



Rovviltnemnda i region 7
Moloveien 10
8002 Bodø

Trondheim, 13.03.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/10881

Saksbehandler:
Geir Rune Rauset

Regional forvaltningsplan for rovvilt i region 7 – Miljødirektoratets uttalelse

Rovviltnemnda i region 7 har revidert forvaltningsplan for rovviltregion 7. Rovviltnemndas utkast til forvaltningsplan skal sendes Miljødirektoratet til uttalelse før den vedtas av rovviltnemnda, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 6. Planen er oversendt Miljødirektoratet i brev fra rovviltnemnda i region 7 datert 6. februar 2017.

Miljødirektoratet konstaterer at planen slik den foreligger på flere punkt ikke er i samsvar med gjeldene regelverk. Det er direktoratets syn at utkastet ikke er egnet til å ivareta de nasjonale bestandsmål som er satt for regionen, at planen ikke bidrar til å skape forutsigbarhet, samt at planen mest sannsynlig vil forsterke konflikter fremfor å bidra til å dempe konflikter. Planutkastet er derfor ikke egnet som praktisk styringsverktøy for rovviltforvaltningen i regionen.

Generelt

Direktoratet legger til grunn at regionale forvaltningsplaner skal være i samsvar med nasjonalt vedtatt rovviltpolitikk. Det vises til formålsbestemmelsen i rovviltforskriften §1, der det fremgår:

"Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme (vår utheving) skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter. Forskriften skal sikre en forvaltning som vektlegger forutsigbarhet og lokal medvirkning."

Formålsbestemmelsen anviser forståelsen av de etterfølgende bestemmelser, herunder både rovviltnemndas ansvar og innretning av ulike tiltak. Foreliggende utkast til forvaltningsplan gir inntrykk av at det primære hensyn som vektlegges er hensyn til

utmarksbeite med sau og samisk tamreindrift. De grunnleggende forutsetninger og virkemiddelbruk som er basert både på rovviltartenes biologi og virkemidler nedfelt i rovviltforskriften synes å ha vesentlig mindre påvirkning på de strategiske valg rovviltnemnda har nedfelt i planen.

I 2011 utarbeidet rovviltnemnda i region 7 en ny forvaltningsplan for rovvilt i Nordland. Planen var kjennetegnet ved at den geografiske differensieringen ikke tok hensyn til rovviltets faktiske arealbruk, og prioriterte rovviltområder representerte et lappeteppes av små og fragmenterte arealer definert utelukkende av grensene for organisert beitebruk og kalvingsland for rein. I uttalelsen til planen gjorde direktoratet (daværende DN) følgende vurderinger: "Direktoratet mener at områdeavgrensingen nemnda har lagt til grunn i forvaltningsplanutkastet vil gjøre det vanskelig å følge opp forvaltningsstrategien og de nasjonale føringer som er gitt, samt å bidra til reduserte konflikter. [...] Med bakgrunn i kunnskap om forekomst av rovviltartene over tid, om habitat og om artenes arealkrav vil det være vanskelig å oppnå en langsiktig og forutsigbar forvaltning med de virkemidler som er tilgjengelig i rovviltforskriften og ved bruk av FKT-midler."

I etterkant konstaterer direktoratet at planen har vært lite egnet som styringsverktøy for den praktiske rovviltforvaltningen i Nordland, noe som har ført til usikkerhet og utydelighet rundt gjeldende forvaltning. Dette er siste gangen tydeliggjort gjennom brev til rovviltnemnda i Region 7 av 20. juli 2016 fra både landbruks- og matminister og klima- og miljøminister med instruks om ny forvaltningsplan med tydeligere soneforvaltning i rovviltforvaltningen: "Vi er av den oppfatning at det i forvaltningsplanen for rovvilt i Nordland er gjort en prioritering av områder som over tid snarere vil øke enn å dempe konfliktnivået, samtidig som det skaper store utfordringer i en praktisk oppfølging av forvaltningen [...] Det haster nå med å fastsette nye områder som på en langt bedre måte enn i dag ivaretar hensynet til beitedyr og rovvilt i Nordland."

Direktoratet mener det er gjort et godt forarbeid i forbindelse med revisjon av forvaltningsplanen. Prosessen har vært ambisiøs i det sekretariatet har inkludert fagmiljø for landbruk, reindrift og miljøvern avdeling under utarbeiding av planen, og man har i tillegg hentet inn utfyllende informasjon fra ulike forskningsmiljøer. Arbeidet er også forankret blant berørte og interesserte gjennom de prosesser nemnda har valgt å gjennomføre.

Direktoratet bifaller prinsippet om at planen er så kort og presis som mulig. Det er benyttet gode og illustrative figurer og kart og det er gjort viktige oppdateringer på datagrunnlag.

Nasjonal politikk

Rovviltnemnda er et offentlig viltorgan, og skal forholde seg til gjeldende politikk og bestemmelser i rovviltforskriften. Som det fremgår over skal rovviltforskriftens formålsbestemmelse ligge til grunn for arbeidet i alle forvaltningsledd, dvs. rovviltnemnda, fylkesmannen og Miljødirektoratet. Planen bør derfor ta utgangspunkt i de gjeldende bestemmelser. Dette er ikke til hinder for at rovviltnemnda kan belyse forhold der det etter nemndas syn er ønskelig med endringer eller tilpasninger. Dersom planen utarbeides

med utgangspunkt i at ønskede endringer innføres, og at tiltakene som beskrives baserer seg på noe annet enn de fastsatte bestemmelser, vil dette bidra til å forvirre og øke konflikter.

I foreliggende utkast er det slik at planens forord og enkelte andre deler i stor grad omhandler sider ved dagens gjeldende regelverk som nemnda vil arbeide for å endre, og dermed ikke er forankret i nasjonale føringer i rovviltforvaltningen. Direktoratet mener det ikke bidrar til større forståelse og klarhet å ha dette som en del av forvaltningsplanen. Dersom nemnda ønsker å jobbe politisk for å endre forvaltningssystemet eller reglene bør dette komme fram på andre arenaer. Om nemnda likevel ønsker å fremme dette bør det legges som et vedlegg til forvaltningsplanen slik at det ikke framstår som en premiss for den nåværende eller planlagte rovviltforvaltningen i regionen.

Planen inneholder for øvrig en god og presis beskrivelse av rammeverket for norsk rovviltforvaltning, inklusive rollene til ulike forvaltningsorganer.

Geografisk differensiering

Rovviltnemnda skal i forvaltningsplanen legge vekt på en langsiktig geografisk differensiering der det skilles mellom hensyn til beitedyr og faste forekomster av rovvilt. Dette innebærer kompromisser, basert på avveininger av en rekke kryssende hensyn. Differensieringen skal bygge på nasjonale bestandsmål for de enkelte rovviltartene i regionen og sikre at målene kan nås gjennom realistiske avgrensninger og størrelser på forvaltningsområdene. Det er et viktig mål at nemnda innenfor regionen skal bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter.

For region 7 - Nordland er det fastsatt et nasjonalt mål om 10 årlige ynglinger av gaupe, 10 årlige ynglinger av jerv, 1 årlig yngling av bjørn, 0 årlige ynglinger for ulv og for kongeørn skal man opprettholde 2003-nivå.

Det finnes iboende utfordringer med geografisk differensiering i Nordland. Både regionens lange og smale utforming så vel som omfanget av beitenæringer og rovviltbestander bidrar til dette. Som det sies i innledningen i planen: "Uansett hvilken løsning man forsøker, vil det være et krevende kompromiss mellom de ulike hensynene som skal ivaretas." I forarbeidet til planen har man hatt som mål å ta hensyn til biologi, utbredelsesområde og egnede leveområder for rovdyr, samtidig som man har forsøkt å skjerme viktige beiteområder for sau og rein. Målet har vært å etablere tydelige forvaltningsprinsipper og dermed bidra til bedre forutsigbarhet for beitebrukere. Nemnda har derimot valgt å se bort fra flere av disse sentrale prinsippene, og i den form planen nå fremstår finnes det flere åpenbare utfordringer for praktisk bruk av planen.

Forvaltningsprinsipper for jerv (avsnitt 2.3)

Utformingen av sone prioritert for jerv har i prinsippet flere forbedringer i forhold til plan fra 2011. Sonen utgjør i hovedsak ett sammenhengende område og representerer et tydeligere prinsipp om å skille rovviltprioriterte og beiteprioriterte områder. Området grenser opp mot en større utbredelse av jerv i Sverige og inkluderer egnede leveområder for jerv. Området representerer videre begrenset konflikt med beitenæringer og også

betydelig mindre kantsoneproblematikk en tidligere plan. Derimot er sonen svært liten i forhold til bestandsmålet og representerer dermed en ekstrem form for soneforvaltning. I forhold til de andre rovviltregionene med bestandsmål for jerv har region 7 satt av vesentlig mindre av sitt fastlandsareal til jervesone (fig 1), noe som videre resulterer i betydelig mindre areal pr yngling (fig 2). Til sammenligning tilsvarer forslag Jerv2 i høringsversjonen av planen landsgjennomsnittet for areal satt av til jervesone, mens Jerv1 ligger midt mellom andel areal som nemndene i hhv. region 6 og 8 har prioritert til jerv i nabofylkene Nord-Trøndelag og Troms. Konsekvensene av valgt sone vil være at det ikke er rom for noen form byrdefordeling innenfor sonen (jfr. punkt 2.4.1) og det vil utvilsomt påvirke handlingsrommet for uttak av skadegjørende individer innenfor sonen. Av større viktighet er derimot at sonen i liten grad stemmer overens med historisk utbredelse for jerv i regionen (fig 3), med bare 32% av jerveynglinger de siste 10 år innenfor sonen. Tilsvarende tall for Jerv2 og Jerv1 er henholdsvis 72% og 82%. Direktoratet vurderer at kombinasjonen av en svært liten sone og begrenset sammenfall med historisk forekomst gjør at det i praksis ikke blir mulig å bruke planen som forvaltningsverktøy for jerv i kommende planperiode, og at det er urealistisk at bestandsmålet kan oppnås innenfor det angitte areal.

Vi vil videre peke på at det er en primær oppgave for rovviltnemnda å oppnå de nasjonalt fastsatte bestandsmål for regionen. Dette innebærer at planens beskrivelser av bruk av lisensfelling som virkemiddel utenfor det avsatte området ikke kan praktiseres slik som forutsatt. Det kan ikke legges til grunn at oppnåelse av bestandsmålet er avgrenset til det aktuelle avsatte området. Med et område som trolig ikke kan forventes å inneha 10 årlige ynglinger innenfor planens virketid vil nødvendigvis også reproduksjoner utenfor det fastsatte området måtte inngå i den årlige måloppnåelse.

Forvaltningsprinsipper for gaupe (2.4):

Nemnda foreslår at forvaltningsmålet for gaupe kan oppnås innenfor hele Nordlands fastland, og man vil forvalte bestanden gjennom målstyrt bruk av jaktkvoter. Forslaget er i tråd med hovedprinsippet nedfelt i "Evaluering av regional rovviltforvaltning - Miljødirektoratets anbefalinger" av 12. oktober 2016 vedrørende gaupeforvaltning og behovet for geografisk differensiering for denne arten. Begrunnelsen her var at gaupebestanden i dag reguleres effektivt gjennom kvotejakt. Gauper i Nord-Norge bruker store arealer, det fremkommer ofte diffuse skadebilder, og det er mangel på effektive forbyggende tiltak mot skader. Dette støtter opp under vurderingen. Vi har dermed ingen prinsipielle innvendinger mot forslaget.

Videre har nemnda som mål en mest mulig spredning av gaupe i fylket ("byrdefordeling"). Et grunnprinsipp er her at alle deler av fylket må akseptere forekomst av den gjeldende rovdyrarten og dermed et visst skadenivå. Prinsippet vil kunne medføre større samla påvirkning på beitenæringen av gaupe enn en tydelig soneinndeling. Ved bestand over målsetting vil man imidlertid gjennom styrt kvotejakt kunne styre uttak i bestanden mot områder med størst skader og skadepotensiale. For å oppnå byrdefordeling setter planen svært spesifikke tall for maksimal forekomst av familiegrupper innenfor de enkelte reinbeitedistrikt. Dette representerer potensielt et konkurrerende forvaltningsmål og det er uheldig dersom det oppfattes at dette målet er likestilt med oppfylling av nasjonale

bestandsmål for regionen. Direktoratet konstaterer som for jerv at bestandsmålet har overordnet prioritet og at uttak ikke skal medføre at man fjerner seg fra bestandsmålet. De svært spesifikke målsettingene om maks antall ynglinger kan derfor skape forventninger om uttak som ikke kan oppfylles med bakgrunn i overordnet måloppnåelse, noe som vil være konflikt drivende. De mer spesifikke avgrensinger (2.4.4.) som er angitt i planen vil først kunne hensynstas når regionens samlede bestandsmål er ivaretatt.

Forvaltningsprinsipper for bjørn (2.5):

Direktoratet påpeker at regionen har mål om 1 årlig yngling av bjørn. Vi konstaterer at området som er foreslått som yngleområde for bjørn er de samme som i planen fra 2011, og våre vurderinger fra den gang står fortsatt ved lag. Innsigelsene er videre konkretisert gjennom rapport fra det Skandinaviske Bjørneprosjektet som ikke identifiserte området som egnet for bjørn med bakgrunn i kunnskap om forekomst av binner i tilgrensende områder i Sverige samt at det i stor grad inneholder høyereliggende fjellområder med lav egnethet som leveområde for bjørn. Valget vil utvilsomt gjøre det svært vanskelig å oppnå målsettingen om 1 årlig yngling av bjørn. Også for denne arten gjelder at lisensfelling som virkemiddel *i hovedsak* tas i bruk når bestandsmålet er oppnådd. Når planen legger opp til at det skal foregå årlig lisensfelling i alle arealer utenfor det foreslåtte forvaltningsområdet for bjørn (2.5.4) legges det opp til en virkemiddelbruk som ikke er forankret i rovviltforskriftens § 10, jf § 7.

Forebyggende tiltak mot rovviltskader (FKT, del 3)

Planen inneholder et tydelig rammeverk og prioriteringer for bruk av FKT-midler. Med foreliggende soner vil man derimot måtte påregne betydelige utfordringer i bruk av FKT-midler. Omfanget av prioriterte rovviltsoner nedfelt i plan signalerer et betydelig redusert behov for FKT-midler i og med at overlappet med beitenæringene er betydelig redusert, og at effektive forebyggende tiltak mot gaupeskader mangler. Samtidig vil man i den praktiske forvaltningen for å oppnå bestandsmålene måtte forholde seg til en annen og reell utbredelse, spesielt for jerv. Direktoratet vurderer at det blir svært utfordrende for nemnd og fylkesmann å gi tydelige signaler og prioriteringer for FKT-midler, noe som fører til manglende forutsigbarhet for berørte beitebrukere.

Avsluttende kommentarer

Direktoratet konstaterer at alle ledd i forvaltningen skal vektlegge forutsigbarhet. Vi vil nok en gang understreke at hensikten med geografisk differensiering er å etablere en langsiktig strategi med formål å oppfylle bestandsmål for rovvilt i regionen, innenfor denne ramme bidra til å redusere tap av sau og rein, og dermed bidra til å redusere konfliktnivået. Etter vårt syn er den geografiske differensieringen i foreliggende plan ikke egnet til å oppnå bestandsmål for jerv og bjørn i Nordland i den kommende planperioden. Det er videre store utfordringer knyttet til å bruke planen som et praktisk styringsverktøy for en konsekvent og forutsigbar forvaltning av artene.

Vi viser til forordet i planen der det signaleres at nemnda vil evaluere prinsippet for gaupeforvaltning etter ett år og innføre samme forvaltningsprinsipper for jerv i 2018. Det bemerkes at ett års virketid er alt for kort tid til å gjøre en fornuftig evaluering. Miljødirektoratet konstaterer at gjennomgripende forvaltningsprinsipper fortrinnsvis bør

endres ved rullering av plan og bare dersom nye prinsipper er i tråd med nasjonale føringer. Videre at planperioden bør ha en viss lengde for å gi tilstrekkelig forutsigbarhet for forvaltning av rovdyrartene, samt for innretning av virkemidler som målrettes mot reduksjon av skade. Hyppige endringer vil undergrave intensjonen med en regional planlegging, og spre usikkerhet rundt forvaltningsprinsipper i regionen.

Miljødirektoratet konstaterer at planen som den fremstår i dag ikke lever opp til de tydelige forventningene til ny og forbedret plan fremmet i brev fra to statsråder, samt som signalisert gjennom et godt og ambisiøst forarbeid og planprosess.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Susanne Hansen
seniorrådgiver

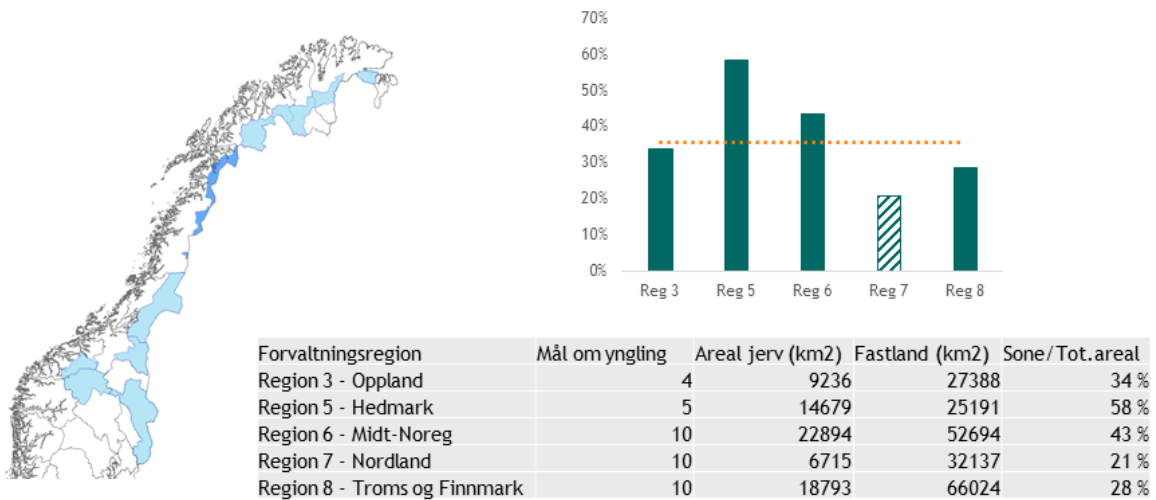
Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

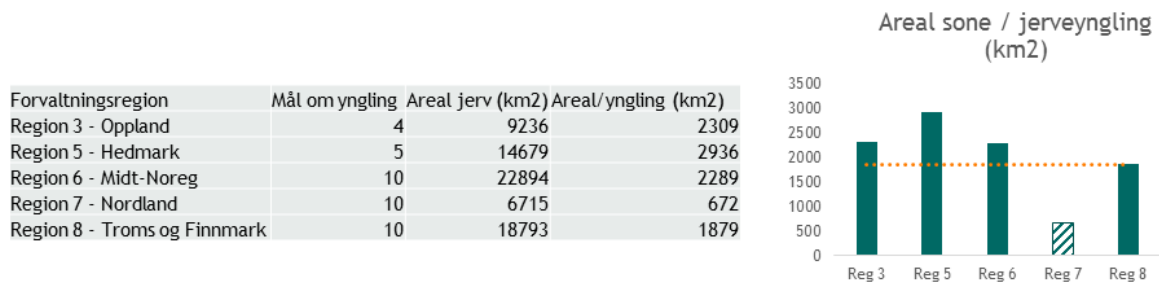
Fylkesmannen i Nordland
Klima- og
miljødepartementet

Moloveien 10 8002 Bodø
Postboks 8013 Dep 0030 OSLO

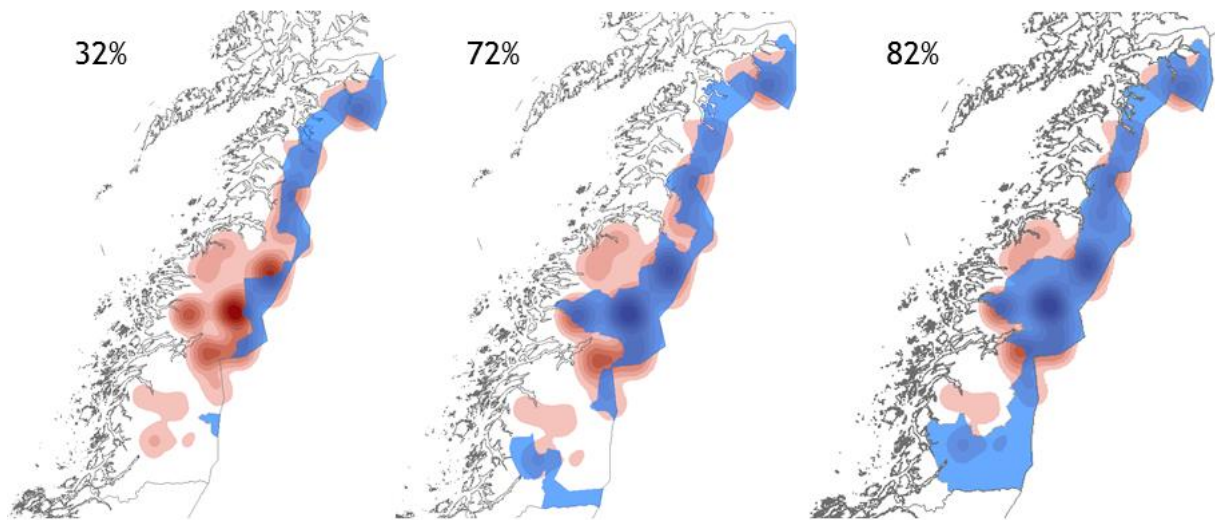
Vedlegg under, Figurene 1-3



Figur 1. Andel av tilgjengelig areal satt av til prioriterte jerveområder for rovviltregioner med bestandsmål for jerv. Gul stiplet linje representerer gjennomsnitt for landet.



Figur 2: Areal for prioriterte jerveområder pr. yngling i rovviltregioner med bestandsmål for jerv. Gul stiplet linje representerer gjennomsnitt for landet.



Figur 3: Prioritert jerveområde sammenlignet med historisk utbredelse av jerveynglinger i region 7 i årene 2007-2016. Fra venstre: Sone i forelagt forvaltningsplan, deretter Jerv 2 og Jerv 1 fra høringsrunden til planen. Tallene representerer andel (prosent) av jerveynglingene som var lokalisert innenfor respektive områder.