søkt om det, særlig når grunneieren ikke på forhånd er gjort klar over at han har hekkende svarthalespove på sin eiendom. Vi legger til grunn at grunneierne ville ha søkt om dispensasjon når det ikke følger med kompensasjonsmidler. Samtidig er vi rimelig sikre på at ingen vil kreve vern etter NML kap V.

Kompensasjonsordning

Fram til februar i år har vi brukt og arbeidet med en økonomisk kompensasjonsordning for gårdbrukere som blir pålagt utsatt slått (eller frivillig avtale om utsatt slått i 2010) på sine grasarealer med hekkende svarthalespove. Ordningen har vært samordnet med landbruksavdelingen her og med DN. På det viset har vi tatt sikte på å håndtere reservasjonen i §4, 4. ledd. Etter januar fikk vi imidlertid presisert fra Miljøverndepartementet at det ikke var mulig å bruke tilskuddsmidler til prioriterte arter (kap 1427.82) som kompensasjonsmidler. Vi har videre fått beskjed om at MD ville sende oss brev med styringssignaler for vår videre forvaltning av forskriften, inkludert muligheten for bruk av tilskuddsmidler. Vi mottok brev fra MD 1. juni. Det ble likevel klart for oss i mai at det ikke vil være mulig å etablere noen kompensasjonsordning for 2012.

Vårt arbeid med kompensasjonsordning gjør at vi har rimelig god oversikt over gårdbrukernes ulemper og tap som er forbundet med krav om utsatt slått. Størrelsen på arealet som bør avsettes til økologisk funksjonsområde (20 – 30 daa) har sammenheng med at ungene er på vandring i grasenga ved normalt slåttetidspunkt. De er med dagens kunnskap ikke mulig å lokalisere med særlig stor sikkerhet. Og om det likevel skulle være mulig, vil et lite areal som ikke slås gjøre at ungene blir svært utsatt for predatorer etter slått på arealene rundt. Størrelsen på arealet blir derfor resultatet av en balansert vurdering mellom sannsynlighet for vellykket hekking og de ulemper/tap som følger av utsatt slått. Kostnadene ved å utsette slått i et økologisk funksjonsområde for svarthalespove blir derfor neppe under kr 30 000,-.

Forholdet til naturmangfoldloven kap II

Prinsippene i naturmangfoldloven §§8-12, jamfør § 7, skal vurderes ved all utøvelse av offentlig myndighet som berører naturmangfoldet. Allerede i utgangspunktet er det klart at svarthalespove er sterkt truet (Norsk rødliste, Artsdatabanken 2010) og har en bestandssituasjon som ikke tilfredsstiller forvaltningsmålet for arter i NML §5, 1. ledd:

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artens økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Kunnskapsgrunnlaget (§8) er godt når det gjelder lokalisering, økologiske behov og bestandstørrelse. Kunnskapen framkommer gjennom pågående feltregistreringer. Årsakene til mangel på rekruttering til bestanden og hvilke tiltak som behøves er også godt kjent. Det er grunn til å tro at enkle tiltak vil kunne føre til en bestandsvekst. Prioritering etter NML §§23 og 24 vil

kunne gi et godt juridisk rammeverk for å gjennomføre nødvendige tiltak, som ikke er mulig etter andre særlover.

Føre-var-prinsippet (§9) er lite aktuelt i og med at kunnskapsgrunnlaget er godt, likeså effekten av tidlig slått i hekkeområdene.

§10 sier at *En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.* I dette tilfellet er økosystemet eller funksjonsområdet i all hovedsak synonymt med et intensivt drevet jordbrukslandskap. På den ene siden er arter som svarthalespove i stor grad avhengig av dette landskapet, på den andre siden utgjør dagens driftsform en biologisk felle som sterkt begrenser muligheten for overlevelse på sikt. Dette gjelder for så vidt også tilvarende for andre typiske kulturlandskapsarter som vipe og sanglerke, selv om disse er mindre akutt truet enn svarthalespove. Vi mener løsningen i slike tilfeller må være å gi positiv stimulans til tilpasninger i driftsmetoder for de viktigste (hot-spot) arealene for biologisk mangfold – i den grad det er rimelig for å unngå vesentlige ulemper og tap.

§11 pålegger tiltakshaver å dekke kostnadene ved miljøforringelse. Paragrafen er ikke relevant i dette tilfellet, slik vi ser det. Jordbruket i området drives på ordinært vis.

§12 setter fokus på miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder for å begrense skader på naturmangfoldet. Her er det klart at driftsmetoden er sakens kjerne. Dersom førstegangs slått blir utsatt til ungene er flygeferdige, i praksis i første halvdel av juli, ville dødeligheten blitt betydelig redusert. Men loven setter også krav til en samlet vurdering av både hensyn til biologisk mangfold og økonomiske forhold, - slik at det gir de beste samfunnsmessige resultater. Kostnadene ved å utsette slått i de økologiske funksjonsområdene ca 1 måned er store for hvert enkeltbruk. Vi har for øvrig vært åpne for samarbeid med brukerne om å gjennomføre slått mest mulig gunstig måte for svarthalespove, men er samtidig tydelig på at det i liten grad vil redusere ungedødeligheten.

Samlet sett ser Fylkesmannen at dispensasjonsvedtaket er svært problematisk vurdert opp mot de ulike bestemmelsene i naturmangfoldlovens kap. II, alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, og i forhold til beskyttelsesbehovet svarthalespove har som prioritert art. Når vi likevel valgte å gi dispensasjon er det med utgangspunkt i forskriftens §4, 4. ledd om vesentlig vanskeliggjøring og tap. Vi leser forskriften slik at rettighetshaverne har krav på dispensasjon eller vern dersom påleggene i forskriftens §4 fører til en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende virksomhet og et vesentlig tap. Inntil kriterier for hvordan dette skal forstås er nærmere avklart, vurderer vi saken slik at rettighetshaverne har krav på å få dispensasjon. Situasjonen for hvert av de 8 berørte brukene er omtrent lik.

Samtidig var dette året spesielt i den forstand at rammevilkårene for vår myndighetsutøvelse etter forskriften ikke var klare, og vi fikk dårlig tid i og med at førsteslått raskt ble nært forestående. Slått startet opp i området i siste uka av mai i år.

Det er ikke sannsynlig at bestanden på Jæren utryddes selv om det blir slått som normalt i år. Men gjennomsnittsalderen i bestanden øker og det blir sannsynligvis svært lav ungeproduksjon. På sikt er det neppe mulig å sikre svarthalespoven uten tilpasninger i driftsmetodene. Men det koster sannsynligvis penger, og vi må ikke minst ha en god dialog med de berørte brukerne for å få det til. Intensjonen med forskriften kan etter vår oppfatning vanskelig gjennomføres uten bruk av økonomisk kompensasjon eller tilskudd til tilpasning av driftsform. Vi håper situasjonen blir bedre lagt til rette for å sikre svarthalespoven fra og med neste år.

Fylkesmannen står fast på sitt opprinnelige vedtak og oversender saken til Direktoratet for naturforvaltning for endelig behandling av klagen.

Med hilsen

Per Kristian Austbø
ass. fylkesmiljøvernssjef

Anders T. Braa
viltforvalter

Dokumentet er elektronisk godkjent av Fylkesmannen i Rogaland og krever derfor ikke signatur.

Saksbehandler: Anders T. Braa
Saksbehandler telefon: 51 56 89 14
E-post: anders.braa@fmro.no

Vedlegg:

- Klage fra NOF av 30.05.2012
- Vår dispensasjon av 25.05.2012
- Kart over hekkeområder i 2012

Kopi til:

Jon Tore Refve	Nordsjøvgen 570	4352	KLEPPE
Trond Kristian Refve	Nordsjøvegen 502	4352	KLEPPE
Norsk Ornitologisk Forening			
Miljøverndepartementet	Postboks 8013 Dep.	0030	Oslo
Kjell Harald Horpestad	Nordsjøvegen 1033	4343	ORRE
Thor Refve	Nordsjøvegen 520	4352	KLEPPE
Lene Kristin Skadsem	Nordsjøvegen 970	4343	ORRE
Frode Normann Vatne	Nordsjøvegen 1051	4343	ORRE
Trond Ingve Ellingsen	Orrevegen 700	4343	ORRE
Martin Skadsem	Nordsjøvegen 1024	4343	ORRE



Norsk Ornitologisk Forening (NOF)

Sandgata 30 B
N-7012 Trondheim

e-post: nof@birdlife.no internett: www.birdlife.no

Telefon: (+ 47) 73 84 16 40
Fax: (+ 47) 73 84 16 41
Bankgiro: 4358.50.12840
Org. nr.: 970 089 748 NVA

Fylkesmannen i Rogaland, Miljøvernavdelingen
Postboks 59
4001 Stavanger

Deres ref.
2012/28- 433.6

Deres kontaktperson
Anders Braa

Vår ref.

Vår kontaktperson
Ingar Jostein Oien

Dato
30.05.2012

Klage på vedtak om dispensasjon fra forskrift om svarthalespove som prioritert art

NOF viser til Fylkesmannen i Rogaland sitt brev av 25.05 d.å. hvor det gis dispensasjon fra §3 i forskriften for svarthalespove som prioritert art. Fylkesmannens Miljøvernavdeling gir dispensasjon fra forbudet mot slått før 15. juli til åtte navngitte grunneiere på Jæren som eier grunnen hvor så å si hele den norske hekkebestanden av den sørlige underarten av svarthalespove *L.l. limosa* hekker. Til sammen dreier dette seg om ca. 16 hekkende par. NOF klager med dette på vedtaket, og ber om utsatt iverksetting av vedtak jf. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* § 42.

Svarthalespoven har status som er *Sterkt truet* i følge Norsk Rødliste for arter 2010. Direktoratet for Naturforvaltning har utarbeidet og publisert en egen *Nasjonal handlingsplan* for å bevare de to forekommende underartene av svarthalespove i Norge, og Fylkesmannen i Rogaland er gitt ansvar for å iverksette og følge opp denne handlingsplanen. Svarthalespoven er videre én av kun to fuglearter i Norge (svarthalespove og dverggås) som har status som *Prioritert art* gjennom *Naturmangfoldloven*, og arten har følgelig en egen lovforskrift. I lovforskriftens § 3 fastslås det at det er forbud mot slått der svarthalespoven hekker før 15. juli, samt at det er forbud mot drenering og nydyrking av disse arealene.

Formålet med forskrift om svarthalespove som prioritert art er å ivareta svarthalespove i samsvar med forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5 første ledd. Fylkesmannen i Rogaland er i følge forskriften gitt myndighet til å gi dispensasjon fra forskriften **etter søknad**. En slik myndighet medfører stort ansvar. Hekkeforekomsten av svarthalespove på Jæren er kartlagt i regi av Fylkesmannen i Rogaland i løpet av våren 2012, slik at det foreligger særdeles god kunnskap om lokaliseringen av alle (eller de aller fleste av) de hekkende parene. Det er den sørlige underarten (*L. l. limosa*) som er mest utrydningstruet, og tilnærmet hele den norske hekkebestanden av denne underarten hekker innenfor det området hvor Fylkesmannen i Rogaland nå har gitt en generell dispensasjon fra forbudet mot slått før 15. juli.

NOF reagerer med vantro på den generelle dispensasjonen fra forbudet i forskriften som Fylkesmannen i Rogaland nå har gitt, vel vitende om at iverksatt slått etter denne dispensasjonen, sannsynligvis vil ødelegge så godt som hele årsproduksjonen for den sørlige underarten av svarthalespove i Norge! Det foreligger **ikke** søknader om dispensasjon fra de åtte grunneierne som har fått denne dispensasjonen. I tillegg til at denne dispensasjonen er en fallitterklæring i forvaltningen av en sterkt utrydningstruet art, er det å gi dispensasjon fra forbudet mot slått før 15. juli uten at det foreligger en søknad, - et grovt brudd på den myndigheten som Fylkesmannen i Rogaland er gitt i forhold til å gi dispensasjoner fra forskriften.

Et slikt vedtak er ikke i tråd med kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for offentlige

beslutninger som berører naturens mangfold jf. *Lov om forvaltning av naturens mangfold* § 8, og det er heller ikke forenlig med det internasjonale ansvaret det er å forvalte en utrydningstruet art. Både de nasjonale forpliktelsene i forhold til oppfølging av den nasjonale handlingsplanen og lovforskriften for svarthalespove er her satt til side. I tillegg til dette har Fylkesmannen i Rogaland også satt til side Norges internasjonale forpliktelser gjennom de ratifiserte internasjonale avtalene som *Konvensjonen for trekkende arter* (Bonn-konvensjonen) og *Konvensjonen for truede arter* (Bern-konvensjonen). Norge har også ratifisert Vannfuglavtalen (AEWA) som er en internasjonal avtale under Bonn-konvensjonen. Det foreligger en internasjonal handlingsplan for svarthalespove som er utarbeidet av AEWA, og som den nasjonale handlingsplanen for svarthalespove er basert på.

Summen av dette medfører at Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak om dispensasjon tydeliggjør at forvaltningen av svarthalespoven i Norge per i dag ikke er tilfredsstillende ivaretatt. NOF krever at Direktoratet for naturforvaltning umiddelbart tar grep om forvaltningen av arten i Norge. Konfliktnivået omkring arten på Jæren og håndteringen av dette tilsier at Direktoratet for naturforvaltning bør være forvaltningsmyndighet for denne prioriterte arten.

For Norsk Ornitologisk Forening

Kjetil Aadne Solbakken

Kjetil Aa. Solbakken, Generalsekretær



Ingar Jostein Øien

Ingar Jostein Øien, Fagsjef



Kopi til:

Miljøverndepartementet ved. Miljøvernminister Bård Vegard Solhjell
Direktoratet for naturforvaltning