

Sak 4/19

Anmodning om kvote for betinget skadefelling av gaupe i Hedmark i 2019

Bakgrunn

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) og Innst. S. nr 174 (2003-2004) ble det vedtatt nasjonale bestandsmål for ulv, brunbjørn, gaupe, jerv og kongeørn. Det ble også vedtatt å opprette åtte forvaltningsregioner for rovvilt. I Forskrift om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften), av 18.3.2005 nr. 242, er de regionale rovviltnemndene gitt myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling etter § 8 når bestandene ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for hver enkelt art og region, jf. §§ 7 og 4.

Styrende dokumenter

Rovviltforliket

Representantforslag 163 S (2010-2011) (rovviltforliket) legger nye føringer for forvaltningen av brunbjørn, gaupe og jerv, bl.a. når det gjelder uttak av skadegjørende individ.

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 Hedmark er gitt i § 4 første ledd bokstav e: Region 5 – Hedmark – skal ha 10 ynglinger av gaupe, fem ynglinger av jerv og tre ynglinger av brunbjørn, samt 4-6 årlige ynglinger av ulv, der 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5 (bestandsmålet for ulv skal oppnås i fellesskap med region 4, Oslo, Akershus og Østfold). Når bestandene av den enkelte art ligger over disse regionale bestandsmålene har rovviltnemnda myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling, lisensfelling og kvotejakt, jf. henholdsvis §§ 8, 10 og 11. Rovviltnemndene har også vedtaksmyndighet for bjørn når det er 10 ynglinger av bjørn i Norge eller mer. Det er et absolutt krav om at nemnda må være beslutningsdyktig 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 overvåkningsprogram 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.

Om skadefelling

Skadefelling er hjemlet i naturmangfoldloven § 18, første ledd bokstav b, jf. rovviltforskriften § 8; skadefelling av brunbjørn, gaupe, jerv og ulv er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå på husdyr eller tamrein. Rovviltnemnda eller Miljødirektoratet setter en kvote for betinget skadefelling, jf. rovviltforskriften henholdsvis §§ 8 og 13, og fellingstillatelse gis av Fylkesmannen innenfor den kvote og de vilkårene som er satt, jf. § 9, og føringer gitt i rovviltforliket. Kvoten som vedtas gjelder i perioden 1. juni til 15. februar, jf. § 8 første ledd siste punktum.

Skadefelling retter seg mot enkeltindivider, og er ikke et virkemiddel som kan benyttes til å regulere bestanden. Regulering av bestandsstørrelsen skal skje gjennom lisensfelling eller kvotejakt. Kvoten for betinget skadefelling kan derfor heller ikke direkte sammenlignes med en kvote for lisensfelling eller kvotejakt. Kvoten settes blant annet ut i fra det en forventer er realistisk at kan bli felt under skadefelling gjennom beitesesongen.

Vedtak om skadefelling er frikoblet fra grunneierretten.

Bestandsstatus og -utvikling hos gaupe i Hedmark

Bestandsstørrelse og bestandsutvikling hos gaupe i Norge blir overvåket ved hjelp av to metoder. For det første gjøres det hvert år en beregning av minimum antall familiegrupper på bakgrunn av observasjoner av familiegrupper over hele landet. Ut fra antall registrerte familiegrupper kan totalbestanden beregnes. I tillegg er det i deler av landet (Hedmark inkludert) opprettet et fast nettverk av takseringslinjer som går hver vinter. Utviklingen i gaupebestanden kan følges over tid gjennom eventuelle endringer i sporkryssingsfrekvens på linjene ("gaupeindeks").

På landsbasis hadde gaupebestanden sin siste topp i 2009 med 92 ynglinger. Siden den gang har antall familiegrupper blitt redusert med 7-14 % årlig frem til 2016, med unntak av i 2015 hvor det var en økning til 60,5 familiegrupper mot 53,5 i 2014. I 2016 var det på landsbasis igjen en nedgang til 52 familiegrupper, mens bestandsestimatet for 2017 viste 55,5 familiegrupper. I 2018 er bestandsestimatet på 57,5 familiegrupper. Dette er en økning på 4 % sammenlignet med fjoråret, men for sjetten år på rad ligger gaupebestanden under det fastsatte nasjonale bestandsmålet på 65 ynglinger av gaupe fastsatt av Stortinget i 2004. Med totalt 57,5 påviste familiegrupper før jakt i 2018 ligger man nå 12 % under det vedtatte målet om hvor stor bestanden av gaupe skal være i Norge. I Hedmark var det en nedgang fra 9,5 familiegrupper i 2017 til 7,25 i 2018.

I Hedmark er det gjennom overvåkningsprogrammet estimert henholdsvis 7,5, 9,5 og 7,25 familiegrupper i årene 2016 til 2018. Dette gir i gjennomsnitt 8,1 familiegrupper for denne treårsperioden. Bestandsmålet for Hedmark er 10 familiegrupper.

Tabell 1: Antall familiegrupper av gaupe i Hedmark i perioden 2011 til 2018 samt kjent avgang av gaupe i samme periode (de som er tatt ut gjennom skadefelling er angitt i parentes).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antall familiegrupper	11	6,5 ¹	5	4,5 ²	2,5 ²	7,5 ²	9,5 ³	7,25 ⁵	-
Avgang	10 (0)	9 (0)	5 (0)	1 ⁴ (0)	1 ⁴ (0)	1 ⁴ (0)	0 (0)	0 (0)	2 ⁴ (0)

¹ En yngling er delt med region 3 (Oppland)

² En yngling er delt med Sverige

³ En yngling er delt region 4, to ynglinger er delt med Sverige

⁴Påkjørt av bil/tog

⁵To ynglinger er delt med region 4, ett av disse er i tillegg delt med Sverige

Kilder:

- Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2018. NINA Rapport 1519.

Vurderinger og innstilling fra sekretariatet

Vurderinger i forhold til hjemmelsgrunnlag

Rovviltnemnda har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling, jf. rovviltforskriften § 8, når kravene i § 7 og de regionale bestandsmålene, jf. § 4 første ledd bokstav e, er oppfylt. Data for siste års yngling legges til grunn for brunbjørn og ulv, mens gjennomsnittet for de tre siste årene legges til grunn for gaupe og jerv, jf. § 7 første ledd, andre og tredje punktum. Gjennomsnittet av antallet familiegrupper av gaupe i Hedmark de tre siste årene (2016-2018) er på 8,1.

Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal ligge til grunn for all utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfoldet, jf. § 7, og vurderingene skal framgå av beslutningen. Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap, jf. naturmangfoldloven § 8, jf. også rovviltforskriften § 7 andre ledd og § 3 tredje ledd. Biologien og økologien til brunbjørn, gaupe og jerv er godt undersøkt, og gjennom Nasjonalt overvåkningsprogram for rovvilt følges bestandsstatus og -utvikling for disse artene godt. Imidlertid er det vanskelig å beskatte små bestander; for hard beskatning behøver ikke å synes før etter flere år, og selv små tilfeldigheter i bestanden kan føre til at rekrutteringen blir dårligere en tid.

Sekretariatet viser til prinsippet om differensiert forvaltning av rovvilt, jf. rovviltforskriften § 1 og forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark. Med 'differensiert forvaltning' menes at "*hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltartene*". Forvaltningsplanens "sonering" mellom prioriterte beiteområder og områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt vil ligge til grunn for Fylkesmannens vurderinger ved saksbehandling av søknader om fellingstillatelse. Terskelen for å innvilge en fellingstillatelse vil være høyere i områder som er prioritert for å oppnå bestandsmålet for rovvilt og hvor det er iverksatt tyngre forebyggende tiltak enn i prioriterte beiteområder. Ved å nytte differensiert forvaltning, mener sekretariatet at prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, herunder lokalisering, i naturmangfoldloven § 12 er ivaretatt.

Ut i fra den vitenskapelige dokumentasjonen som foreligger om bestandsstatus og utvikling for gaupe i Hedmark, mener sekretariatet å ha tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å kunne anbefale en kvote for betinget skadefelling av gaupe, uten at den samlede belastningen blir for stor og irreversible skader vil påføres bestanden, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10. Paragrafene 9 og 11 anses ikke som relevante i denne sammenheng.

Om kvote for betinget skadefelling

Gjennomsnittet for de tre siste årene hvor yngling er kjent (2016, 2017 og 2018) er på 8,1. Sekretariatet anser det som lite sannsynlig at bestandsmålet nås i perioden 2017-2019, gitt antall ynglinger de siste år. Etter sekretariatets vurdering har derfor ikke nemnda myndighet til å fastsette kvote for skadefelling av gaupe i 2019, jf. rovviltforskriften § 8, jf. også §§ 4 og 7. Det er et begrenset antall søknader om skadefellingstillatelse på gaupe hvert år. Det er ikke felt gaupe på skadefellingstillatelse i Hedmark på sommerstid de siste årene, og det anses å være vanskelig å få felt gaupe uten sporsnø. Det har forekommet noe skader i inngjerdede beiter, og sekretariatet anser at det er nødvendig med en kvote for betinget skadefelling også av gaupe for å kunne håndtere slike og andre akutte skadetilfeller, inkludert skadesituasjoner i reinbeiteområdene.

Sekretariatet mener at rovviltnemnda bør anbefale en kvote for betinget skadefelling av gaupe overfor Miljødirektoratet. I 2018 fastsatte direktoratet en skadefellingskvote på 1 gaupe i Hedmark. Med bakgrunn i kjent avgang av gaupe de senere år, kunnskap om bestandsmessige forhold og føringer i forvaltningsplanen, samt siste års omfang av gaupeskader, anbefaler sekretariatet en kvote for betinget skadefelling på 1 gaupe i Hedmark også i 2019.

Sekretariatets forslag til vedtak

Rovviltnemnda viser til de nasjonale målsettingene om 10 årlige ynglinger av gaupe i Hedmark. Nemnda anser at bestanden av gaupe ligger under det regionale bestandsmålet, og at nemnda ikke har myndighet til å fatte vedtak om kvote for skadefelling av gaupe i 2019, jf. rovviltforskriften §§ 8, jf. også §§ 4 og 7.

For å forebygge skader på husdyr og tamrein forårsaket av gaupe anser rovviltnemnda at det er behov for en kvote for betinget skadefelling i Hedmark. Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om gaupas bestandsstatus og -utvikling i Hedmark.

Nemnda viser til sekretariatets faglige vurderinger om at den foreslåtte skadefellingskvoten på en gaupe ikke vil påføre bestanden irreversibel skade eller en for stor samlet belastning.

Forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark vil ligge til grunn for iverksettelse av eventuelle fellingstillatelser, jf. også rovviltforskriften §§ 1, 6 og 9.

Rovviltnemnda anmoder Miljødirektoratet om å fatte et vedtak om kvote for betinget skadefelling av gaupe i Hedmark. Nemnda anbefaler en kvote på en gaupe.