

Vedlegg til Fylkesmannens forslag til revidert forvaltningsplan for rovvilt i Nordland – høringsutkast, oktober 2016

Nasjonalt politikk og rammevilkår – Revidert forvaltningsplan for rovvilt i region 7 (Nordland)

[Skriv inn undertittel for dokumentet]

Nasjonal politikk, bakgrunn og rammevilkår

Forvaltning og forekomst av store rovdyr i den norske fauna har endret seg vesentlig i løpet av de siste tiårene. Politiske vedtak gjennom rovviltmeldingene fra 1992, 1997 og 2004 har lagt grunnlaget for en ny forvaltning der artenes langsiktige levedyktighet har blitt satt i sentrum. Innenfor gitte rammer skal konfliktene med husdyrnæringa og andre interessegrupper søkes redusert til et minimum. Hovedprinsippene i rovviltpolitikken er seinest stadfestet i Stortingets rovviltforlik i juni 2011.

Miljøpolitisk bakgrunn

Det er en hovedmålsetting i norsk miljøvernforvaltning å opprettholde naturens produktivitet og artsrikdom, herunder rovviltartene. Målsettingen er nedfelt både i norsk lovgivning, der naturmangfoldloven er den mest sentrale, og i internasjonale konvensjoner som er ratifisert av Norge. Den viktigste konvensjonen som direkte berører rovvilt er Bernkonvensjonen, som Norge ratifiserte i 1986. Konvensjonen inneholder blant annet krav til bevaring av artene gaupe, jerv, brunbjørn, ulv og kongeørn, og hvilke minstepforpliktelser Norge har i arbeidet med å ta vare på disse artene.

Med dette som grunnlag har et flertall på Stortinget, gjennom sin behandling av tre Stortingsmeldinger om rovvilt og en om ulv, gitt sin tilslutning til å ha bestander av store rovdyr i Norge. Samtidig har Stortinget gitt sin tilslutning til en rovviltpolitikk som sikrer at allsidig bruk av utmarka kan opprettholdes, herunder utnytting av utmarksressurser. Rovviltpolitikken har altså en todelt målsetning, noe som også ble presisert da Stortinget behandlet den siste rovviltmeldinga med tilhørende innstilling (St. Innst. nr. 174, s. 7):

”Komiteen vil understreke at den todelte målsettingen skal opprettholdes, og mener at det fortsatt skal være mulig med levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt. Komiteen mener det må legges opp til en forvaltning av de fire store rovdyrene som gjør det mulig fortsatt å drive med småfehold i områder med rovdyr.” Den todelte målsettingen er videreført i Rovviltforliket (2011).

For å nå denne målsettingen er det lagt vekt på at forvaltningen av rovvilt skal være differensiert, det vil si at hensynet til rovvilt og beitebruk/andre utmarksinteresser vektlegges forskjellig i ulike områder. Dette innebærer at bruken av ulike tiltak og virkemidler må legges opp på en måte som så langt det er mulig differensierer mellom de ulike interessene i ulike geografiske områder. Nasjonalt er dette fulgt opp ved å fordele måltallene for antall ynglinger til ulike regioner, avgrense et område i landet hvor det ønskes familiegrupper av ulv (region 4 og 5) og fastsette deler landet av hvor det ikke er ønskelig med etablering av ynglende bestander av noen av de fire store rovviltartene (region 1 Vestlandet).

Regjeringen la i mars 2016 fram en stortingsmelding om forvaltning av ulv – Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur. Meldingen ble behandlet i Stortinget 6. juni samme år med grunnlag i Innst. 330 S (2015-2016). Vedtak om endringer i ulvesonens utstrekning og bestandsmålet for ulv ble fulgt opp av Klima- og miljødepartementet med endringer i rovviltforskriften og kommentarene til forskriften. Endringene berører ikke rovviltregion 7 direkte.

Hjemmelsgrunnlag

Det er naturmangfoldloven, og dels viltloven, som er det juridiske hjemmelsgrunnlaget for rovviltforvaltningen. Etter naturmangfoldlovens formålsparagraf skal «... *naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.*».

Naturmangfoldloven åpner for at fredet vilt kan felles i spesielle tilfeller. Naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper (lovens §§ 8-12) skal legges til grunn som retningslinjer ved alle vedtak nemnda gjør som berører natur. Lovens §§ 4 og 5 om forvaltningsmål legger rammer for skjønnsutøvelsen og det kan ikke fattes vedtak som gjør at forvaltningsmålene ikke kan

nås. § 14 (vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser) i naturmangfoldloven vil i mange tilfeller også bli vektlagt når nemnda fatter sine vedtak.

Distrikts- og landbrukspolitisk bakgrunn

Bosettingen her i landet har alltid vært spredt, basert på utnytting av lokale ressurser. Det har vært og er fremdeles et overordnet mål i distrikts- og regionalpolitikken å holde oppe hovedtrekkene i bosettingsmønsteret på samme tid som det skal vektlegges å utvikle robuste regioner i alle deler av landet. Dette understrekes også i St.meld. nr. 25 (2004 - 2005) *Om regionalpolitikken*, der et livskraftig landbruk fremdeles tillegges stor betydning for å kunne nå denne målsettingen. Her trekkes også hensynet til ønske om å ta vare på et variert landskapsbilde med kulturlandskapsverdier inn.

St. meld. nr. 14 (1976-1977) *Om landbrukspolitikken* ga i sin tid et løft for distriktslandbruket. Produktive arealer i distriktene (grovfor- og utmarksarealer) ble gitt lønnsomme rammebetingelser og dermed dannet grunnlag for utviklingen av et sterkt husdyrhold i mange distrikter.

Et husdyrhold basert på utnytting av utmarksbeite er en svært viktig del av landbruket her til lands. Dette har blitt understreket av Stortinget i ulike sammenhenger, seinest i St.prp. nr. 8 (1992 - 93) *Landbruk i utvikling*. Her ble det vektlagt å bevare, utvikle og bruke de ressurser som finnes i bygdesamfunnet, inkludert beiteressursene i utmarka. Også etter Stortingets behandling av St. meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk land-bruk og matproduksjon* skal det legges til grunn en ansvarlig aktiv utnytting av landbrukets produksjonsgrunnlag i alle deler av landet.

Den framtidige landbruks- og matpolitikken ble presentert for Stortinget i 2012 gjennom Landbruksmeldingen (St. meld. nr. 9 (2011-2012)). Det overordnede målet er "landbruk over hele landet". Det legges til grunn at matproduksjonen skal øke med 20 % over 20 år og med vekt på bruk av nasjonale ressurser som blant annet utmarksbeite.

Dyrevelferd

Gjeldende dyrevelferdslov trådte i kraft 1. januar 2010. Der er det lovfestet at dyr har egenverdi. Ot.prp.nr. 15 (2008 - 2009) *Om lov om dyrevelferd* tydeliggjør dyreholders plikt til å beskytte dyr mot rovvilt og slår fast at det er store utfordringer knyttet til utmarksbeite av tamrein/husdyr og fredet rovvilt. De dyrevelferdsmessige utfordringene i forbindelse med rovviltforvaltningen omtales i *Stortingsmelding nr. 12 (2002 - 2003)* om dyrehold og dyrevelferd, og i forarbeidene til ny lov om dyrevelferd. Bakgrunnen er økningen i tapet av sau og tamrein på beite de siste tiårene.

I forarbeidene til ny lov om dyrevelferd vises det til at rovvilt utgjør den største enkeltårsaken til tap av sau på beite. Tilsvarende oppgis rovviltskader å utgjøre en viktig årsak til tap i reindrifta. Det pekes spesielt på at det dyrevelferdsmessige problemet er de store lidelsene som følger av skader, sykdom eller rovdyrangrep. Når rovvilt møter beitedyr, skjer det ofte at dyr blir skadet. Under rovdyrangrep kan også mor og avkom bli skremt slik at de kommer fra hverandre. Om lam blir drept er morsøya mer utsatt for å få jurbetennelse.

Det pekes likevel på at beite i utmark er et vesentlig velferdsgode for dyrene og at et visst skade- og tapsomfang må påregnes ved beiting i utmark. Det gjelder å finne den riktige balansen mellom beitebruk og hva som kan aksepteres av lidelse på beite. Mattilsynet anser at et tap opp mot 4 % er akseptabelt ut fra et dyrevelferdsaspekt.

Lov om dyrevelferd med tilhørende forskrifter pålegger dyreholder plikt til å sørge for at dyrene får godt tilsyn og stell, samtidig som det gis nødvendig beskyttelse mot skade, sykdom, parasitter, rovvilt og andre farer.

Mattilsynet tar utgangspunkt i at det skal tas hensyn til Dyrevelferdslovens bestemmelser i all forvaltning. Det grunnleggende kravet i Dyrevelferdsloven er at dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger. Beitedrift innebærer risiko for lidelse for enkeltdyr, likevel regner en med at dette oppveies av at dyrene får anledning til å utøve naturlig adferd. Tap på beite er alltid forbundet med lidelse, uansett årsak til tapene.

Hensynet til dyrevelferd er det samme uansett hvilken status et område har, men virkemidlene er ulike og muligheten til å gi beitedyr beskyttelse vil være vesentlig bedre i prioriterte beiteområder. Rovviltforliket slår fast at det er beitenæringen som må tilpasses forekomsten av rovvilt innenfor yngleområdene. Det kan medføre begrensninger i beitebruken i slike områder, dersom dyrevelferden ikke kan ivaretas med andre tiltak.

Prinsippene som legges til grunn for forvaltningsplanen må være rettet inn mot minst mulig lidelse for beitedyr.

Selv om tapstall i seg selv ikke er et mål for lidelse, er det en indikator for risiko. Tapsprosent regnes i denne sammenheng på besetningsnivå, og som gjennomsnitt over de siste tre år. Mattilsynet mener at for sau vil et totaltap under 4 % på besetningsnivå ligge innenfor det akseptable, men det forutsettes at det arbeides for å redusere tapene så mye som mulig. Totaltap på besetningsnivå fra 4 til 10 % er en indikasjon på at dyrevelferdslovens forventninger ikke er oppfylt i forhold til akseptabelt beitebruk. Ved slike tap forventes det at forebyggende tiltak planlegges og gjennomføres. Totaltap på besetningsnivå over 10 % over flere år er i utgangspunktet uakseptabelt dyrevelferdsmessig sett. Sau skal i utgangspunktet ikke slippes i slike områder uten at effektive risikoreduserende tiltak iverksettes.

Det mest effektive tiltaket for å forebygge lidelse forbundet med tap til rovvilt er å skille beitedyr og rovvilt i tid og rom. Den todelte målsetningen i rovviltpolitikken er vanskelig å forene med dette tiltaket. For sau er det likevel mulig å tilnærme seg en slik situasjon over tid, mens det for tamrein er vanskelig å se for seg en slik løsning.

Oppbyggingen av rovviltbestanden gjennom den fastsatte rovviltpolitikken gir i mange områder økte utfordringer med å beskytte dyr for farer i forbindelse med beitedrift. Beitedyr skal beskyttes mot rovvilt når det er nødvendig og mulig. De politiske føringene for forvaltningen av rovvilt og beitedyr tilsier at forvaltningen skal gjennomføres på en slik måte at tapene av beitedyr reduseres mest mulig gjennom forebyggende tiltak, omstilling og bestandsregulering, jmf. Rovviltforliket (2011). Beiterestriksjoner kan være aktuelt. Økt satsing på forebyggende og konfliktreduserende tiltak omfatter også tyngre tiltak som flytting av besetninger og beitelag til mindre rovviltutsatte beiteområder, inngjerding av beiteområder og omstilling til annen drift i de områdene der det er størst konflikter mellom rovvilt og beitedyr. Det legges stor vekt på å ha god samhandling mellom rovviltforvaltningen, Mattilsynet og beitebruksnæringen.

Reindriftspolitisk bakgrunn

Reindrifta er antakelig den eneste næringa i Europa som har beholdt den nomadiske bruken av områdene. Selv om reindriftssamene er bofaste, bruker reinen ulike områder, og den flyttes mellom sesongbeiter og internt i de ulike bruksområdene. Reindrifta er også den eneste urfolksnæringa i Norge og Europa på grunn av den sterke tilknytningen som samisk kultur, språk, livsform, identitet og samfunnsliv har til reindrifta.

Gjennom lover og internasjonale regler er Norge forpliktet til å sikre grunnlaget for samisk kultur. Dette er formulert gjennom nasjonal lovgivning i bl.a. grunnloven, menneskerettsloven, plan- og bygningsloven og andre lover.

I reindriftslovens formålsparagraf (§1) blir det slått fast at loven skal legge til rette for «en økologisk, økonomisk og bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane

til gagn for reindrifsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig». Det framgår videre at «Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv». Loven slår også fast at det å sikre reindriften arealer, er en forpliktelse som påhviler både innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene. I reindriftslovens § 3 framgår det at «Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter». Reindriftpolitikken må derfor ses i en større samepolitisk og urfolkpolitisk sammenheng.

Samtidig er reindrift en næring som påvirkes gjennom andre lover og regler, og gjennom økonomiske virkemidler over reindriftsavtalen. Målet om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft i reindriften, skal være byggesteinen i den politikken som føres.

Reindriften er en arealavhengig næring og bruker store beiteområder gjennom hele året. Mye av dette er områder som ellers ikke kan brukes til annen matproduksjon. På den måten bidrar også reindriften til å oppnå målene i den framtidige landbruks- og matpolitikken (St. meld. nr. 9 (2011-2012)).

Bærekrafta i reindriften påvirkes også av mange ytre rammer, og ikke bare av politikk. Dette skyldes at reindriften bruker tilgjengelige beiteområder gjennom hele året og til ulike årstider. Naturgitte forhold som klima, beite kvalitet, beiteforhold og topografi vil alltid sette rammer for reindriften bruk. Tilgangen på arealer er også påvirket av den samfunnsmessige utviklinga. Det betyr at reindriften påvirkes av arealinngrep, infrastruktur og bruk fra andre. I korte trekk fører dette til at reindriften stadig taper tilgjengelige beitearealer uten at nye arealer tilføres. Det medfører også vanskeligere driftsforhold som har arbeidsmessige og økonomiske konsekvenser for den enkelte reineier.

I tillegg vil rovviltpolitikken påvirke reindriften. Rovviltaktiviteten setter begrensninger for reindriften gjennom tap, mindre slakteuttak, dårligere avlsarbeid, driftsendringer, bruk av andre områder for å redusere rovvilttap, osv. Dette har økonomiske konsekvenser. I tillegg har det konsekvenser for reindriften økologiske og kulturelle bærekraft over tid. Det er i dette grenselandet mellom de nasjonale og internasjonale forpliktelsene overfor samisk reindrift og internasjonale forpliktelser for artsbevaring, at forvaltningsplanen for rovvilt skal utarbeides.

For reindriften vil en aktiv rovviltforvaltning med klare forvaltningsprinsipper og byrdefordeling, gi mer forutsigbarhet. Hvordan dette blir fulgt opp i praksis, er derfor helt avgjørende for reindriften tillit til forvaltningssystemet. Det er også viktig at forvaltningen fremmer en målrettet bruk av tapsforebyggende tiltak (FKT-midler), spesielt til de meste rovviltbelastede reinbeitedistriktene.