

Notat

Fra: Klima- og miljødepartementet Dato: 25.11.2016

Til: Rovviltnemndene

Kopi: Sekretariatene

Evaluering av regional rovviltforvaltning og regionale bestandsmål samt forvaltning av kongeørn

1. INNLEDNING

Som varslet på møtet med klima- og miljøministeren på Gardermoen 31. oktober 2016, ønsker Klima- og miljødepartementet innspill fra rovviltnemndene på mulige endringer i regional rovviltforvaltning og regionale bestandsmål samt forvaltning av kongeørn.

Dette notatet redegjør for sakene, og synliggjør de temaene vi ønsker innspill på. Kapittel 2 omfatter regional forvaltning, mens kapittel 3 omfatter kongeørn.

I kapittel 2 finnes sammendrag av NINAs (2.1) og NIBIOS rapporter (2.2) samt sammendrag av Miljødirektoratets anbefaling for videre oppfølging av evaluering av regional rovviltforvaltning (2.3).

I kapittel 3 finnes sammendrag av Miljødirektoratets anbefaling (3.1) og Kontaktutvalg for rovviltforvaltning sitt råd (3.2).

I underkapittel 2. 4 og 3.3 har Klima- og miljødepartementet summert opp de viktigste temaene som vi ber rovviltnemndene vurdere å spille inn på.

2. EVALUERING AV REGIONAL ROVVILTFORVALTNING OG REGIONALE BESTANDSMÅL

I Stortingets rovdyrforlik fra 2011 (Representantforlag 163 S (2010-2011) framgår det av punkt 2.1.9 følgende: «Forlikspartene er enige om at den regionale forvaltningen og de regionale bestandsmålene av rovvilt skal evalueres innen fem år».

I tråd med punkt 2.1.9 har Norsk institutt for naturforskning (NINA) utarbeidet en evaluering av den regionale rovviltforvaltningen og de regionale bestandsmålene i Norge med hensyn på måloppnåelse i gjeldene rovviltpolitikk. Evalueringen av rovviltforvaltning tar utgangspunkt rammene om den todelte målsettingen om at vi skal ha rovvilt og beitedyr i Norge.

I tillegg er det gjennomført en mer spesifikk gjennomgang av hva rovviltbestandene betyr for norsk landbruk. Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) utførte dette arbeidet på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet.

På bakgrunn av NINAs og NIBIOs rapporter, har Miljødirektoratet avgitt en faglig anbefaling til Klima- og miljødepartementet.

2.1 NINA-rapport 1268 - *Evaluering av regional rovviltforvaltning*

Evalueringen består av en naturvitenskapelig og en samfunnsvitenskapelig del. Under følger et sammendrag av rapporten.

2.2.1 Naturvitenskapelig del

Den naturvitenskapelige gjennomgangen ser på den faglige biologiske delen av den regionale forvaltningen.

Det er et misforhold mellom kravene om en svært presis forvaltning og de naturlige forutsetningene. Det vil alltid være usikkerheter knyttet til forvaltning av små rovdyrbestander. Stortinget har ved behandling av rovviltmeldingen i 2004 og rovviltforliket i 2011 sluttet seg til at prinsippet om at geografisk differensiert rovviltforvaltning fortsatt skal legges til grunn i forvaltningen. Dette er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å oppnå en todelt målsetting om både å sikre rovvilt og beitenæring i Norge.

Konflikter mellom rovvilt og beitedyr reduseres ved at områdene med husdyrproduksjon skilles fra områder hvor rovdyra sikres vern. Det er en forutsetning at rovdyrsonene er store nok til at fleste voksne, etablerte individer oppholder seg i sonen gjennom hele året. I rovdyrsonene må det gjøres effektive forebyggende tiltak eller omlegging av saueproduksjonen. Videre er det en forutsetning at rovdyrene effektivt blir ekskludert fra de prioriterte beiteområdene. Systemet fungerer best med en buffersone mellom de to områdene, der rovdyr ikke får etablere seg, og hvor man initiere enklere forebyggende tiltak eller har beredskapsplaner klar hvis konflikter oppstår.

På nasjonal skala har man hatt som mål å holde rovdyrene ute fra de tetteste saueområdene. I 2014 ble 69 % (1 332 548) av sauene sluppet på beite i beiteprioriterte områder. 63 % av sauene søkes produksjonstilskudd for beiter i kommuner uten registrert yngling av noen av de store rovdyrene de siste 5 år. 77 % av sauene er i kommuner uten registrert gaupeyngling, og 78 % av sauene er i kommuner uten registrert jerveyngling. 98% av sauene er i kommuner uten registrerte bjørnebinner. Geografisk differensiering på stor skala (mellom regioner) har lyktes i å beskytte viktige beiteområder i Vest-Norge (Region 1) fra negative konsekvenser av store rovdyr. Til tross for dette, har antall sauer blitt færre i regionen. Antallet sauer har økt i de 7 regionene med mål om yngling av store rovdyr siden 1990-tallet.

I ulvesonen og bjørnesonene har rovdyrtrykket på sau tvunget fram strukturelle endringer i husdyrnæringen. De fleste ser ut til å slutte, flytte sauene ut av sonen, omstille til annen landbruksvirksomhet, eller ha sau bak rovdyraviserende gjerdar. Dette har ført til at det finnes store områder med lite konfliktpotensial der det er mulig å ha flere rovdyrarter uten store konflikter med sau. I hovedsak skjer konflikter mellom sau og disse artene utenfor de fastsatte bjørnesonene og ulvesonen. Dette dreier seg i stor grad om rovdyrindivider på spredning.

I områder der gaupe og jerv har fått prioritet (og hvor ulv og bjørn ikke er til stede) er antall sau på utmarksbeite relativt stabilt. Tapene i disse områdene har ikke vært høye nok til å motivere endringer i måten sauehold drives. Selv om det skulle være politisk vilje til å gjennomføre effektive tapsreduserende tiltak i områder med mål om yngling av gaupe og jerv så mangler det verktøy som kan gi økonomiske insitamenter til endring av driftsformer.

Småskala geografisk differensiering for gaupe og jerv fungerer ikke. Det er urealistiske forventninger om at små beiteprioriterte områder, ofte omringet av rovviltprioriterte områder, skal være fritt for rovvilt. Konfliktene må forvaltes over større og mer sammenhengene områder. Tapet som ikke er forårsaket av store rovdyr er høyt i mange områder, og det er et behov for en bred kartlegging av årsaker til sauetap utover store rovdyr i Norge. Ikke minst i møte med stadig nye utfordringer med en natur i endring, som klimaendringer og økt påvirkning av flått etc., kommer det til å være et konstant behov for å oppdatere kunnskap om dødsårsaker hos sau på beite.

Bruken av eksakte bestandsmål har ikke fungert for jerv og gaupe. Små bestander er sterkt påvirket av tilfeldig variasjon i demografiske rater. Dagens rovviltregioner er for små til at man kan forvente å holde bestanden stabil på et eksakt måltall. Lager man større regioner vil usikkerheten blir mindre og stabiliteten høyere, men det vil fremdeles aldri være mulig å holde gaupebestanden helt stabil. NINA anbefaler derfor å omdefinere målsetning fra et eksakt tall til minimumstall eller intervall med minimum og maksimumbestand.

Det mangler i dag verktøy som kan hjelpe beslutningstakere i fastsetting av kvoter. Det finnes gode tall på demografien til den skandinaviske gaupe fra studier av radiomerkede gauper og data fra skutte gauper. Dette kan benyttes til å utvikle enkle høstingsmodeller for fastsetting av kvoter, men usikkerheten rundt alle prediksjoner vil være store for små regioner og bestander.

Verdien av jakt som et verktøy for å kontrollere bestander av jerv, og til dels gaupe i nord, er i dag begrenset. I områder der jakten er ineffektiv vil det være behov for å institusjonalisere ekstraordinær felling som et verktøy for å regulere bestander, gitt at man fortsatt betrakter bestandsmål både som minimum og maksimum mål. Inntil nå har de regionale nemndene ikke hatt myndighet til å sette kvoter for lisensfelling på bjørn eller ulv innenfor ulvesonen.

Antallet familiegrupper av gaupe har fluktuert i alle regioner, og bestandene har vært både over og under bestandsmålet i alle regioner med unntak av Region 2. En av årsakene til svingningene i antall familiegrupper er fordi nemndene endrer kvotene for sent ved endrede bestandsstørrelser.

Dagens rovviltregioner er for små til at man kan forvente å holde gaupebestanden stabil på et eksakt måltall. Større regioner med større måltall vil gjøre usikkerheten mindre og stabiliteten høyere. De tre regionene uten mål om yngling av jerv har lyktes i å hindre reproduksjon av jerv, med unntak av noen reproduksjoner i nordøstlig deler av Region 1. Dette skyldes utstrakt bruk av ekstraordinær felling gjennomført av Statens naturoppsyn. Regioner med mål om yngling har ikke lyktes med å hindre sine populasjoner å øke utover målene, til tross for utstrakt bruk av både lisensfelling og skadefelling.

Generelt har prosessen rundt kvoteavgjørelser vært lite gjennomslagskraftig og vanskelig å evaluere i etterkant. Møtereferater og vedtak bør skrives etter en felles mal for alle regioner. Alle

vedtak bør gjøres tilgjengelig i Miljøvedtaksregisteret fortløpende, og det bør synligjøres hva sekretariatene anbefaler i større grad enn i dag.

Fordeling av de regionale bestandsmålene for bjørn og ulv synes å være logiske, og vi kommer her kun med anbefalinger om små justeringer som kan øke sannsynligheten for måloppnåelsen.

Dagens bestandsmål for gaupe er spredt over store arealer, og NINA mener det kan være argumenter for å allokere noe av den nordlige målsettingen til sørlige deler av landet. Gaupenes arealbruk og reproduksjon tilsier at man relativt sett trenger betydelig større arealer for å nå målsetting om ynglinger i nord sammenlignet med rådyrrike områder i sør. Hvis forvaltningen ønsker å lette trykket på tamreinområder kunne man økt målsettingen i Sør-Norge og tilsvarende minsket målsetting i Nord-Norge. Det er betydelig rom for å omfordele bestandsmål for jerv mellom ulike regioner, men dette krever en beslutning om hvilke interessegrupper og hensyn som skal prioriteres.

Momenter som må vurderes er den genetiske verdien av den sør-norske jervebestanden, og ønsker om jerv i sør-norske nasjonalparker for å oppnå deres verneformål. I sørøstre deler av Norge kan jerven potensielt sameksistere med gaupe, ulv og bjørn uten å komme i konflikt med sau på utmarksbeite.

2.2.2 Samfunnsvitenskapelig del

For den samfunnsvitenskapelige delen av evalueringen er det særlig nemndenes konfliktdempende virksomhet og funksjon som er tema.

Datagrunnlaget for den samfunnsvitenskapelige evalueringen er av to typer: En dokumentgjennomgang med bl.a. møteprotokollene fra alle rovvilt nemndene i perioden 1. jul 2013 – 1. juli 2015, og et omfattende intervjumateriale basert på besøk i nemndene og intervjuer med representanter for fylkesmannsembeter, interesse- og næringsorganisasjoner og andre.

Nemndenes handlingsrom er begrenset, noe samtlige informanter fra nemdene påpekte. Noen gikk så langt som til å avvise hele modellen som irrelevant. Andre har forsøkt å utvide mandatet på egenhånd ved å spille en aktiv politisk rolle. Denne «ulydigheten» har støtte i interessegrupper som gjerne vil skyve politikken i samme retning som de mer aktivistiske nemdene prøver på, men blir sett på som illojal av interessegrupper med motsatt syn.

Nemndene er forutsatt å kunne utøve et politisk skjønn som tilgodeser de hensyn de er satt til å ivareta på en balansert måte. Det er imidlertid ikke tvil om at nemndenes sammensetning påvirker det «allmennpolitiske skjønn» de utøver. Når noen nemder også tøyser dette mandatet, er det desto tydeligere at de beveger seg i en retning som er preget av nemndsmedlemmenes bakgrunn både politisk og i forhold til næringene. Det innebærer at å øke nemndenes handlingsrom, slik både toneangivende nemndsmedlemmer og noen interesseorganisasjoner går inn for, vil være konflikt drivende om det medfører myndighet til å øke uttak av rovdyr, eller på andre måter driver forvaltningen i en retning som kan oppfattes som negativ for «viktige samfunnsinteresser». Det er ikke bare naturvernorganisasjonenes medlemmer og internasjonale konvensjoner som representerer slike samfunnsinteresser, men alle norske borgere som ønsker bestander av store rovdyr i norsk natur.

Flere nemdsmedlemmer ga uttrykk for at de ser seg som bindeledd mellom folket og rovdyrpolitikken. De ser nemda som en slags sentral som bidrar til toveis kommunikasjon, et organ som formidler både oppover og nedover i systemet. Nemdsmedlemmene trekker ofte fram ombudsrollen som en viktig side ved det at det er politikere og ikke byråkrater som styrer.

Mange informanter, både fra nemndene selv og fra noen organisasjoner, mener det er avgjørende at nemndene kan utøve et allment politisk skjønn. Utgangspunktet er at spenningen mellom de to målene i den todelte målsettingen nettopp krever slik skjønnsutøvelse. Etter mange nemdsmedlemmers oppfatning gjelder det særlig i relasjonen til beitenæringene, og kanskje aller mest saueneæringen. I avveiningen mellom vernet av rovdyr og opprettholdelsen av levedyktige beitenæringer anser man at et politisk skjønn må til for å finne den rette balansen. Det er en utbredt oppfatning blant nemdsmedlemmene at vernet av rovdyr er sikret gjennom nasjonal politikk – en politikk som beitenæringene må bære hele belastningen med.

Det er vanskelig å se at opprettelsen av rovviltregioner og rovviltnemnder har endret konfliktnivået i særlig grad. Verneorganisasjonene er like kritiske til norsk rovviltforvaltning som før, men de har fått et nytt nivå å kritisere. Også landbrukets organisasjoner er like kritiske, men de retter ikke skytset mot rovviltnemndene, men mot Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartement og Stortinget.

Regioninndelingen byr på mange utfordringer. Den særskilte ulvesonen, som strekker seg over to regioner og forvaltes av de to nemndene i fellesskap, byr på egne utfordringer. Retningslinjene for dette samarbeidet gjør det vanskelig for nemder fra to svært ulike regioner å samarbeide konstruktivt. NINA mener man må se på regioninndelingen på nytt, f.eks. med en sone i Sørøst-Norge som rommer hele dagens ulvesone.

Desentralisering av forvaltningsansvar kan gjennomføres på flere måter enn den vi har valgt i Norge. Det er f.eks. mulig (og internasjonalt mer vanlig) å involvere interessegrupper på mer direkte måter, for å styrke forvaltningens legitimitet og utvide beslutningenes kunnskapsgrunnlag. Forskning i våre nordiske naboland har imidlertid påvist viktige utfordringer knyttet til slike modeller. Vår undersøkelse har på samme måte påvist problemer med den norske modellen. En av NINAs viktige konklusjoner er at det regionale nivået har relativt liten betydning for utviklingen av konfliktpanoramaet rundt rovviltforvaltning i Norge, og at det heller ikke oppfattes som særlig viktig av sentrale aktører i feltet. NINA foreslår ikke noen konkret forandring av systemet med «allmennpolitiske» nemnder, blant annet fordi vi ikke tror slike endringer vil føre til vesentlige endringer i konfliktbildet. NINA påpeker likevel at valg av modell kan avspeile hvilke aspekter ved konflikten man anser som viktigst.

Både naturvernorganisasjonene og Norske reindriftsamers Landsforbund ser problemer med nemndene, som de mener systematisk favoriserer den landbruksbaserte beitenæringa. De åpner for en type forvaltningsorgan der interesseorganisasjonene selv har plass, hvor ingen standpunkter kan ignoreres og hvor man kan ha åpne diskusjoner. Slike organer ville sikkert bli mindre effektive enn dagens system (om man tenker på beslutninger), og NINA tror neppe at de vil påvirke konfliktnivået «der ute» i vesentlig grad.

Mangel på tillit mellom viktige aktører er et stort problem i rovviltforvaltningen. En av årsakene er at rovdyrproblematikken dras inn i andre motsetningsforhold mellom ulike samfunnsinteresser. NINA konstaterer at det er store variasjoner når det gjelder hvordan nemndene ivaretar kontakt og dialog med ulike interessegrupper og med allmennheten. Noen nemnder håndterer dette på en god måte i dag, selv om det i de fleste tilfellene er betydelig skjevhet når det gjelder hvilke interessegrupper de har kontakt med (organisasjoner med landbrukstilknytning). Dette bør ifølge NINA imidlertid ikke være opp til den enkelte nemnd. De bør pålegges å ha systematisk og bred kontakt mot ulike interessegrupper.

Nemndene, med støtte av sekretariatene, bør også sørge for at avholdes flere møter med ulike grupper, og gjerne åpne møter. De bør også informere mer aktivt om sin virksomhet. Naturvernorganisasjonene har fremmet en kritikk som går ut på at nemndene har et konsekvent negativt fokus på rovdyr som et problem, og framholder at dette bør balanseres med et positivt fokus. Hvis det er et mål å dempe andre konfliktdimensjoner enn tap av beitedyr, bør nemndene utvide sin problemforståelse.

NINA mener at det bør vurderes å etablere rådgivende utvalg ved siden av nemndene. Det er lite trolig at et slikt grep vil redusere de samfunnsmessige konfliktene, men de kan gjøre at flere aktører kan gjøre seg gjeldende og oppleve at de blir hørt.

2.2 NIBIO-rapport 2016-63 - *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser*

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet har NIBIO undersøkt hvilken betydning rovviltbestandene har for landbruk og matproduksjon i Norge, og om målene for rovviltforvaltningen nås. Under følger et sammendrag av rapporten.

Rovviltforvaltningen skiller mellom rovdyprioriterte og beiteprioriterte områder. De rovdyprioriterte områdene utgjør om lag 55 prosent av Norges landareal.

Innenfor dette området finnes:

- 53 prosent av de aktive bøndene
- 60 prosent av jordbruksarealet
- 30 prosent av alle sauer og lam

Halvparten av arealet som benyttes av samisk reindrift er også prioritert for rovvilt.

Rovviltbestandene har derfor potensielt stor betydning for landbruket. Innenfor landbruket er det beitenæringene – i vid forstand - som er mest utsatt for rovdyp. Betydningen er størst for sauehold og reindrift, men storfe, birøkt og jaktinntekter blir også berørt.

Saueholdet er i tilbakegang innenfor rovviltområdene. Samtidig øker saueholdet utenfor rovviltområdene, slik at antall dyr på landsbasis er relativt stabilt. Tilbakegangen er størst i områder med flere og større rovdyparter. Dette gjelder særlig grenseområdene mot Sverige fra Hedmark og nordover. De dyra som er igjen i de mest utsatte områdene beiter i økende grad på innmark på grunn av risikoen forbundet med å slippe beitedyr i utmark.

Drøyt halvparten av landarealet i Norge kan nyttes som utmarksbeite. Andelen er ganske lik innenfor rovdyprioriterte og beiteprioriterte områder. Utnyttelsesgraden er imidlertid langt lavere innenfor de rovdyprioriterte områdene (26 prosent utnyttelse), enn i de beiteprioriterte områdene (59 prosent utnyttelse). Innenfor forvaltningsområdene for bjørn og ulv er utnyttelsen av beiteressursene i utmark svært lav.

Tap av dyr på utmarksbeite har gått ned de siste årene. Årsakene til dette er sammensatt. Saueholdet avvikles i de mest rovdyrbelastede områdene. I de mindre belastede områdene har næringa, med godt resultat, utviklet og iverksatt forebyggende tiltak mot rovvilttap. Disse tiltakene reduserer samtidig antallet beitedager i utmark, slik at beiteressursene blir mindre effektivt utnyttet. Busetninger hjemmehørende i områder med rovdyr blir i økende grad fraktet over lengre avstander og sluppet på utmarksbeite i områder med lavere rovviltbelastning. Planlagt tidlig nedsinking i jerveområder fremholdes som et aktuelt tiltak. Det bør diskuteres nye gjetersystemer, blant annet med saueraser med flokkinstinkt.

En betydelig andel av tapene grunnet rovvilt skjer i nærområdene rundt rovviltsonene. Dette gjelder både for sau og rein. Nærområdene strekker seg typisk 30-50 km utenfor forvaltningsområdene. Avstanden varierer noe, avhengig av rovviltart. Det kan være større behov for forebyggende tiltak i disse nærområdene.

Med hensyn til ulv er tap av beitedyr også knyttet til avstand fra riksgrensa. Det skyldes ulv som vandrer vestover fra svenske ulverevir. Nærområdene langs vestsiden av forvaltningssonen vil derfor være spesielt utsatt for skadegjørende streifdyr. Det vil være nødvendig med en konsekvent håndheving av sonegrensene for å sikre bærekraftige forhold for beitenæringa i disse områdene.

Noen ganger er rovdyrtapene så store at det er aktuelt å se på alternativ bruk av beiteressursene. Overgang til melkeproduksjon krever store investeringer. Kjøttfeproduksjon er derfor et mer realistisk alternativ. Kalkyler viser imidlertid at det økonomiske resultatet med kjøttfe i de fleste tilfeller vil bli dårligere enn med sau.

NIBIO viser til at det er behov for bedre systemer for erstatningsberegninger, og et aktuelt tiltak som trekkes frem er å utvikle objektive og etterprøvbare kriterier for å bestemme normaltapet.

Effekten av vårfelling av ulv og bjørn bør utredes nærmere. 70-80% av befolkningen er skeptiske til slike uttak.

Mange faktorer påvirker tapstallene i sauenæringa, inklusiv driftsrelaterte faktorer. Fremtidige studier bør avklare sammenhengen mellom slippvekt, vekt på sanketidspunkt og slaktevekter, og prøve å dokumentere både normaltap og hvorvidt tapene skyldes rovvilt er kompensatorisk eller additiv.

Jaktinntekter er en del av inntektsgrunnlaget i landbruket. Det har over flere år vært en jevn nedgang i elgstammen i områder med etablerte ulverevir og i områder hvor det er dokumentert at ulv forårsaker høyt tap av sau. Rovdyrforskningen har slått fast at elg er en viktig del av ulvens diett. Det er derfor overveiende sannsynlig at ulvebestanden er en stedvis viktig årsak til reduksjonen i elgbestanden. Det vises samtidig til at reduksjon av elgstammen har i mange områder vært en ønsket/styrt utvikling på grunn av for store bestander og store beiteskader. Konsekvensen vil være reduserte jaktkvoter og dermed reduserte inntekter for grunneiere med jaktrettigheter i disse områdene.

Birøkt næringa er utsatt for tap til rovvilt ved bjørneangrep på bigårder. Dette gjelder i særlig grad for vandrebigrårder (bigrårder plassert i utmark i deler av sommerhalvåret) i

grenseområdene mot Sverige. Bigårder som ødelegges av bjørn faller utenfor erstatningsordningene og representerer et vesentlig økonomisk tap for birøktere som rammes.

Halvparten av området der det drives samisk reindrift ligger innenfor forvaltningsområdene for rovvilt. Det er også betydelig geografisk sammenfall mellom forvaltningsområdene for rovvilt og områder som reinen utnytter når den er på det mest sårbare. Dette gjelder vårbeitene i kalvingstiden og vinterbeitene som benyttes når fôrtilgangen er på det laveste. Områder med høy tetthet av tamrein har signifikant lavere drektighetsprosent. Det er behov for mer kunnskap for å avgjøre hvordan rovvilt påvirker arealbruk og utnyttelse av beiteressursene.

Når gras og urter ikke lenger blir høstet av beitedyr, vil det føre til gjengroing. Naturtyper som er avhengige av beiting er ofte artsrike. En regner med at minst 29 prosent av artene på Norsk rødliste 2015 vil være utsatt når beitedyra forsvinner. Når beitebruken opphører i hele regioner må man også regne med å miste det beiteskapte kulturlandskapet med tilhørende biologisk mangfold i disse områdene.

Beitende husdyr lang historie med forming av kulturlandskapet. Ofte i grenseland mellom innmark og utmark, og beitedyrene er viktige for å opprettholde det biologiske mangfoldet. Gårdsnære beiter er effektivt tapsreducerende tiltak som samtidig kan være positive med tanke på vegetasjon og biologisk mangfold ved at det gir utnyttelse av areal som ellers ikke nyttes. Potensialet for bruk i rovviltprioriterte områder bør utredes.

Omfattende strukturelle endringer har ført til færre aktive landbruksforetak. Det er liten forskjell mellom beiteprioriterte og rovviltprioriterte områder. Reduksjonen i antall støler og uttak av trevirke er viktige årsaker til gjengroing. Mange av innmarksbeitene har blitt gjødslet opp. Resultatet er færre artsrike enger. 24% av artene på rødlista er knyttet til "kulturmark skapt av de gamle driftsformene", og utelukker dermed moderne drift. Ulikt beitetrykk gir fordeler eller ulemper for de ulike plantene. Videre er det viktig å ha med seg at de ulike dyrene beiter forskjellig.

2.3 Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratet ga 12. oktober 2016 sin anbefaling for videre oppfølging av NINAs rapport om evaluering av regional rovviltforvaltning. Miljødirektoratet valgte i sin vurdering å trekke frem konklusjoner i NIBIOS rapport om rovviltbestandenes betydning på landbruk og matproduksjon som var av betydning for evalueringen om regional rovviltforvaltning. Under følger et sammendrag Miljødirektoratets anbefaling.

2.3.1 Geografisk differensiering

Miljødirektoratet anbefaler økt fokus og krav om flerartsforvaltning innenfor de regionale rovviltregionene, kombinert med bedre økonomiske insentiver og tilrettelegging for tiltak som bidrar til å skille rovvilt og husdyr i disse områdene. Dette vil bidra til redusert tap av husdyr til særlig jerv. Positive effekter av flerartsforvaltning er også noe som understøttes av ny kunnskap som har framkommet gjennom forskning på rovvilt de seinere år.

Miljødirektoratet mener at måloppnåelsen i den regionale forvaltningen kan bedres med tydeligere krav til utforming og plassering av forvaltningsområdene. Dette gjelder både måloppnåelsen knyttet til bestandsmål og måloppnåelsen knyttet til å redusere tap av husdyr

og tamrein. Rovviltnemndene må også hensynta andre ønsker for arealdisponeringen i regionen når forvaltningsområder for rovvilt skal utformes og plasseres.

Miljødirektoratet anbefaler at dagens system med tydelige grenser for forvaltningsområder for jerv, bjørn og ulv bør videreføres.

Miljødirektoratet viser til det pågående arbeidet med å samordna forvaltning av jerv i Sør-Norge. Her har rovviltnemndene kommet langt i å oppdatere kunnskapsgrunnlaget og diskuterer ulike soneringsalternativ. Direktoratet anbefaler at det opprettes mer formelle rutiner for en bedre forvaltning av jerv mellom rovviltregion 3, 5 og 6 for å øke sikkerhet for måloppnåelse av jerv, for å redusere tap og for å bidra til konfliktdemping. Miljødirektoratet viser til at det bør vurderes en felles jervesone i det sør-norske leveområdet for jerv med et felles bestandsmål og samarbeid om kvotevedtak for felling.

Miljødirektoratet anbefaler å fjerne soneringen for gaupe i alle regioner med mål om yngling av gaupe. Miljødirektoratet mener dette i større grad tar hensyn til de kravene gaupe har til leveområder, samt at utbredelse av gaupe i stor grad kan styres gjennom jakt. Dagens grenser mellom gaupesone og beiteprioritert område fungerer ikke i praksis, og det er ikke realistisk med endringer i saueholdet eller tamreinnæringa som på kort sikt endrer dette.

Miljødirektoratet anbefaler at det gjennomføres en grundigere gjennomgang av forvaltningsområdene for bjørn på bakgrunn av utfordringer med måloppnåelse som situasjonen ser ut i dag, endringer i bjørnebestanden de siste årene, samt ny tilgjengelig kunnskap om forutsetninger som kan ha innvirkning på måloppnåelsen.

2.3.2 Administrative grenser for de regionale rovviltregioner

Miljødirektoratet mener at hensynet til den praktiske forvaltning må veie tyngst og anbefaler at dagens administrative grenser videreføres. Vi viser videre til vår anbefaling om mer formelle rutiner for samarbeid der dette er naturlig.

2.3.3 Vurdering av kvotejakt, lisensfelling og måloppnåelse

Miljødirektoratet anbefaler å videreutvikle høstingsmodeller med formål å øke presisjonen ved fastsettelse av kvoter innenfor det regionale nivået, da usikkerheten på mindre regioner og små bestander er stor med dagens modeller.

2.3.4 Vurderinger og anbefalinger ut fra rapportens samfunnsvitenskapelige konklusjoner

Miljødirektoratet anbefaler å videreføre de formelle strukturene i den regionale forvaltningen som i dag. Det er imidlertid potensial for å bedre nemndenes kontakt mot alle interessenter i rovviltkonflikten, herunder bedre rutiner for saksbehandling og informasjon.

2.3.5 Andre kommentarer

Miljødirektoratet mener at dagens erstatningssystem, som i stor grad er basert på skjønnsutøvelse, i seg selv er konfliktdrivende. Miljødirektoratet anbefaler en revisjon med sikte på å etablere et nytt erstatningssystem for tap av husdyr på beite.

Miljødirektoratet anbefaler en gjennomgang av Kontaktutvalg for rovviltforvaltning sitt mandat og sammensetning, herunder en tydeliggjøring av ønsket funksjon.

Miljødirektoratet mener at denne kunnskapen i langt større grad må sammenstilles og anbefaler at det bør nedsettes en arbeidsgruppe som vurderer hvilke data som samles, behov for ytterligere data, hvordan dataene blir tilgjengeliggjort, og hvordan en felles utnyttelse kan gi et bedre produkt. Dersom en på denne måten kan komme fram til gode, omforente datasett kan både landbruksforvaltningen og rovviltforvaltningen motta viktig og omforent kunnskap. På sikt kan det legges opp til å utarbeide felles rapporter i samarbeid mellom miljøforskning og landbruksforskning, for eksempel hvert 5 år.

Miljødirektoratet anbefaler endringer i rovviltforskriften knyttet til myndighet for betinget skadefelling på ulv og gaupe.

2.4 Temaer departementet særskilt ønsker innspill på

Klima- og miljødepartementet har i dette delkapittelet summert opp de viktigste temaene som vi ønsker at rovviltnemndene vurderer å spille inn på.

2.4.1 Regiongrenser

NINA viser i sin rapport til at rovviltregioner er for små til at man kan forvente å holde bestandene stabile på eksakte måltall. Dagens grenser er basert på fylkesgrenser og ikke ut fra biologiske hensyn. Regioninndelingen byr på mange utfordringer, både fordi regionene kan være for små til å forvalte rovvilt på en fornuftig måte og fordi dagens grenser ikke tar hensyn til verken rovdyras, utmarksbeitets eller reindriftas utbredelse. Større regioner vil gjøre usikkerheten mindre og stabiliteten høyere, men det vil fremdeles aldri være mulig å holde bestandene helt stabile. NIBIO peker også på fragmentert arealdifferensiering som et problem for å skape en forutsigbar forvaltning og lavere tap.

Miljødirektoratet anbefaler ikke endringer i dagens regioninndeling basert på administrative grenser, av hensyn til praktisk forvaltning.

Klima- og miljødepartementet ser at det er et stort spenn av muligheter når endringer i dagens regiongrenser skal vurderes.

- a) Det første departementet ønsker innspill på, er om dagens ordning med regiongrenser som følger fylkesgrensene skal videreføres, eller om man skal ha "biologiske" eller "bestandsmessige" avgrensninger av regionene.
- b) Det andre departementet ønsker innspill på, er antall regioner og størrelsen på regionene. Basert på de innspill som har kommet fra både NINA og NIBIO, er det vanskelig å tenke seg at det bør være flere enn dagens åtte regioner i Norge. NINA trekker i sin rapport frem en inndeling av Norge i to regioner (noenlunde henholdsvis sør og nord for Trondheim) som et beste utgangspunkt for en regionfordeling av landet, gitt at et system med regionale forvaltningsregioner skal videreføres. Det kan også være at et sted mellom tre og syv regioner er mer hensiktsmessig.
- c) For det tredje ønsker departementet innspill på om man i ovennevnte vurdering bør se hen til andre etaters regioninndeling av Norge, slik som for eksempel Mattilsynet, politiet, kriminalomsorgen etc.
- d) For det fjerde ønsker departementet innspill på hvilke konkret avgrensning eventuelt nye forvaltningsregioner bør ha, dersom rovviltnemndene har andre forslag enn det ovennevnte.

- e) For det femte ønsker vi innspill på om en eventuell endring i forvaltningsregionene bør avvende de to pågående prosessene med regionreformen og strukturendringer hos fylkesmennene.

2.4.2 Soneforvaltning

Stortinget har fastsatt at soneinndelingene skal forvaltes tydelig. Soneforvaltning reduserer konflikter mellom rovdyr og beitedyr, men forutsetter at rovdyrsonene er store nok til at de fleste etablerte individer oppholder seg i sonen gjennom hele året. Både NINA og NIBIO peker på at småskala geografisk differensiering ikke fungerer. Departementet ønsker derfor å legge opp til en forvaltning av rovvilt over større og mer sammenhengende områder. Flerartsforvaltning må vektlegges tungt, slik at andelen områder prioritert til beitedyr ikke blir for lav.

Miljødirektoratet mener at måloppnåelsen i den regionale forvaltningen kan bedres med tydeligere krav til utforming og plassering av forvaltningsområdene, både knyttet til bestandsmål og måloppnåelsen knyttet til å redusere tap av husdyr og tamrein. Direktoratet anbefaler også at det opprettes mer formelle rutiner for en bedre forvaltning av jerv i Sør-Norge.

For å sikre en god oppfølging av dette, er det flere alternativer departementet ønsker innspill på.

- a) For det første ønsker Klima- og miljødepartementet innspill på om forvaltningsområdene for rovdyr fremdeles skal fastsettes av de regionale rovviltnevnene, eller om de i fremtiden bør fastsettes av nasjonal myndighet, på samme måte som for ulv. Eller om det er andre kombinasjonsmuligheter.
- b) For det andre ønsker Klima- og miljødepartementet innspill på om forvaltningsområdene bør fastsettes i samarbeid mellom rovviltnevnder i flere regioner, og om det eventuelt bør være et klarere samordningsansvar mellom rovviltnevnene. I denne sammenheng er vi også særskilt interessert i tilbakemeldinger om hvordan rovviltnevnene anser mulighetene for samarbeid mellom ulike regioner. Dette er et tema som selvfølgelig også er aktuelt å se i lys av eventuelle endringer i regiongrensene.
- c) For det tredje ønsker Klima- og miljødepartementet innspill på soneforvaltning av gaupe. For gaupe, viser både NINA og Miljødirektoratet til at det kan være hensiktsmessig å oppheve soneforvaltning av denne arten. Det vil si at det ikke settes av egne yngleområder for denne arten, men at bestanden reguleres gjennom kvotejaktssystemet i stor grad på samme måte som i dag. Vi ber også rovviltnevnene spille inn på om dette vil vanskeliggjøre deres prioritering av områder for kvotejakt. Vi ber videre også om innspill på om dette kan gi grunnlag for å fastsette større, sammenhengende områder med kvotefri jakt.
- d) Klima- miljødepartementet ønsker også innspill på om rovviltnevnene bør gis tydeligere krav i form av instruks, retningslinjer eller lignende, til utforming og plassering av forvaltningsområdene prioritert til hhv. beitedyr og rovdyr.

2.4.3 Fylkesmannens rolle

Fylkesmannen har viktige oppgaver i forvaltningen av de store rovdirene innenfor hvert fylke. Det er Fylkesmannen som tildeler midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak mot rovviltskader ut fra gjeldende regelverk, samt ut fra de føringer som er lagt av

rovviltneemnden i forvaltningsplanen for rovvilt innenfor hver region. Fylkesmannen kan fatte vedtak om felling av rovvilt for å forhindre fremtidig skade innenfor rammen av kvote for betinget skadefelling gitt av rovviltneemnden. Fylkesmannen administrerer også lisensfelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv og kvotejakt på gaupe, i tråd med vedtak i rovviltneemnden eller i Miljødirektoratet. Fylkesmannen har videre en rådgivende funksjon ovenfor rovviltneemndene, og åtte fylkesmenn er sekretariat for neemndene. Miljødirektoratet avgjør hvilket fylkesmannsembete som skal være sekretariat for den enkelte rovviltneemnd.

Når det gjelder fylkesmennenes rolle i rovviltforvaltningen, er det flere momenter Klima- og miljødepartementet ønsker innspill på.

- a) For det første ber Klima- og miljødepartementet innspill på om fylkesmannsembetenes sekretariatsfunksjon skal avsluttes, slik at et større ansvar tillegges rovviltneemndene.
- b) For det andre ber Klima- og miljødepartementet om innspill på om det bør utføres endringer i hvilke Fylkesmann som fungerer som sekretariat for den enkelte rovviltneemnd, herunder om rovviltneemndene selv bør få velge hvilke Fylkesmannsembete som skal være sekretariat.
- c) For det tredje ber Klima- og miljødepartementet om vurderinger av om en del av rovviltneemndenes myndighet bør flyttes til fylkesmannsembete. Departementet ber spesielt en vurdering av dette når det gjelder fastsettelse av skadefellings- og lisensfellingsskvote og når det gjelder den prioriteringen av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak som rovviltneemndene i dag utfører i sine forvaltningsplaner.

2.4.4 Retningslinjer for arbeid i regionale rovviltneemnder

NINA mener neemndene bør pålegges å ha systematisk og bred kontakt med ulike interessegrupper, og at det bør informeres mer aktivt om møtene og legge til rette for gjester. Miljødirektoratet anbefaler på sin side å bedre neemndenes kontakt mot alle interessenter i rovviltkonflikten, herunder bedre rutiner for saksbehandling og informasjon.

Klima- og miljødepartementet ser at det er potensial for en mer smidig forvaltning gjennom å fastsette flere retningslinjer for rovviltneemndene.

- a) Klima- og miljødepartementet ønsker for det første innspill om det bør opprettes retningslinjer for rovviltneemndene om oppfølging av kontakt med andre interesser og møterutiner.
- b) Klima- og miljødepartementet ønsker for det andre også innspill på om det bør det utarbeides mer generelle retningslinjer for ved rovviltneemndene, for å sikre lik praksis for saksbehandling og utveksling av informasjon, herunder blant annet:
 - I. Det i dag er stor variasjon på hvordan de ulike rovviltneemndene prioriterer bruk av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. I utgangspunktet er det bra å tilpasse denne virkemiddelbruken til de regionale forutsetningene, men departementet ser at det i mange tilfeller prioriteres virkemidler som er lite hensiktsmessig. Departementet ønsker derfor om innspill på om det bør knyttes klarere retningslinjer til hvordan rovviltneemndene følger opp forebyggende og konfliktdempende arbeid.
 - II. Det er også store forskjeller på de ulike rovviltneemndenes oppbygging av forvaltningsplaner for rovvilt. Når det gjelder selve planen, ser ikke departementet noen åpenbar grunn til at disse ikke skal kunne skrives over samme mal. Derimot mener vi at en mer forenlig utforming av forvaltningsplanene kan være forenklende og skape mer åpenhet i forvaltningen. Departementet ønsker derfor innspill på dette.

- III. Klima- og miljødepartementet ber også om innspill på om departementet bør avklare av hvilke regler som gjelder ved endring av forvaltningsplan, og om dette i så fall bør fastsettes som instruks eller i forskrifts form.
- IV. Klima- og miljødepartementet viser til at det har vært en del uenigheter mellom rovviltnemndsmedlemmer og hva som må til for at ulike nemndsmedlemmer skal kunne kreve at det kalles inn til ekstraordinært møte. Departementet ber derfor om innspill på dette.
- c) Klima- og miljødepartementet viser til at det har vært noe diskusjon i ulike forvaltningsregioner med tanke på konstituering av rovviltnemndene, valg av leder og avtroppende leders dobbeltstemme. Klima- og miljødepartementet ber om innspill på om det er behov for retningslinjer for dette.

2.4.5 Administrasjon og oppnevning av rovviltnemnder

Ved oppnevning av rovviltnemnder og ved endringer av rovviltnemndenes sammensetning, opplever departementet at det er et stort potensial for klarere retningslinjer, også for egen saksbehandling. Dette er spesielt knyttet til oppnevning av medlemmer til rovviltnemndene.

- a) Klima- og miljødepartementet viser for det første til at de enkelte rovviltnemndene i dag oppnevnes av departementet, etter forslag fra fylkestingene, eller av Sametinget. Departementet ønsker innspill på om fylkestingene selv bør velge medlemmer til rovviltnemndene.
- b) Klima- og miljødepartementet ber for det andre om innspill på om antallet samiske representanter i rovviltnemndene bør endres, og om det er behov for samisk representasjon i flere rovviltnemnder.
- c) Klima- og miljødepartementet viser for det tredje også til at det har vært noe diskusjon rundt partisammensetningen i rovviltnemndene. Departementet ber derfor om innspill på om rovviltnemndene bør være mer representative rent partimessig.
- d) Dersom fylkeskommunen har fylkesutvalg, skal kandidater som foreslås til rovviltnemndene i dag også ha fast plass i fylkesutvalget. Enkelte rovviltnemndsmedlemmer har ønsket en ordning der nemndsmedlemmene kan hentes fra hele fylkestinget. Dette kan gjøres for både faste medlemmer og for varamedlemmer. Departementet ber om innspill på dette.

2.4.6 Fordeling av bestandsmål

NINA viser i sin rapport til at fordelingen av de regionale bestandsmålene for bjørn og ulv synes å være logiske. Når det gjelder gaupe, mener NINA det kan være argumenter for å allokere noe av den nordlige målsettingen til sørlige deler av landet. For jerv vises det til at det er betydelig rom for å omfordele bestandsmål for jerv mellom ulike regioner, men dette krever en beslutning om hvilke interesser og hensyn som skal prioriteres. Den genetiske verdien av den sør-norske jervebestanden og ønsker om jerv i sør-norske nasjonalparker for å oppnå deres verneformål er momenter som må vurderes.

Det er flere alternativer Klima- og miljødepartementet ønsker innspill på. Departementet minner for ordens skyld om at de nasjonale bestandsmålene ligger fast, og ikke er en del av denne evalueringen.

- a) For det første ønsker Klima- og miljødepartementet innspill på om det er grunnlag for å omfordele regionale bestandsmål, eller om det er mer hensiktsmessig og forutsigbart å videreføre dagens fordeling. Samtidig ber vi om en vurdering av rovviltfaglige begrunnelsene for å endre regionale bestands mål i en eller flere regioner og samtidig øke dem i andre. Departementet viser også til klima- og miljøministerens uttalelse på

møte 31. oktober 2016 på Gardermoen med de regionale rovviltnemndene, der det ble presisert at forventes gode rovviltfaglige vurderinger om hvorfor det eventuelt er hensiktsmessig med en eventuell omfordeling, og at det ikke holder å begrunne det med at rovvilttrykket er for høyt.

- b) For det andre ønsker Klima- og miljødepartementet innstill på for hvilke arter man eventuelt skal omfordele bestandsmålet til. NINA peker spesielt på gaupe og jerv, mens de mener fordeling av de regionale bestandsmålene for bjørn og ulv synes å være logiske.

2.4.7 Rovviltnemndenes funksjon og myndighet

NINA viser i sin rapport til at det er vanskelig å se at opprettelsen av regioner og nemnder har endret konfliktnivået i særlig grad. Flere av NINAs informanter hos rovviltnemndene selv har uttalt at rovviltnemndenes funksjon like gjerne kan utføres av andre instanser. Andre igjen har pekt på at rovviltnemndene har en viktig ombudsrolle. Miljødirektoratet anbefaler å videreføre de formelle strukturene i den regionale forvaltningen som i dag.

- a) Klima- og miljødepartementet ønsker for det første innspill på om det bør gjøres endringer i nemndenes funksjon og myndighet, herunder om rovviltnemndene bør få redusert myndighet, og om eventuelt Fylkesmannen bør overta deler eller hele det regionale forvaltningsansvaret for rovvilt.
- b) Klima- og miljødepartementet viser for det andre til at flere rovviltnemndsmedlemmer har ytret en ønske om å gis større myndighet for å kunne gi tillatelse til felling av rovvilt hele året. Departementet ønsker derfor innspill på hvordan rovviltnemndene ser for seg å håndtere det operative ansvaret som følger med denne myndigheten, og i hvilket omfang.
- c) Klima- og miljødepartementet viser for det tredje til at Miljødirektoratet anbefaler endringer i rovviltforskriften knyttet til myndighet for betinget skadefelling på ulv og gaupe. Departementet ønsker innspill på dette.
- d) Klima- og miljødepartementet ber for det fjerde om innspill på om rovviltnemndene bør gis myndighet for å fastsette skadefellingskvoter for kongeørn, jf. neste kapittel om mulige endringer i forvaltning av kongeørn.
- e) For det femte ønsker Klima- miljødepartementet også innspill på i hvilke grad rovviltnemndenes leder og sekretariat bør kunne fatte vedtak, med mindre det foreligger nemndsvedtak om delegasjon av slik myndighet. I dag er det krav om at minst tre medlemmer (eller varamedlemmer) må være til stede for av rovviltnemndene skal være beslutningsdyktig, og vedtak fattes ved flertallsbeslutninger.
- f) Klima- og miljødepartementet viser til at NINA i sin rapport sier at det bør vurderes å etablere et rådgivende organ ved siden av nemndene der flere aktører kan gjøre seg gjeldende og oppleve at de blir hørt. Miljødirektoratet støtter ikke dette. Departementet ber også om innspill på dette.
- g) Klima- og miljødepartementet ber også om innspill om hvordan rovviltnemndene kan jobbe mer aktivt for å redusere konfliktnivået i rovviltforvaltningen. Vi viser i denne sammenheng til NINAs rapport, og at tamrein- og miljøvernorganisasjoner føler det er provoserende når rovviltnemndene ofte tar husdyrnæringens side i mange saker.

2.4.8 "Andre kommentarer" fra Miljødirektoratet

Miljødirektoratet viser i sin anbefaling også til andre kommentarer som faller på siden av evalueringen av regional forvaltning. Dette omfatter blant annet en revisjon med sikte på å etablere et nytt erstatningssystem for tap av husdyr på beite, gjennomgang av Kontaktutvalg

for rovviltforvaltning sitt mandat og sammensetning, og nedsettelse av en arbeidsgruppe for datagrunnlag og kunnskap i rovviltforvaltningen.

- a) Klima- og miljødepartementet ønsker rovviltneemndenes syn på disse forslagene.

2.4.9 Økonomisk kompensasjon ved etablering av ulv

NIBIO viser i sin rapport til at konsekvensen ved etablering av ulv vil være reduserte inntekter for grunneiere med jaktrettigheter i de områdene ulven etablerer seg.

I forbindelse med behandling 6. juni 2016 av stortingsmelding *Ulv i norsk natur*, fulgte Stortinget opp med to vedtak som berører økonomiske kompensasjonsordninger ved etablering av ulv:

- Stortinget ber regjeringen utrede mulige økonomiske ordninger for tap av eventuelle rettigheter eller belastninger innenfor ulvesonen og viser til ulvesoneutvalgets forslag knyttet til dette spørsmålet.
- Stortinget ber regjeringen legge frem en sak hvor man vurderer mulige ordninger for midler til kommuner med ynglinger innenfor ulvesonen.

Eiendomsrett omfatter rett til å utøve jakt på den aktuelle eiendommen. De praktiske følgene av jaktretten er imidlertid avhengig av en rekke faktorer, ikke minst tilgangen til vilt på eiendommen. Tilgangen til vilt vil variere, blant annet på grunn av naturlige variasjoner og myndighetenes regulering av jaktkvoter. Naturlige variasjoner kan skyldes flere årsaker, f. eks. sykdom hos viltet, temperatursvingninger og predasjon fra annet vilt. Ved verdsetting av jaktretten på en eiendom må alle disse faktorene tas med i betraktning, og naturmangfoldloven opererer i liten grad med noen definisjon av begrepet eiendomsrett som gir veiledning i denne verdsettingen.

I brev 10. november 2016 med svar på spørsmål til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Trygve Slagsvold Vedum på om det bør tas hensyn til tap i jaktbasert utmarksnæring ved fastsettelse av fellingskvoter innenfor ulvesonen, uttaler klima- og miljøminister Vidar Helgesen blant annet følgende:

"...

Annen eiendom omfatter ikke elgbestanden eller annet vilt da det ikke er knyttet en eiendomsrett for grunneiere til viltbestandene. Ville dyr og vill fisk, som ikke er i oppdrett, anses juridisk som eierløse. Jeg vil i denne sammenheng også trekke frem viltlovens formålsbestemmelse, som fastslår at viltet og viltets leveområder skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Det er innenfor denne rammen viltproduksjonen kan høstes, noe som også gjelder for høsting av elgbestanden.

..."

Klima- og miljødepartementet ønsker innspill på:

- a) Om elg og elgjakt er i en særstilling fremfor høsting av andre ville arter, slik som rådyr, rype og hare, og som gir grunnlag for at det bør opprettes en særskilt kompensasjonsordning til grunneiere/rettighetshavere som følge av tapte jaktinntekter som følge av predasjon fra et naturlig forekommende rovdyr. Slik elg er et byttedyr for ulv, er eksempelvis rådyr, rype og hare viktige byttedyr for gaupe, rev og kongeørn.
- b) Hvordan departementet eventuelt kan legge til rette for en økonomisk ordninger for tap av eventuelle rettigheter eller belastninger innenfor ulvesonen.

- f) I hvilke grad kommuner med ynglinger av ulv har særskilt behov for ekstra midler, og hvordan en slik ordning i så fall bør organiseres, herunder hvilke fordelingsnøkkel som kan benyttes mellom kommuner som har flere revir og de som kanskje kun har deler av et revir innenfor sine kommunegrenser.

2.4.10 Nemndenes øvrige erfaringer

- a) Klima- og miljødepartementet ønsker at rovviltnemndene redegjøre for andre erfaringer med dagens system som er aktuelle i vurderingen av mulige endringer i dagens forvaltningssystem.

3 ENDRINGER I FORVALTNINGEN AV KONGEØRN

På bakgrunn av oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, leverer Miljødirektoratet 19. januar 2016 Rapport M-470-2015 - *Forvaltning av kongeørn i Norge – Kunnskap, bestand og framtidig forvaltning*. Dette er en faglig tilrådning med vurdering av behov for eventuelle endringer i gjeldene forvaltningsvirkemidler for kongeørn.

Ved behandling av representantforslag (xxx) fra Senterpartiet 6. juni 2016 og Innst. 335 S (2015-2016) om forvaltning av kongeørn, kom stortingsflertallet med følgende merknader:

- Komiteen ber om at prosjektet på Fosen og i Troms videreføres. Dette for å sikre mer kunnskap om kongeørn som skadevolder på beitedyr.
- Flertallet [H, FrP, KrF og Sp] ber regjeringen også igangsette en forsøksordning for forvaltning av kongeørn innenfor rammene av rovviltforliket. En ordning begrenses til områder på Fosen-halvøya og i Troms, hvor kongeørn er stedvis en stor utfordring for beitedyr. En slik forsøksordning vil bidra til verdifull kunnskap om forvaltningspraksis.
- Flertallet [Ap, H, FrP, KrF og Sp] ber Klima- og miljødepartementet sende på høring forslag til endringer av bestemmelsene om skadefelling, som målrettet kan bidra til færre tap av beitedyr til kongeørn i områder med særskilt skadeomfang.

Stortingsflertallet har også vist til at bestanden er innenfor det målet Stortinget har vedtatt, og mener at det derfor ikke er grunnlag for å vurdere et nytt bestandsmål for kongeørn.

I tillegg har Kontaktutvalg for rovviltforvaltning 15. november gitt råd til Klima- og miljødepartementet om forvaltning av kongeørn

3.1 Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratets konkluderer i sin faglige tilrådning om endringer i forvaltning av kongeørn med følgende:

Miljødirektoratet konstaterer at det i løpet av de siste årene er gjennomført tiltak som i vesentlig grad har bidratt til å bedre forståelsen av forhold som har betydning i forvaltningen av kongeørn. Regimer for bestandsovervåking er etablert, kunnskapshull er identifisert, og kongeørnas rolle som skadevolder er bedre belyst.

Miljødirektoratet anser det for hensiktsmessig og riktig å gjennomgå de juridiske forutsetninger for dagens praktisering av skadefellingstillatelser. Hensikten med en slik gjennomgang er å tilpasse gjeldende administrative virkemidler til bedret kunnskapssituasjon.

Miljødirektoratet kan ikke finne støtte for vesentlige omlegginger av forvaltningen av kongeørn. Direktoratet vil sterkt fraråde å endre rolledelingen i forvaltningsapparatet, innføre geografisk differensiering eller innføre lisensfelling som virkemiddel. Slike endringer vil ikke føre til vesentlig skadereduksjon, kan påvirke måloppnåelse i bestandsforvaltningen negativt både i Norge og i våre naboland, og potensielt være svært omstridt både nasjonalt og internasjonalt.

Miljødirektoratet tilrår at det i kommende år arbeides for å tette identifiserte kunnskapshull og videreføre pågående aktivitet i det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt slik at trender i bestanden kan vurderes årlig. Miljødirektoratet tilrår også at det stimuleres til gjennomføring av effektive forebyggende tiltak i næringene, spesielt i periodene hvor lam og reinkalver er mest sårbare for tap til kongeørn.

Direktoratet anser det ikke for forsvarlig eller riktig å gjøre vesentlige endringer i dagens forvaltningspraksis ut fra den kunnskap som foreligger per i dag. Direktoratet mener nye vurderinger av forvaltningsmodeller kan gjøres når ny forskningsbasert kunnskap om vesentlige faktorer som voksendødelighet, migrasjon, næringsvalg, rolle som predator etc. er innhentet i årene som kommer.

3.2 Råd fra Kontaktutvalg for rovviltforvaltning

Uttalelse fra Kontaktutvalg for rovviltforvaltning, mottatt 15. november 2016, med råd om forvaltning av kongeørn:

1. Kontaktutvalget legger til grunn Naturmangfoldlovens krav i § 8 om kunnskapsbasert forvaltning. Kunnskapsgrunnlaget er solid og Miljødirektoratet har lagt fram en grundig fagrapport.
2. Så langt KU kjenner til, foreligger ingen vitenskapelige publikasjoner på sammenheng mellom tetthet av territoriell kongeørn og dokumentert skade på lam/sau og tamrein, ulikt situasjonen for de fire store rovpattedyra og rødrev. Lisensjakt eller andre former for bestandsregulering er derfor ikke aktuelt.
3. Lokalt og i enkelte situasjoner kan arten forårsake konsentrerte tap som nødvendiggjør skadefelling. I slike tilfeller må et skadefellingsregime være mer målrettet og kunnskapsbasert enn det som gjennomgående har vært praktisert til nå. Det kan skje ved at skolert personell raskt kan følge opp akuttsituasjoner.
4. Det må stilles ressurser til disposisjon for å skolere kommunalt fellingspersonell og SNO-personell for å kunne arts- og aldersbestemme ørn og identifisere skadegjørende individer.
5. Det må stilles midler til disposisjon for å analysere og gjøre tilgjengelig allerede innsamlet datamateriale og erfaringsbasert kunnskap, og til å videreføre aktuelle feltstudier. Dette vil bedre beslutningsgrunnlaget, både for forebyggende tiltak mot kongeørnskade på beitedyr og målrettede forvaltningstiltak i akuttsituasjoner. Når situasjonen krever det, må det stilles midler til disposisjon for å finne løsninger som kan motvirke kongeørnskader og derved øke forutsigbarheten for beitenæringene.

Tre særmerknader fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk og Norske Reindriftsamers Landsforbund:

- A) Under kapittel «Råd fra KU om forvaltning av kongeørn», endres punkt 2 til følgende tekst: Så langt KU kjenner til, foreligger ingen vitenskapelige publikasjoner på sammenheng mellom tetthet av territoriell kongeørn og dokumentert skade på lam/sau og tamrein, ulikt situasjonen for de fire store rovdyra.
- B) Nytt punkt 6: Rovviltnemndene skal trekkes aktivt inn i forvaltningen av kongeørn og ved søknad om skadefelling.
- C) Nytt punkt 7: Det åpnes for å sette kravet om å identifisere skadegjørende individ til side i spesielt belastede områder eller situasjoner. Dette er beskrevet i Miljødirektoratets rapport; «Forvaltning av kongeørn i Norge» (side 32) og vil kreve endring av Rovviltforskriften § 12.

Særmerknad fra Norske Reindriftsamers Landsforbund:

Det etterlyses forskning som ser på samspillet mellom kongeørn og havørn og om tilstedeværelsen av havørn er med på å øke killraten hos kongeørn.

Særmerknad fra miljøvernorganisasjonene til innledning og kunnskapsgrunnlag:

Naturvernforbundet, WWF-Norge, Foreningen Våre Rovdyr og Norsk Ornitologisk Forening forutsetter at departementet legger den mest oppdaterte kunnskapen til grunn for videre vurdering av kongeørnforvaltning (Miljødirektoratets rapport fra 2015 med bilag, viktige supplement fra NIBIOs rapport fra 2016) og legger særlig vekt på tapsutviklingen siste åra, ikke minst inneværende år. Data viser at kongeørnbestanden i Norge de siste ti-åra har vært stabil i nedre del av intervall vedtatt av Stortinget, og at kongeørnsskade på beitedyr er beskjedne i et helhetsperspektiv.

3.3 Temaer departementet særskilt ønsker innspill på

Stortinget har bestemt at bestandsmålet for kongeørn ligger fast. Det betyr at handlingsrommet for omfanget av skadefelling følgelig er begrenset, og departementet anser at det innenfor Stortingets føringer ikke er rom for bestandsregulering. Det vil si at lisensfelling ikke er et aktuelt virkemiddel, og det er i skadefellingsregimet det først og fremst vil være aktuelt å vurdere endringer.

Når det gjelder prosjekter for å skaffe mer kunnskap om kongeørn som skadevolder og om forvaltningspraksisen, mener Klima- og miljødepartementet det er viktig å utforme prosjektene på en slik måte at vi kan oppnå både bærekraftig forvaltning av kongeørn og samtidig avverge omfattende skadesituasjoner på beitedyr. Samtidig er det viktig at forskerne samle informasjon også om andre mulige viktige tpsfaktorer i disse områdene som ikke er knyttet til rovvilt, for å sikre en mest mulig presis forvaltning.

Klima- og miljødepartementet har i dette delkapittelet summert opp de viktigste temaene som vi ber rovviltnemndene vurdere å spille inn på.

3.3.1 Skadefellingsregimet

Det er flere mulige endringer i dagens skadefellingsregime som det er aktuelt å se nærmere på. Særlige aktuelle punkter i skadefellingsbestemmelsen som kan vurderes er:

- a) Klima- og miljødepartementet viser for det første til at det i dag stilles krav om at det må være *vesentlig skade* for å kunne tillate skadefelling av kongeørn. Begrepet er mer omfattende enn det som gjelder for skadefelling av ulv, bjørn, jerv og gaupe. Departementet ønsker innspill på om begrepet skal konkretiseres og eventuelt definere nærmere hva som er vesentlig skade slik at krav til vesentlig skade reduseres ved tap over flere år i et beiteområde.
- b) Klima- og miljødepartementet viser for det andre til at det i dag stilles krav om at felling rettes mot bestemte skadegjørende individer. Departementet ønsker innspill på om gjeldende skadefellingsbestemmelser bør endres i denne sammenheng. Kravet om at felling kan rettes mot bestemte skadegjørende individer er det samme for ulv, bjørn, jerv og gaupe.
- c) Klima- og miljødepartementet viser også til at det etter gjeldende bestemmelser ikke er anledning å tillate felling av kongeørn forut for skade. Departementet ønsker innspill på om også dette momentet av skadefellingsbestemmelsen bør endres når det gjelder kongeørn, og om dette kan ses i sammenheng med vurderinger av kravet om vesentlig skade og eksempelvis tap over flere år i et beiteområde. I dag er det anledning til å fatte vedtak om skadefelling forut for skade for ulv, bjørn, jerv og gaupe. Til dette hører at skadefelling kun kan tillates dersom det ikke finnes andre tilfredsstillende tiltak. Det betyr at det skal ha blitt vurdert andre skadeforebyggende tiltak enn felling. Dersom dyreeier har gjort alt som en rimelig kan forventes – uten noe positivt resultat – så kan skadefelling kunne iverksettes.

3.3.2 Forsøksprosjekter

Klima- og miljødepartementet viser til Stortingets bestilling om forsøksprosjekter på Fosen og Troms, og ber om innspill på følgende:

- a) For det første viser Klima- og miljødepartementet til at Stortingets avgrensning er svært konkret for Nord-Trøndelag (Fosen), men lite konkret når det gjelder Troms. Departementet ber derfor om innspill på en fornuftig avgrensning av forsøksprosjektet i Troms.
- b) For det andre ber Klima- og miljødepartementet om innspill på hvordan rovviltneemndene ser for seg at det kan settes i gang en forsøksordning for forvaltning av kongeørn innenfor rammene av rovviltforliket. Rovviltforliket sier at rovviltforvaltningen skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen.
- c) For det tredje ber Klima- og miljødepartementet om innspill på hvilke deler av et forsøksprosjekt som bør følges opp av forskere, og hvilke deler forvaltningen kan følge opp selv. Videre ber vi om innspill på kunnskapsinstitusjoner og andre interessegrupper som bør inkluderes i forsøksprosjektene.
- d) For det fjerde viser Klima- og miljødepartementet til at Svenske Samers Riksforbund anmodet om at det tas hensyn til svenske samebyers kalvingsområder i Troms når det fattes beslutning om ny forvaltning av kongeørn. Departementet ber derfor også om innspill på dette.

3.3.3 Myndighet om kvoter

I dag har Fylkesmannen myndigheten til å vedta eventuell skadefelling av kongeørn uten nærmere føringer gjennom kvotefastsettelse fra rovviltneemndene.

- a) Klima- og miljødepartementet ber om innspill på om rovviltneemndene bør gis en mer aktiv rolle ved å tillegge nemndene myndighet til å bestemme kvotestørrelser for

skadefelling av kongeørn i de enkelte regionene. Det gjør nemndene i dag for ulv, bjørn, jerv og gaupe.

3.3.4 Uttalelse fra Kontaktutvalg for rovviltforvaltning

Klima- og miljødepartementet viser videre til Kontaktutvalg for rovviltforvaltning sin uttalelse 15. november 2016, og ber på bakgrunn av dette rovviltnemndene om å gi sin vurdering av følgende:

- a) For det første viser Klima- og miljødepartementet til kontaktutvalgets vurderingen om at kunnskapsgrunnlaget, og ber rovviltnemndenes spille inn på om Miljødirektoratets faglige anbefaling samt andre kunnskapsrapporter er tilstrekkelig for å gjøre en god vurdering av mulige endringer i forvaltningen av kongeørn.
- b) For det andre ønsker Klima- og miljødepartementet innspill på om at det må stilles ressurser til disposisjon for å skolere kommunalt fellingspersonell og SNO-personell for å kunne arts- og aldersbestemme ørn og identifisere skadegjørende individer.
- c) For det tredje viser Klima- og miljødepartementet til kontaktutvalgets uttalelse om at det må stilles midler til disposisjon for å analysere og gjøre tilgjengelig allerede innsamlet datamateriale og erfaringsbasert kunnskap, og til å videreføre aktuelle feltstudier. Departementet ber om rovviltnemndenes vurdering av dette.
- d) Klima- og miljødepartementet viser videre til kontaktutvalgets særmerknader, og ber spesielt om rovviltnemndenes vurdering av følgende:
 - I. Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk og Norske Reindriftsamers Landsforbund mener rovviltnemndene skal trekkes aktivt inn i forvaltningen av kongeørn og ved søknad om skadefelling. Departementet ber om rovviltnemndenes vurdering av dette, og i så fall hvordan dette kan gjennomføres.
 - II. Norske Reindriftsamers Landsforbund etterlyser forskning som ser på samspillet mellom kongeørn og havørn og om tilstedeværelsen av havørn er med på å øke killraten hos kongeørn. Departementet ber rovviltnemndene vurdere denne uttalelsen.
 - III. Miljøvernorganisasjonene peker på at data viser at kongeørnbestanden i Norge de siste ti-åra har vært stabil i nedre del av intervall vedtatt av Stortinget, og at kongeørnsskade på beitedyr er beskjedent i et helhetsspektiv. Departementet ber rovviltnemndene også vurdere denne uttalelsen.

3.3.5 Andre forhold

- a) Klima- og miljødepartementet ønsker at rovviltnemndene redegjøre for andre forhold ved forvaltning av kongeørn som er aktuelle i vurderingen av mulige endringer i dagens forvaltningssystem.