

Sak 7/2016: Kvotejakt på gaupe i Hedmark i 2017

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) og Innst. S. nr. 174 (2003-2004) ble det vedtatt nasjonale bestandsmål for bjørn, gaupe, jerv, kongeørn og ulv. Det ble også vedtatt å opprette åtte forvaltningsregioner for rovvilt. Ved forskrift om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften), fastsatt ved Kgl. res. den 18.3.2005, er de regionale rovviltnemndene gitt myndighet til å fatte vedtak om kvote for jakt på gaupe etter § 11 i forskriften når bestanden ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for hver enkelt art i regionene, jf. § 7 første ledd. For region 5 – Hedmark - er måltallet satt til ti ynglinger av gaupe, basert på gjennomsnittet av dokumenterte data om ynglinger de tre siste årene. Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt gir disse dataene for gaupe årlig.

Styrende dokumenter

Rovviltforliket

Representantforslag 163 S (2010-2011) (rovviltforliket) legger nye føringer for forvaltningen av rovvilt. Det er ikke gitt egne føringer for gaupe utover at kvotejakt fortsatt bør være hovedvirkemiddelet i forvaltningen av gaupebestanden.

Naturmangfoldloven

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), av 19.6.2009 nr 100, legger rammen for forvaltningen av naturressursene, jf § 1. Etter § 5 skal artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og artene skal forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Naturmangfoldloven § 7 sier at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet og vurderingene skal framgå av beslutningen. Tiltak etter naturmangfoldloven skal også avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf § 14. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målsettingen nås på annen måte eller i annet tempo enn hvis naturmangfoldet hadde vært eneste hensynet å ta, jf prinsippet om geografisk differensiert rovviltforvaltning i rovviltforskriften § 1.

Rovviltforskriften

Rovviltforskriften § 3 første ledd definerer de nasjonale bestandsmålene for brunbjørn, gaupe, jerv og ulv, mens de regionale bestandsmålene for hver enkelt region er gitt i § 4 første ledd bokstav a til h. Når bestandene av den enkelte art ligger over de regionale bestandsmålene har rovviltnemndene myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling, lisensfelling og kvotejakt, jf henholdsvis §§ 8, 10 og 11. Det er et absolutt krav om at rovviltnemndene må være beslutningsdyktige i henhold til § 7 fjerde ledd. Ved vurdering om nemnda har myndighet legges data om siste års yngling for brunbjørn og ulv til grunn, mens gjennomsnittet for de tre siste års ynglinger legges til grunn for gaupe og jerv, jf § 7 første ledd, andre og tredje punktum.

I § 7 andre ledd heter det:

Rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen, jf forskriften § 3 tredje ledd og § 6.

Det er Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt som skal gi data om status og utvikling i bestandene, jf § 3 siste ledd. Når kvote etter forskriften §§ 8, 10 og 11 er vedtatt, belastes irregulær avgang av rovvilt i regionen denne kvoten, jf § 7 siste ledd.

1. Om myndigheten til å fatte vedtak om kvotejakt på gaupe

Følgende bestemmelser med tilhørende kommentarer gjelder vurdering av hvorvidt en regional nemnd har myndighet til å fatte vedtak:

§ 4. Forvaltningsregioner og nasjonale bestandsmål for regionene

Det skal være åtte forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor regionens grenser.

For Hedmark er følgende mål forskriftsfestet:

4, første ledd bokstav e:

Region 5 - Hedmark: 10 ynglinger av gaupe, 5 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn, samt 3 ynglinger av ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv i samarbeid med region 4

§ 7. Generelle bestemmelser om vedtak fattet av rovviltnemnden

Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Nemndens myndighet skal for ulv og bjørn baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Tilsvarende skal nemndens myndighet for gaupe og jerv baseres på gjennomsnittet av dokumenterte data om ynglinger de tre siste årene fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt.

Kommentarer til § 7 - Første ledd:

Første ledd regulerer når nemnden har myndighet til å fatte vedtak etter forskriften. Nemnden må derfor for hver rovviltart på vedtakstidspunktet ta stilling til om nemnden har myndighet til å fatte vedtak.

Det følger av første punktum at rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og jakt etter forskriften § 11 dersom bestanden av den enkelte art ligger over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Vurderingen av om nemnden har myndighet skal for ulv og bjørn baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. For gaupe og jerv skal vurderingen av nemndens myndighet baseres på gjennomsnittet av dokumenterte data om ynglinger de tre siste årene fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. (...)

2 Opplysninger om utvikling i gaupebestanden og tap av husdyr

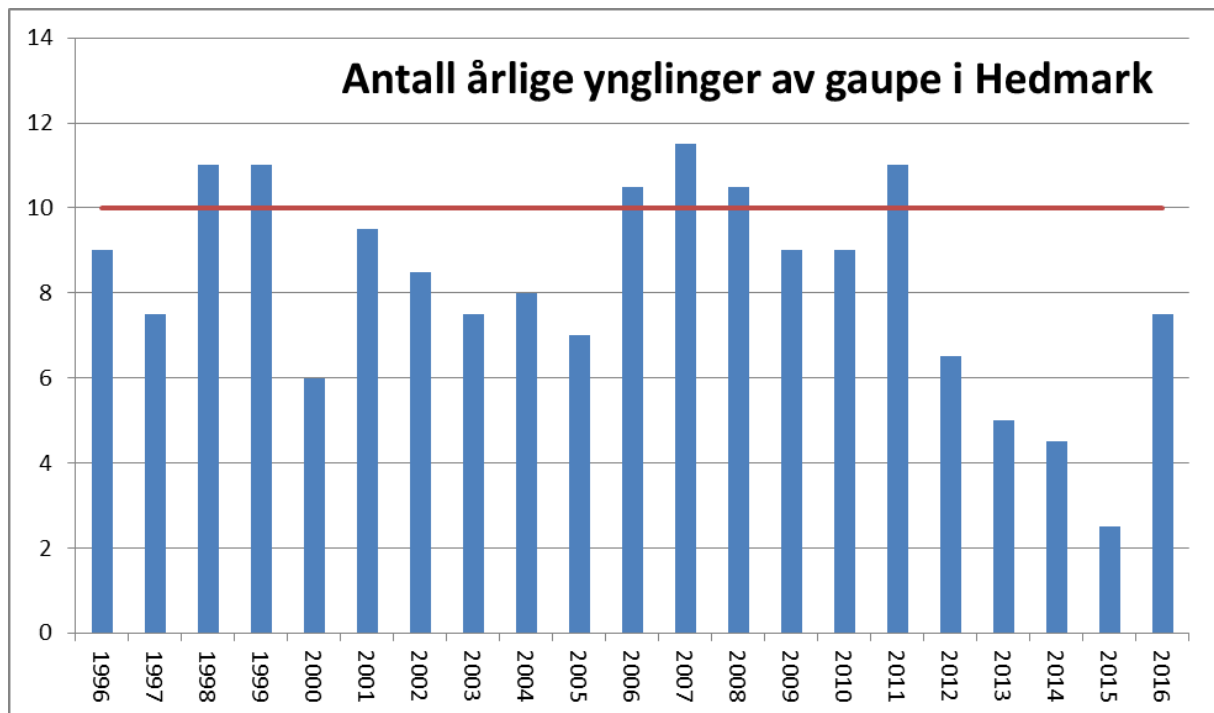
Bestandsutvikling

Siste opplysninger om bestandssituasjonen for gaupe i Norge fremgår av rapporten "Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2016" (NINA Rapport 1280). Gaupebestanden før jakt beregnes på bakgrunn av innrapporterte synsobservasjoner, spor og døde gauper. Meldingene blir kvalitetssikret ved feltkontroll av Statens naturoppsyn. Observasjoner som havner i kategorien «dokumentert» og «antatt sikker» familiegruppe ligger til grunn for de videre beregningene.

I 2016 er det estimert 52 familiegrupper på landsbasis, som tilsvarer en bestand på litt i overkant av 310 dyr i Norge. Dette er bestandsstørrelsen før kvotejakta i 2016 og før reproduksjonssesongen. Etter fem år med reduksjon i den norske gaupebestanden var det i 2015 en økning i antall familiegrupper på landsbasis på 13 %. I 2016 har det imidlertid igjen vært en nedgang på 14 %. Siden bestandstoppen i 2009 og frem til 2014 ble antall familiegrupper jevnlig redusert med 7–14 % årlig.

For fjerde år på rad ligger gaupebestanden under det nasjonale bestandsmålet på 65 årlige ynglinger av gaupe. Med totalt 52 påviste familiegrupper før jakt i 2016 ligger bestanden nå ca. 20 % under det vedtatte målet på landsbasis.

Den største nedgangen i gaupebestanden er i Sør-Norge, omfattet av forvaltningsregionene 2, 3 og 4. Unntaket er imidlertid Hedmark, hvor det er en tydelig økning med 5 flere familiegrupper før jakttidsstart i 2016 sammenlignet med før jakttidsstart i 2015. I overvåkingsprogrammet er det estimert henholdsvis 4,5, 2,5 og 7,5 familiegrupper i årene 2014 til 2016. Dette gir et gjennomsnitt på 4,8 familiegrupper for denne treårsperioden, og bestanden ligger dermed fortsatt vesentlig under bestandsmålet på 10 familiegrupper.

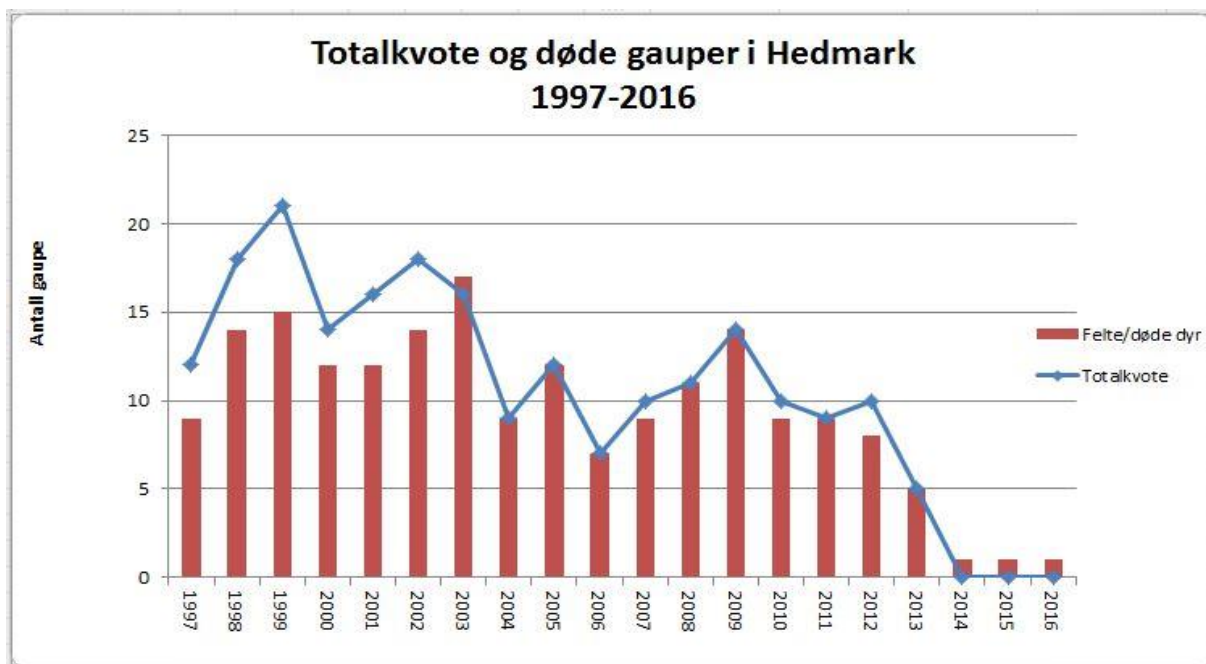


Figur 1: Beregnet antall familiegrupper av gaupe før jakt i Hedmark i perioden 1996 til 2016. Den røde linjen angir bestandsmålet for region 5. Tallene fra 2014–2016 er ikke direkte sammenlignbare med tidligere år pga. endring i overvåkningsmetodikken (Data fra NINA Rapport 1280).

Prognoser for 2017:

Miljødirektoratet og Naturvårdsverket utarbeidet nye felles skandinaviske retningslinjer for overvåking av gaupe fra 2013. Den nye metoden gir tall som ikke er direkte sammenlignbare med tidligere års data på antall familiegrupper i Norge. De regionale prognosene tilsier at region 5 (Hedmark) med en sannsynlighet på 84 % vil ligge under det regionale bestandsmålet før jakta i 2017.

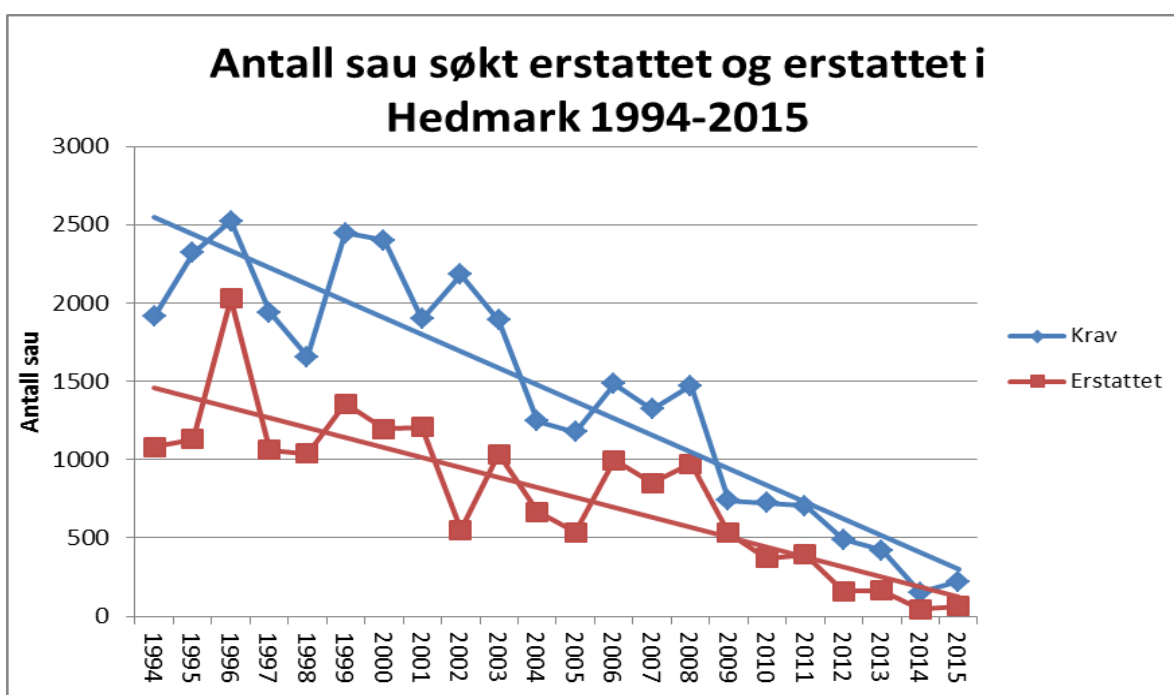
Den kjente avgangen av gauper i Hedmark (kvotejakt samt annen avgang) har vært på ett dyr i hvert av årene 2014, 2015 og 2016 (pr. 17.11.2016). Alle disse tre dyrene er påkjørt av enten tog eller bil.



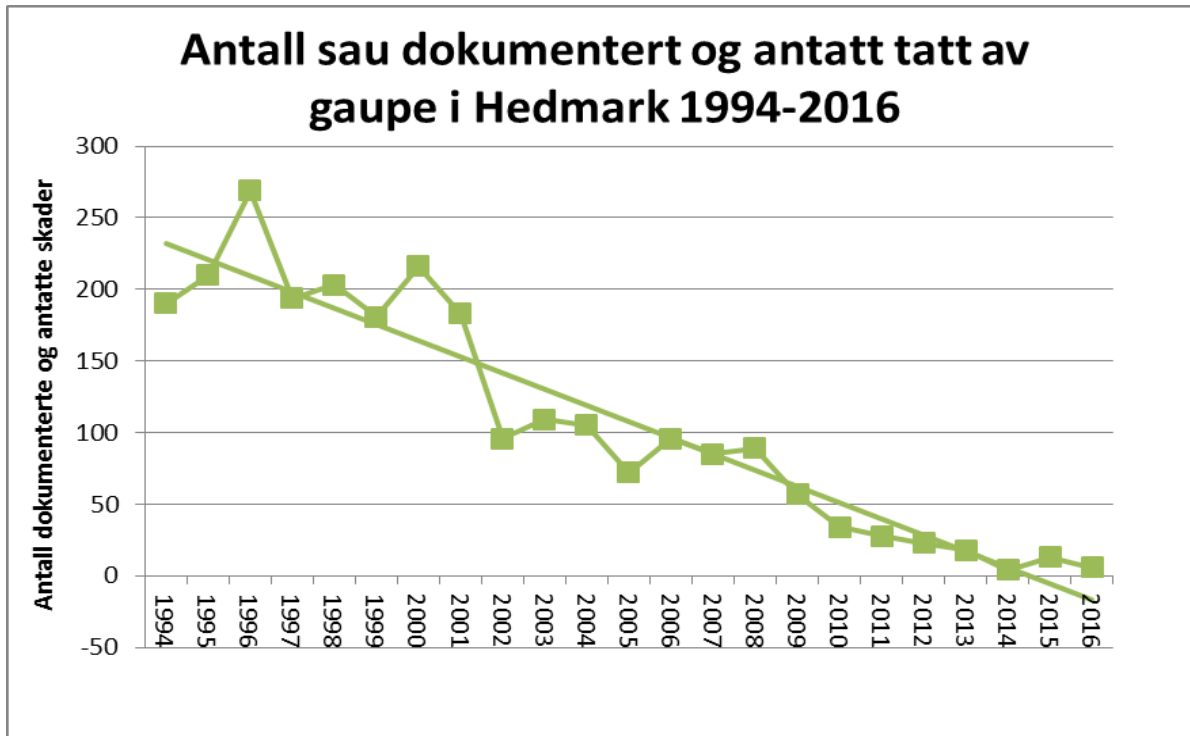
Figur 2: Total kvote for kvotejakt og kjent avgang av gaupe i Hedmark i perioden 1997 til 2016.

Skadeomfang

Skadeomfanget og -utvikling kan illustreres ved ulike data. I figur 3 vises antall sau som er krevd erstattet som tatt av gaupe, og antallet som er erstattet som tatt av gaupe av Fylkesmannen i perioden 1993 til 2015. Bare en liten andel av dyrene som kreves erstattet blir gjenfunnet. Når husdyr blir gjenfunnet og undersøkelse konstaterer at dyret er drept eller skadet av fredet rovvilt, kategoriseres disse som "antatt" eller "dokumentert". Figur 4 viser en oversikt over utviklingen i omfanget av dokumenterte/antatte gaupeskader i perioden 1993 til 2016. Begge figurene (3 og 4) viser at utviklingen har vært tydelig nedadgående. Det forekommer også tap av tamrein til gaupe, men det foreligger ikke et tilstrekkelig datagrunnlag til å belyse utviklingstrenden over tid.



Figur 3: Antall sauer og lam som er krevd erstattet (blå linje) som drept av gaupe og antall dyr som er erstattet (rød linje) som drept av gaupe i Hedmark i perioden 1994 til 2015.



Figur 4: Antall dyr som er gjenfunnet og feltundersøkt, der konklusjonen er *dokumentert* eller *antatt* gaupeskadet i Hedmark perioden 1994 til 2016.

Utvikling i antall skader

Både erstatningsdataene og tallene fra skadedokumentasjon viser at det siden 1996 har vært en nedgang i skadene forårsaket av gaupe. Nedgang i skadeomfanget kan skyldes lavere gaupebestand, men økt fokus på forebyggende tiltak og færre sau på utmarksbeite i enkelte utsatte områder vil også spille inn. Tabell 1 viser hvor de 10 dokumenterte og antatte gaupeskader på sau og tamrein har forekommet i Hedmark i beitesesongen 2016.

Tabell 1: Kommunevis fordeling av antall sau og tamrein dokumentert/antatt drept av gaupe i Hedmark i 2016.

Kommune	Dokumentert og antatt
Engerdal	4 tamrein, 1 sau
Ringsaker	1 sau
Stange	2 sau
Tynset	2 sau
Sum	10

3 Sekretariatets vurderinger

Om rovviltnemndas myndighet

Vurderingen av hvorvidt rovviltnemnda har myndighet til å fatte vedtak skal baseres på gjennomsnittet av dokumenterte data om ynglinger de tre siste årene fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. § 7 i rovviltforskriften. I rapporten "Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2016" (NINA Rapport 1280), er det for region 5 beregnet et gjennomsnitt på 4,8 ynglinger for perioden 2014 til 2016. Beregningen er basert på at det var 4,5 ynglinger i 2014, 2,5 i 2015 og 7,5 i 2016.

Rovviltnemnda skal på vedtakstidspunktet ta stilling til om nemnda har myndighet til å fatte vedtak. Ut fra resultatene i overvåkingsprogrammet anser sekretariatet at rovviltnemnda ikke har myndighet til å fatte vedtak om kvotejakt på gaupe i 2017.

Om kvote for jakt på gaupe

Etter lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), av 19.6.2009 nr. 100, § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal tuftes på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, jf. naturmangfoldloven § 8. "Føre-var-prinsippet" i § 9 sier at når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvordan beslutningens virkning vil være på naturmiljøet, skal man unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

Gaupebestanden er godt undersøkt med årlige inventeringer og man har dermed god oversikt over svingningene i bestanden, jf. NINA rapport 1280. Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen gaupe utsettes for, jf. naturmangfoldloven § 10.

Ved vurdering av kvotejakt skal det ifølge kommentarene til rovviltforskriften § 7 annet ledd gjøres en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling. Ut i fra dette skal det sannsynliggjøres at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Samtidig framgår det av naturmangfoldlovens § 14 at tiltak etter naturmangfoldloven også skal avveies opp mot andre viktige samfunnsinteresser.

Tall fra Rovdata viser at bestandsutvikling for gaupe i Norge har en negativ trend og at gjennomsnittet av ynglinger i perioden 2014-2016 er vesentlig under bestandsmålet. Selv om det har vært en oppgang i antall familiegrupper i Hedmark fra 2015 til 2016, har det også her vært en nedadgående trend over de forutgående årene, og bestanden ligger fortsatt vesentlig under bestandsmålet. De regionale prognosene tilsier også at region 5 med en stor sannsynlighet vil ligge under det regionale bestandsmålet før jakta i 2017.

Skadeomfanget på sau og tamrein forårsaket av gaupe har vist en nedadgående trend over flere år, og utgjør en liten andel av rovviltskadene i Hedmark.

Antall gauper felt under kvotejakt i Hedmark de siste 10 årene har variert fra 14 fellinger i 2009 til 5 i 2013. I 2014, 2015 og 2016 ble det ikke åpnet for kvotejakt.

Ut fra det begrensede skadeomfanget forårsaket av gaupe, bestandens status og utvikling, vil sekretariatet anbefale at det ikke åpnes for kvotejakt på gaupe i 2017.

Sekretariatets forslag til vedtak:

Bestandsmålsettingen for antall årlige ynglinger av gaupe i region 5 er 10 ynglinger beregnet som et gjennomsnitt for de tre siste år. Rovviltnemnda anser at gaupebestanden ligger under det fastsatte nasjonale bestandsmålet, og at nemnda ikke har myndighet til å fatte vedtak om kvote for kvotejakt, jf. Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold §§ 18 og 77, jf. Forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 7, jf også §§ 4 og 10.

Rovviltnemnda viser til naturmangfoldloven § 7, jf naturmangfoldloven § 14. Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om gaupas bestandsstatus og -utvikling i Hedmark, jf § 8 i rovviltforskriften. Den gjennomsnittlige bestanden i Hedmark for de tre siste år er på 4,8 ynglinger. Nemnda viser til sekretariatets faglige vurderinger om ikke å åpne for kvotejakt i 2017.

Rovviltnemnda i region 5 anbefaler at Miljødirektoratet ikke åpner for kvotejakt på gaupe i Hedmark i 2017.