



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

St.meld. nr. 15

(2003–2004)

Rovvilt i norsk natur

Innhold

1	Sammendrag med anbefalinger .	7	3.5	Fylkesvise forvaltningsplaner	
1.1	Nærmere om regjeringens forslag ..	9		for store rovdyr	37
1.2	Økonomiske og administrative		3.5.1	Status og innhold i planene.....	37
	konsekvenser	10	3.5.2	Departementets vurdering av de	
1.3	Nærmere om meldingens			fylkesvise forvaltningsplanene	38
	oppbygging	11	3.6	Dagens ordning med erstatning	
				og skadedokumentasjon	38
2	Mandat fra Stortinget og		3.6.1	Erstatning for husdyr	38
	organisering av arbeidet	13	3.6.2	Erstatning for tamrein	39
			3.6.3	Skadedokumentasjon	41
3	Erfaringer med dagens		3.6.4	Alternativer til dagens	
	forvaltning av rovvilt.....	15		erstatningsordning.....	42
3.1	Mål, overvåking og status for		3.6.5	Departementets vurdering av	
	rovviltbestandene.....	15		dagens erstatningssystem.....	45
3.1.1	Gjeldende mål for de enkelte		3.7	Utvikling i tap og konflikter	
	rovviltarter	15		i forhold til husdyr og reindrift ...	46
3.1.2	Nasjonalt overvåkingsprogram		3.7.1	Utvikling i tap av husdyr	46
	for store rovdyr.....	16	3.7.2	Utvikling i tap av tamrein	49
3.1.3	Bestandsstatus og		3.7.3	Departementets vurdering av	
	bestandsutvikling.....	18		dagens tap av husdyr og tamrein	
3.1.4	Departementets vurdering av			grunnet rovvilt	52
	bestandsstatus	21	3.8	Forebyggende tiltak	
3.2	Viltloven og felling av rovvilt.....	21		og omstillingstiltak	52
3.2.1	Viltlovens bestemmelser om		3.8.1	Forebyggende tiltak mot	
	felling av rovvilt	22		rovviltskader.....	52
3.2.2	Forskrifter om forvaltning av rovvilt	22	3.8.2	Evaluerings av tiltak i fylkene	53
3.2.3	Forvaltningspraksis	23	3.8.3	Arbeidsgrupper for fremtidsrettet	
3.2.4	Departementets vurdering av			sauehold og reindrift	
	felling og jakt som konflikt-		3.8.4	i rovviltområder	53
	dempende tiltak	26	3.8.5	Andre utredninger.....	54
3.3	Rovvilt og lokalsamfunn	26	3.8.6	Omstillingstiltak.....	55
3.3.1	Holdninger og frykt.....	26		Departementets vurdering av	
3.3.2	Befolkningens syn på rovvilt i fire			forebyggende tiltak	
	berørte kommuner.....	26		og omstillingstiltak	57
3.3.3	Rovviltkonflikter i andre		3.9	Forvaltningsorganene – oppgaver	
	europaiske land	27		og ansvarsdeling	58
3.3.4	Spesielle prosjekter rettet mot		3.9.1	Miljøverndepartementet	
	lokalsamfunn	27		og Landbruksdepartementet	58
3.3.5	Inkluderende og åpen forvaltning .	29	3.9.2	Direktoratet for naturforvaltning ..	58
3.3.6	Informasjonstiltak	29	3.9.3	Reindriftsforvaltningen	58
3.3.7	Departementets vurdering av tiltak		3.9.4	Mattilsynet	59
	rettet mot lokalsamfunn	30	3.9.5	Statens naturoppsyn	59
3.4	Utviklingen av en geografisk		3.9.6	Fylkesmannen	60
	differensiert forvaltning.....	30	3.9.7	Kommunen.....	61
3.4.1	Kjerneområder for bjørn og jerv...	31	3.9.8	Jervnemnder og gaupenemnder ..	61
3.4.2	Forvaltningsområde for ulv		3.9.9	Fylkesvise rovviltutvalg.....	62
	i Sør-Norge	31	3.9.10	Det sentrale rovviltutvalget	63
3.4.3	Departementets erfaringer med		3.9.11	Departementets vurdering av	
	geografisk differensiert forvaltning	36		dagens organisering	64

3.10	Forskning og utredning om rovvilt	64	5.3	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	86
3.10.1	Departementets vurdering av FoU innenfor rovviltforvaltningen	65	5.3.1	Sentrale rammebetingelser	87
3.11	Utvikling i sauehold og reindrift i områder med rovvilt	65	5.3.2	Departementets vurdering av ILO-konvensjonen og norsk rovviltforvaltning	87
3.11.1	Utviklingen i landet og i fylkene samlet	65	5.4	Konvensjonen om biologisk mangfold	87
3.11.2	Departementets vurderinger av utviklingen i saueholdet i rovviltområder	67	5.4.1	Sentrale rammebetingelser	87
3.11.3	Generelle virkemidler rettet mot saueholdet	67	5.4.2	Departementets vurdering av konvensjonen om biologisk mangfold og norsk rovviltforvaltning	88
3.11.4	Departementets vurderinger av de samlede virkemidler i bufeholdet i rovviltområder	71	5.5	Habitatdirektivet	88
3.11.5	Utviklingen i reindriften	72	5.5.1	Sentrale rammebetingelser	88
3.11.6	Generelle virkemidler overfor reindriftsnæringen	73	5.5.2	Departementets vurdering av Habitatdirektivet og norsk rovviltforvaltning	88
3.11.7	Departementets vurdering av rovvilt og reindrift	75	5.6	Europarådets dyreholdskonvensjon	89
3.12	Kulturlandskap, beiting, biologisk mangfold og rovvilt	75	5.7	Nordisk samarbeid om rovviltspørsmål	89
3.13	Rovvilt og jaktinteresser	75	5.7.1	Administrativt samarbeid mellom forvaltningsmyndighetene	90
3.13.1	Virksomheter på hjorteviltbestandene	76	5.7.2	Nordisk ministerråd	90
3.13.2	Avbøtende tiltak	76	5.7.3	Samarbeid om forskning	90
3.13.3	Departementets vurdering av rovvilt og jaktinteresser	77	5.7.4	Nordkalottgruppen	90
3.14	Omfang og utvikling i ulovlig jakt på rovvilt	77	5.7.5	Felles prinsippdokument om forvaltningsstrategier for ulv	90
3.14.1	Konsekvenser av uttak av dyr i små bestander	78	6	Nye mål og virkemidler i rovviltpolitikken	91
3.14.2	Straffereaksjoner	79	6.1	Forvaltningsregioner, regionale rovviltneemnder og regionale bestandsmål	91
3.14.3	Departementets vurdering av illegal jakt på rovvilt	79	6.1.1	Nye forvaltningsregioner	92
4	Utbredelse av rovvilt i Europa	80	6.1.2	Regionale rovviltneemnder	94
4.1	Rovvilt i Sverige	81	6.1.3	Organisering av ansvar ved jakt og felling av rovvilt	95
5	Internasjonale avtaler og samarbeid	83	6.1.4	Prinsipper for felling av rovdyr i hver region	96
5.1	Bernkonvensjonen	83	6.1.5	Nasjonale bestandsmål for den enkelte region	98
5.1.1	Sentrale rammebetingelser	83	6.1.6	Nasjonale mål for de enkelte rovviltarter	114
5.1.2	Samarbeid under Bern-konvensjonen	83	6.2	Bestandsovervåking	116
5.1.3	Departementets vurdering av Bern-konvensjonen og norsk rovviltforvaltning	84	6.3	Endringer i fellingsregimene	117
5.2	Artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter	85	6.3.1	Jaktformer som sikrer bred deltagelse av lokale jegere	117
5.2.1	Sentrale rammebetingelser	85	6.3.2	Skadefelling	118
5.2.2	Departementets vurdering av FNs artikkel 27 og norsk rovviltforvaltning	86	6.3.3	Særlige fellingsoppdrag	119
			6.3.4	Kompensasjon til lokale fellingslag	120
			6.4	Andre organer for medvirkning i forvaltningen	120

6.4.1	Kontaktutvalg for rovvilt- forvaltning.	120	6.8.1	Praktisk samarbeid om oppgaver.	128
6.4.2	Avvikling av fylkesvise partssammensatte rovviltutvalg ..	121	6.8.2	Konfliktdempende tiltak	129
6.4.3	Avvikling av jervenemnder og gaupenemnder	121	6.9	Jaktrettshavere og jegere	129
6.5	Kulturlandskap, beiting, biologisk mangfold og rovvilt	121	6.10	Illegal jakt på rovvilt.	129
6.6	Dyrehold og dyrevelferd	121	6.11	Forskning og utredning om rovvilt	130
6.7	Næringsrettede virkemidler i områder med rovvilt	122	6.12	Nordisk og internasjonalt samarbeid	131
6.7.1	Virkemidler rettet mot husdyr ...	122	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	132
6.7.2	Virkemidler rettet mot reindrift ..	125	Vedlegg		
6.8	Rovvilt og samfunn – konfliktdempende tiltak og kommunikasjon.	128	1	Rapporter og utredninger knyttet til arbeidet med meldingen.	133



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

St.meld. nr. 15

(2003–2004)

Rovvilt i norsk natur

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 12. desember 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Sammendrag med anbefalinger

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 110 (2000–2001) 25. januar 2001 ba Stortinget regjeringen legge frem en ny stortingsmelding om rovviltforvaltningen, senest innen utgangen av 2003. Det ble forutsatt at meldingen skulle bygge på internasjonale miljøkonvensjoner og hovedlinjene i rovviltpolitikken. Innenfor denne ramme foreslår regjeringen nye grep for å endre deler av dagens rovviltforvaltning. Samtidig har det gjennom prosessen med utarbeiding av meldingen vist seg at mange elementer i dagens forvaltning forsvarer sin plass i en ny og mer helhetlig rovviltpolitikk.

I tilknytning til arbeidet med stortingsmeldingen er det lagt betydelig vekt på å få frem et godt beslutningsunderlag. Til sammen er det utarbeidet over 30 fagrapporter og utredninger i regi av forskningsinstitusjoner og fagmiljøer (se vedlegg 1). Resultatene fra disse rapportene er bearbeidet videre i egne arbeidsgrupper og utvalg satt sammen av berørte parter og ressurspersoner. I tillegg har både organisasjoner og enkeltpersoner kunnet gi innspill til Miljøverndepartementet gjennom hele prosessen. Både bakgrunnsmateriale, fagrapporter og innspill fra organisasjoner og andre er tilgjengelige på en egen nettside i regi av Miljøverndepartementet (www.rovviltmelding.no).

Meldingen omfatter rovviltartene gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Regjeringen vil i hovedsak opprettholde dagens bestander av jerv og ulv i Norge. For bjørn innføres etappemål for bestanden i deler av landet for å gi tid og muligheter til nødvendige tilpasninger. Bestanden av gaupe er siden 1996 redusert med rundt 35 %, fra en minimum totalbestand på om lag 370–410 individer til 250–270 individer før kvotejakten i 2003. Regjeringen legger i meldingen opp til en viss økning av forekomsten av gaupe slik at det fortsatt kan sikres en sammenhengende bestand i Norge. Konkret innebærer dette nasjonale mål om minimum 65 årlige ynglinger av gaupe, 42 årlige ynglinger av jerv, 20 årlige ynglinger av bjørn, opprettholdelse av dagens målsetting om noen årlige ynglinger av ulv i Norge, og en forekomst av kongeørn minimum på dagens 850–1200 hekkende par.

Rovviltbestandene i Europa ble i forrige århundre hardt beskattet. Ulv ble tidlig utryddet i det meste av Nord- og Vest-Europa. Gaupe ble utryddet i hele Vest-Europa, og jerv ble redusert til små restbestander i det nordlige Fennoskandia. Bjørn overlevde kun i Sverige og i noen svært små områder ellers i Europa. Som følge av en gradvis innføring av mer restriktive fellingsregimer, vern og reintroduksjon, er de fleste europeiske populasjo-



Figur 1.1 Kongeørn portrett (*Aquila chrysaetos*). Kongeørn skal fremover omfattes av det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt.

Foto: Baard Næss/NN/Samfoto

ner i dag stabile eller i vekst. I tillegg har naturlig innvandring skjedd i en rekke områder.

De rovviltartene som finnes i Norge er alle i større eller mindre grad felles bestander med Sverige. Svensk rovviltforvaltning har derfor en stor betydning for den samlede forekomsten av rovvilt i Skandinavia. Regjeringen har utformet de nasjonale målene i forståelsen av at deler av rovviltbestandene har en sammenhengende utbredelse på tvers av grensene til våre naboland. Det er disse sammenhengende bestander som i første rekke må legges til grunn når en skal vurdere de ulike bestandenes levedyktighet på lang sikt.

Det legges opp til at den fremtidige forvaltningen av rovvilt baseres på nye og store forvaltningsregioner for flere rovviltarter. Dette må ses i sammenheng med at rovviltartene har store leveområder. Både kommunegrenser og fylkesgrenser gir for sterke begrensninger i muligheten til å sikre en bærekraftig forvaltning av rovvilt som samtidig kan avveie og balansere hensynet til ulike konflikter på en helhetlig måte. For å sikre at lokale og regionale prioriteringer blir en integrert del av forvaltningen samtidig som det nasjonale ansvaret for levedyktige bestander av rovvilt blir ivaretatt, har regjeringen fastsatt nasjonale minimumstall for årlige ynglinger av hver art i den enkelte region. De nasjonale bestandmålene for de enkelte regioner er et resultat av grundige vurderinger både knyttet til dagens utbredelse og fremtidige gode leveområder for de ulike artene, og til konfliktene artene kan skape. Det er i denne sammenheng lagt stor vekt på hensynet til å sikre sammenhengende rovviltbestander på tvers av regiongrenser og landegrenser, ettersom dette gir en større robusthet for overlevelse både på kort og lengre sikt.

Regjeringen vil erstatte dagens fylkesvise rovviltutvalg og dagens jervenemnder og gaupenemnder med en *rovviltneemd* for hver region. Disse nemndene vil i samarbeid med berørte parter utarbeide en forvaltningsplan for rovvilt i sin region. Det er høstet flere positive erfaringer med et partsammensatt sentralt rovviltutvalg. Det legges opp til en videreføring av et slikt partsammensatt organ på sentralt nivå gjennom å opprette et *kontaktutvalg for rovviltforvaltning*. Det legges opp til at utvalgets sammensetning balanseres bedre gjennom at interesser knyttet til samisk reindrift styrkes, og ved at både miljøorganisasjoner og forskning får en bredere representasjon. Som en følge av de foreslåtte endringene i rovviltforvaltningen foreslås også å oppheve dagens forvaltningsområde for ulv og dagens fem kjerneområder for bjørn.

Regjeringen vil stimulere til en økt alminneliggjøring av forvaltningen av rovvilt gjennom en økt regional deltagelse i beslutninger som berører lokalsamfunn, og gjennom en økt adgang til lisensjakt også på bjørn og ulv når bestandssituasjonen tilsier dette. Det er i Norge i løpet av de siste 10 årene til sammen felt 809 gauper gjennom kvotejakt, 156 jerv gjennom lisensjakt, og henholdsvis 9 gauper, 76 jerv, 15 bjørn, 16 ulv og 5 kongeørn gjennom skadefelling.

For bedre å ivareta hensynet til dyrevelferden til husdyr og tamrein i utmark, vil regjeringen begrense dagens utbredelse av rovvilt noe, og søke å tilpasse saueholdet der det skal være faste forekomster av rovvilt. Det settes således ikke egne nasjonale mål om forekomst av gaupe og jerv i det viktigste området for samisk reindrift i Finnmark. Videre legges det opp til en avgrensning av området med fast forekomst av ulv slik at familiegrupper og



Figur 1.2 Jervunge i snøskavl (*Gulo gulo*). Det er i de siste 10 årene felt til sammen 156 jerv gjennom lisensjakt.

Foto: Tom Schandy/NN/Samfoto

revirmarkerende par av ulv primært skal aksepteres i områder øst for Glomma og sør for kommunene Alvdal, Tynset, Tolga og Os, samt utenfor det samiske tamreinområdet. For Vest-Norge settes fortsatt ikke nasjonale mål for yngling av rovvilt, med unntak av kongeørn der bestanden forutsettes opprettholdt minst på dagens nivå.

Fjorten prosent av driftsenhetene med sau søkte i 2003 om erstatninger grunnet tap av sau til rovvilt. Det vil fremover bli lagt økt vekt på varige driftstilpasninger eller omlegginger i saueholdet på de driftsenhetene og i de områdene der det skal være faste bestander av rovvilt. Slike driftstilpasninger vil bli stimulert både gjennom de ordinære landbrukspolitiske virkemidlene, gjennom egne midler til forebyggende tiltak og gjennom endringer i erstatningsordningen for rovvilt. For reindriften finnes få tapsreducerende tiltak og driftstilpasninger som ikke kommer i konflikt med næringens tradisjonelle driftsmønster og metoder.

Gode bestandsdata er avgjørende for rovviltforvaltningen. Det legges opp til en videreføring av hovedelementene i dagens nasjonale bestandsovervåkingsprogram for rovvilt. Programmet skal omfatte artene gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Bestandsovervåkingsprogrammet er i stadig utvikling, blant annet ved at det de siste årene er supplert med viktige DNA-analyser. I tillegg vil nye registreringer supplere tidligere kunnskap, slik at det gradvis bygges opp en solid kunnskapsbase som bør oppnå en økt lokal aksept. Denne kunnskapen vil i sin helhet bli gjort tilgjengelig for allmennheten gjennom egne nettsider. Også hovedelementene i dagens skadedokumentasjon i regi av Statens naturoppsyn (SNO) vil bli videreført. Både bestandsovervåkingsprogrammet og skadedokumentasjonssystemet vil være sentrale elementer i et nytt erstatningssystem for sau og tamrein som blir tatt av rovvilt. Både når det gjelder bestandsovervåking og skadedokumentasjon er det et siktemål å øke den lokale deltagelsen. For å bidra til en kvalitetssikring av både metoder og resultater innen bestandsovervåkingen, vil departementet nedsette et eget *fagråd* med eksperter på internasjonalt nivå.

1.1 Nærmere om regjeringens forslag

Regjeringen har valgt å dele landet i seks rovviltregioner som er gitt betegnelsene Vest-Norge, Sør-Norge, Øst-Norge, Midt-Norge, Nord-Norge og Finnmark. For flere detaljer knyttet til regioninndelingen vises til kapittel 6.1.1.

En forvaltningsregion er en administrativ geografisk enhet med felles styring og nasjonale målsettinger for bevaring av den enkelte rovviltart. Disse nasjonale minimumsmålene for hver region er gjengitt i kapittel 6.1.5. Innenfor den enkelte region kan rovviltnemnden foreta en nærmere geografisk differensiering av den enkelte rovviltbestand ut fra konfliktnivå med ulike interesser. En forvaltningsregion er derfor ikke ensbetydende med ønsket utbredelse av den enkelte rovviltart. Når det gjelder utbredelsen av ulv har regjeringen fastsatt grenser for utbredelse av denne arten innenfor én region. For gaupe, jerv og bjørn kan den regionale rovviltnemnden selv foreta en slik avgrensning av utbredelsen av den enkelte art innenfor de nasjonale mål og føringer som er gitt for regionen. Rovviltnemndens samlede vurderinger og prioriteringer skal foretas i samråd med berørte interesser i vedkommende region. De samlede prioriteringer skal nedfelles i en regional forvaltningsplan for rovvilt i hver region.

Det legges opp til en forenkling av dagens organisering av ansvaret for jakt og felling av rovvilt gjennom kvotejakt, lisensjakt og skadefelling. Dette ansvaret er i dag delt mellom Direktoratet for naturforvaltning, jervenemnder, gaupenemnder, fylkesmenn og i enkelttilfeller kommuner.

Hovedansvaret for jakt og felling av gaupe, jerv og bjørn innenfor en region legges til den regionale rovviltnemnden. Det forutsettes at forvaltningen av disse artene gjennom kvotejakt, lisensjakt og skadefelling skjer over de minimumsmål som er fastsatt for hver region, og i tråd med viltloven med forskrifter samt øvrige føringer gitt av nasjonale myndigheter. Ut fra erfaringene med ulike forsøksordninger i perioden siden forrige rovviltmelding i 1997 mener regjeringen at rovviltnemndene bør oppnevnes etter allmennpolitiske prinsipper. Dette vil sikre at nemnden får en representativ sammensetning. Det legges opp til at berørte fylkeskommuner i hver region velger ut representanter til rovviltnemndene direkte fra fylkesutvalget/fylkesutvalgene. Det vil være naturlig at det ved oppnevningen av nemnder for regionene Øst-Norge, Midt-Norge, Nord-Norge og Finnmark også blir tatt hensyn til samiske interesser gjennom at et medlem av nemnden oppnevnes i samråd med Sametinget. Det legges til grunn at Miljøverndepartementet som overordnet viltorgan forestår den endelige oppnevningen av nemndene.

Fylkesmannen vil som i dag være den utøvende myndighet i forhold til konkrete fellingsvedtak innenfor de rammer som rovviltnemnden setter. Fylkesmannen skal også administrere ordningen med kvotejakt og lisensjakt innenfor de rammer

som rovviltnemnden setter. Videre vil fylkesmannen som i dag ha ansvaret for å iverksette eventuell skadefelling av kongeørn etter egen forskrift. Fylkesmannen vil fortsatt kunne delegerer sin myndighet til å iverksette betingede skadefellingstillatelser til utvalgte kommuner. Klage på vedtak fattet av en kommune behandles hos fylkesmannen. I tillegg vil en fylkesmann i hver region, utpekt av Direktoratet for naturforvaltning, være sekretariat for den regionale nemnden. Fylkesmannen vil fortsatt være erstatningsmyndighet og dessuten ha et særlig ansvar for å samordne de regionale virkemidlene innenfor landbruksforvaltningen og miljøforvaltningen rettet mot næringstilpasninger for å hindre tap og skader grunnet rovvilt. Det vil særlig bli lagt til rette for at regionale landbrukspolitiske virkemidler også skal omfatte nødvendige driftstilpasninger knyttet til den nasjonale rovviltpolitikken på linje med andre rammebetingelser som gjør det nødvendig å foreta driftstilpasninger og omlegginger i landbruket. Særlig vil dette gjelde investeringsmidler gjennom dagens BU-ordning (midler til bygdeutvikling) i landbruket, investeringsmidler gjennom ordningen «organisert beitebruk», og det regionale miljøprogrammet i landbruket.

Direktoratet for naturforvaltning vil være klageinstans for vedtak om kvotejakt og lisensjakt og vedtak om betingede skadefellingskvoter fattet av den enkelte regionale rovviltnemnd. Direktoratet vil også være klageinstans i forhold til de vedtak fylkesmannen fatter om skadefelling og erstatninger. I tillegg vil direktoratet ha hovedansvaret for vedtak om betinget skadefellingskvote for ulv og lisensjakt for ulv. Det forutsettes at slike vedtak gjennomføres i samråd med den respektive rovviltnemnd. Direktoratet skal også gi en vurdering og uttalelse til forslag til regionale forvaltningsplaner



Figur 1.3 Ulv portrett (*Canis lupus*). Det vil bli innført lisensjakt på ulv når bestandsnivået tillater dette.

Foto: Pål Hermansen/NN/Samfoto

for rovvilt. I tillegg vil direktoratet ha ansvaret for tildeling av midler til forebyggende tiltak til den enkelte region.

Mattilsynet har overordnet ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelser etter dyrevernloven følges. Innenfor Mattilsynet har dyrevernemndene et selvstendig ansvar for å føre tilsyn og fatte vedtak etter loven.

Erstatningsretten knyttet til tap av husdyr og tamrein sikrer dyreeiere en full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr eller tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. I dag utbetales erstatning med utgangspunkt i faktisk dokumenterte tap eller ut fra en skjønnsmessig vurdering gjort av fylkesmannen. For sau utgjør det dokumenterte tapet i størrelsesorden 10 % av de samlede erstatningsutbetalingene, mens tilsvarende tall for tamrein er 5 %. For bjørn og ulv er dokumentasjonsgraden vesentlig høyere enn for gaupe og jerv. Regjeringen vil videreføre den lovfestede retten for dyreeier til full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr eller tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Innenfor disse rammene ønsker regjeringen å stimulere til en bedre dyrevelferd gjennom en deling av erstatningsutbetalingen i to ulike komponenter. Den første er en videreføring av dagens fulle erstatning for tap og følgekostnader knyttet til faktisk dokumenterte tap undersøkt i felt av Statens naturoppsyn (SNO). Den andre komponenten er knyttet til en erstatning for risikoen ved å ha husdyr eller tamrein i områder med rovvilt. Denne komponenten vil bli beregnet som en gjennomsnittlig erstatning pr. husdyr eller tamrein utbetalt til den enkelte driftsenhet med utgangspunkt i dokumenterte opplysninger om forekomsten av rovvilt i et område og forventet gjennomsnittlig skade som den enkelte rovviltart vil påføre husdyr og tamrein. For at erstatningsordningen i reindriften ikke skal stimulere til et høyere reintall, vil det bli satt klare betingelser for utbetaling av slik erstatning.

1.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det legges ikke opp til økte totalkostnader med rovviltforvaltningen i meldingen.

Gjennom en avgrensning av området med fast etablering av ulv i Sør-Norge og gaupe og jerv i Finnmark mener regjeringen at det fremover vil være grunnlag for reduserte tap og konflikter grunnet rovvilt. Dette underbygges også av en mer målrettet og samordnet innsats for å stimulere til varige driftstilpasninger i saueholdet som kan



Figur 1.4 Tamrein. Dyreeier vil fortsatt få full erstatning for tap eller skade på husdyr og tamrein forvoldt av rovvilt.

Foto: Tore Wuttudal/NN/Samfoto

bidra til å redusere tap og konflikter i de områdene der det skal være rovvilt i faste bestander.

En omorganisering fra dagens system med fylkesvise rovviltutvalg, jervenemnder og gaupenemnder over til regionale rovviltneemnder i seks regioner vil ikke få økonomiske konsekvenser av betydning.

1.3 Nærmere om meldingens oppbygging

Meldingen er bygget opp i 7 hovedkapitler. Etter sammendrag og mandat fra Stortinget følger i kapittel 3 en gjennomgang av ulike elementer i dagens forvaltning av rovvilt. Kapitlet omhandler dagens bestandsmåling, overvåking og status for de enkelte rovviltarter, dagens lovgivning og praksis rundt jakt og felling av rovvilt, rovvilt og lokalsamfunn og utviklingen av en geografisk differensiert forvaltning i Norge. Videre følger omtale av fylkesvise forvaltningsplaner for store rovdyr,

dagens ordninger med erstatning og skadedokumentasjon for husdyr og tamrein, utviklingen i tap og konflikter i forhold til husdyr og tamrein, forebyggende tiltak og omstillingstiltak og dagens organisering av forvaltningen av rovvilt. Til slutt i kapitlet følger en gjennomgang av forskning og utredning om rovvilt, utviklingen i sauehold og reindrift i områder med rovvilt, beiting, biologisk mangfold og rovvilt, rovvilt og jaktinteresser og omfang av ulovlig jakt på rovvilt.

I kapittel 4 følger en oversikt over utbredelsen av rovvilt i Europa og i Sverige, mens kapittel 5 gir en vurdering av internasjonale avtaler som har betydning for forvaltningen av rovvilt. I dette kapitlet drøftes Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen, artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, konvensjonen om biologisk mangfold, EUs habitatdirektiv og Europarådets dyreholdskonvensjon. I tillegg gis en oversikt over nordisk samarbeid om rovviltspørsmål.



Figur 1.5 Prosjektet «Leve med rovdyr» formidler kunnskap om rovdyrene til lokalbefolkningen i rovdyrutsatte kommuner. Her inspiseres et bjørnehi i Stor-Elvdal kommune.

Foto: Kristin Evensen Gangås, prosjektkoordinator «Leve med rovdyr».

I kapittel 6 beskrives nye mål og virkemidler i rovviltpolitikken. Kapitlet omhandler nye forvaltningsregioner, regionale rovviltnemnder og regionale bestandsmål, bestandsovervåking, endringer i fellingsregimene, organer for medvirkning i forvaltningen, næringsrettede virkemidler i områder med rovvilt (herunder ny erstatningsmodell), rovvilt og samfunn – konfliktdempende tiltak og kommunikasjon, jaktrettshavere og jegere, biologisk mangfold, dyrehold og dyrevelferd, illegal jakt på rovvilt, forskning og utredning og nordisk og internasjonalt samarbeid.

I kapittel 7 gis en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av regjeringens samlede forslag.

2 Mandat fra Stortinget og organisering av arbeidet

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 110 (2000–2001) 25. januar 2001 ba Stortinget regjeringen legge frem en ny stortingsmelding om rovdyrforvaltningen, senest innen utgangen av 2003.

I forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 113 (2000–2001) som ble behandlet sammen med Innst. S. nr. 110 (2000–2001) viser komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Venstre til at

«det har gått drøyt 3 år siden Stortinget behandlet forrige rovdryrmelding. Flertallet vil peke på at det i denne tidsperioden er igangsatt en rekke tiltak i tråd med Stortingets vedtak for å begrense skadenivået og dempe konfliktene mellom bufe og rovdyr. Disse tiltakene er av en slik karakter at de må få virke en tid før man kan trekke en konklusjon i forhold til om prinsippene i Innst. S. nr. 301 (1996–1997) er oppfylt slik Stortinget forutsatte. Flertallet finner det imidlertid naturlig at en slik evaluering og helhetlig gjennomgang av erfaringene siden 1996–1997 blir foretatt, og mener derfor at det senest innen utgangen av 2003 bør fremmes en ny stortingsmelding om rovdyrforvaltningen. Flertallet vil i denne sammenheng vise til behandlingen av Dok. nr. 8:18 (2000–2001) – om forslag fra representantene Ansgar Gabrielsen, Bjørn Hernæs og Jan Tore Sanner. Meldingen, som – i forbindelse med behandlingen av dette forslaget – foreslås fremmet for Stortinget innen utgangen av 2003, bør bygge på internasjonale miljøkonvensjoner, herunder Bern-konvensjonens forpliktelser og hovedlinjene i rovdyrpolitikken.»

Som ledd i arbeidet med meldingen har Miljøverndepartementet sett det som viktig å involvere relevante fagmiljøer og organisasjoner. Departementet har gjennom Direktoratet for naturforvaltning (DN) engasjert forskningsmiljøer som Norsk institutt for naturforskning (NINA), Planteforsk, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Universitetet i Oslo (UiO) med flere til å bidra med utredninger til meldingsarbeidet. Det er utarbeidet over 30 forskningsrapporter og utredninger. En oversikt over disse finnes i vedlegg 1.

Det ble dessuten opprettet en utvidet rådgivningsgruppe tilknyttet FoU-prosjektet «Rovvilt og Samfunn» (RoSa), som inngår i forskningsprogrammet «Landskap i endring» i regi av Norges forskningsråd. Rådgivningsgruppen har bestått av representanter fra forskningen, organisasjoner og kommuner. RoSa overleverte i februar 2003 sine fagutredninger, der rådgivningsgruppen har vært brukt aktivt blant annet til syntesearbeid omkring konfliktreducerende tiltak og til utvikling av ulike scenarier for en fremtidig rovviltforvaltning. Temaheftet «Rovvilt og Samfunn i Norge – En veileder til sameksistens i det 21. århundre» representerer rådgivningsgruppens gjennomgang av de viktigste prinsipper, utfordringer og suksesskriterier i en fremtidig rovviltforvaltning.

Forholdet til bufe og reindrift er problemstillinger som er særlig sentrale for rovviltforvaltningen. For å sikre en grundig vurdering av strategier for fremtidsrettede driftsformer i områder med rovvilt ble det nedsatt egne arbeidsgrupper/utvalg for å belyse disse temaer nærmere. *Arbeidsgruppe for fremtidsrettet sauehold i områder med rovvilt* ble oppnevnt av Miljøverndepartementet i mai 2002. Arbeidsgruppen ga anbefalinger om et fremtidsrettet sauehold i en egen rapport i november 2002. *Reindriftens Rovviltutvalg* ble oppnevnt av Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet i juni 2002. Utvalget var også et kontaktforum mellom reindriftsnæringen, reindriftsforvaltningen og miljøforvaltningen. Også dette utvalget leverte sin rapport i november 2002. Begge rapporter dannet et grunnlag for de avsluttende prosesser i regi av RoSa.

Under arbeidet med meldingen er det videre avholdt en rekke møter med berørte parter. Det har kommet inn ca. 80 høringsuttalelser fra berørte organisasjoner og flere hundre innlegg som i sin helhet er lagt ut på nettsiden www.rovviltmelding.no som ble opprettet i forbindelse med meldingsarbeidet.

Regjeringen la i desember 2002 frem St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Om dyrehold og dyrevelferd*. Meldingen peker blant annet på flere områder av rovviltpolitikken der det er viktig å øke fokus fremover for å sikre en tilpasning med mindre dyrelidelser enn i dagens situasjon. Meldingen ble behandlet i

Stortinget i mai 2003. I forbindelse med behandlingen uttalte næringskomiteen:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, vil likevel på bakgrunn av de reaksjoner som er fremkommet i høringene og at det er vanskelig å se helheten i rovdyrpolitikken, foreslå at spørsmål knyttet til rovviltforvaltning og beitedyr blir sett

i sammenheng, og at alle forhold under dette saksfeltet blir behandlet i forbindelse med den bebudede rovviltmeldingen, som er varslet av regjeringen Bondevik i løpet av høsten 2003.» (Innst. S. nr. 226 (2002–2003)).

Meldingens virkeområde er det norske fastlandet. Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene omfattes således ikke av meldingen.

3 Erfaringer med dagens forvaltning av rovvilt

3.1 Mål, overvåking og status for rovviltbestandene

3.1.1 Gjeldende mål for de enkelte rovviltarter

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning* (senere omtalt som rovviltmeldingen fra 1997) ble det fastsatt mål for de enkelte rovviltarter, jf. Innst. S. nr. 301 (1996–97).

For *gaupe* mente energi- og miljøkomiteen at det

«fremdeles skal være et mål at gaupe skal forvaltes slik at sammenhengende bestander og reproduksjon blir opprettholdt over store areal. Imidlertid må bestandstettheten kunne reguleres i forhold til skadeomfanget i de enkelte områder.»

Videre mente komiteen at det

«ikke bør etableres reproduserende gaupebestander i de mest sauerike fylkene som Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Det bør ikke være et mål å etablere en levedyktig gaupebestand i Vest-Agder. Dette bør få konsekvenser for kvotetildelingen. Aust-Agder bør således utgjøre en buffersone for gaupebestanden mot vest, der kvotene som tildeles er større enn tilveksten. Dette forutsetter en konstant overvåking av bestandssituasjonen også på sikt.

Deler av Møre og Romsdal, deler av Finnmark, Vesterålen, Lofoten og store øyer i Troms bør holdes gaupefrie.» Innst. S. nr. 301 (1996–97).

For *jerv* i *Nord-Norge* heter det i rovviltmeldingen fra 1997 at

«Departementet sitt mål er å sikre framhalden samanhengande utbreiing av jerv på Nordkalotten, og å sikre ein tettleik og reproduksjon minst på det nivået som er i dag innanfor eksisterande kjerneområde.»

Energi- og miljøkomiteen viste til at

«jervbestanden fra Nord-Trøndelag og nordover ut fra en faglig vurdering må anses som levedyktig på det bestandsnivået som er i dag.

Det er et mål å fortsatt sikre sammenhengende utbredelse av bestanden på Nordkalotten.» Innst. S. nr. 301 (1996–97).

I St.prp. nr. 1 (2001–02) *For budsjetterminen 2002* er det uttalt følgende:

«Etter departementet si vurdering er det med det verkemiddelapparatet for jerv i Nord-Noreg som finst i dag forsvarleg å forvalte jervebestanden om lag på det nivå den har i dag, samtidig som arbeidet med å redusere tap må intensiverast.»

For *jerv* i *Sør-Norge* heter det i rovviltmeldingen fra 1997:

«Innanfor det sørnorske kjerneområdet vil jerven framleis vere underlagt eit strengt vern, men departementet vil opne for bestandsregulering dersom bestanden aukar utover 8–10 registrerte ynglingar årleg. Det er ikkje noko mål å etablere reproduserande jervebestandar andre stader i den sørnorske fjellkjeda, der skadepotensialet i høve til sau er svært stort. Jerv må likevel også kunne finnast i områda austover mot den samanhengande utbreiinga av jerv på Nordkalotten.»

Flertallet i energi- og miljøkomiteen sluttet seg til dette, og pekte også på at

«for å ivareta forholdet til utveksling av individer mellom bestander på Nordkalotten og i Sør-Norge, bør lisensjakten i området mellom kjerneområdet og svenskegrensa være beskjeden.»

I forbindelse med opphevingen av det sørnorske kjerneområdet ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2001–02) sluttet Stortinget seg til følgende nye målformuleringer for jerv i Sør-Norge:

«Vidare skal jerv i Sør-Noreg forvaltast ut frå eit bestandsmål på minst 10–15 årlege ynglingar i heile Sør-Noreg. Dette vil vere tilstrekkeleg for at arta skal overleve, dersom det gjennom forvaltningen kan sikrast ei viss utveksling mellom den sør-norske bestanden og dei meir talrike populasjonane av jerv på Nordkalotten. Eit bestandsmål på minst 10–15 årlege ynglingar i heile Sør-Noreg inneber ei vidareføring av det ambisjonsnivået som er i dag for å sikre arta høve til å overleve. Eit slikt bestandsmål er

såleis ei nødvendig tilpassing som ei følgje av at ei avvikling av kjerneområdeforvaltninga vil medføre ei større geografisk utbreiing av ein liten bestand av jerv.»

For *bjørn* ble det i forkant av forrige rovviltmelding utarbeidet en demografisk levedyktighetsanalyse som viste at det ville være nødvendig med minimum 6 voksne binner i Dalarna og 8 voksne binner i Sarek dersom sjansen for utdøing i løpet av 100 år skulle være mindre enn 10 %. Ettersom de norske bjørneområdene ligger helt i utkanten av reproduksjonsområdet, var det faglige råd at tilsvarende minimumsantall på norsk side burde være 8–10 voksne binner. På bakgrunn av dette er følgende sagt om bestandsmål for bjørn i rovviltmeldingen fra 1997:

«For bjørn legg departementet til grunn at ettersom bestandane av bjørn i dei tre sørlegaste norske kjerneområda utgjør mindre delar av ein større skandinavisk bestand som er i vekst, treng ein ikkje å legge til grunn så store tryggleiksmarginar for overlevingsevne som ville vore tilfelle om dei norske delbestandane hadde vore isolerte. Vi kan difor ha eit mindre tal vaksne binner enn dei 8–10 som ville vore naudsynt ut frå ei slik betraktning. Ei vurdering av tilgjengelege leveområde opp mot dei arealkrav binnene har og næringsgrunnlaget for bjørn innanfor dei enkelte kjerneområde, tilseier vidare at det neppe er plass til eigne norske levedyktige bjørnebestandar innanfor dei avsette kjerneområda i Troms, Anarjohka og Pasvik. Departementet meiner at det må leggest til rette for etablering av ynglande binner slik at levedyktige bestandar på sikt kan sikrast i dei to kjerneområda i Nord-Trøndelag/Nordland og Hedmark. I dei tre andre kjerneområda vil talet på binner kunne utvikle seg naturleg i høve til kva områda kan bere. Etableringane må også vurderast i høve til utviklinga i skadeomfang innanfor husdyrnæringa.»

På bakgrunn av levedyktighetsanalysen er dermed den naturlige fortolkning av dette at det skal etableres ca. 6–8 voksne binner i de to sørligste kjerneområdene.

Flertallet i energi- og miljøkomiteen sa i sin merknad at

«det må legges til rette for etablering av ynglende binner slik at levedyktige bestander på sikt kan sikres innenfor kjerneområdet. Dette tilsier at bjørnen innenfor kjerneområdene fremdeles må ha et sterkt vern. Flertallet er enig i at det kan legges opp til et mindre antall voksne binner enn de 8–10 innenfor hvert område.» Innst. S. nr. 301 (1996–97).

For *ulv* står det i rovviltmeldingen fra 1997 at:

«For ulv er det eit mål å etablere reproduksjon i Noreg. Det blir her vist til norske og svenske styresmakter sitt sams arbeidsmål om å få etablert minst 8–10 familiegrupper i Sør-Skandinavia i første omgang. Inntil dette målet er nådd, må ulven underleggast eit svært strengt vern.» Videre står det at «Etter at ein har nådd det sams norsksvenske arbeidsmålet om 8–10 familiegrupper, av dei nokre i Noreg, bør ulven kunne forvaltast meir på linje med bjørn og jerv.»

Flertallet i energi- og miljøkomiteen sluttet seg til dette ved følgende formulering:

«Flertallet slutter seg til målet om å etablere reproduksjon av ulv i Norge. Norske og svenske styresmakter har et felles mål om å få etablert minst 8 til 10 familiegrupper i Sør-Skandinavia. Dette innebærer et svært strengt vern av ulven.»

Flertallet mente videre at

«det ikke bør legges til rette for etablering av ulv i områder med samisk tamreindrift.» Innst. S. nr. 301 (1996–97).

Kongeørn ble fredet etter jaktloven § 61 allerede i 1968. Utover dette er det for kongeørn så langt ikke sett som nødvendig å fastsette egne mål gjennom politiske prosesser.

3.1.2 Nasjonalt overvåkingsprogram for store rovdyr

I 2000 ble et nasjonalt overvåkingsprogram for de fire store rovdyrene gaupe, jerv, bjørn og ulv etablert. Kongeørn er i dag ikke en del av overvåkingsprogrammet. Programmet har som formål å standardisere, systematisere og koordinere overvåkingsaktiviteten på landsbasis, samt å sikre en nasjonal og enhetlig bearbeiding, sammenstilling og presentasjon av overvåkingsdata.

Årlig benyttes i størrelsesorden 5–6 mill. kr. til overvåking av artene. Direktoratet for naturforvaltning (DN) har hovedansvaret for overvåkingsprogrammet, mens ansvaret for innsamlingsmetodikk og tolkning/systematisering av data er lagt til Norsk institutt for naturforskning (NINA). Feltregistreringene gjennomføres i hovedsak av Statens naturoppsyn (SNO). I tillegg er en rekke lokale aktører involvert i registreringsarbeidet. Høgskolen i Hedmark har gjennom overvåkingsprogrammet hatt ansvaret for feltregistreringer og overvåking av stasjonære ulver (familiegrupper, par og enkelt dyr), og Norges Jeger- og Fiskerforbund

fikk gjennom overvåkingsprogrammet ansvaret for feltregistreringer og overvåking av gaupe langs indekslinjer vinteren 2002/2003.

Dagens overvåking av store rovdyr er hovedsakelig basert på sporing på snø. Metodikken innebærer at dagens estimater er minimumsanslag fordi estimatene baserer seg på sikre observasjoner. For å unngå datakonflikter er det av stor betydning at bestandsberegningene kommuniseres på en slik måte at begrensningene og usikkerheten i systemet kommer klart frem. Felles for alle arter er at overvåkingsdata i tillegg til snøsporing innhentes gjennom oppfølging og kvalitetssikring av tilfeldige innmeldinger av spor og synsobservasjoner, gjennom dokumentasjon av skader på husdyr og tamrein og gjennom undersøkelser av døde rovdyr.

Siden de fire artene har ulik økologi, er ulike metoder tilpasset overvåkingen av de forskjellige artene.

Gaupe: Overvåkingen av gaupe er basert på registrering av familiegrupper. Registreringer av familiegrupper akkumuleres gjennom vinteren, sammen med data om døde gaupeunger i registreringsperioden. Gaupeunger yngre enn ett år inngår i materialet som dokumentasjon på yngling (familiegruppe) i gjeldende overvåkingssesong. Registreringer av familiegrupper er i stor grad basert på oppfølging og kvalitetssikring av tilfeldige innmeldinger av spor- og synsobservasjoner, men det blir også gjennomført systematiske søk etter familiegrupper. Med grunnlag i data om bevegelser og leveområdestørrelser fra radiomerkede familiegrupper i fem ulike områder i Skandinavia, er det utarbeidet avstandsregler for å kunne skille ulike familiegrupper fra hverandre og bestemme minimum antall familiegrupper i et område. Total minimumsbestand beregnes ut fra antall familiegrupper, da reprodukerende hunner utgjør en kjent andel av bestanden.

Vinteren 2002 ble det igangsatt en supplerende overvåkingsmetode basert på registrering av kryssende gaupespor langs et fast nettverk av 3 km lange indekslinjer. Linjene skal gåes på sporsnø hver vinter før gaupejakten starter. I Hedmark er det eksempelvis lang erfaring med deltagelse fra frivillige organisasjoner i arbeidet med sporregistreringer på gaupe. Dette er et område som binder både forskning, forvaltning og frivillige organisasjoner sammen. Også i andre landsdeler er denne fremgangsmåten nå i økende grad tatt i bruk. Metoden gjør det mulig å overvåke utviklingen i bestanden over tid gjennom endringer i sporkryssingsfrekvens, og vil også gi en tilleggsgevinst

gjennom en mer systematisk registrering av familiegrupper.

Jerv: Overvåkingen av jerv er basert på registrering av ynglehi. Ynglende jervetisper benytter ofte de samme hilokalitetene over flere år, og registreringsinnsatsen konsentreres derfor til områder hvor yngling er kjent fra tidligere. Hilokaliteter antas å ha spesielle egenskaper som foretrekkes av ynglende tisper, og det er flere eksempler på at samme lokalitet som tidligere er benyttet, blir benyttet igjen av en annen tisper dersom lokaliteten av en eller annen årsak blir ledig. Alle kjente hilokaliteter blir derfor undersøkt hvert år. I tillegg blir det lagt ned en betydelig innsats i å søke etter ynglehi i områder hvor yngling tidligere ikke er kjent. Overvåkingsresultatene omfatter minimum antall tisper som har ynglet et gitt år. På samme måte som for gaupe kan man ut fra antallet reprodukerende hunner beregne den totale minimumsbestanden.

Bjørn: Overvåkingen av brunbjørn er i hovedsak basert på sporregistreringer på vårsnø. Det er vanskelig å beregne antall bjørner i Norge nøyaktig, blant annet fordi bjørnen ligger i hi under sporingssesongen på vinteren. Et annet forhold er at Norge er i randen av utbredelsesområdene for bjørnebestandene i våre naboland, noe som betyr at en ikke vil ha normal kjønns- og aldersfordeling i bestandene på norsk side. Videre oppholder de fleste bjørner i Norge seg på begge sider av grensen til våre naboland, slik at antallet bjørner på norsk side vil variere gjennom året. Voksne binner som går med unger er den enkleste kategorien å registrere, og overvåkingsinnsatsen er derfor konsentrert om denne delen av bestanden. Binner med unger utgjør en mindre andel av bestanden, har de minste leveområdene og har kortere utvandringstid enn hannbjørner. Gjeldende målsettinger for bjørn i Norge er også oppgitt i antall voksne binner innenfor kjerneområdene. Overvåkingsresultatene er minimumstall, ettersom en ikke kan gå ut fra at alle binner med årsunger blir observert og rapportert.

Ulv: Bestandsovervåkingen av ulv er basert på sporing på snø. Snødekt mark gjør det mulig å følge spor over lengre avstander, noe som er en forutsetning for en sikker artsbestemmelse av ulv. Metoden gjør det også mulig å fastslå antall ulver i et revir eller i et område samt dyrenes sosiale status, det vil si om det er revirhevdende, stasjonære dyr eller dyr på vandring. Under gode sporsnøforhold registreres revirmarkeringer og andre sportegn som for eksempel løpeblod etter reproduktivt aktive tisper, og utbredelse og status for ulvebestanden kartlegges gjennom vinteren. Presisjonen

i dagens overvåking er høy også fordi mange familiegupper har individer som er radiomerket gjennom forskning. Hvert år kartlegges antall familiegupper, ynglinger og revirmarkerende par. I tillegg beregnes minimum antall individer i hver familieguppe. Også andre stasjonære og ikke-stasjonære ulver registreres, og totalt antall ulver registrert i Skandinavia gjennom sesongen oppgis med en minimumsverdi og en maksimumsverdi.

3.1.2.1 Betydningen av DNA-teknikker

Siden overvåkingsprogrammet ble etablert i 2000 har det skjedd en rask utvikling når det gjelder DNA-analyser. Man er i dag i stand til å gjenkjenne individer, samt å bestemme deres kjønn, med utgangspunkt i DNA-profiler fra blod, urin, avføring eller hår. Det er derfor mulig å beregne bestandsstørrelsen i et område ved å samle inn avføring fra de ulike artene. Videre kan man ved å gjenta undersøkelsene gjøre en statistisk vurdering over usikkerheten i bestandsanslagene. På grunn av høye kostnader er det nødvendig å begrense bruken av DNA-analyser til overvåking. DNA-metodene har likevel et stort potensial som et supplement til de mer konvensjonelle metodene. Det pågår et omfattende samarbeid med våre naboland når det gjelder utvikling, bruk og katalogisering knyttet til DNA-analyser.

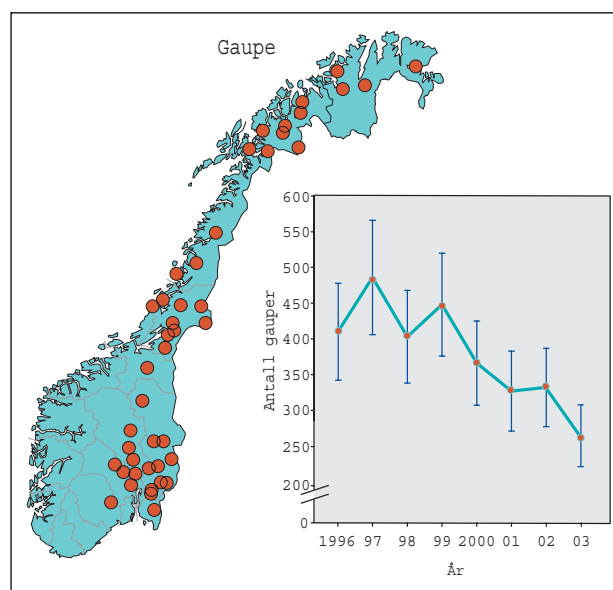
Bruken av DNA-analyser som metodikk for å overvåke bestander er fortsatt på forsøksstadiet, og det er nødvendig med videre utviklingsarbeid før metodikken kan implementeres i overvåkingen som et permanent supplement til de metodene som benyttes i dag. DNA-analyser i overvåkingsammenheng er de senere år utprøvd på alle de fire store rovdyrartene i Skandinavia, og metodikken synes å være anvendbar for alle arter.

Det er hvert år siden 2000 gjennomført systematiske innsamlinger av ekskrementer fra jerv i Sør-Norge for DNA-analyse, og resultatene har i stor grad vært i overensstemmelse med de bestandsanslag som er fremkommet gjennom registreringer av ynglehi. Systematisk innsamling og DNA-analyse av ekskrementer fra brunbjørn som metodikk for estimering av antall bjørner innenfor et område er i 2001 og 2002 utprøvd i Sverige gjennom det skandinaviske bjørneprosjektet. Forskningsprosjektet vurderer metodikken som lovende, og anbefaler at videre utprøving og utviklingsarbeid bør gjennomføres. Konklusjonene er de samme som for DNA-analyser gjennomført på artene gaupe og ulv, og metodikken har et stort potensiale som supplerende overvåkingsmetodikk for de store rovdyrartene.

3.1.3 Bestandsstatus og bestandsutvikling

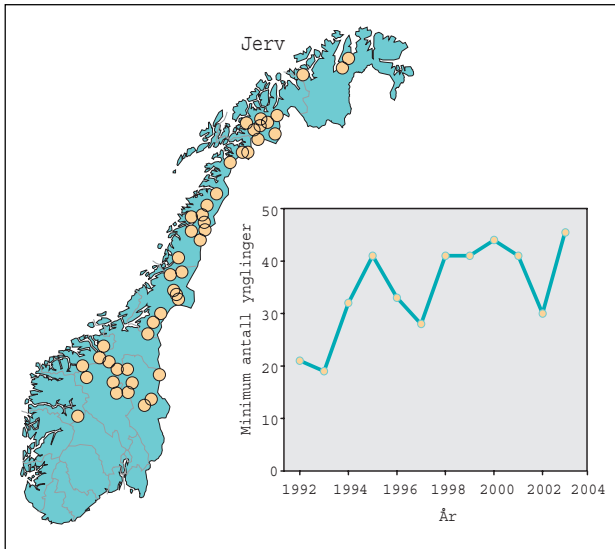
Gaupe: Gaupe finnes i dag i faste bestander over hele det norske fastlandet, med unntak av vestlandsfylkene hvor forekomsten er mer sporadisk. Fra 1996 til 2003 er gaupebestanden på landsbasis redusert med rundt 35 %, fra en minimum totalbestand på 370–410 gauper i 1996 til 250–270 gauper før jakt i 2003. Til sammenligning anslås bestanden i Sverige til ca. 1500 gauper. Årsaken til bestandsreduksjonen er hovedsakelig bevisst høy beskatning gjennom kvotejakt i deler av landet, og bestandsreduksjonen har skjedd i Midt-Norge og Sørvest-Norge, mens bestanden har vært stabil i Nord-Norge og i Sørøst-Norge i perioden.

Jerv: I Norge finnes jerv både i Nord-Norge og i Sør-Norge. Bestanden i nord er størst og er en del av en sammenhengende bestand i Sverige, Finland og deler av Russland. Den svenske delen av bestanden strekker seg i sør ned til områdene øst for Femunden. Det er gjennom DNA-analyser påvist at det skjer utveksling av individer med bestanden i Sør-Norge, selv om omfanget av slik utveksling ikke er kjent. For jerv beregnes bestandsstørrelsen ut fra gjennomsnittlig antall ynglinger over en periode på tre år. Bakgrunnen for dette er at antall ynglinger kan variere mye mellom år, blant annet fordi tisper som hovedregel yngler annet hvert år etter første reproduksjon ved 3 eller 4 års alder. Av 10 tisper i reprodusktiv alder vil ca. 6 yngle det enkelte år.



Figur 3.1 Kartet viser registrerte familiegupper av gaupe vinteren 2002/2003. Grafen viser bestandsutviklingen for gaupe i perioden 1996–2003.

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA



Figur 3.2 Kartet viser fordelingen av registrerte ynglinger av jerv i 2003. Grafen viser utviklingen i antall registrerte ynglinger av jerv i perioden 1992–2003.

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA

For perioden rundt forrige rovviltmelding (1995–97) ble jervebestanden estimert til minimum 220 individer, hvorav minimum 40 individer tilhørte den sørnorske bestanden. Tre år senere (1998–2000) ble bestanden estimert til minimum 270 individer, hvorav den sørnorske bestanden

utgjorde minimum 55 individer. For perioden 2001–2003 er jervebestanden estimert til minimum 251 individer, hvorav minimum 79 i Sør-Norge. Til sammenligning ble jervebestanden i Sverige i perioden 1999–2001 estimert til minimum 325 individer.

Resultater fra DNA-analyser av jerveekskremer innsamlet i Sør-Norge i 2001 og 2002 gir minimumsestimater på henholdsvis 60 og 62 ulike individer, noe som er i overensstemmelse med bestandsanslagene basert på registreringer av ynglehi i tilsvarende periode.

I 2003 ble det påvist 30 ynglinger i Nord-Norge og 17 i Sør-Norge. Dette er det høyeste antall ynglinger som er registrert i Sør-Norge et enkelt år, mens antallet ynglinger i Nord-Norge er omtrent på nivå med tidligere år.

Bjørn: Bjørn finnes i dag hovedsakelig innenfor de fem administrative kjerneområdene for bjørn i Norge. Streifbjørner, hovedsakelig unge hannbjørner, kan forekomme over store deler av landet. Bjørnebestanden har økt noe både i Norge og i Sverige siden rovviltmeldingen fra 1997 ble behandlet, og det er dokumentert yngling av bjørn innenfor alle de fem kjerneområdene i løpet av perioden 1998–2002. Ingen ynglinger er dokumentert utenfor kjerneområdene. I Hedmark er den første ynglingen på mange tiår påvist i perioden etter forrige rovviltmelding. Antall voksne binner totalt i Norge, basert på observasjoner av binner med årsunger, er i 2003 beregnet til minimum 6–



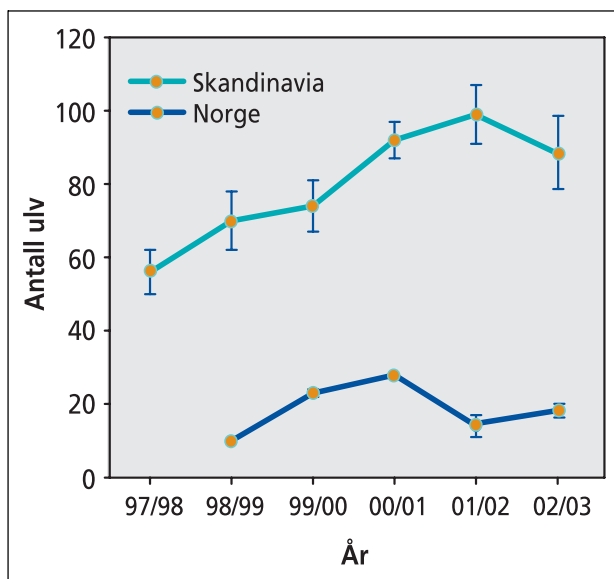
Figur 3.3 Bjørn (*Ursus arctos*). Det er minimum 6–12 voksne binner i Norge i 2003.

Foto: Baard Næss/NN/Samfoto

Tabell 3.1 Antall familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia og respektive land vinteren 2002–2003 (oktober–februar). Antall ynglinger i 2002 er også vist.

Kategori av ulv	Sverige	Sverige/Norge	Norge	Skandinavia
Antall familiegrupper	4–5	2	2	8–9
Antall revirmarkerende par	5	3	1	9
Antall ynglinger 2002	4–5	2	2	8–9

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA, Høgskolen i Hedmark

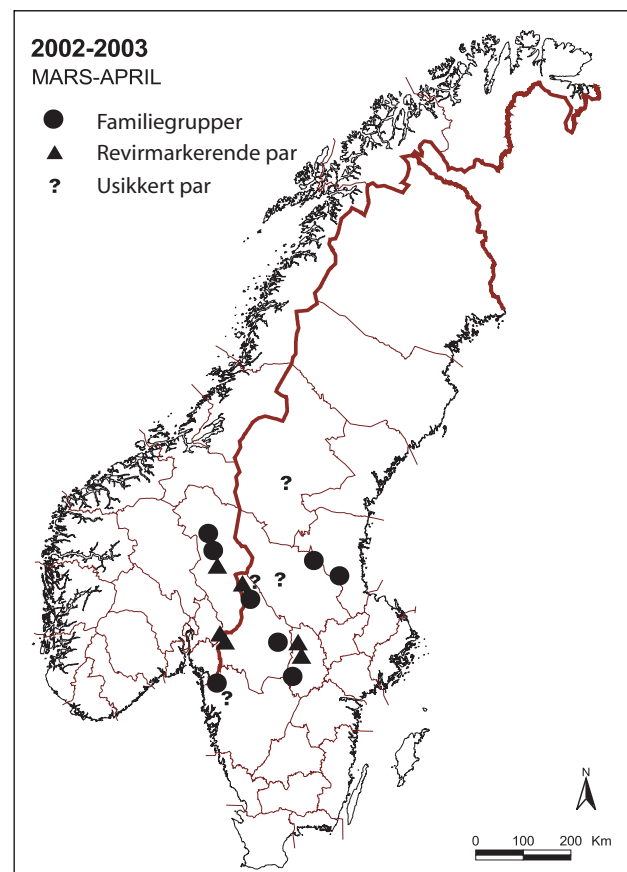


Figur 3.4 Bestandsutviklingen for ulv i Skandinavia de siste 10 årene.

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA, Høgskolen i Hedmark

12. Bjørnebestanden i Sverige teller til sammenligning minst 1000 individer.

Ulv: Vinteren 2002–2003 utgjorde bestanden samlet 8–9 familiegrupper og 9 revirmarkerende par i Skandinavia. Disse fordelte seg med 2 familiegrupper og ett par på norsk side i Hedmark fylke, 2 familiegrupper og 3 par på begge sider av grensen mellom Norge og Sverige, og 4–5 familiegrupper og 5 par på svensk side. I tillegg forekommer ulv som er klassifisert som ikke-stasjonære eller som dyr med uklar status. Samlet ble det registrert mellom 79 og 99 ulver (inklusive ulver som er døde i perioden) i Skandinavia i sporingssesongen fra 1. oktober 2002 til utgangen av februar 2003. Av disse var 17–20 registrert som «norske» ulver. Foreløpige data viser at disse ulvene ga opphav til minimum 10 ynglinger våren 2003 i Skandinavia, men ytterligere ynglinger kan bli dokumentert på sporsnø i løpet av vinteren 2003/2004.

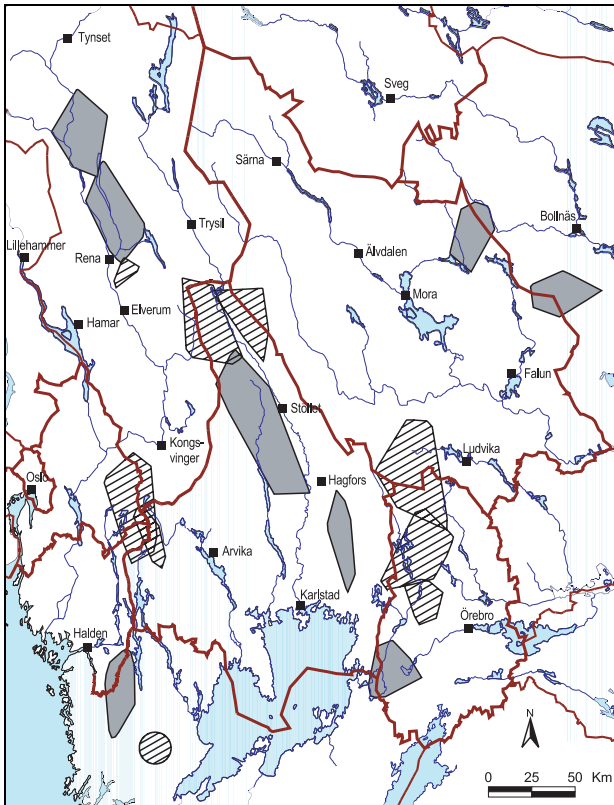


Figur 3.5 Utbredelsen av familiegrupper, revirmarkerende par eller to dyr sammen i Skandinavia ved sesongslutt for ulvesporing i mars–april 2003.

Kilde: Skandulv/Høgskolen i Hedmark

Den geografiske fordeling og utstrekning av de enkelte reviområder til familiegrupper og revirmarkerende par er vist i figur 3.6.

Kongeørn: Kongeørn er utbredt som hekkefugl over det meste av landet, unntatt i lavlandet i Øst-Norge og Sør-Norge, ytre Lofoten, ytre Øst-Finnmark og på Finnmarksvidda. Hekkebestanden i Norge er beregnet til å være mellom 850 og 1200 par i 2002. Regner en med ikke-hekkende fugler er den totale bestanden på 2000–2800 individer om



Figur 3.6 Utbredelsen av familiegrupper av ulv (grå felter) og revirmarkerende par (skravering) i Skandinavia vinteren 2002–2003.

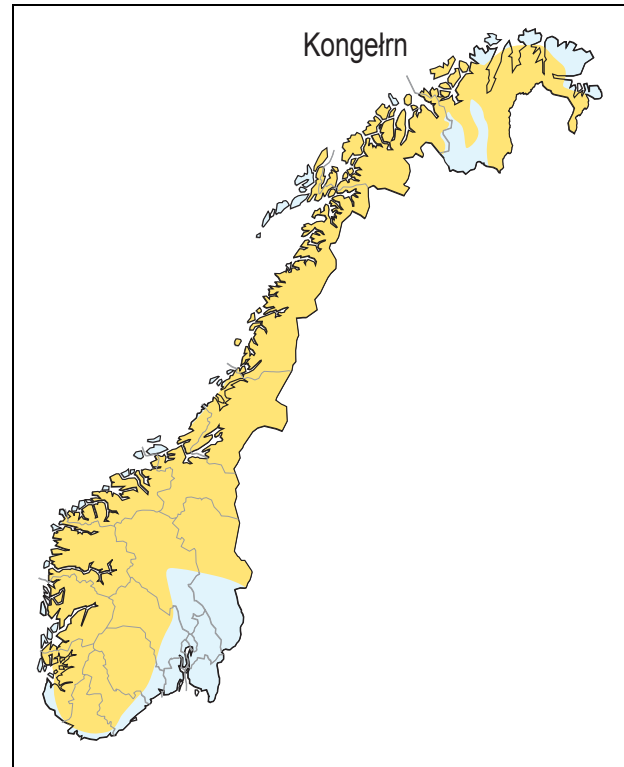
Kilde: Skandulv/Høgskolen i Hedmark

våren. Bestanden har trolig vært tilnærmet stabil i løpet av de siste 20 år, selv om det er meldt om en viss bestandsøkning i noen områder. Økningen av dagens bestandsestimater i forhold til tidligere er sannsynligvis en kombinasjon av forbedret kunnskap og en viss bestandsøkning i enkelte områder. Kongeørn er ikke en del av det nasjonale bestandsovervåkingsprogrammet for rovdyr. Det foreligger derfor ikke tilsvarende sikre estimater for forekomsten av kongeørn som for de andre roviltartene.

3.1.4 Departementets vurdering av bestandsstatus

Norge har i dag et av verdens beste overvåkings-systemer for store rovdyr. Det innebærer en stor grad av presisjon i de minimumsestimater som kommer frem gjennom årlige eller halvårlige rapporter for de ulike artene.

Departementet mener at bestanden av jerv i dag er innenfor gjeldende målsettinger. Den skandinaviske ulvebestanden er i dag omtrent på det nivået som ble satt som et foreløpig mål i 1997.



Figur 3.7 Hekkeutbredelse for kongeørn i Norge. Gul farge viser utbredelsen.

Kilde: Opplysninger innhentet hos fylkesmannen

Bestandsutviklingen for gaupe er bekymringsfull i deler av landet. For bjørn har det vært en positiv bestandsutvikling, men på grunn av artens langsomme reproduksjon og spredningstakt er det fortsatt relativt langt igjen til målene som ble fastsatt i 1997 (se kapittel 3.1.1). Departementet gir i kapittel 6.1 en mer detaljert vurdering av bestandsutviklingen som grunnlag for nye bestandsmål.

3.2 Viltloven og felling av rovilt

Viltloven er det sentrale lovverket som regulerer forvaltning av rovilt, herunder jakt og felling. I formålsparagrafen til dagens viltlov heter det at

«Viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne ramme kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv».

Alle viltarter er i utgangspunktet fredet, med mindre det etter visse kriterier er funnet grunnlag for å tillate jakt på dem.

3.2.1 Viltlovens bestemmelser om felling av rovvilt

Rovviltartene jerv, bjørn, ulv og kongeørn er i dag totalfredet i Norge. Med unntak for gaupe, er felling av rovvilt utelukkende begrunnet ut fra behovet for å forhindre at rovvilt gjør skade. Felling av jerv, bjørn og ulv er i dag hovedsakelig regulert av viltloven § 12, mens gaupe også er jaktbar og kan felles i henhold til viltloven § 9.

Viltloven ble senest endret i juni 2000, jf. Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) og Innst. O. nr. 80 (1999–2000), blant annet for å gi et mer fleksibelt rettsgrunnlag for å kunne gjennomføre prinsippet om differensiert forvaltning. Endringene i §§ 12 og 14 innebærer samtidig en bedre harmonisering med Bernkonvensjonens artikkel 9 om unntak fra fredningsprinsippet. Endringene i viltloven § 12 med tilhørende forskrifter innebærer at det kan iverksettes felling for å forhindre skade på bufe eller tamrein uten at det er krav om at slik skade faktisk har skjedd. § 14 a gir hjemmel for at direktoratet av eget tiltak kan iverksette felling av rovdyrindivid dersom det er nødvendig for å ivareta offentlige interesser eller for å forhindre skade på person.

Etter den såkalte nødvergeparagrafen (§ 11) kan felling av rovvilt skje i selvforsvar under direkte angrep på bufe eller tamrein uten noen forutgående tillatelse. Vilkaaret om at det må foreligge en situasjon med et direkte angrep på bufe eller tamrein ble presisert av Stortinget i juni 1993, jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) og Besl. O. nr. 115 (1992–93). Denne innstrammingen ble gjort for å klargjøre innholdet i nødvergeretten, og for å sikre at bestemmelsen ble i overensstemmelse med internasjonale miljøforpliktelser. Ved endring av viltloven i 1999 ble begrepet «bufe» definert til å omfatte sau, geit, storfe og hest. I tillegg omfattes fjærkre av begrepet «bufe», jf. Høyesteretts dom Rt. 1997 s. 1341. Jakthund, gjeterhund og vokterhund omfattes derimot ikke av gjeldende nødvergebestemmelse.

Viltloven § 14 åpner for at direktoratet kan tillate felling av bestemte arter som gjør skade i nærmere angitte tilfeller, uten hensyn til fredning og jakttider. Felling av kongeørn er hjemlet i denne paragrafen, med tilhørende forskrift.

I medhold av viltloven § 35 kan direktoratet bestemme at felling av rovvilt i medhold av §§ 12 og 14 a kan foretas av andre enn den jaktberettigede, det vil si at slik felling kan foregå uten at det er nødvendig med grunneiers tillatelse. Dette gjelder eksempelvis for dagens lisensjakt på jerv.

3.2.2 Forskrifter om forvaltning av rovvilt

Nærmere bestemmelser er gitt i forskrift av 30. juni 2000 nr. 656 om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe, og i forskrift av 1. september 1997 nr. 1000 om felling av viltarter som gjør skade eller som vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon (kongeørn). Forskriftene angir følgende former for felling/jakt:

- Felling for å forhindre skade på bufe og tamrein (viltloven § 12)
- Felling av enkeltindivider knyttet til bestemte situasjoner (viltloven § 14 a)
- Lisensjakt i henhold til en fastsatt kvote for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand (viltloven § 12)
- Uttak av årsunger og eventuelt også mordyr fra ynglehi (viltloven § 12)
- Felling av kongeørn (viltloven § 14)
- Kvotejakt og kvotefri jakt på gaupe (viltloven § 9)

I tillegg er det i forskrift av 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt og fangst fastsatt spesielle regler som gjelder for den praktiske utøvelsen av både ordinær jakt og lisensjakt, herunder ettersøk av såret vilt.

Forskriften av 30. juni 2000 (§ 1) gjør det klart at

«Formålet er å sikre overlevelsen av bestander av bjørn, jerv, ulv og gaupe på lang sikt, og at det innenfor denne ramme skal arbeides for at de skader disse rovviltartene volder for bufe- og tamreinnæring blir minst mulig. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til vern av rovviltbestandene og hensynet til beitebruk vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.»

Kvotejakt og kvotefri jakt på gaupe er ordinær jakt i den forstand at jakten utøves på en art som oppfyller jaktbarhetskriteriene som er fastslått i viltloven § 3. Det skal særlig legges vekt på om arten produserer et høstingsverdig overskudd, og om den har ressursbetydning. I tillegg skal det legges vekt på jakt- og fangsttradisjon i vedkommende område, og på den skade viltet gjør. Skadefelling og lisensjakt på jerv er ikke jakt i denne forstand, men felling motivert ut fra skadereduksjon. Bruk av disse fellingsformene kan være betinget av at den aktuelle art ikke tilfredsstillende de nevnte jaktbarhetskriteriene, og/eller at arten er fredet for å oppfylle vilkår i internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til.

Av rovviltartene er det bare gaupe det er åpnet for ordinær jakt på i dag, gjennom kvotejakt og kvotefri jakt. Denne jakten er imidlertid også motivert ut fra skadereduksjon. Når det gjelder jerv, bjørn, ulv og kongeørn er det kun åpnet for felling for å redusere skader, uten at disse artene anses som jaktbare. Disse artene står også i Bernkonvensjonens vedlegg II over arter som skal være strengt beskyttet, der felling kun kan skje i samsvar med konvensjonens unntaksbestemmelse (artikkel 9). I forskrift av 30. juni 2000 § 2 er det fastsatt at tillatelse til felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe bare kan gis dersom felling ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse, og at tillatelse til felling av bjørn, jerv og ulv bare kan gis dersom det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning vurdert i henhold til prinsippet om differensiert forvaltning. Også i forskrift av 1. september 1997 om felling av viltarter som gjør skade eller som vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon, forutsettes det at skadefelling skal unngås dersom andre løsninger kan redusere eller eliminere skadeproblemet.

3.2.3 Forvaltningspraksis

Terskelen for å tillate skademotivert felling varierer mellom artene og mellom ulike områder. Utenfor kjerneområdene for jerv og bjørn og forvaltningsområdet for ulv har det generelt vært lettere å få fellingstillatelse enn innenfor.

I henhold til forskriften av 30. juni 2000 § 3, skal en avgjørelse om felling bygge på en helhetsvurde-

ring av skadens betydning i forhold til behovet for vern av rovviltet, sett i henhold til prinsippet om differensiert forvaltning. Ved utøvelsen av dette skjønnet skal det særlig tas hensyn til størrelse og sammensetning av vedkommende rovviltbestand, områdets betydning som beitemark, skadens omfang og utvikling, og potensialet for fremtidig skade.

Det finnes flere former for skademotivert felling for å forhindre skade på bufe og tamrein. Dette gjelder felling av enkeltindivider, kvotejakt, lisensjakt og uttak fra ynglehi.

3.2.3.1 Felling av enkeltindivider knyttet til bestemte situasjoner

Der fellingstillatelse er knyttet til bestemte situasjoner skal vedtak om felling av enkeltindivider begrenses til et bestemt område, tidsrom og antall dyr. Det kan knyttes nærmere vilkår til fellingstillatelsen, herunder at bestemte typer dyr skal være unntatt, at felling foretas av nærmere bestemte personer, om godkjente metoder for felling, utbetaling av fellingsvederlag og/eller dekning av utgifter i forbindelse med felling.

Tildeling av skadefellingstillatelser skjer normalt ved at direktoratet hvert år etter en faglig bestandsvurdering fastsetter et begrenset antall individer av jerv, bjørn og ulv det kan gis fellingstillatelser på i forbindelse med skader på tamrein og bufe, såkalte betingede fellingstillatelser. Departementet er klagemyndighet for slike vedtak. Myn-

Tabell 3.2 Felt gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn i perioden 1993–2003. Hver rubrikk følger jaktåret, som går fra 1. april til 31. mars året etter.

Jaktår	Kvotejakt på gaupe		Lisensjakt på jerv		Skadefelling				
	Kvote	Felt	Kvote	Felt	Gaupe	Jerv	Bjørn	Ulv	Kongeørn
1993/94	47	41	11	4		2	2		
1994/95	54	50	13	8		6			
1995/96	103	85	13	7	1	6	1		
1996/97	146	95	13	11	1	1	1		1
1997/98	155	117	25	9		5	1		1
1998/99	139	91	41	12	5	5	2		
1999/00	140	95	48	23		8	3		1
2000/01	123	81	44	31	1	12	2	14	2
2001/02 ¹	116	92	50	23	1	26	3	1	
2002/03 ¹	85	62	42	28		5		1	
Sum	1108	809	300	156	9	76	15	16	5

¹ Jaktperioden for kvotejakt på gaupe ble fra 1. april 2002 forlenget med en måned inn i neste jaktår (til 30. april).

digheten til å iverksette felling er delegert til fylkesmennene, samt som en forsøksordning til enkelte kommuner.

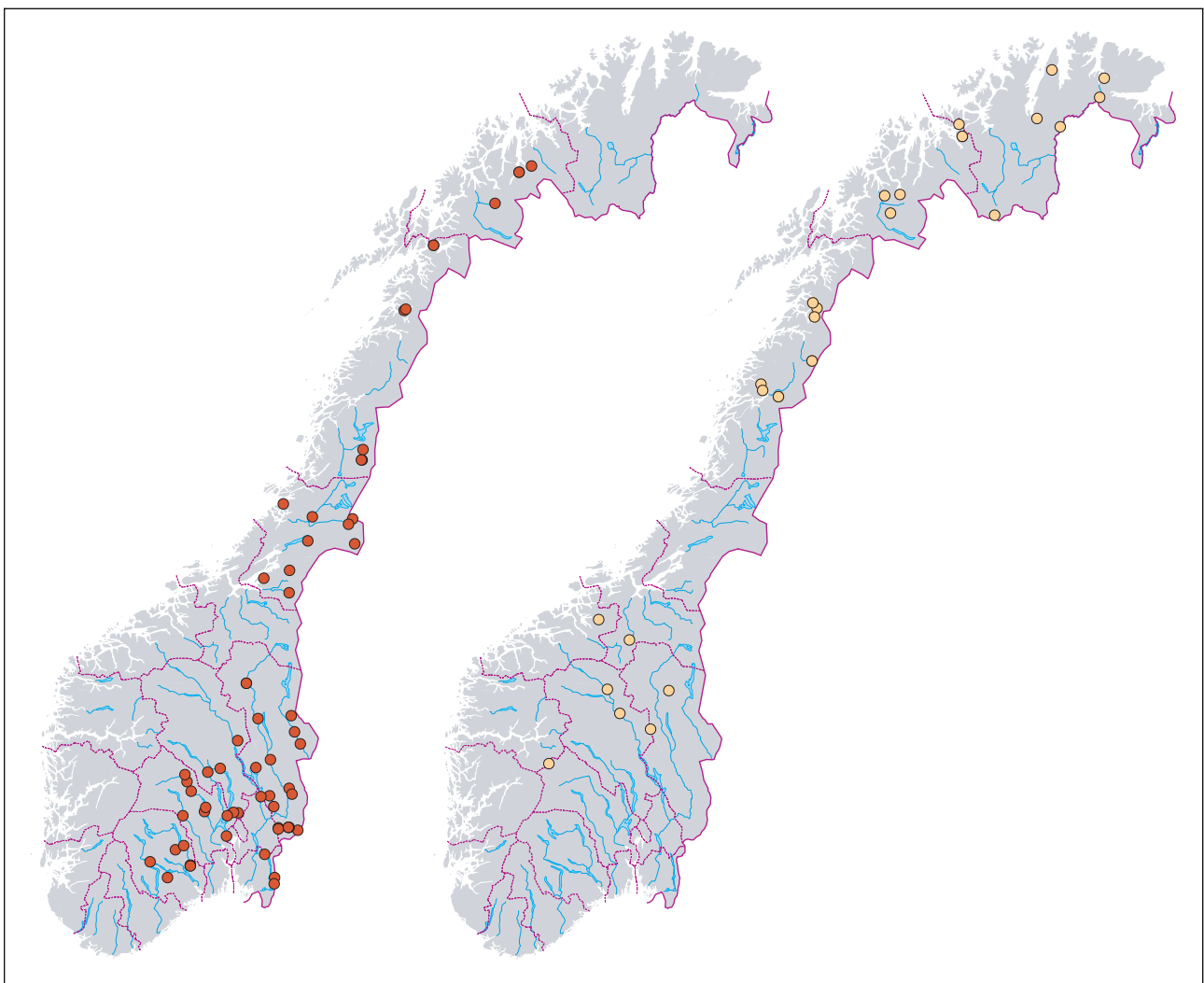
Skadefellingstillatelse etter denne bestemmelsen blir normalt gitt til en berørt part eller en kommune som søker om dette, og forsøk på felling gjennomføres normalt av et lokalt fellingslag oppnevnt av kommunen. Midler til administrasjon og organisering av jegerkorps ved førstegangs iverksetting av fellingstillatelser på jerv, bjørn og ulv kan dekkes over bevilgningen til forebyggende tiltak. Det er imidlertid ikke anledning til å benytte bevilgningen til lønn av lokalt organiserte jegere i forbindelse med iverksetting av fellingstillatelser, hvilket er i tråd med Stortingets behandling av rovviltmeldingen fra 1997.

Statens naturoppsyn (SNO) har etablert et statlig fellingslag. Dette fellingslaget kan i følge instruks fastsatt av departementet våren 2001 bistå

lokale fellingslag etter anmodning og nærmere vurdering, eller selv gjennomføre fellingsforsøk når dette blir bestemt. SNO har blant annet stått for gjennomføringen av flere vedtak om felling av jerv og ulv. Der SNO bistår et lokalt fellingslag eller selv gjennomfører felling dekkes kostnadene til personell fra SNO gjennom den ordinære bevilgningen til oppsynet.

3.2.3.2 Skadefelling og kvotejakt på gaupe

Fylkesmannen er i forskrift av 30. juni 2000 delegert myndighet til å gi individrettet skadefellingstillatelse på gaupe (se også 3.2.3.1). Slike fellingstillatelser brukes i relativt beskjedent omfang. Dette har blant annet sammenheng med at bestandsregulering av gaupe i hovedsak skjer i form av kvotejakt i de fylker/områder der det er forutsatt at det skal opprettholdes en reproduserende gaupebe-



Figur 3.8 Røde plott viser gaupe felt i jaktseasonen 2003 (1. februar–30. april). Gule plott viser jerv felt i lisensjaktseasonen 1. oktober 2002–15. februar 2003.

Kilde: Rovbasen

stand. Fylkesmannen er ansvarlig for at det gjennomføres en biologisk forsvarlig bestandsforvaltning, og kvotene fastsettes i en årlig forskrift etter forutgående høring blant berørte parter i fylket. Jakttiden ble fra 1. april 2002 utvidet med en måned, og gjelder nå i perioden 1. februar – 30. april. Jakten stoppes imidlertid straks den fastsatte kvoten er felt, eller det maksimalt tillatte antall hunndyr er felt der slike begrensninger er satt. I Hedmark og i Nord-Trøndelag, inkludert hele Fosen-halvøya, er fylkesmannens myndighet som en forsøksordning fra 1997/98 gitt til egne gaupenemnder, jf. nærmere omtale i kapittel 3.9.8. Siden dagens kvotejakt på gaupe er en ordinær jakt med hjemmel i viltloven § 9, er den knyttet til grunneierretten.

I mange fylker fastsettes en startkvote i første del av jakten. Iverksetting av hele eller deler av restkvoten vurderes fortløpende gjennom jaktperioden avhengig av fellingsresultat samt om det er tilkommet ny kunnskap om bestandsstørrelse i løpet av første del av jaktperioden. Iverksetting av deler av totalkvoten fra jaktstart vil også kunne hindre ukontrollerte uttak de første dagene av jakten som ikke fanges opp av det etablerte meldesystemet. Videre bidrar egne hunndyrkvoter i mange fylker til å sikre en størst mulig kontroll med den reproduserende delen av bestanden.

I tråd med målsettingene i rovviltmeldingen fra 1997 om at det ikke bør etableres faste og reproduserende gaupebestander i områder med store tetteheter av sau og rein, er det tillatt med kvotefri jakt innenfor den tillatte jakttid i hele Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane fylker, i store deler av Møre og Romsdal og Finnmark fylker, og i ytre strøk av Nordland og Troms fylker.

En samlet oversikt over tillatt felte og faktisk felte gauper etter at disse jaktordningene ble innført er vist i tabell 3.2 og figur 3.8.

3.2.3.3 Lisensjakt

Dersom det er nødvendig å regulere veksten i og/eller utbredelsen av en bestand av gaupe, jerv, bjørn eller ulv, kan direktoratet åpne for lisensjakt. En slik åpning kan gis dersom det har oppstått eller vil kunne oppstå skader på husdyr eller tamrein i et område, men gis normalt på et høyere bestandsnivå enn individrettede skadefellingstillatelser. Lisensjakt har, som skadefelling, til hensikt å begrense skade. Men felling gjennom lisensjakt trenger ikke å være knyttet til noen konkret skadesituasjon og kan foregå utenom beitesesongen for sau. Det er bare for jerv denne fellingsformen hittil

er tatt i bruk, men forskriften åpner også for at lisensjakt kan benyttes for de andre rovviltartene.

Hovedregelen er at direktoratet av eget tiltak kan åpne for lisensjakt og fastsette lisensjaktperiodens lengde ved forskrift. Direktoratet treffer videre vedtak om avgrensning av lisensjaktområdet, antall dyr som kan felles, eventuell fordeling på kjønn og alder og om bestemte typer dyr skal være unntatt, samt nærmere vilkår for gjennomføring, eventuelt stans, av lisensjakten. Myndigheten kan delegeres til fylkesmannen eller til særskilt viltorgan opprettet med hjemmel i viltloven § 4.

Viltloven § 35 fastsetter at direktoratet kan bestemme at felling av rovvilt kan foregå uten grunneiers tillatelse, og dette praktiseres i dag for lisensjakt på jerv.

I forskrift om utøvelse av jakt og fangst finnes nærmere bestemmelser om utøvelse av lisensjakt. For å få tildelt lisens har det vært stilt krav om at en jeger må oppfylle følgende kriterier:

- Ha betalt jegeravgift for vedkommende jaktår
- Ha bestått skyteprøve for storviltjakt for vedkommende jaktår
- Ha overholdt rapporteringsplikten

Direktoratet eller lisensutsteder kan fastsette ytterligere vilkår for godkjenning av lisensjegere, herunder om særlige rutiner for kommunikasjon og sikker rapportering om felte dyr. Godkjent lisensjeger plikter å holde seg oppdatert om kvotens størrelse, gjenværende kvote, og eventuelle andre vilkår gitt av direktoratet eller lisensutsteder. Felling eller forsøk på felling skal umiddelbart meldes slik det bestemmes ved utstedelse av lisens. Felte dyr skal kunne fremvises for kontroll etter anmodning fra SNO, politiet eller lisensutsteder.

Det ble åpnet for lisensjakt på jerv i Nordland og Troms i 1993/94, mens det i Nord-Trøndelag, Finnmark og utenfor kjerneområdet for jerv i Sør-Norge ble åpnet for lisensjakt i jaktåret 1997/98. Som en oppfølging av Stortingets merknader i Innst. S. nr. 301 (1996–97), ble det med virkning fra jaktåret 1997/98 i medhold av viltloven § 4 opprettet en forsøksordning med to jervnemnder som fatter vedtak om årlig fellingskvote, fastsetter innenfor hvilke områder lisensjakt kan foregå og fordele den fastsatte kvoten på disse, jf. nærmere omtale i kapittel 3.9.8. Størrelsen på kvoter og antall felte dyr ved lisensjakt i den perioden ordningen har vært gjennomført er vist i tabell 3.2. Som tabellen viser er uttaket økt fra fire jerv i 1993/94 til 28 i 2002/03 med en topp på 31 jerv i 2000/01. Økningen skyldes dels økt bestand og dels økt effektivitet i jakten.

3.2.3.4 Uttak fra ynglehi

Hiuttak gjennomføres kun unntaksvis i områder der det kan oppstå spesielt store skader. Uttaket skal i slike tilfeller rettes mot bestemte individer, og begrenses til et visst område og tidsrom. Det kan tas ut en eller flere valper eller både valper og mordyr. Slikt uttak kan bare gjennomføres i regi av offentlig myndighet slik direktoratet bestemmer.

Hiuttak har hittil bare blitt gjennomført for jerv i tilknytning til områder som er viktige beiteområder for sau/rein og som har hatt omfattende skader over lang tid, eller områder der det er en målsetting om at det ikke er ønskelig med etablering av jerv. I 2001 ble det gjennomført slikt uttak av alle de tre kjente ynglingene utenfor det daværende kjerneområdet for jerv i Sør-Norge, der det i henhold til målsettingene i rovviltmeldingen fra 1997 var uønsket med etablering av jerv. Det har vært gjennomført hiuttak ved et fåtall tilfeller tidligere og i 2002 og 2003 både i Sør-Norge og i Nord-Norge. Det er i dag praksis at det er SNO som gjennomfører slike uttak.

3.2.4 Departementets vurdering av felling og jakt som konfliktdependende tiltak

Det finnes klare indikasjoner på at felling av og jakt på rovvilt fungerer konfliktdependende. Det kan se ut til at dette er tilfellet både i Norge og i en rekke andre land med viktige jakttradisjoner, kanskje særlig i Øst-Europa og i Sverige. Dette skyldes delvis at jakt og felling bidrar til å begrense veksten i bestandene. Videre at felling og jakt som åpner for lokal deltagelse sikrer en bedre forankring av forvaltningen lokalt. Dernest er det også en alminnelig erfaring at jakt og felling kan bidra til å gjøre rovdirene mer sky.

I områder der en ikke ønsker etablering av faste rovviltbestander av en eller flere av artene er felling et sentralt virkemiddel. Innenfor områder med rovvilt vil også felling være et viktig tiltak for å regulere eller stabilisere rovviltbestandene til et ønsket nivå, og for å ta ut konkrete enkeltindivider som volder stor skade. Dette kan for eksempel være spesielle individer med en ekstrem adferd, eller individer som har lært seg å forsere tunge, fysiske forebyggende tiltak.

3.3 Rovvilt og lokalsamfunn

Oppmerksomheten omkring tap av sau og rein har vært sentral siden forrige rovviltmelding i 1997, særlig i de mest tapsutsatte områdene. I flere områ-

der har en dessuten fått økt oppmerksomhet omkring hvordan forekomst av rovvilt påvirker befolkning og lokalsamfunn. Forhold knyttet til livskvalitet, fritidsbruk av natur, konkurranse om jaktutbytte og befolkningens opplevelse av frykt og fare er her blitt satt på dagsorden. Det er særlig i de områdene en har hatt forekomst av ulv de siste årene at denne problematikken er dominerende. Også i områder med bjørn i grensetraktene har det blitt fokusert mer på slike spørsmål. Disse områdene overlapper hverandre til en viss grad geografisk. På denne bakgrunn har det blitt satset spesielt både på å få frem økt kunnskap om disse forholdene gjennom ulike utredninger, og på å gjennomføre konkrete tiltak med sikte på å dempe eller motvirke konfliktene.

3.3.1 Holdninger og frykt

Omtrent 80 % av det norske folk mener at ulv og bjørn har rett til å eksistere i landet, mens bare 20 % aksepterer artene nærmere seg enn 10 km. Mange undersøkelser har vist at positive holdninger til rovvilt øker med økende utdanningsnivå og synkende alder. Frykt og negative holdninger generelt er større blant kvinner enn blant menn. Et klart flertall i befolkningen uttrykker frykt for store rovdyr, selv om de fleste skjønner at sannsynligheten for å bli skadet er svært liten. Det har blitt gjennomført en omfattende tverrfaglig utredning om frykten for ulv i regi av NINA i 2001–2002, der det blant annet er gjennomført en internasjonal studie av all kjent kunnskap om ulveangrep på mennesker over hele verden. Det fremkommer der at risikoen for å bli angrepet av ulv generelt er meget liten. Ingen av de «risikofaktorer» som kan påpekes er til stede i dagens Skandinavia. Videre er det pekt på mulige mekanismer og årsakssammenhenger knyttet til ulvefrykt, og mulige tiltak som på litt sikt kan bidra til å dempe slik frykt.

3.3.2 Befolkningens syn på rovvilt i fire berørte kommuner

En undersøkelse av folks syn på rovvilt og dagens rovviltforvaltning er nylig gjennomført i fire forskjellige kommuner; Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger. Disse kommunene er i dag berørt av en eller flere av artene gaupe, jerv, bjørn eller ulv. Gjennom intervjuer med forskjellige grupper i lokalbefolkningen ble det kartlagt hvordan folk forholder seg til rovvilt, og funnene er deretter forsøkt satt inn i en større samfunnsmessig sammenheng.

De som er mest skeptiske til rovvilt bor i kommuner som har bjørn og ulv – det vil si i Lierne og i Aurskog-Høland. I gruppene som bor i Lesja og Porsanger finnes en relativt stor skepsis innenfor næringsgruppene, mens informanter i de øvrige gruppene fremstår som mindre skeptiske. Det kan nok blant annet ha en sammenheng med hvilken frykt rovvilt bringer med seg. Det uttrykkes klart mindre frykt for jerv enn for bjørn og ulv. Den største polariseringen mellom gruppene finner vi likevel i Aurskog-Høland, hvor det er et stort spenn i meninger.

Det er videre registrert en frustrasjon som i stor grad dreier seg om forvaltningens (manglende) evne til kommunikasjon, dialog og fleksibilitet. Hvilke ledd innenfor forvaltningen som kritiseres varierer litt fra kommune til kommune. De ytterste ledd i den lokale forvaltningen – rovviltkontaktene – har derimot de aller fleste et positivt forhold til, og disse ser ut til å fungere godt som bindeledd mellom lokale interesser og forvaltningen. Den frustrasjon som uttrykkes i forhold til forskningen og forvaltningen handler i liten grad om rovvilt, men mer om tillit og mistillit, og om en følelse av avmakt. Svært mange av informantene har liten tillit til den informasjon og kunnskap som i dag formidles fra forskning og forvaltning.

Et av de tydeligste funnene i undersøkelsen er en sterk og massiv motstand mot en streng soneringspolitikk. Det vanligste er at folk i utgangspunktet avviser enhver form for sonering eller arealdifferensiering, men at en diskusjon gjerne ender med aksept for en viss skjerming av noen interesser som kan være konsentrert i bestemte områder. Det synes å være klart vanligst å se situasjonen omtrent slik: Belastninger (eller goder) ved å ha rovvilt må fordeles på alle som bor i naturlige rovviltområder, det er ikke bare sauebønder og reineiere som har problemer, det er urimelig og unaturlig å prøve og begrense ville dyrs bevegelser, og det må kunne drives «aktiv forvaltning» (jakt) over alt der rovvilt finnes.

Det er en utbredt oppfatning at det er nødvendig å få i gang jakt på alle de store rovdyrene. Noen informanter mener at bestandene av noen arter ikke er store nok til å tåle dette ennå, men ønsket om jakt så snart som mulig er likevel nærmest unisont. Informantene antar at jakt i disse kommunene vil ha følgende effekter: Kontrollere eller stoppe veksten i bestandene, gjøre dyrene mer sky (først og fremst i forhold til folk, men noen håper også på en slik effekt i forhold til husdyr), gjøre at rovvilt fremstår som en vanlig del av naturens mangfold, og gi folk en følelse av å kontrollere situasjonen. Ikke minst det siste mener mange informanter vil lette på tryk-

ket i konfliktene. I tillegg kommer jegermiljøenes ønske om å åpne for potensielt attraktiv jakt, slik gaupejakten i dag oppfattes av mange.

3.3.3 Rovviltkonflikter i andre europeiske land

Til tross for mange protester mot norsk rovviltpolitikk viser en ny landsomfattende undersøkelse igjen at et stort flertall av den norske befolkningen mener at rovvilt har en plass i norsk natur. Lignende undersøkelser viser de samme tendenser på nasjonalt plan i Sveits og i Sverige. I Sveits synes imidlertid flere å være motstandere av å akseptere rovvilt i landet.

Studier viser at tilbakekomsten av rovvilt utgjør kontroversielle spørsmål i deler av Sveits, Frankrike og Italia. Representanter for beitebrukere i disse landene peker på rovvilt og rovviltforvaltning som alvorlige problemer.

De refererte studiene gir ikke grunnlag for å konkludere med at man finner større motstand mot rovvilt i Norge enn i andre sammenlignbare land i Europa. Både tilbakegangen og gjenkomsten av rovvilt i Norge og andre europeiske land må ses i lys av strukturelle utviklingstrekk med endringer i næringsstrukturer og bosettingsmønster. Mye kan tyde på at variasjoner i slike utviklingstrekk kan utgjøre en viktig forklaringsfaktor for hvorfor spørsmål om ulv for eksempel synes å møtes av større grad av aksept i Sverige og mer motstand i Sveits.

3.3.4 Spesielle prosjekter rettet mot lokalsamfunn

3.3.4.1 Prosjekt «Leve med rovdyr»

Med bakgrunn i rovdyrs innvirkning på de mest berørte lokalsamfunn tok Miljøverndepartementet i 2001 initiativ til prosjektet «Leve med rovdyr» (LMR). Det første året var kommunene Våler i Østfold, Eidskog i Hedmark og Aurskog-Høland i Akershus med i prosjektet. I 2002 ble forsøket utvidet til å omfatte ytterligere fem kommuner. Disse var Lierne i Nord-Trøndelag, Grue i Hedmark, Nes i Akershus, og Spydeberg og Sarpsborg i Østfold. Målsettingen med prosjektet er å gjøre lokalsamfunn som berøres av rovvilt bedre rustet til å håndtere problemstillinger knyttet til forholdet mellom mennesker og rovvilt. Kunnskapsoppbygging knyttet til forekomst av rovvilt har stått sentralt. Særlig viktig er tiltak rettet mot barn og unge, og tiltak rettet mot den del av befolkningen som ferdes i skog og mark. Prosjektet er videreført også for 2003.

LMR-prosjektet har vært organisert på en slik måte at de deltagende kommunene selv har definert hvilke tiltak de har ønsket å gjennomføre innenfor de rammer departementet har gitt. Kommunene har også fått faglig bistand og støtte blant annet fra NINA. Tiltakene kommunene har valgt har hatt stor bredde og variasjon. Det har vært viktig å prøve ut ulike modeller og aktiviteter for å kunne se hvilke effekter de ulike tiltakene har resultert i, ikke minst for å gi forvaltningen et grunnlag for videre arbeid med fryktdempende tiltak rettet mot lokalsamfunn.

På de tre årene prosjektet har pågått har det vært gjennomført en rekke ulike tiltak. Disse kan deles inn i rent konfliktdempende tiltak og tiltak som er mer spesifikt rettet mot fryktdemping, hvor kompetanseheving og kunnskapsformidling står mer sentralt. Av konfliktdempende tiltak har flere kommuner valgt å sette opp lys i skiløyper, lys langs barns skolevei og leskur på bussholdeplasser. Som fryktdempende tiltak kan nevnes alt fra å ta med folk ut i skog og mark gjennom organiserte turer, sporingsdager, besøk av bjørnehi, guidet ulvesafari og mange tilsvarende aktiviteter. En del av disse turene har vært arrangert av jeger- og fiskerforeninger, 4H, Bygdesentral og andre turarrangører/organisasjoner. Enkelte kommuner har i større grad satset på kunnskapsformidling i sko-

lene og barnehagene, med utedager og ulike prosjekter med tema rovvilt. Det er også arrangert kompetansedager for lærere, fagdager, utarbeidet bulletiner m.v. Prosjektet har i 2003 blant annet samarbeidet med SNO og Norsk skogmuseum.

I en rapport fra NINA som vurderer prosjektet heter det at prosjektet gjennomgående har blitt godt mottatt i kommunene. Kommunene har spesielt påpekt tilfredshet over at de selv definerer behovet og type tiltak. Det har vært stor deltakelse og engasjement på mange av tiltakene og informasjonsmøtene som er blitt arrangert. Videre mener samtlige kommuner at konfliktnivået er redusert, og at prosjektet har vært et medvirkende element til dette. Som et viktig resultat ser en også at behovet for tiltak endres i takt med endringer som skjer i rovviltetableringen, der for eksempel ulveverivirer som var etablert i prosjektets startfase senere har gått i oppløsning. De tiltak et flertall av kommunene definerte som vesentlige i prosjektets første år, er ikke lenger like aktuelle, og det kommer nye tiltakstyper til etter hvert som tilstedeværelsen av rovvilt endres. I tillegg har kommunene (eller lokalsamfunnet) endret fokus ettersom tid og erfaring har endret folks kunnskap og oppfatning av rovviltsituasjonen. Prosjektet vurderes å ha gitt viktige erfaringer både til lokalsamfunn og til forvaltningen om hvilke typer tiltak som bør settes inn.



Figur 3.9 Prosjektet «Rovdyrkunnskap» i regi av Stor-Elvdal kommune på ulvepeiling ved Storsjøen med skoleklasse.

Foto: Harald Torbjørnsen

Høsten 2002 gjennomførte NINA en omfattende «*høringsrunde*» i kommuner som var med i prosjektet «Leve med rovdyr» som en del av utredningsarbeidet til rovviltmeldingen. Undersøkelsen ble gjennomført som gruppeintervjuer av et utvalg mennesker med representativ bakgrunn i kommunene Grue, Eidskog, Spydeberg, Sarpsborg og Våler, med sikte på å få frem holdninger til og synspunkter på dagens og fremtidens forvaltning av rovvilt i Norge. Resultatene fra denne høringen er i tråd med resultater fra tidligere undersøkelser som har vært gjennomført i rovvilt-distriktene, og som er referert ovenfor.

3.3.4.2 Prosjekt «Rovdyrkunnskap»

Prosjekt «Rovdyrkunnskap», som pågikk i Stor-Elvdal kommune i Østerdalen fra november 2000 og ut 2002 hadde som formål å formidle informasjon om rovvilt til innbyggerne i kommunen. Bakgrunnen for prosjektet var konfliktene rundt etableringen av rovvilt i kommunen de siste årene, spesielt knyttet til ulv. Hovedvekten av arbeidet i prosjektet var aktiviteter i skolen, både ute i naturen og i form av lysbildeforedrag og annet. For øvrig ble det arrangert aktiviteter av ulikt slag for allmennheten, og disse hadde gjennomgående stor oppslutning. Det ble også gitt ut nyhetsbrev (bulletiner) til befolkningen og utarbeidet informasjon på internett.

I en evaluering som ble gjennomført av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) på oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning, fremkommer det at svært mange innbyggere i Stor-Elvdal har positive holdninger til prosjektet som en informasjonskanal for kunnskap om rovvilt. Særlig har skoleaktivitetene blitt godt mottatt, men også informasjonen rettet mot allmennheten har blitt godt mottatt av mange. En viktig konklusjon i evalueringen er at en målsetting om «*balansert informasjon*» hadde vært bedre enn «*nøytral faktakunnskap*». Balansert informasjon pretenderer ikke å være nøytral, men slipper til ulike røster som kan fortelle ulike historier. NOVA mener at prosjektet ville ha fungert enda bedre om man hadde gjennomført intensjonene om en reell integrering av lokal, folkelig kunnskap – noe som i praksis viste seg å være en mangelvare. Informasjon fra slike kilder ville nettopp kunnet utgjøre en motvekt som kunne balansere den vitenskapelige kunnskapen prosjektet i praksis var bygget opp rundt. NOVA mener dette ville bidratt til å bygge ned barrierer mot de gruppene som nå enten er åpent kritiske eller mer eller mindre likegyldige til prosjektet.

3.3.5 Inkluderende og åpen forvaltning

Befolkningens tillit til myndighetene er viktig i all offentlig forvaltning. For å styrke tilliten til rovviltforvaltningen er det i mange land gjort forsøk med å utvikle forvaltningsmodeller som inkluderer viktige interessegrupper. Internasjonalt er det god erfaring med en inkluderende forvaltning i forhold til verneområder, vilt og fisk. Modeller som er spesifikt innrettet mot rovvilt er ikke like utbredt. I Norge er det siden 1997 lagt stor vekt på å utvikle ulike arenaer for inkluderende forvaltning innenfor rovviltforvaltningen. Dette gjelder blant annet etablering av sentralt rovviltutvalg, fylkesvise rovviltutvalg, gaupenemnder, jervenemnder og økt myndighet til utvalgte kommuner, jf. nærmere omtale i kapittel 3.9. Videre er det de siste årene lagt vekt på åpenhet både i forhold til bestandsregistrering, skadedokumentasjon og publisering av data. I arbeidet med ny rovviltmelding er det også fra miljøforvaltningens side lagt stor vekt på aktiv deltakelse og innflytelse fra berørte parter, både gjennom arbeidsgrupper, en bredt sammensatt rådgivningsgruppe og andre fora.

Formålet med en inkluderende og åpen forvaltning er å øke forståelsen mellom partene og å oppnå større enighet om de beslutninger som tas, for dermed å redusere konflikter. Viktige felles trekk er behovet for kunnskapsutvikling, anerkjennelse av ulike kunnskapsformer, gjensidig læring, etablering av møteplasser, god informasjonsflyt og god kommunikasjon i sin alminnelighet.

3.3.6 Informasjonstiltak

Rovviltmeldingen fra 1997 påpekte behovet for en styrking av informasjonsinnsatsen i rovviltforvaltningen. Det har blitt lagt særlig vekt på utvikling og gjennomføring av tiltak med sikte på å redusere konfliktene i lokalsamfunnene, der ordningene med rådgivende rovviltutvalg i fylkene og dialog med politisk ledelse i kommunene ble fremhevet som viktige. Også utover dette har en rekke ulike informasjonstiltak rettet mot allmennheten og aktørene i rovviltkonflikten vært gjennomført de siste årene. Noen prosjekter har vært store og har gått over lengre tid, og det har vært satset på omfattende informasjonsvirksomhet gjennom media, internett og ulike trykksaker. I tillegg kommer møter, kurs, foredrag og andre tiltak utført lokalt, ofte etter lokale initiativ. I en egen utredning om informasjonstiltak om store rovdyr i Norge skilles det mellom følgende typer tiltak:

- Tiltak rettet mot media
- Internettbaserte tiltak

- Skoleringstiltak (Nettverk for miljølære, Lære med skogen, VITEN)
- Forebyggende og konfliktdempende tiltak (blant annet Ulvetelefonen, Prosjekt Rovdyrkunnskap, Leve med rovdyr)
- Informasjonssentra og utstillinger
- Rovviltsentra og rovviltturisme

Fra forvaltningens side har det de siste årene vært satset spesielt på nettbasert informasjon. Den mest omfattende internettside med forvaltningsrettet rovviltinformasjon er rovviltssidene til Direktoratet for naturforvaltning. Her finnes stoff om artenes utbredelse, status og aspekter ved dyrenes leve-sett, og linker til rapporter om forskningsresultater, fellingsstatistikk, kvotevedtak m.v. Disse nettsidene oppdateres kontinuerlig. Fra direktoratets nettsider er det også tilgang til «Rovbasen». Dette er en database som er utviklet av direktoratet og som oppdateres jevnlig av fylkesmannen, naturoppsynet, direktoratet og NINA. Nettversjonen av «Rovbasen» gir allmennheten løpende tilgang til opplysninger om døde rovdyr og rovdyrskader.

Videre finnes rovviltstoff under miljøforvaltningens nettjeneste «Miljøstatus i Norge». Miljøstatus i Norge gir den nyeste informasjonen om miljøets tilstand og utvikling i Norge. Fylkesmennenes miljøvern-avdelinger og i noen grad landbruksavdelingene i rovviltfylkene har også et variert tilbud av netstoff som omhandler forvaltning, biologi og tiltak knyttet til rovvilt på sine respektive nettsider.

NINA og andre forskningsinstitusjoner har flere nettsider som formidler informasjon om rovviltarter. På NINAs nettsider finner man informasjonsportalen Nidaros. På disse sidene er det blant annet oppdatert stoff fra det nasjonale bestands- overvåkingsprogrammet og fra gaupe-, jerv- og bjørneforskningen, samt linker til Skandulvs nettsider. Her gis blant annet en oppdatert oversikt over samtlige ulver som er radiomerket i prosjektet, og annet aktuelt stoff fra forskningsprosjektet. På NINAs informasjonsportal finner man også en link til nettstedet til prosjektet Rovvilt og Samfunn (RoSa) under forskningsprogrammet «Landskap i endring». Også andre forskningsinstitusjoner har nettsider som omhandler ulike aspekter av rovviltinformasjon.

Mange organisasjoner har nettsider som omhandler rovvilt og rovviltpolitikk. Eksempler på dette er Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF), Prosjekt Landbruk og Rovvilt, Rovnett, Fellesaksjonen for ulv, Alfagruppen, Foreningen Våre Rovdyr, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk samt næringsorganisasjoner. Finansiering av slike nettsider varie-

rer fra 100 % offentlige tilskudd til 100 % privat finansiering. Det er ofte flere bidragsytere på nettsidene, og innholdet varierer fra ren faktabasert informasjon til større fokus på politiske aspekter.

I forbindelse med arbeidet med rovviltmeldingen opprettet Miljøverndepartementet en egen nettside med det hovedformål å sørge for at forskningsrapporter, innspill og innlegg kunne videreformidles systematisk, raskt og effektivt til alle berørte parter for å sikre en mest mulig åpen og kunnskapsbasert prosess rundt arbeidet med stortingsmeldingen.

3.3.7 Departementets vurdering av tiltak rettet mot lokalsamfunn

Departementet mener at den forsterkede innsats og oppmerksomhet som har vært rettet mot lokalsamfunn har gitt verdifulle erfaringer som må implementeres i en fremtidig rovviltpolitikk. Det er viktig å ta lokalbefolkningens interesser knyttet til ulike former for naturbruk også utenom beitenæringene med i betraktningen ved utvikling av fremtidige forvaltningsmodeller. Erfaringene viser at det er viktig med en aktiv involvering av lokalsamfunnene både i utforming av konfliktdempende tiltak og i praktisk arbeid med for eksempel bestandsregistreringer. Utvikling av god kommunikasjon mellom ulike aktører er også et felt som må gis høy prioritet dersom det skal oppnås en inkluderende og åpen forvaltning.

3.4 Utviklingen av en geografisk differensiert forvaltning

De siste 30 årene har det både nasjonalt og internasjonalt skjedd et klart skifte fra rovviltbekjempelse mot rovviltbevaring. På grunn av rovviltets utstrakte arealbruk vil bevaring av disse artene måtte foregå i det flerbrukslandskapet som dekker mesteparten av landet.

På bakgrunn av de ulike interessene har det i Norge siden tidlig på 1980-tallet eksistert en bred erkjennelse av at det er nødvendig med en viss prioritering av arealbruk for henholdsvis rovvilt og andre interesser, særlig utmarksbeite, dersom konfliktene skal kunne reduseres. Dette ble i utkast til landsplan i 1987 omtalt som forslag om «sikringsområder» for store rovdyr. I forbindelse med St.meld. nr. 27 (1991–92) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe* ble dette omtalt som «kjerneområder» for store rovdyr. Gjennom rovviltmeldingen fra 1997 ble geografisk differensiert forvaltning videreutviklet. Senere er prinsippet om geo-

grafisk differensiert forvaltning også nedfelt direkte i viltloven og forvaltningsforskriften for store rovdyr, jf. kapittel 3.2.

3.4.1 Kjerneområder for bjørn og jerv

Ved behandlingen av St.meld. nr. 27 (1991–92) ga Stortinget sin tilslutning til en forvaltningsmodell der bjørn og jerv skulle sikres med utgangspunkt i sine kjerneområder. Dette ble definert som områder med fast bestand der reproduksjon kan påvises, samt områder der artene viser stor aktivitet, forekommer regelmessig og hvor yngling er sannsynlig. Forvaltningsmodellen innebar at det i kjerneområdene ville bli lagt vekt på å sikre artenes muligheter for reproduksjon (yngling) og overlevelse. Det skulle likevel være tillatt å felle enkelt dyr som gjorde vesentlig skade på bufe og tamrein også innenfor disse kjerneområdene, forutsatt at rovviltbestandenes overlevelse ikke ble truet. Utenfor kjerneområdene skulle det være lettere å få fellingstillatelse, men det ble likevel forutsatt at rovdyrene kunne forekomme også andre steder hvor de ikke medførte vesentlig skade. Modellen innebar videre en særlig prioritering av ressurser til kjerneområdene for å gjennomføre ulike forebyggende tiltak som kunne redusere skader og konflikter som følge av rovdyrene.

Miljøverndepartementet fastsatte de administrative grenser for fem kjerneområder for bjørn og tre kjerneområder for jerv i juni 1994. Disse dekket til sammen ca. 76 000 km², eller ca. 23 % av landets areal.

Myndighetene fant i forbindelse med behandlingen av rovviltmeldingen i 1997 ikke grunn til å etablere kjerneområder for gaupe på daværende bestandsnivå, og fant heller ikke at det var grunnlag for å endre de fem kjerneområdene for bjørn. For ulv ble det konstatert at bestanden på det tidspunkt var så liten at hvert enkelt individ måtte ha et strengt vern uansett hvor individet befant seg. Komiteen påpekte imidlertid at det på sikt ville være en aktuell og kanskje nødvendig forvaltningsstrategi å opprette et eller flere kjerneområder for ulv for å kunne differensiere virkemiddelbruken både med hensyn til felling og bruk av forebyggende tiltak mot skader, men at lokaliseringen av slike kjerneområder først kunne vurderes når en hadde fått etablert reproduserende familiegupper på norsk side av grensen.

Departementet gikk i 1997 inn for å opprettholde kjerneområdet for jerv i Sør-Norge, men uttalte at det kunne være aktuelt å vurdere justeringer av grensene med bakgrunn i de erfaringer som var høstet. En slik prosess med grensejustering ble

gjennomført i 1998, noe som førte til at kjerneområdet ble innskrenket med til sammen 14 % (1.940 km²) i sør og øst for å redusere konflikten med saueneieringen. Det ble videre fokusert på å bevare muligheter for utveksling av individer med den mer tallrike bestanden i grensestrøkene fra Femundsmarka – Sylane og nordover for å unngå negative effekter av isolasjon av en mindre bestand. For øvrig var det ikke ønskelig med etablering av ynglende jerv i Sør-Norge utenfor kjerneområdet.

Begge kjerneområdene for jerv i Nord-Norge ble opphevet i 1997. Videre opphevet Miljøverndepartementet kjerneområdet for jerv i Sør-Norge 1. april 2002 etter at dette var varslet i St.prp. nr. 1 (2001–2002). Av proposisjonen går det frem at målet om en levedyktig bestand av jerv i Sør-Norge var nådd. Proposisjonen angir også som nytt mål at det skal tas sikte på å etablere minst 10–15 årlige ynglinger i hele Sør-Norge med unntak av Vestlandet, der det i den geografiske fordelingen av disse ynglingene skal tas nødvendig hensyn til utveksling mellom bestanden i Sør-Norge og den nordlige bestanden av jerv. Det ble forutsatt av departementet at inntil antall ynglinger er minst 10 bør det utvises stor tilbakeholdenhet med felling av hiliggende tisper. Videre skulle det legges til rette for at både lisensjakt og øvrig skadefelling ble rettet mot områder med betydelige skader, slik at den skadereuserende effekten av felling ble forbedret. Det ble også lagt opp til at det skulle arbeides videre med utforming av regionale mål for den sørnorske jervebestanden innenfor rammen av det nasjonale målet.

Situasjonen i dag er derfor at det bare er de fem opprinnelige kjerneområdene for bjørn i østre Hedmark, indre Nord-Trøndelag/Nordland, indre Troms, Anarjohka og Pasvik som er opprettholdt. Blant annet på grunn av bjørnens langsomme reproduksjon og spredningstakt, er en med unntak for Pasvik fortsatt relativt langt fra å nå de bestandsmålene som ble fastsatt ved behandlingen av rovviltmeldingen fra 1997, jf. kapittel 3.1.1.

3.4.2 Forvaltningsområde for ulv i Sør-Norge

I perioden 1983–1990 fantes det bare én etablert, ynglende familieguppe i Skandinavia. I 1991 fikk en for første gang to ynglinger samme år etter innvandring av et enkelt individ fra øst. Bestandsutviklingen begynte da å skyte fart, og den gjennomsnittlige årlige vekstraten lå på tett oppunder 30 % på 1990-tallet. Det omtalte bestandsnivået på 8–10 familiegupper i Skandinavia ble nådd i år 2000.

Stortinget forutsatte ved behandlingen av rovviltmeldingen fra 1997 at det ikke skal legges til



Figur 3.10 Gjeldende forvaltningsområde for ulv i Norge.

rette for fast etablering av familiegrupper av ulv i områder med samisk reindrift. Dette gjelder hele Norge fra Finnmark til Nord-Trøndelag og områdene videre langs svenskegrensen til sør for innsjøen Femunden nord i Hedmark fylke. Stortingets forutsetninger om at en ikke ønsket etablering av reproduserende bestander av gaupe og jerv i de sauetette områdene på Vestlandet er også videreført for ulv. I 1999–2000 gjennomførte departementet en prosess for ytterligere å avgrense forvaltningsområdet for revirmarkerende par og familiegrupper av ulv i Norge i forhold til områder med mye sau på utmarksbeite. Dette forvaltningsområdet for ulv (se figur 3.10) ble fastsatt av regjeringen våren 2001, jf. omtale i St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Området er avgrenset til nærmere fastsatte fylker og kommuner på Østlandet og Sørlandet. Det ble ved opprettelsen slått fast at både Norge og Sverige har et ansvar for forvaltningen av den sørskandinaviske bestanden av ulv, og at ulvebestanden på norsk side skal forvaltes med utgangspunkt i et strengt vern av et begrenset antall familiegrup-

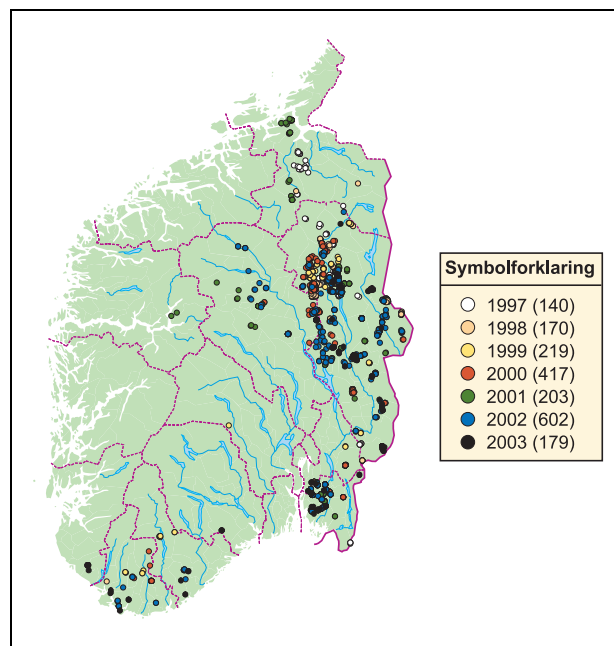
per som skal aksepteres etablert innenfor forvaltningsområdets grenser.

Det skal i dag ikke aksepteres revirmarkerende par og familiegrupper av ulv utenfor forvaltningsområdet, jf. St.meld. nr. 24 (2000–2001):

«Regjeringen vil ikke akseptere etablering av revirmarkerende par eller familiegrupper av ulv utenfor forvaltningsområdet. Også innenfor det foreslåtte forvaltningsområdet vil det være aktuelt å felle revirmarkerende par og også familiegrupper av ulv dersom bestanden tåler det. Til grunn for slik felling vil ligge blant annet en vurdering av det totale konfliktpotensialet for vedkommende par eller familiegruppe av ulv i forhold til konfliktpotensialet i andre familiegrupper innenfor forvaltningsområdet.»

Dette innebærer videre at det må være tilstrekkelig med ulv innenfor forvaltningsområdet, slik at bestandens overlevelse er sikret, før ulv kan felles utenfor forvaltningsområdet. I en situasjon der dette ikke er tilfellet vil en felling bryte med bestemmelsene i viltloven § 12 med forskrifter. Denne bestemmelsen er videre også harmonisert fullt ut med Bern-konvensjonens artikkel 9. Fra viltloven § 12 (fellingstillatelse for å forhindre at rovvilt gjør skade):

«Etter nærmere forskrift som Kongen fastsetter kan departementet, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, iverksette felling av



Figur 3.11 Kartfestede data for kadaver av sau/lam gjenfunnet og vurdert som dokumentert eller antatt drept av ulv i Sør-Norge i perioden 1997–2003 (antall pr. år i parentes).

Kilde: Rovbasen

eget tiltak eller gi tillatelse til felling av et bestemt antall individer av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe eller tamrein. Forskriften skal gi regler om differensiert forvaltning. For å sikre bestandens overlevelse skal det i forskrift fastsettes særskilte kriterier for adgangen til felling i nærmere bestemte område.»

Av forvaltningsforskriften § 1 (formål) fremgår følgende:

«Formålet med denne forskriften er å sikre overlevelsen av bestander av bjørn, jerv, ulv og gaupe på lang sikt. Innenfor denne ramme skal det arbeides for at de skader disse rovviltartene volder for bufe- og tamreinnæringen blir minst mulig...» Videre under § 2: «Tillatelse til felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe etter bestemmelsene i §§ 3–5 kan bare gis dersom fellingen ikke vil være skadelig for bestandenes overlevelse ...».

For en nærmere utdyping av dette punktet viser departementet til forarbeidene til viltloven (Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) der det heter:

«Differensiert forvaltning i relasjon til felling etter § 12, betyr at restriksjonsnivået med hensyn til fellingspraksis differensieres. Differensieringen vil kunne være forskjellig for de ulike arter blant annet som følge av artenes ulike

adferdmønster, utbredelse og bestandsnivå. Kriteriene for felling på de ulike restriksjonsnivåene må ikke undergrave målsettingen om å sikre bestandenes overlevelse. Hensynet til å sikre bestandenes overlevelse anses som så vidt grunnleggende at det er tatt inn i lovteksten. Av den grunn er det også stilt obligatoriske krav om at de nærmere kriterier for felling som fastsettes i forskrift skal ivareta dette hensyn. Se nærmere om bruken av ordet skal under punkt 4.4. Hvilken størrelse og sammensetning av vedkommende rovviltbestand som er nødvendig for å sikre bestandens overlevelse er først og fremst et faglig skjønnsspørsmål som forvaltningen må ta stilling til blant annet på bakgrunn av vitenskapelige betraktninger og den til enhver tid foreliggende kunnskap...».

I hele landet ble i alt 1861 sau og lam erstattet som drept av ulv i 2002. En oversikt over utviklingen i erstatninger for ulveskader på sau i årene fra 1997 til 2002 er vist i tabell 3.3. For 2003 viser dokumenterte tap en betydelig reduksjon i forhold til 2002 (se figur 3.11).

Det fremgår av tabellen at det har vært en økning i tapene fra 1998 til 2002. Tapene grunnet ulv økte betydelig fra 2001 til 2002. Dette skyldes i hovedsak en økt aktivitet av streifulv utenfor faste revir. Ulveskadene har i det alt vesentlige vært knyttet til Hedmark, men med noen mer kortvarige

Tabell 3.3 Antall sau og lam erstattet som drept av ulv i årene 1997–2002, samt omtrentlig erstatningsbeløp.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Østfold	5	14	97	20	31	157
Akershus			4	29		5
Hedmark	113	416	400	622	375	1 151
Oppland		6		137	165	292
Buskerud			1			
Telemark			7			
Aust-Agder			9			166
Vest-Agder			104	29		90
Hordaland					6	
Sogn og Fjordane					104	
Sør-Trøndelag	356				138	
<i>Totalt antall dyr</i>	<i>474</i>	<i>436</i>	<i>622</i>	<i>837</i>	<i>819</i>	<i>1 861</i>
Gjennomsnitt utbetalt pr. erstattet sau/lam i erstatningsoppgjøret totalt	1 323	1 503	1 456	1 495	1 440	1 415
<i>Erstatning pr. år (mill. kr.)</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>	<i>2,6</i>

Kilde: Rovbasen



Figur 3.12 Vill ulv i Norge (*Canis lupus*). Tap av sau og andre husdyr forårsaket av ulv har vært små i Akershus og Østfold, da dyr på utmarksbeite i disse områdene i stor grad beiter på inngjerdet mark.

Foto: Baard Næss/NN/Samfoto

større tapsepisoder primært knyttet til utvandrende enkeltindivider i andre fylker. Det har i perioden vært etablert familiegrupper av ulv sentralt i Hedmark, i grenseområdene i det sørlige Hedmark, i grenseområdene i Akershus og i Østfold, samt sentralt i Østfold (Moss–Våler). Tapene av sau og andre husdyr sør for Hedmark har imidlertid vært små. Dette har for en stor del sammenheng med at forekomsten av dyr på utmarksbeite i disse områdene er begrenset, og at driftsformene som brukes i saueholdet i disse områdene normalt innebærer ordinær inngjerding. I hele Østfold beiter således til sammen kun 10 000 sau, i hovedsak på inngjerdede områder. Selv om Østfold fylke i perioder har vært berørt av tre ulike ulverevir og også må forventes å ha en ikke ubetydelig aktivitet av streifulv utenom revirene, har ikke tapene i noe år oversteg 1–2 % av all sau i fylket. I de fleste årene har tapene vært vesentlig mindre. I tillegg er det registrert at to storfe ble tatt av ulv i Østfold i 2000, og to geiter ble tatt av ulv i 2001. I Akershus er det gitt erstatning for fire sau og lam som ulveskade i 1999, 29 i 2000, ingen i 2001 og fem i 2002. Selv om fylket i perioder har vært berørt av flere ulverevir, har altså tapene vært svært lave.

3.4.2.1 Skadepotensiale og vurdering av forebyggende tiltak mot ulveskader på sau

Et ulverevir er et avgrenset område, slik at beiteområder som kan rammes vil være forutsigbare for en lengre tidsperiode når revirgrensene er kartlagt. Erfaringene hittil fra områder med stasjonær ulv viser at ulv og sau må skilles fysisk eller geografisk for å unngå skade. Med en økende bestand av ulv er mulighetene for nye etableringer økende. Det finnes så langt ingen fullgode skadeforebyggende tiltak som hindrer ulveskader innenfor områder med etablerte familiegrupper så lenge sauedriften utelukkende er basert på frittgående sau i utmark. Fremtidig skade- og konfliktpotensiale vil derfor være størst dersom en får etablering av familiegrupper i områder med frittgående sau på utmarksbeite. Antallet sau på utmarksbeite i vedkommende område vil i stor grad avgjøre konfliktrgraden. I områder med etablerte familiegrupper av ulv har det generelt vært få skadetilfeller utenfor revirgrensen så lenge alfaparet (det opprinnelige ulveparet som etablerte reviret) er intakt.

Forebyggende tiltak som har vært iverksatt for å forhindre skader grunnet ulv har primært tatt

Tabell 3.4 Midler til forebyggende tiltak mot ulveskader i områder med familiegupper, par eller stasjonær ulv. Beløp i kroner.

Fylke/område	2000	2001	2002	2003
Østfold	3 000 000	1 500 000	1 100 000	700 000
Akershus	260 000	1 000 000	700 000	700 000
Hedmark	17 000 000	10 330 000	5 700 000	3 560 000
Oppland		200 000		

sikte på å skille ulv og beitedyr fysisk. I Østfold og Akershus har tiltakene vært konsentrert om å ruste opp og fornye eksisterende gjerder, blant annet med elektriske tråder, slik at disse blir mer rovdysikre. For Hedmarks vedkommende har en i samarbeid med beitebrukere prioritert å fjerne sau fra reviområdet for ulvene, enten ved en overgang til innmarksbeite, eller ved flytting til nye beiteområder (Spekedalen). Tiltakene har i all hovedsak vært finansiert av staten. Tabell 3.4 viser det økonomiske omfanget av forebyggende tiltak iverksatt direkte i forhold til ulv i faste revir i perioden 2000–2003.

Departementet mener at mange av de iverksatte tiltakene har ført til at sauetapene er blitt sterkt redusert i forhold til hva som kunne forventes av skader uten tiltak. De mest effektive tiltakene innenfor revirgrensene for ulv har vært de som skiller sau og rovdyr i tid og rom på varig basis. Hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige og hvilket omfang som vil være nødvendig, avhenger av antallet familiegupper og hvor disse etablerer seg. I de fylkesvise forvaltningsplanene for store rovdyr har fylkesmennene særlig pekt på rovdysikker inngjerdning av innmark eller utmark, flytting av sau og omstilling til andre produksjoner som de mest effektive tiltakene. I tillegg er det pekt på endring av driftsformene med større sauedrifter for eksempel i kombinasjon med gjeterhund/vokterhund. Dette siste tiltaket krever fortsatt utprøving/tilvenning og utviklingsarbeid for å kunne fastslå om dette vil være et praktisk og økonomisk forsvarlig tiltak.

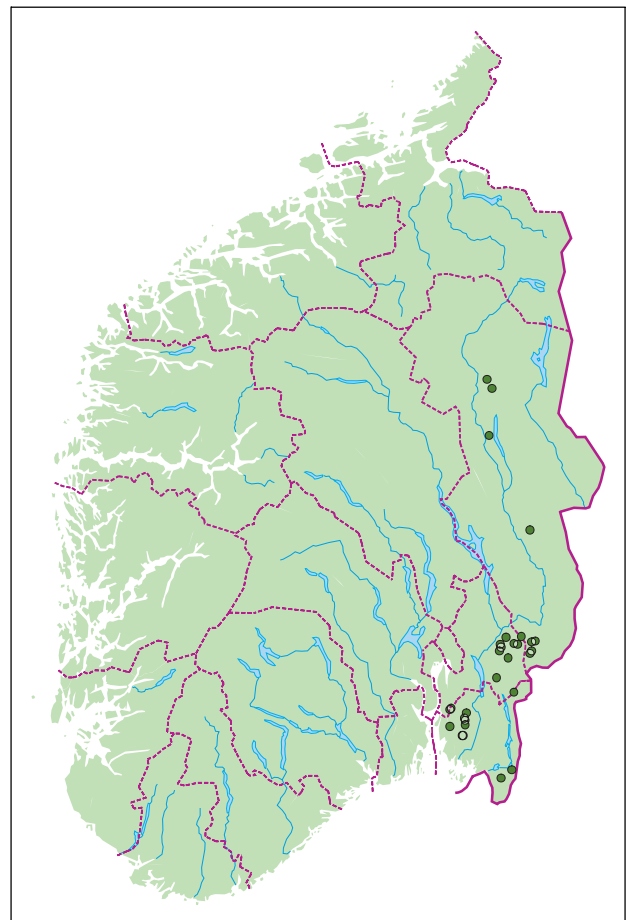
3.4.2.2 Jaktutøvelse i områder med ulverevir

Elg og rådyr er ulvens viktigste naturlige byttedyr under skandinaviske forhold, og en familieguppe av ulv vil kunne ta en såpass stor del av elgproduksjonen innenfor sitt revir at det vil være nødvendig å redusere den beskatningen av elg som årlig skjer gjennom jakt. Hvor store justeringer som vil være nødvendig, avhenger blant annet av tettheten av hjortevilt i området og størrelsen på reviret. Ettersom ulv for en stor del tar kalver, vil det først og

fremst være avskytingen av kalv og ungdyr som må reduseres for å opprettholde en tilstrekkelig rekruttering til hjorteviltbestanden.

Tilstedeværelse av ulv i et område kan også medføre endringer i utøvelsen av visse tradisjonelle former for jakt, særlig jakt på hare, rådyr og elg med løshund. Det er registrert i alt 29 ulvedrepte hunder etter at det ble innført en erstatningsordning for hund i 1999 (se figur 3.13).

Av figur 3.13 går det frem at det først og fremst er i Akershus og Østfold at tap av hund til ulv har



Figur 3.13 Hunder gjenfunnet og vurdert som dokumentert eller antatt drept av ulv i Sør-Norge i perioden 1999–oktober 2003.

Kilde: Rovbasen

funnet sted. I tilknytning til et av revirene har det vært innført en ordning med muligheter for jegerne til å få beskjed om hvor radiomerkede ulver befinner seg, slik at de kan velge å unngå å jakte i disse områdene («*ulvetelefonen*»). Dette tiltaket, som har vært finansiert av Direktoratet for naturforvaltning og drevet av Norges Jeger- og fiskerforbund i samarbeid med forskningsmiljøene, vurderes som vellykket. I Sverige har det også vært arbeidet med utvikling og utprøving av «*ulvesikre vester*» og andre tiltak for å hindre tap av jakt-hunder. Norske forvaltningsmyndigheter vil aktivt følge opp dette arbeidet.

3.4.2.3 Lokalsamfunn og frykt for ulv

Miljøverndepartementet startet i 2001 et prosjekt med formål å sette i verk lokalt forankrede tiltak for å øke kunnskapen om store rovdyr, og særlig ulv. Prosjektet «Leve med rovdyr» ble først startet opp i kommunene Våler i Østfold, Eidskog i Hedmark og Aurskog-Høland i Akershus i 2001. Prosjektet er videreført også i 2002 og 2003 i flere nye kommuner. Prosjektet er omtalt nærmere i kapittel 3.3. Det vises også til dette kapitlet for omtale av en tverrfaglig utredning om frykt for ulv som ble gjennomført i 2001–2002.

En nylig publisert rapport (september 2003) fra Norges landbrukshøgskole gir en gjennomgang av erfaringene med ulv i de relativt tett befolkede områdene i Østfold, der flere individer har vært fulgt gjennom radiomerking i regi av forskningsprosjektet Skandulv. Det poengteres blant annet at ulven ikke bare er en villmarksart, og at den i utgangspunktet vil kunne nyttiggjøre seg leveområder nær opp til hus og bebyggelse i perioder hvor den føler seg uforstyrret. Provokasjonsforsøk fra mennesker viser at ulvene er på vakt mot uforutsigbar ferdsel, og at de uten unntak flykter i stedet for å forsvare seg. Undersøkelsen bekrefter også tidligere erfaringer om at unge ulver er nysgjerrige og viser en mindre reaksjonsavstand enn alfadyr. Det påpekes i rapporten at ulv som oppleves som nærgående ikke er unormale, men at slik atferd ikke dermed er ønskelig å utvikle. Undersøkelsens konklusjon er at ulvene i Østfold ikke utgjør noen trussel mot folk, men at fremtidig tap av skyhet bør unngås, og at dette sannsynligvis best kan oppnås gjennom at ulven etter hvert utsettes for jakt.

3.4.3 Departementets erfaringer med geografisk differensiert forvaltning

Gjennom det siste tiåret har vi i Norge tatt i bruk en del forskjellige forvaltningsstrategier for de fire

store rovdyrene samt kongeørn. På artsnivå har det foregått en relativt streng styring av i hvilke områder bestander av jerv, bjørn og ulv skal kunne etableres og bygges opp, gjennom kjerneområde (jerv og bjørn) og forvaltningsområde (ulv). Gaupe har kunnet spre seg over større deler av landet, bortsett fra at det ikke skal etableres noen reproduserende bestand på Vestlandet og i deler av Finnmark, Vesterålen, Lofoten og ytre strøk i Troms. Kongeørn har kunnet utvikle seg fritt i sine naturlige utbredelsesområder etter fredningen i 1968. På flerartsnivå har imidlertid rovviltbelastningen blitt spredd utover, med forvaltningsområde og kjerneområder som i liten grad overlapper mellom de ulike artene.

Saueholdet vil samlet tjene på en differensiert forvaltning av de rovviltartene som anses som vanskeligst å kombinere med sauehold, først og fremst bjørn og ulv, samt en noe løsere differensiert forvaltning for gaupe og jerv. Dette ville kunne ekskludere faste bestander av rovvilt fra områder med det største konfliktpotensialet, og sauebrukere i områder med rovvilt vil få den nødvendige forutsigbarheten og nødvendige midler til å tilpasse driften. Differensiering vil dermed kunne gi mulighet for fortsatt ekstensivt sauehold over større arealer. For saueholdet finnes det tilpasninger som kan redusere tap, jf. kapittel 3.8. Siden tilpasningene er kostbare, er det en fordel ved differensiering at antallet bruk som må gjennomføre driftstilpasninger blir lavest mulig. Tilpasninger som virker mot bjørn og ulv, virker også mot gaupe og jerv. Når effektive tiltak er etablert, fungerer de også relativt uavhengig av rovvilttetthet. I dag søker ca. 14 % av sauebrukene om erstatning grunnet rovvilt, mens 86 % av sauebrukene er tilnærmet uberørt av direkte rovviltangrep. De sauebrukene som søker om rovviltterstatning har i størrelsesorden 25 % av antallet sau i Norge.

Ut fra et dyrevelferdsperspektiv har det vist seg at fri beiting med sau i utmark i viktige leveområder for bjørn, ulv og delvis jerv er vanskelig. I områder med store konflikter grunnet rovvilt bør det derfor søkes løsninger som i større grad enn dagens tilpasninger reduserer muligheten for direkte kontakt mellom husdyr på utmarksbeite og rovvilt.

For *reindriften* er situasjonen annerledes. Det finnes få effektive tapsforebyggende tiltak, foruten økt intensivering av gjeting og reduksjon av rovviltforekomst. Reindriften vil ha fordel av en forvaltning som ekskluderer rovvilt fra de viktigste beite- og kalvingsområdene. Erfaring tyder på at ulv i tamreinområder kan føre til et høyt konfliktnivå også ved lave tettheter av ulv.

Konflikten i forhold til *jaktinteresser* er spesiell i den forstand at det ikke er mulig å hindre rovvilt i å jakte på ville, naturlige byttedyr. Den reduksjon i potensialet for høsting som vil oppstå i områder der rovvilt konsentreres, og eventuelt flere rovviltarter er i samme område, vil ikke være mulig å forhindre. Det vil derfor være mindre konfliktfylt i forhold til jaktinteressene å opprettholde lav tetthet av rovvilt over større områder, med den laveste tettheten i områder der rovvilt potensielt kan ha størst påvirkning, for eksempel der byttedyrtettheten er lav.

3.4.3.1 *Prinsipper for en geografisk differensiert forvaltning*

Hovedhensikten med en geografisk differensiert forvaltning er å redusere konflikter, samt å effektivisere bruken av konfliktforebyggende tiltak ved å målrette disse til visse områder. En beslutning om en geografisk differensiert forvaltning innebærer en klar begrensning av en arts utbredelse i forhold til en situasjon der en art kan bre seg over hele det potensielle utbredelsesområdet.

Geografisk differensiert forvaltning betyr at virkemiddelbruken i ulike områder dimensjoneres ulikt. Departementet mener at en geografisk differensiert forvaltning må avveie flere ulike målsetninger. Dette innebærer at:

- I områder med fast bestand av rovvilt må det gjennom det øvrige virkemiddelapparatet fortsatt legges til rette for at konflikter kan løses.
- Forvaltningsenheter for rovvilt bør være tilpasset rovviltets naturlige adferd. Enhetene bør derfor som regel være større enn administrative enheter som kommuner og fylker, og ofte kunne gå på tvers av slike administrative grenser, jf. blant annet dagens ordning med jerve- nemnder.
- Ulike rovviltarter forårsaker svært ulike konflikter. Ulv og delvis bjørn forårsaker flere typer konflikter og høyere konfliktnivå der de opptrer, sammenliknet med jerv, gaupe og kongeørn.
- Virkemiddelbruken må samordnes bedre mellom de ulike forvaltningsområder slik at de samlet bidrar til å nå de overordnede målsetninger.
- Forvaltningen må være konsistent og stabil, slik at den gir den nødvendige grad av forutsigbarhet.

3.5 Fylkesvise forvaltningsplaner for store rovdyr

I alle fylker med kjerneområder for bjørn og jerv utarbeidet fylkesmennene i perioden 1995–1996 forslag til forvaltningsplaner for rovvilt etter initiativ og retningslinjer fra Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning. Arbeidet med slike planer har siden vært videreført i de fleste av landets fylker i tråd med signalene i rovviltmeldingen fra 1997.

De fylkesvise forvaltningsplanene er fylkets eget arbeidsverktøy. Det skal legges vekt på korte og målrettede prosesser. Forvaltningsplanene skal være rullerende og dynamiske, og løpende balansere de to hovedmålsettingene i den nasjonale rovviltpolitikken på fylkesnivå/regionalt nivå i tråd med stortingsvedtak og politiske føringer. Planene skal til faglig gjennomsyn i Direktoratet for naturforvaltning før planene sendes på høring.

3.5.1 Status og innhold i planene

Høsten 2003 har 15 fylker utarbeidet utkast til forvaltningsplaner for rovviltartene gaupe, jerv, bjørn og ulv. Fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Rogaland og Oslo/Akershus har gjennomført høring og ferdigstilt forvaltningsplanene. Ytterligere 9 fylker har sendt inn utkast til planer til direktoratet for faglig gjennomsyn, og mottatt kommentarer til disse. Sogn og Fjordane, Hordaland og Vestfold har foreløpig ikke sendt inn noen utkast til planer. Oppland har utarbeidet et utkast til delplan for gaupe.

Oppbyggingen av planene er i hovedtrekk i tråd med den oppsatte mal, med målsettinger for rovviltforvaltning, landbruksnæring, tamreinnæring og dyrevern. Planene inneholder som regel også en beskrivelse av rovviltbestandene og de berørte brukerinteresser i fylket, samt en konfliktvurdering for ulike arter og geografiske områder. Vektingen mellom næringsinteresser og verneinteresser er gjennomført noe forskjellig. I flere av planene er forvaltningen konkretisert gjennom å dele inn fylket i regioner, og definere ulike delmål og prioriteringer av ulike tiltak og virkemidler for disse. Kongeørn er med i de fleste planer, men mangler i noen.

Felles for planene er at forebyggende tiltak er behandlet relativt grundig. Noen av planene inneholder en evaluering av gjennomførte tiltak og en prioritering av hvilke tiltak som bør videreføres.

3.5.2 Departementets vurdering av de fylkesvise forvaltningsplanene

Departementet mener at det er gjennomført et viktig og verdifullt arbeid med utarbeiding av fylkesvise forvaltningsplaner i alle fylker som har et visst innslag av rovvilt. De fylkesvise forvaltningsplanene har bidratt til økt lokal tilpasning og medvirkning gjennom høringsprosesser. Videre danner planene et viktig grunnlag for arbeidet med å utforme en mer regionalt tilpasset forvaltning av de enkelte rovviltbestander.

3.6 Dagens ordning med erstatning og skadedokumentasjon

Dagens ordning med full erstatning er en lovfestet rett som dyreeieren har i tilfeller der rovvilt er årsaken til tap av dyr. Med utgangspunkt i denne retten er det utformet to parallelle forskrifter for henholdsvis husdyr og tamrein. Det vises til kapittel 3.7 for en oversikt over utviklingen når det gjelder faktisk erstattede tap av husdyr og tamrein grunnet rovvilt og utviklingen i dokumenterte skader.

3.6.1 Erstatning for husdyr

Gjeldende forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt er av 2. juli 1999. I forberedelsen av denne forskriften ble et forslag til forskrift og tilhørende retningslinjer utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av det sentrale rovviltutvalget (SRU), jf. kapittel 3.9.10. Forslaget til forskrift og retningslinjer ble

etter ønske fra sentrale organisasjoner sendt på høring sammen med utkastet til lovbestemmelse, jf. Ot.prp. nr. 62 (1998–1999).

I forskriften er det gjort et skille mellom dokumenterte skader (§ 7) og der skaden må baseres på andre omstendigheter enn funn på åstedet (§ 8). Ved tap av husdyr skal det utbetales erstatning for skader dokumentert voldt av gaupe, jerv, bjørn, ulv eller kongeørn i henhold til § 7 i forskriften. Dokumenterte skader i denne sammenhengen er skader der dyret er gjenfunnet og undersøkelser viser en sannsynlighetsovervekt for at dyret er drept eller skadet av rovvilt i henhold til forskriften (gitt vurderingen «dokumentert» eller «antatt»). Det vises til kapittel 3.7.1 for en nærmere beskrivelse av disse vurderingene. I gjennomsnitt over de siste årene har ca. 10 % av erstatningen vært utbetalt etter § 7 (se tabell 3.5). Dokumentasjonsgraden er vesentlig høyere enn dette (17–35 %) for sau/lam som er erstattet som drept av bjørn, ulv eller kongeørn. Gjennomsnittsverdien av alt rovvilt blir lav fordi dokumentasjonsgraden ligger på ca. 8 % for tap til gaupe og jerv, som utgjør den volummessig klart største delen av erstatningene. For hund er det i dag et krav om at det foreligger undersøkelse i henhold til § 7 før det er grunnlag for utbetaling av erstatning.

Ved skader der det ikke er funnet kadaver, eller kadaver har vært i en slik tilstand at det ikke har vært mulig å fastslå dødsårsak, kan det utbetales erstatning i henhold til § 8. I slike tilfeller må det utøves skjønn. Antall dyr det utbetales erstatning for vurderes ut fra kunnskap om rovviltforekomst, dokumenterte skader i området i innværende og tidligere år, kunnskap om driftsforhold, tapsmøn-

Tabell 3.5 Oversikt over skadedokumentasjonsgrad for erstattede sau/lam.

Art skaden er erstattet som forvoldt av	Antall sau/lam med vurderingen «dokumentert/antatt» i 2002	Antall sau/lam erstattet i 2002	Antall sau/lam med vurderingen «dokumentert/antatt» i % av antall erstattet i 2002	Gjennomsnitt antall med vurderingen «dokumentert/antatt» i % av antall erstattet i perioden 1999–2002
Gaupe	458	6 196	7,4	8,1
Jerv	899	13 557	6,6	8,3
Bjørn	637	3 146	20,2	22,7
Ulv	602	1 857	32,4	34,8
Kongeørn	128	703	18,2	17,5
«Fredet rovvilt» (ikke artsbestemt)	63	6 248	1,0	1,5
Sum	2 787	31 707	8,8	9,7

Kilde: Rovbasen

ster i besetningen m.v. Ved utbetaling av erstatning i henhold til § 8 skal det minst gjøres fradrag for normaltapp. Normaltapp er det tap av husdyr som erfaringsmessig inntreffer i besetningen på utmarksbeite uten forekomst av rovvilt. Normaltapp beregnes primært på bakgrunn av besetningsdata som oppgis av dyreeier. Det forutsettes at dyreeier kan fremlegge dokumentasjon for slike data for en periode på minst 8–10 år. Det kan imidlertid også benyttes satser for normaltapp for et enkelt beiteområde, eller gjennomsnittstall for fylket, regionen eller kommunen basert på tall fra ordningen «*organisert beitebruk*». Nærmere 90 % av erstatningen har de siste årene vært utbetalt etter § 8. Denne delen av erstatningsutbetalingen medfører betydelige administrative kostnader. I tillegg fører behovet for skjønnsutøvelsen til en del uenighet og klagebehandling i de tilfeller der dyreeier mener en for liten andel av totaltapene er erstattet som rovviltskade.

Erstatningsbeløpet som utbetales etter § 7 og 8 er bygd opp av en grunnverdi, det vil si verdien av kjøtt, ull m.v. for det enkelte dyret. I tillegg dekkes følgekostnader som for eksempel avlsmessige konsekvenser, merarbeid på grunn av tap og skader og annet. Ved svært små tap vil det ikke utløses kompensasjon for følgekostnader. På bakgrunn av forslaget til forskrift og høringsuttalelsene ble det bestemt hvilke arter som skal omfattes av husdyrbegrepet. Husdyr er etter dette definert som:

«Sau, geit, storfe, hest, gjeterhund, vokterhund og jakthund i bruk under lovlig jakt, lovlig trening eller jakthundprøver.»

Regelverket er utformet slik at det normalt ikke ytes erstatning for tilfeller der rovvilt volder tap eller skade på andre husdyrarter enn de som er definert over, selv om skaden er påvist i samsvar med undersøkelse etter § 7. Direktoratet kan imidlertid etter søknad fra dyreeier i særlige tilfeller utbetale erstatning for tap eller skade også på andre husdyrarter. Et vilkår for å ta slike søknader under behandling er at undersøkelse i samsvar med § 7 har påvist at rovvilt har forårsaket tapet eller skaden. Arter som for eksempel struts, fjørfe, gris og hjortevilt i hegn faller utenfor ordningen. Det samme gjelder skader på bifolk/bikuber. Det er imidlertid i dag mulig å søke om offentlig tilskudd over ordningen til forebyggende tiltak for å forebygge slike skader.

Direktoratet kan videre etter dagens regelverk utbetale erstatning for skader på husdyr voldt av havørn dersom dette kan påvises ved undersøkelse i samsvar med § 7.

Etter § 3 kreves det at dyreeier har fast bopel i Norge og har et produksjonsomfang som gir rett til

produksjonstillegg etter jordbruksavtalen. Dersom dyreeier er et saueavlslag eller tilsvarende kan det ytes erstatning selv om det er et lavere produksjonsomfang. I praksis stilles det i dag ikke spesielle krav til at besetningsstørrelse ikke kan økes i særlige rovviltutsatte områder uansett tapssituasjon og uansett om tapene dukker opp årvisst i samme besetning. Videre stilles det i praksis heller ikke spesielle krav til om tap har skjedd i beitesesongen eller i vinterperioden når erstatning skal vurderes. En slik praktisering kan etter departementets vurdering skape uheldige og uklare grenser mellom dyreeiers ansvar og statens ansvar i konkrete tapssituasjoner. Regler for aktsomhet, jf. § 4 a, gjelder imidlertid slik at erstatning kan avslås/avkortes dersom det skjer klare brudd på dette vilkåret. Ved gjentatte skader er det naturlig at dette blir vurdert.

3.6.2 Erstatning for tamrein

Gjeldende forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt er av 4. mai 2001. Forskriften ble tatt i bruk fra reindriftsåret 2001/2002. Forskriften er tuftet på de samme prinsippene som gjelder ved tap og skader på husdyr.

I forberedelsen av denne forskriften ble et utkast utarbeidet av en partssammensatt arbeidsgruppe, nedsatt i samråd med det sentrale rovviltutvalget (SRU), jf. kapittel 3.9.10.

Erstatningsordningen bygger på de krav som stilles til god næringsutøvelse, og at praktiseringen av ordningen skal motivere til å iverksette tiltak for å redusere eller avverge tap.

I forskriften er det som for husdyr gjort et skille mellom dokumenterte skader (§ 7) og der skaden må baseres på andre omstendigheter enn funn på åstedet (§ 8). Ved tap av tamrein skal det utbetales erstatning for skader dokumentert voldt av gaupe, jerv, bjørn, ulv eller kongeørn i henhold til § 7 i forskriften. Dokumenterte skader i denne sammenhengen er skader der dyret er gjenfunnet og undersøkelser viser en sannsynlighetsovervekt for at dyret er drept eller skadet av rovvilt i henhold til forskriften (gitt vurderingen «dokumentert» eller «antatt»). Det vises til kapittel 3.7.1 for en nærmere beskrivelse av disse vurderingene. I gjennomsnitt over de siste årene har ca. 5 % av erstatningen vært utbetalt etter § 7 (tabell 3.6).

Ved skader der det ikke er funnet kadaver, eller kadaver har vært i en slik tilstand at det ikke har vært mulig å fastslå dødsårsak, kan det utbetales erstatning i henhold til § 8. I forskriften er det inn tatt kriterier som skal bidra til å forenkle og harmo-

Tabell 3.6 Oversikt over skadedokumentasjonsgrad for erstattede tamrein i reindriftsåret 2001/2002.

Art skaden er erstattet som forvoldt av	Antall rein med vurderingen «dokumentert/antatt» i 2002/2003	Antall rein erstattet i 2002/2003	Antall rein med vurderingen «dokumentert/antatt» i % av antall erstattet i 2002/2003
Gaupe	133	2 357	5,6
Jerv	156	3 915	4,0
Bjørn	2	24	8,3
Ulv	0	4	0
Kongeørn	183	2 528	7,2
«Fredet rovvilt» (ikke artsbestemt)	38	1 913	2,0
Sum	512	10 741	4,8

Kilde: Rovbasen

nisere skjønnsutøvelsen for sannsynliggjøring av tap i tråd med rovvilmeldingen fra 1997. Disse kriteriene er utarbeidet i samråd med næringen og reindriftsforvaltningen.

Erstatningsbeløpet som utbetales etter §§ 7 og 8 er bygd opp av en grunnsats for de ulike dyrekategoriene tilsvarende et slakterioppgjør. I tillegg utbetales følgekostnader knyttet til det enkelte dyr og følgekostnader i driftsenheten. Flere fylkesmenn var under høringen kritiske til at omfanget av kompensasjon for følgekostnader i driftsenheten ble gjort avhengig av tapsomfanget. Det ble påpekt at dette kunne medføre at vellykket egeninnsats i form av skadeforebyggende tiltak ikke i tilstrekkelig grad blir premiært fordi større tap utløser høyere følgekostnader pr dyr. Etter retningslinjer til forskriften skal følgekostnader utbetales som en prosentsats av erstatningsbeløpet. Retten til følgekostnader utløses først ved et erstattet tap på minimum 2 % av totalflokk. Det ytes da et tillegg på 15 % som øker lineært opp til 35 % ved erstattet tap på 10 % av totalflokk. Et tap på 10 % av totalflokk representerer et nivå hvor avlsmessige konsekvenser blir mer fremtredende. Fra et erstattet tap på 10 % og opp til 30 % av totalflokk øker kompensasjonen for følgekostnader lineært fra 35 % til 100 %. En slik utforming av kompensasjonen for følgekostnader kan medføre at vellykket egeninnsats i form av skadeforebyggende tiltak ikke i tilstrekkelig grad blir premiært. Imidlertid ble det ved utformingen av forskriften tatt hensyn til at tilsvarende prinsipper var innarbeidet i husdyrforskriften, og at likhetshensyn tilsa samme modell for tamrein.

Prinsippet i erstatningsforskriften er at de rovviltartene som utløser erstatning må kunne gjøre betydelig skade på tamrein og samtidig ha en

bestandssituasjon som krever særskilte hensyn for å kunne opprettholde levedyktige bestander i Norge. I tillegg til gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn er det bare havørn som kan tenkes å komme inn under disse kriteriene. Erfaringene tilsier at havørn bare i meget sjeldne tilfeller opptrer som skadevolder på tamrein, og arten er derfor ikke tatt inn i definisjonen over de rovviltarter som gir rett til erstatning på generelt grunnlag. Det er lagt til grunn at fylkesmannen med sin lokalkunnskap best kan vurdere slike spesielle tilfeller, og myndigheten til å utbetale erstatning forvoldt av andre arter er derfor lagt til fylkesmannen.

En stor utfordring for reindriften i deler av Finnmark er å få tilpasset reintallet til beitegrunnlaget. De siste års høye kalvingsprosent og dyr i god kondisjon i Finnmark skyldes primært gunstige klimatiske forhold med blant annet små snømengder som har gjort tilgjengeligheten av beiter større. Lavbeiter som tidligere har vært vanskelig tilgjengelig har de seneste årene blitt beitet på. Slike gunstige forhold har ført til at reindriftsutøverne har kunnet ta ut et større slakteuttak. Slakteuttaket i Finnmark har gått noe opp i reindriftsåret 2001/02, men oppgangen er liten tatt i betraktning den sterke økningen i kalvetilgang dette året. En stor del av kalveproduksjonen har gått til oppbygging av reinflokkene fremfor til slakt. Lavbeitene i dette fylket er fortsatt i enkelte områder sterkt nedbeitet, og kan forventes å svekkes ytterligere som resultat av økningen i reintallet de siste årene. En ugunstig vinter i de kommende år med låsing av beiter vil dermed kunne få alvorlige konsekvenser for dyrehelse, dyrenes kondisjon og tapsomfanget.

I de sørligere reinbeiteområdene har rammebetingelsene med hensyn til reintall, antall driftsenheter, beiter og beitetider vært stabil over len-

gre tid. Dette har gitt forutsigbarhet i forhold til kalvetilgang, slakteuttak og produksjon i disse områdene. Til tross for stabile og forutsigbare rammebetingelser i reinbeiteområdene i Sør-Trøndelag/Hedmark, Nord-Trøndelag og deler av Nordland har man likevel opplevd betydelige tap av rein. En økning av rovviltbestandene i noen av disse områdene er forklaringen på relativt høye tap. Blant annet illustreres dette ved at en betydelig økt beskatning på gaupe i siste del av 1990-tallet i Nord-Trøndelag førte til reduserte tapstall.

Det skjer i dag ingen direkte koordinering mellom det virkemiddelapparatet som administreres av reindriftsforvaltningen og erstatningsutbetalingene som administreres av miljøforvaltningen. Enkelte reineiere med store flokker har ikke tilpasset seg virkemiddelapparatet over reindriftsavtalen. Dette har gjort at disse utøverne ikke har foretatt den nødvendige slaktingen som må til for å få utløst tilskudd over reindriftsavtalen. Da rovvilttapene for noen av disse utøverne har vært i en slik størrelsesorden at de utbetalte erstatningene har generert inntekter, har ikke virkemiddelapparatet samlet gitt insentiver til å foreta slakting av reinen. Når man nå for Vest-Finnmark har redusert det fastsatte øvre reintallet betydelig, er det viktig at man unngår at reinbeitedistriktene som har et for

høyt antall rein i forhold til det fastsatte høyeste reintallet i vedkommende distrikt får utbetalt rovviltterstatning for rein utover det øvre reintallet. Dette er avgjørende for at erstatningsordningen skal stimulere til å foreta den nødvendige reduksjon av rein om høsten i tråd med de fastsatte øvre reintall. Det må her presiseres at dette problemet først og fremst gjelder for Finnmark da man i de fleste andre reinbeiteområdene har tilpasset seg et øvre reintall der dette eksisterer.

3.6.3 Skadedokumentasjon

Tidligere ble skadedokumentasjon/kadaverundersøkelse foretatt i regi av fylkesmennene, som hadde et nettverk av lokale rovviltkontakter i sitt fylke som foretok kadaverundersøkelser. I Finnmark var det Statsskog Fjelltjenesten som utførte dette arbeidet. Energi- og miljøkomiteen ba i Innst. O. nr. 88 (1998–99) om at Statens naturoppsyn (SNO) i sterkere grad skulle trekkes inn i dokumentasjonsarbeidet. SNO fikk som en forsøksordning tildelt ansvaret for dokumentasjonsarbeidet i 7 fylker i år 2000. Disse fylkene var Telemark, Vestfold, Østfold, Akershus, Buskerud, Oppland og Møre og Romsdal. I dag er ansvaret for skadedokumentasjonsarbeidet i sin helhet overført til SNO,



Figur 3.14 Reinsdyr beiter ved Varangerfjorden, Finnmark. Den enkelte reineier kan ringe og melde fra om funn av kadaver til «kadavertelefonen» opprettet av Fylkesmannen i Finnmark og Reindriftsforvaltningen.

Foto: Bård Løken/NN/Samfoto

som også har tatt over driften av det lokale rovviltkontaktnett og arbeidsgiveransvaret for rovviltkontaktene som tidligere var knyttet til fylkesmenene. Det er nå knyttet ca. 225 lokale rovviltkontakter til SNO i tillegg til fast ansatt personale fra SNO som koordinerer og kvalitetssikrer data fra rovviltkontaktene. Det har de siste årene blitt satset på tiltak innen SNO for å ivareta en kvalitetssikring og standardisering av skjønnet som må utøves i forbindelse med skadedokumentasjonsarbeidet. Erfaringer så langt er at husdyreierne har tillit til det arbeidet som gjøres.

Skadedokumentasjon på rein skjer i dag også i regi av SNO. De siste årene har imidlertid Fylkesmannen i Finnmark og Reindrifftsforvaltningen i fellesskap administrert en prøveordning, «Kadavertelefonen», hvor den enkelte reieier kan ringe og melde fra om funn av kadaver. Meldingene følges deretter opp av personell som feltsjekker funnene. På grunn av til dels stort volum på meldingene blir ikke alle innmeldte funn sjekket, men det blir foretatt stikkprøvekontroller. Denne ordningen er godt mottatt i næringen og SNO har, sammen med Reindrifftsforvaltningen, overtatt administrasjonen av ordningen. I fylkene fra Troms og sørover er det personell fra SNO som forestår dokumentasjonsarbeidet. Personer fra næringen er i varierende grad delaktige i skadedokumentasjonsarbeidet, som lokale rovviltkontakter.

Det er beregnet at det årlig benyttes i størrelsesorden 7 mill. kr. på landsbasis til skadedokumentasjonsarbeidet. En viktig ringvirkning av dette arbeidet er en økt innsats og innsikt i arbeidet med bestandsovervåking og generelt naturoppsyn.

3.6.4 Alternativer til dagens erstatningsordning

Det er gjennomført flere utredninger om ulike alternativer til dagens erstatningsordning. Felles for disse er ønsket om å bygge inn nødvendige stimuli til skadereduksjon og tapsforebygging direkte i erstatningsordningen. På denne måten kan midlene i rovviltforvaltningen i større grad dreies fra erstatningsutbetalinger over mot konkrete skadeforebyggende tiltak for å redusere tap og dyrelidelser grunnet rovvilt.

3.6.4.1 Alternativer til dagens system – utredning av NILF

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) konkluderer med at dagens erstatningsordninger i seg selv ut fra rent økonomiske motiver ikke virker forebyggende på rovvilttap:

«I et system med full erstatning for rovviltskade uten spesielle vilkår for å få erstatning, vil dyreeierne i prinsipp ikke ha privatøkonomisk insentiv til å sette i verk tiltak som kan redusere rovvilttap. De har derimot insentiv til å redusere andre tap, og de har insentiv til å dokumentere rovvilttap slik at de kan få utbetalt erstatning».

Det må understrekes at den gjennomførte analysen i regi av NILF er knyttet til økonomiske motiver, og at det selvsagt helt uavhengig av type og utforming av en erstatningsordning ligger sterke insentiver hos den ansvarsbevisste dyreeier til å redusere tap og skader ut fra dyrevernmessige hensyn, menneskelig belastninger som følger med tap og lidelse hos husdyrene og ut fra husdyrfaglige forhold for øvrig.

NILF har forsøkt å sammenligne noen hovedalternativer for erstatningsutbetalinger for ulike kjennetegn og egenskaper både i forhold til saue- og reindriffts næringen. Blant annet drøftes et system der det innføres en egenandel i dagens erstatningsordning. En slik egenandel kan gi et økt insentiv til å forebygge tap i forhold til dagens ordning med full erstatning for alle tap og følgekostnader. En egenandel kan etter NILFs vurdering gjennomføres som et fratrekk i erstatningsutbetalingen, eller ved at det kun utbetales en viss andel av full erstatning, men fra et tapsnivå før hele normaltaper er trukket fra. NILF antar at et slikt system har begrenset effekt i forhold til tapsforebygging.

I det svenske erstatningssystemet til reindriffts næringen får samebyene et beløp for forekomst av rovvilt innen sine reinbeiteområder. Beløpene er gradert etter dyreart, om det er yngling i området, streifdyr osv. Det er etter NILFs vurdering noen forutsetninger som må være til stede for at systemet skal kunne virke, blant annet:

- En må ha god oversikt over forekomst av rovvilt.
- En må ha kjennskap til hvor stort tap det er i gjennomsnitt for hvert individ av rovvilt.

NILF konkluderer med at det er flere fordeler med et slikt system også i Norge, blant annet at den som klarer å redusere tapene vil ha fordelene av dette. Videre at systemet etter en innkjøringsfase er relativt enkelt å administrere.

Med et slikt system vil det kunne være privatøkonomisk lønnsomt for dyreeierne å sette i verk tapsreducerende tiltak, og en må kunne gå ut fra at de vil sette i gang de tiltakene som de mener er gunstigst for dem. På den måten kan en få utnyttet lokalkunnskapen på en god måte.

Blant de negative sidene fremhever NILF at en vil kunne miste den informasjon og kunnskap som er knyttet til skadedokumentasjon, og at det kan være ressurskrevende å få på plass et slikt system.

NILF peker videre på en mulighet for å kombinere dagens norske erstatningssystem med det svenske systemet, ved for eksempel å erstatte dokumentert tap og ellers betale for rovviltforekomst. En slik kombinasjon vil etter NILFs vurdering samlet sett trolig ikke føre til noen forenkling i virkemiddelbruken. En må blant annet drive både en omfattende registrering av rovviltforekomst, og en må drive skadedokumentasjon som i dag. En slik kombinasjon vil derimot kunne gi vesentlig informasjon om rovvilt, skadeomfang m.v. i forhold til dagens svenske ordning.

En ordning som i gjennomsnitt gir samme betaling som etter prinsippene i dagens erstatningsordning, men der betalingen er uavhengig av faktisk skade det enkelte år, vil gi en økonomisk gevinst til de dyreeierne som klarer å *reducere* tapene. Slike ordninger kan derfor virke mer forebyggende enn en ren erstatningsordning.

NILF mener at enkelte forebyggende tiltak krever betydelige investeringer og må gi positiv effekt i mange år for å være privatøkonomisk lønnsomme. Effekten vil dessuten i mange tilfeller være usikker. For store investeringer i forebyggende tiltak med usikker effekt, vil lønnsomhetskravet etter NILFs vurdering være større enn for mindre prosjekt med sikrere virkning. Det er blant annet derfor ikke sikkert at dyreeierne vil investere i omfattende tiltak selv om de skulle være like lønnsomme som mindre omfattende tiltak. Dette er etter NILFs vurdering et argument for å ha midler til forebyggende tiltak også om en legger om erstatningssystemet. Også i det svenske systemet kan det gis bidrag til forebyggende tiltak. Det ble i 2002 utbetalt ca. SEK 700 000 til forebyggende tiltak innenfor reinbeiteområdet i Sverige. Utenfor reinbeiteområdet ble det utbetalt SEK 2 740 000.

Mange forebyggende tiltak har vært prøvd de senere årene, og det har vært betydelige innslag av praktisk utprøving av tiltakene. Antakelig vil det også fremover være behov for å prøve ut tiltak. Dette er etter NILFs vurdering et argument for å ha midler til forebyggende tiltak uansett hvordan en utformer erstatningsordningene.

Skal virkemidler gi ønskelig effekt, må de ikke bare stimulere til tilpasninger, det må også være mulig å finne og gjennomføre tiltak som har ønsket effekt. NILF peker på at sauenæringen har flere «styringsvariabler» enn det som er tilfelle for reindriften. Innen saueholdet kan en blant annet bestemme når en slipper sauene på innmarksbeite,

når en slipper sauene på utmarksbeite, når sauene hentes hjem om høsten og når dyrene settes inn om høsten. En kan holde dyrene på inngjerdet område en større eller mindre del av året. Reinen, derimot, går ute hele året, simlene skal helst ha ro ved kalving, og det er ikke praktisk å gjerde inn store arealer for å holde rein inne og rovvilt ute. Kongeørn oppfattes av reinnæringen som en betydelig predator, på linje med jerv, og den kan ikke gjerdes ute. Som følge av dette er muligheten til å gjennomføre forebyggende tiltak, og dermed også muligheten for å ta ut en «gevinst», derfor bedre i sauenæringen enn i reindriftnæringen.

I mange sammenhenger er det lagt vekt på at hushold vil foretrekke en stabil inntekt fremfor en mer variabel inntekt med samme gjennomsnitt. En erstatningsordning som gir full erstatning for tap vil fjerne all inntektsvariasjon som skyldes rovvilttap. En ordning med erstatning for forekomst av rovvilt, vil etter NILFs vurdering kunne gi samme gjennomsnittsinntekt som en erstatningsordning, men variasjonen i inntekt vil være større. Forebyggende tiltak kan øke gjennomsnittsinntekten og redusere variasjonen i et system med betaling for rovviltforekomst, og det blir da etter NILFs vurdering spørsmål om disse to effektene er store nok til gjøre et slikt system likeverdig med erstatningssystemet.

En kompensasjon for rovviltforekomst må beregnes ut fra forekomst av rovvilt og en forutsetning om hvor mange dyr hvert individ i gjennomsnitt dreper, og merarbeid med tapene. Norge har ikke noe organ tilsvarende de svenske samebyene til å motta og fordele kompensasjon for rovviltforekomst. Betalingen for forekomst må etter NILFs vurdering omregnes til et tilskudd pr. sau og rein. Tilskuddene kan være geografisk differensierte ut fra rovviltforekomst. Denne omregningen synes etter NILFs vurdering å kunne være enklere for sau enn for rein da sau beiter over mindre områder. I reindriften varierer beitemønstrene både i retning, lengde og tid, og næringen er organisert på flere nivåer, fra reinbeiteområder, reinbeitedistrikter, driftsfellesskap (siidaer) og ned til driftsenheter og reineiere. På hvilket nivå man skal beregne rovviltforekomst og hvem som skal få utbetalt kompensasjon vil derfor etter NILFs vurdering være et vanskeligere spørsmål i reindriftnæringen enn i sauenæringen.

NILF peker på at det kan kreve et omfattende utredningsarbeid før en har et operasjonelt system for betaling etter rovviltforekomst. Når systemet er utviklet, vil trolig en erstatningsordning basert på rovviltforekomst etter NILFs vurdering være let-

tere å administrere enn dagens erstatningsordning.

3.6.4.2 Betaling for å ha rovvilt i et område

Institutt for økonomi og ressursforvaltning ved Norges landbrukshøgskole har drøftet et system der sauebøndene betales for å akseptere rovvilt innen et område (Aanesland og Holm, 2002). De har tre varianter:

- Årlig betaling for beiteretten pr. vinterfôret sau.
- Kontrakt for å ha rovvilt på beite i en 10 års periode.
- Salg av beiterett som står til sauebøndenes disposisjon.

I de to første variantene vil staten betale saueierne for å akseptere at det er rovvilt på et gitt nivå (dagens nivå) innen et område. Betalingen fastsettes i en slags «handel» mellom dyreeierne og myndighetene. Gitt at sauebøndene mottar slik betaling, vil de ikke få erstatning for rovviltskader. Det blir opp til sauebøndene å vurdere om de vil ha sau eller ikke. Klarer de å redusere tapene, vil de også ha fordelene ved dette. I det tredje alternativet vil sauebøndene selge beiteretten for alltid.

Det foreslås et prøveprosjekt der sauebøndene kan velge mellom dagens ordning og en ordning med betaling pr. vinterfôret sau. De foreslår at det årlige beløpet som betales justeres i forhold til de tapene som har vært de tre siste årene. Hvordan denne justeringen skal skje, må avtales nærmere. De skriver også at betaling pr. vinterfôret sau eventuelt kan kombineres med at staten betaler erstatning dersom tapene i en besetning blir ekstremt store.

3.6.4.3 Det svenske erstatningssystemet

Det svenske erstatningssystemet for tamrein ble endret betydelig i 1996. Frem til 1996 ble kun dokumenterte skader erstattet. Erstatningen gikk dels til reieiere, dels til vedkommende sameby. De siste årene med dette systemet var det et krav at skadene skulle inspiseres av en person fra länsstyrelsen. Undersøkelser viste at bare en liten del av all rovvilt drept rein ble funnet, og et nytt system ble derfor utarbeidet.

Fra og med 1. januar 1996 skulle erstatningen til hver sameby baseres på forekomst og yngling av gaupe, jerv og ulv, der særlig yngling skulle bli premiert. Systemet forutsatte omfattende registrering av gaupe, jerv og ulv. Erstatning for bjørn og kongeørn ble fastsatt ut fra samebyenes areal, ikke ut fra forekomst av dyr.

Erstatningssystemet var ikke regulert i lov eller forskrift. Den enkelte sameby eller reieiere hadde ikke krav på erstatning. Bevilgninger i statsbudsjettet var avgjørende for hvor stor erstatning som kunne utbetales. For perioden 1996–2001 fastsatte svenske myndigheter et beløp som Sametinget fordelte mellom samebyene. Beløpet var SEK 35 mill. i 1999, 2000 og 2001.

Fra og med 2002 ble reglene endret og fastsatt i en viltskadeforordning (SFS 2001:724) og i forskrift NFS 2002:13 og NFS 2002:15. Det fastsettes nå et fast beløp pr. yngling (eller tilfeldig/ fast forekomst). Systemets grunntanke er fortsatt at erstatning skal beregnes ut fra rovviltforekomst, ikke ut fra hvor mange dyr som drepes det enkelte år. Dette har følgende fordeler ifølge SOU 1999:146 s. 223:

- Systemet kan stimulere til at man i økende grad forsøker å forebygge rovviltskader. Fordi det er rovviltforekomsten som gjør en berettiget til erstatning, har de samebyer og reieiere som kan hindre skade, fordeler. Man får samme erstatning selv om rovvilttapet reduseres.
- Systemet fremstår som rettferdig. De samebyer som har flest rovvilt på sine beiteområder, kan antas å ha størst skade, i den grad forebyggende tiltak ikke kan settes i verk eller ikke er tilstrekkelig effektive.
- Systemet bidrar til at man i reindriftsnæringen får et mer positivt syn på rovviltforekomst.
- Gjennom den bestandstelling som systemet bygger på, kan forandringer i rovviltstammene følges.

Systemet tar utgangspunkt i tre forhold som skal ligge til grunn for å beregne erstatning:

- Verdien av en rein.
- Antall rein som det kan forventes at respektive rovviltart dreper i ett år.
- Merarbeid for samebyen knyttet til angrep fra respektive rovviltart.

I det systemet som ble innført i Sverige fra og med 2002, fastsettes erstatningen av den svenske regjeringen etter forslag fra Sametinget for hver dyreart. For hvert dokumentert tilfelle av yngling av gaupe og jerv får samebyen utbetalt SEK 200 000. Regelmessig forekomst av gaupe og jerv erstattes med SEK 70 000. Tilfeldig forekomst erstattes med SEK 35 000 pr. dyr.

Hver yngling hos ulv erstattes med SEK 500 000. Den mer enn doble verdien for ulv i forhold til gaupe og jerv motiveres med at en ulveyngling gir større skade og at ulven har større «naturverdi» enn gaupe og jerv. Regelmessig forekomst

av ulv erstattes med SEK 50 000. Tilfeldig forekomst erstattes med SEK 25 000 pr. dyr.

For bjørn og kongeørn gjelder fortsatt en arealbasert erstatning som er beregnet ut fra den enkelte samebys beiteareal («året-rundt-marker») og gitt forekomst av bjørn og kongeørn. Årsaken til at en benytter areal og ikke forekomst, er at metodene for bestandstelling anses som for dårlige. Forekomsten av bjørn erstattes med SEK 1 500 000 og forekomsten av kongeørn erstattes med SEK 1 000 000. Disse midlene fordeles ut fra samebyenes areal (totalbeløp for hele Sverige). Naturvårdsverket har foreslått at erstatningen for bjørn og kongeørn fra og med 2005 skal bygge på både areal og forekomst av disse to artene.

Ifølge SOU 1999:146 (Rovdjursutredningen) var det ikke noe pålitelige anslag for hvor mange rein som et individ av de enkelte rovdyrtartene dreper hvert år. Likevel har de i Sverige kommet frem til et erstatningsbeløp pr. rovdryngling.

Det er regler for deling av erstatning mellom samebyer når jervehi og ulvehi ligger innen en bestemt avstand fra en annen sameby (5 km for jerv og 10 km for ulv), og når spor av gaupeyngling observeres i flere samebyer. Erstatningen deles likt mellom samebyene så sant ikke særskilte grunner for annen fordeling foreligger. Beløpene blir redusert dersom dyr tas ut i et område, for eksempel dersom jerv fjernes fra jervehi.

«Massdödande» er i forskriften definert som at

«en eller flere individer av en rovdjursart som dödats minst tio renar inom ett begrensat område under högst sju dygn.»

Slik skade erstattes av Sametinget etter søknad.

I det svenske systemet «erstattes» derfor et beregnet «normaltap» til rovvilt. Det faktiske tapet i det enkelte året i den enkelte sameby har ikke betydning for beløpet. Fordelingen av erstatningen innenfor hver sameby blir bestemt av samebyen selv. Det er ingen søknader om erstatning for rovviltforekomst, og dermed ingen søknadsbehandling. Derimot er det søknader og søknadsbehandling i forbindelse med erstatning for «massdödande» av rein.

I det svenske systemet er det også midler til forebyggende tiltak:

«Skriftlig ansökan om bidrag till skadeforebyggande åtgärder skall tillställas Sametinget, som i varje enskilt fall skall begära in yttrande från länsstyrelsen» (SFS 2001:724 § 3 og NFS 2002:15 § 15).

Det svenske systemet forutsetter stor innsats for å dokumentere forekomst av rovvilt. Metodene som skal brukes, er beskrevet i NFS 2002:14 og NFS 2002:15. Det er ikke lagt innsats i å dokumentere skade, utover det som gjelder «massdödande». Det disponible beløpet for bidrag og erstatninger til samebyene var i 2002 SEK 47,5 mill.

Erstatning for skader på husdyr i Sverige fungerer i prinsippet som dagens norske ordning. Eventuelle skader blir sjekket i felt av «besiktningmän» fra den aktuelle länsstyrelsen, og erstatning blir utbetalt i henhold til en gitt verdi. Bidrag og erstatninger for skader på andre husdyr (inkludert hunder) var SEK 4 mill. i 2002.

3.6.4 Det finske erstatningssystemet

Søknad om erstatning for skader forårsaket av gaupe, jerv, bjørn og ulv går i Finland til «landsbygdsnäringsmyndigheten» som behandler søknaden og betaler ut erstatning av de midler som Jord- og Skogbruksministeriet har avsatt. For rein erstattes bare dyr som er funnet, men utbetalt beløp tilsvarende høyst verdien av to dyr. Meningen er at en på denne måten også kan dekke tap på rein som en ikke finner. Skader på husdyr (utenom rein) erstattes høyst med verdien av dyret.

Skader forårsaket av kongeørn har siden 1998/99 blitt erstattet på en annen måte enn skader forårsaket av de fire store rovdirene. Erstatningen er basert på forekomst av hekkelokaliteter og hekkresultat innenfor hvert reinbeitedistrikt og utbetales av Miljøministeriet. Beløpene var i 2002 EUR 1 098 for besatt kongeørnrevir og EUR 2 745 for vellykket hekking i fjellområdene, og EUR 549 og EUR 1 647 i skogsområdene. Det gis ingen erstatning for faktisk drept rein på grunn av kongeørn. Årlig utbetales ca. EUR 350 000 i kongeørnerstatninger i Finland.

3.6.5 Departementets vurdering av dagens erstatningssystem

Det brukes til sammen i størrelsesorden 70–80 mill. kr. årlig på erstatninger til husdyr og tamrein i Norge. Ordningen stimulerer etter departementets vurdering i for liten grad til driftstilpasninger i saueholdet som kan forebygge fremtidige tap og konflikter på en varig basis. I forhold til reindriften kan dagens ordning bidra til økende datakonflikter mellom oppgitte og faktisk erstattede tap. Allerede ved utformingen av dagens ordning ble det fra flere fylkesmenn påpekt at utformingen kunne medføre at vellykket egeninnsats i form av skadeforebyggende tiltak i reindriften ikke i tilstrekkelig grad

ble premiært fordi større tap utløser høyere følgekostnader.

Når andelen av faktisk erstattede tap reduseres vil reindriftsutøvere kunne kompensere for dette med å oppgi et høyere antall rein tatt av rovvilt. Ved en videreføring av dagens erstatningsordning for rein vil man kunne bidra til å holde oppe et for høyt antall rein i forhold til beitegrunnlaget, da man vil kunne komme i den situasjonen at man utbetaler rovvilterstatning for «ulovlige» rein, det vil si rein ut over det fastsatte øvre reintallet for distriktet. Videre mener departementet at det i dag er for uklare skiller mellom dyreeiers ansvar og statens ansvar i enkeltsituasjoner med tap og skader grunnet rovvilt. Særlig gjelder dette i situasjoner der det oppstår tap av sau utenom beitesesongen. Det gjelder også i de unntakstilfellene der enkelte dyreeiere med årlige, store tap fortsetter å øke besetningsstørrelsen uten å foreta nødvendige driftstilpasninger som kan redusere tapsomfanget.

3.7 Utvikling i tap og konflikter i forhold til husdyr og reindrift

3.7.1 Utvikling i tap av husdyr

Totalt har 32 000 gårdsbruk i Norge dyr av ulike slag på utmarksbeite: 2,1 mill. sau, 236 000 storfe,

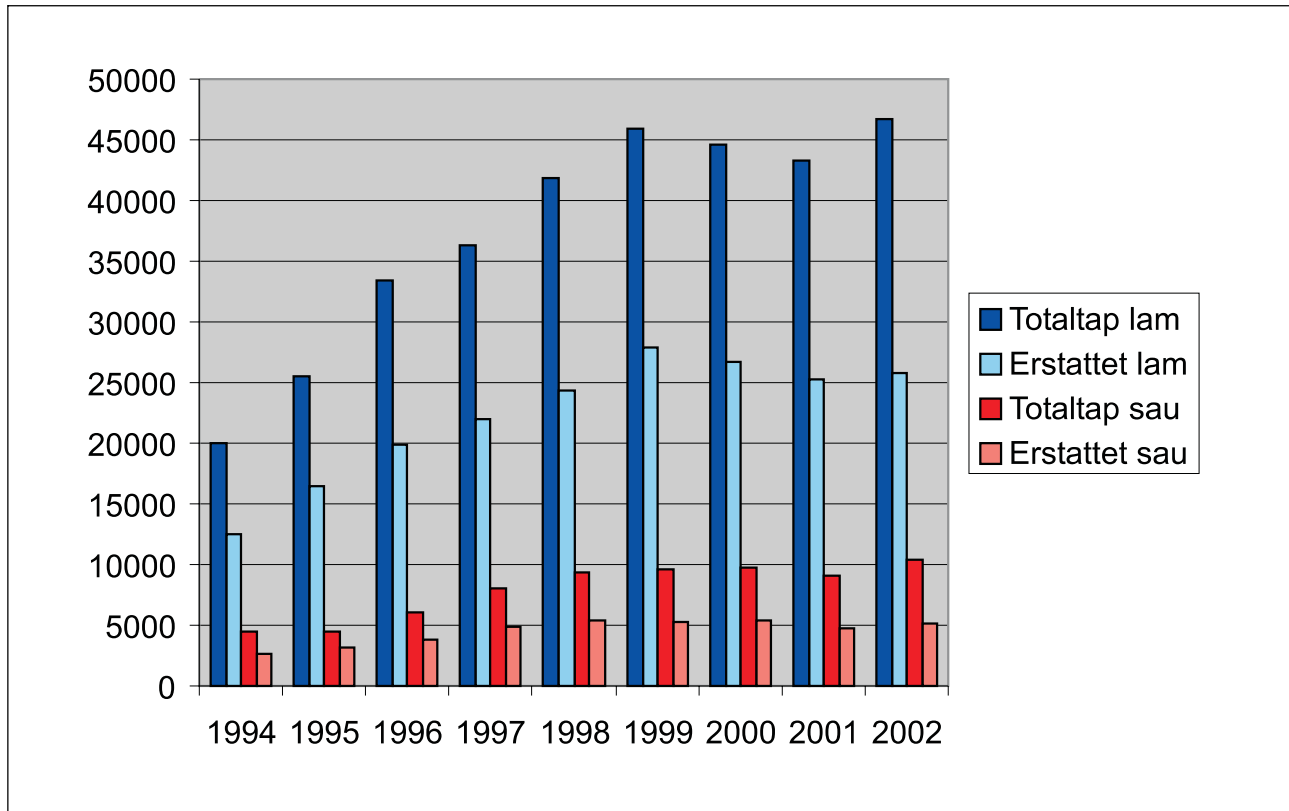
71 000 geiter og 6 000 hester. I tillegg til de 2,1 mill. sauene som beiter i utmark, går ca. 300 000 sauer på innmark hele beitesesongen. Rovviltkonflikter i utmark er imidlertid i all hovedsak knyttet til sau. Av alle driftsenheter med sau var det ca 14 % som søkte om erstatning for rovvilttap i 2003. Dette innebærer at 86 % av landets besetninger med sau ikke opplever rovvilt som et problem i egen besetning. Den vanlige driftsformen i saueholdet er basert på at sauene beiter fritt i utmark i sommerhalvåret med regelmessig tilsyn. Denne driftstilpasningen utviklet seg på 1900-tallet i en periode med svært små rovviltbestander eller fravær av rovvilt. Geit, storfe og hest har vært relativt lite utsatt for tap grunnet rovvilt, dels på grunn av en driftsform der dyrene samles regelmessig, gjerne om natten, og dels på grunn av størrelsen til dyrene (hest og storfe).

I tillegg har birøkt et visst omfang i Norge, ikke minst i Hedmark fylke, der birøkten produserer for mellom 5 og 12 mill. kr. årlig, med over 7 000 bikuber. Bjørn er kjent for å plyndre bikuber, og kan påføre birøktene ikke ubetydelige tap. Foreløpig er bjørneskadene moderate (183 enkeltkuber angrepet i Hedmark i 2002), men det har vært en økning i takt med økende bjørnebestand. Bjørneskader på bier erstattes ikke etter dagens regelverk, primært fordi det finnes effektive skadeforebyggende tiltak.



Figur 3.15 Kyr ved Sotaseter, Bråttdalen, Skjåk. Geit, storfe og hest er lite utsatt for tap grunnet rovvilt.

Foto: Pål Hermansen/NN/Samfoto



Figur 3.16 Oppgitt totaltap (av alle årsaker) og antall dyr erstattet i de besetningene som har søkt om rovvilterstatning i perioden 1994–2002, fordelt på sau og lam.

Kilde: Rovbasen

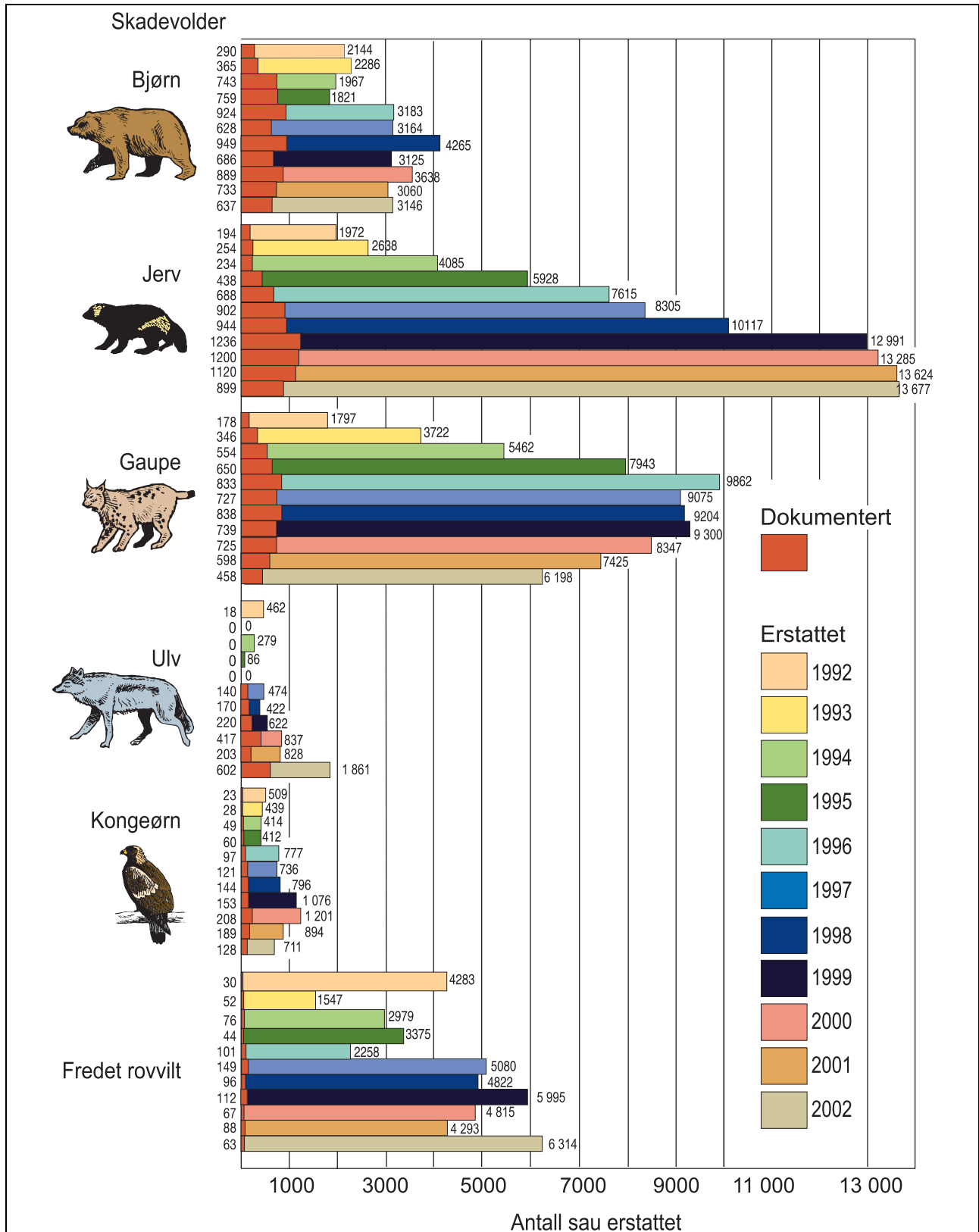
Antall gårdsbruk med sau som søkte om produksjonstilskudd pr. 1. januar 2003 på 18 835. Fra 1990 og frem til i dag har antall bruk med sau blitt redusert med ca. 6 900. Samtidig med nedgangen i antall besetninger øker den gjennomsnittlige besetningsstørrelsen, slik at det totale antall sau har holdt seg noenlunde stabilt. Gjennomsnittlig besetningsstørrelse pr. 1. januar 2003 var 58 vinterførede sauer.

Frem til midten av 1980-tallet ble gjennomsnittstapet for alle sauebruk som er tilsluttet ordningen «Organisert beitebruk» gradvis redusert ned til 3,7 %, mest trolig på grunn av beitelagenes organiserte tiltak. Senere har tapene økt igjen parallelt med økning i bestandene av rovvilt, og de siste årene har gjennomsnittstapet ligget rundt 6 %, men med store variasjoner mellom ulike områder og besetninger.

Antall dyr det er søkt om rovvilterstatning for har de siste årene ligget rundt 50 000, mens antall dyr som faktisk har blitt erstattet som tatt av rovvilt utgjør ca. 60 % av disse. Det var en betydelig økning av oppgitte tap og utbetalte erstatninger i perioden 1994–1999, mens det kan se ut som tapene på landsbasis har stabilisert seg i de siste

årene (figur 3.16). Det har imidlertid vært en økning i utbredelsen av skader, det vil si at det har oppstått skader i områder som tidligere ikke har hatt tap til fredet rovvilt av særlig betydning. Det er i hovedsak jerv og ulv som er årsak til dette, men også streifdyr av bjørn forekommer nesten årlig i nye områder. Rovvilt som gjør skader på husdyr i «nye» områder kan enkelte ganger volde stor skade før det blir iverksatt tiltak. Men også i områder med sterkt predatorpress gjennom flere år går det i dag husdyr fritt på beite uten at det blir iverksatt effektive tiltak.

For å senke konfliktnivået er det av stor betydning at de reelle tap til rovvilt blir dokumentert. På landsbasis er det mindre enn 25 % av det totale sauetapet som erstattes som rovvilt drept, men tapene er ujevnt fordelt på sauebrukere i ulike deler av landet. De store tapsforskjellene mellom ulike områder skyldes blant annet ulike tettheter av rovvilt, og er mest markert for skader voldt av jerv, bjørn og ulv. De fleste sauebruk i Norge opplever ikke tap til rovvilt, og totaltapet er dermed konsentrert til et mindretall brukere som til gjengjeld opplever relativt store tap. I 2003 var det 2 666 beitebrukere som søkte om erstatning, eller vel 14 % av totalt antall



Figur 3.17 Antall sau og lam som er erstattet som rovvilt drept i perioden 1992–2002, fordelt på sannsynlig skadevolder. Posten fredet rovvilt viser til tilfeller hvor det ikke kan fastslås med sikkerhet hvilken av de fem artene som har voldt skaden. Den røde søylen fra venstre viser tap dokumentert av fylkesmennene/SNO hovedsakelig gjennom undersøkelser av kadavre i felt.

Kilde: Rovbasen

driftsenheter med sau i landet. I 1995 var tilsvarende tall 8 %. Enkelte opplever å miste over 40 % av sauene sine til rovvilt. Tapene har både økonomiske og dyrevelferdsmessige negative konsekvenser, og kan være en stor belastning. Beitedyr i rovviltutsatte områder viser ofte tegn på uro og stress blant annet fordi samme flokk kan bli utsatt for gjentatte angrep. Mange beitedyr kan bli skadet, og et angrep kan medføre store lidelser for dyrene. Blant annet kan det skje omfattende skadegjøring når unger og ungdyr av rovvilt skal trene opp jaktferdighetene. Videre kan det ha store dyrevelferdsmessige konsekvenser at en søye mister lammene, eller at lam mister mordyret. Frittgående sau og rovvilt i samme områder innebærer at rovvilt får tilgang til et stort antall sau som er enkle å ta. Dette fører til at langt flere dyr blir jaget, skadet eller drept sammenlignet med en vill fauna.

Figur 3.17 viser utviklingen i antall sau og lam erstattet som drept av de ulike rovviltartene i perioden 1992–2002. Tapene til bjørn har holdt seg på om lag samme nivå. Antall sau/lam (vesentlig lam) erstattet som jervedrept økte imidlertid kraftig i årene frem til 1999, fra 1996-nivået på ca. 7 500 sau/lam til over 13 000 i årene etter 1999. For gaupe var de erstattede tapene relativt stabile litt under 1996-nivået i årene 1997–1999, mens tapene i årene etterpå har blitt redusert med 1/3 i takt med en samtidig reduksjon i gaupebestanden gjennom kvotejakt. For ulv var tapene relativt lave og stabile i perioden 1997–2001. Dette hadde i stor grad sammenheng med at det i denne perioden ble brukt svært store midler på forebyggende tiltak for å holde sau på inngjerdet innmarksbeite i Rendalen og Stor-Elvdal etter at to ulvflokker etablerte seg der. Etter uttaket av Atndalsflokk og delvis oppløsning av Koppangsflokken i 2001 har disse tiltakene blitt trappet ned, samtidig som en har fått en forventet utvikling i skader knyttet til streifende ulver i andre områder. Den betydelige økningen i erstattede tap i 2002 må ses i lys av dette. For kongeørn ligger antall sau/lam som erstattes på et relativt stabilt og lavt nivå fra år til år.

Den rosa søylen i figurene over sau og tamrein tatt av rovvilt er kadaver som er gitt vurderingen dokumentert eller antatt rovviltskade av fylkesmannen/SNO. Dette omfatter i hovedsak kadaver som er undersøkt i felt, men også kadaver som ikke er undersøkt i felt men der foreliggende opplysninger (intervju, bilder m.v.) gir en sannsynlighetsovervekt for at kadaveret er drept av rovvilt. Innmeldte kadaver som av ulike årsaker ikke blir undersøkt, gis altså etter dagens praksis en vurdering av SNO ut fra foreliggende opplysninger (usikker, antatt eller dokumentert tatt av rovvilt,

eventuelt andre dødsårsaker). Kadaver som gis vurderingen dokumentert eller antatt rovviltskade erstattes i henhold til § 7. Disse tapene er da også fanget opp i statistikken over dokumenterte eller antatte skader grunnet rovvilt, og i de rosa søylene i figur 3.17 og 3.18.

3.7.2 Utvikling i tap av tamrein

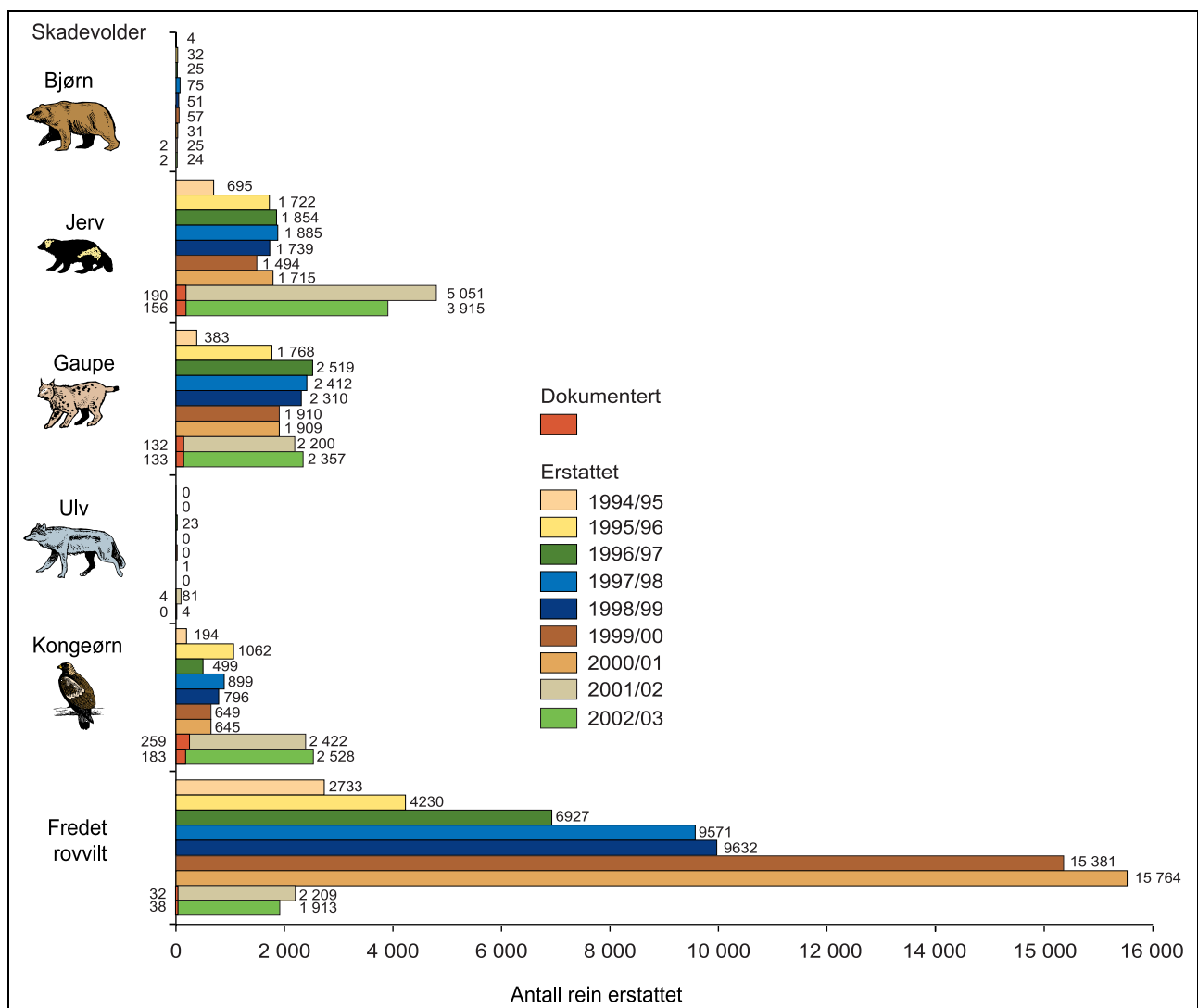
Reindriften i Norge foregår på over 40 % av landarealet. Landet er inndelt i seks reinbeiteområder, Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark. Retten til å drive reindrift innenfor disse områdene er eksklusiv for den samiske befolkning. Denne samiske retten gjelder ikke utenfor disse områdene. Utenfor de nevnte reinbeiteområdene krever utøvelse av reindrift særskilt tillatelse. Slik er det nord i Gudbrandsdalen og i Valdres der det er fire ikke-samiske tamreinlag som utøver virksomheten på egne eller leide areal.

Den norsksvenske reinbeitekonvensjonen gir norske reindriftssamer rett til å utnytte gitte beiteområder i Sverige, videre gir den svenske samer rett til å utnytte beiter i Norge. Denne grenseoverskridende reindriften har lange tradisjoner i mange av de samiske reinbeiteområdene. Reintallet i Norge har variert betydelig, fra en topp i 1988–1989 med omlag 260 000 rein i vårflokk (antall rein før kalving), til dagens situasjon med omlag 200 000 rein. Reindriften har levd med rovvilttap så lenge den har eksistert, men tapene de senere år har for en del reineiere vært større enn hva som gir grunnlag for en bærekraftig reindrift. Forskning utført i Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark bekrefter at særlig gaupe og jerv kan være viktige skadevoldere innen reindriften, og i tillegg oppgis ørn å stå for en betydelig del av tapene. Under vintrere med klimatisk vanskelige forhold som gir «låste beiter» viser studier at mange dyr dør av sult, og at reinen kan være ekstra sårbar overfor rovvilt under slike forhold. Reinen er mindre domestisert (tam) enn sauene, og beveger seg over store arealer uten kontinuerlig tilsyn, noen steder på kryss av både kommune-, fylkes- og riksgrenser. I motsetning til sau, som i de fleste områder har 3–4 måneders beiteperiode i året, er tamrein tilgjengelig og utsatt for rovvilttap året rundt. Den normalt viktigste tapsperioden for rein er imidlertid fra ettervinteren og frem til kalvemerkingen på ettersommeren. Det finnes få effektive tapseforebyggende tiltak bortsett fra økt tilsyn og i noen sammenhenger kriseføring under særlig dårlige beiteforhold. Gaupe og jerv i nord har i stor grad tamrein som føde. Spesielt for jerven er at dens utbredelse i stor grad sammenfal-

ler med utbredelsen av tamrein, og at tilgang på tamrein er en viktig forutsetning for jervens tilstedeværelse. Tilgang på sau er derimot ikke en forutsetning for tilstedeværelse av rovvilt noen steder i landet.

Innenfor områdene hvor det drives reindrift i Norge er det store regionale forskjeller i reinitetthet, gjennomsnittlig kalveproduksjon og årlige variasjoner i kalveproduksjon. I deler av Nordland og Troms er tettheten av rein lav, men likevel er produksjonen lav. Grunnen er at reindriften i disse områdene utnytter kystnære vinterbeiter som er preget av mye snø, og store temperaturvariasjoner som gir hyppige situasjoner med ising og «låste

beiter». Resultatet er at dyrene kan være i dårlig hold og ha lav kondisjon når kalvingen tar til om våren. I tillegg kommer dessuten at reinen i slike år er ekstra sårbare overfor rovvilt. Det er ofte vanskelig å ha en klar forståelse av hvor stor del av den lave produksjon som skyldes beitesituasjonen og hvor mye som skyldes rovvilt. Sørliche deler av Nordland og indre deler av Nord-Trøndelag er mindre utsatt for vanskelige vinterbeiter som skyldes klimatiske forhold, og produksjonen i disse områdene er god. De kystnære vinterbeitene i Nord-Trøndelag er på lik linje med Nordland preget av mye snø, og store temperaturvariasjoner som gir situasjoner med ising og «låste beiter». En betyde-



Figur 3.18 Antall rein som er erstattet som rovvilt-drept i reindriftsårene 1994/1995–2002/2003, fordelt på sannsynlig skadevolder. Posten fredet rovvilt viser til tilfeller hvor det ikke kan fastslås med sikkerhet hvilken av de fem artene som har voldt skaden. For årene før 2001/2002 har Fylkesmannen i Finnmark av kapasitetsmessige årsaker ikke fordelt erstatningsutbetalingene på sannsynlig skadevolder, men erstattet all rein under posten fredet rovvilt. Rød søyle fra venstre viser tap dokumentert av fylkesmennene/SNO, hovedsakelig gjennom undersøkelser av kadavre i felt.

Kilde: Rovbasen

lig reduksjon i bestander av gaupe i siste del av 1990-tallet i disse områdene ga som utslag reduserte tap på grunn av rovvilt, jf. gjennomføringen av krisepakke for reindriften i dette området i 1997. I Sør-Trøndelag/Hedmark og i tamreinlagene er tettheten av rein gjennomgående høyere. I disse områdene utnytter reindriften snøfattige vinterområder hvor tilgangen på beite gjennom vinteren som regel er god. Høye tettheter av rein kan imidlertid resultere i lavere høstvekter og større vinterdødelighet under vanskelige klimatiske forhold. I Finnmark er dette et stort og stadig tilbakevendende problem for reindriften. Stortinget har gjennom hele 1990-tallet og frem til i dag påpekt at det er et misforhold mellom reintallet og vinterbeiteressursene og bedt om at reintallet reduseres og tilpasses beiteressursene. Vanskelige klimatiske forhold og dårlige beiter kan også påvirke sårbarheten i forhold til rovvilt. Problemene for reindriften er sammensatte, og i en slik situasjon er det avgjørende at problemene søkes løst gjennom en helhetlig tankegang.

Antall rein det er søkt erstatning for har økt gjennom hele 1990-tallet og frem til reindriftsåret 2000–2001. Det ble da søkt erstatning for nesten 60 000 tamrein drept av rovvilt, hvorav ca. 20 000 ble erstattet. Til sammenligning ble det i 1996–1997 søkt om erstatning for 30 000 tamrein, hvorav 9 900 ble erstattet. Den andelen av totaltapet det er søkt erstatning for har de siste årene ligget på 70–80 %. For reindriftsåret 2001–2002 ble det søkt om erstatning for oppunder 40 000 tamrein drept av rovvilt, hvorav ca. 12 000 ble erstattet, hvilket representerer en nedgang i både oppgitt og erstattet tap på 35–40 % i forhold til året før. Mesteparten av nedgangen skjedde i Finnmark og Nord-Trøndelag,

mens Troms og Nordland var tilnærmet uendret. I tillegg til at det har blitt tatt ut rovvilt, spesielt i Finnmark, er en viktig medvirkende årsak til reduksjonen i antall rein tatt av rovvilt at reinen har forbedret kondisjon, som igjen er et resultat av gunstige klimatiske forhold. De siste beitesesongene har beiter som ikke før var tilgjengelig for reinen blitt beitet på. Dette har ført til at rein i Finnmark har fått økt kondisjon slik at de bedre kan motstå angrep fra rovvilt. I de sørlige reinbeiteområdene er reinen i så god kondisjon at denne effekten ikke vil gjøre seg gjeldende i noe større grad. Økningen i erstatningsutbetalingene på 1990-tallet har trolig også en viss sammenheng med endringer i erstatningsordningene, i tillegg til en økning i bestanden av jerv.

Som i saueholdet, er det viktig at de reelle tap til rovvilt blir avdekket. På landsbasis blir i dag ca. 25–30 % av det totale reintapet erstattet som rovvilt-drept. Tapsårsakene i reindriften er sammensatte, og det er store variasjoner mellom områder både når det gjelder reintall og tap. Rovvilttapene har negative konsekvenser både for økonomi, bruken av beiter, reinens atferd, flokkstruktur og dyrevelferd, og er tunge å bære for de som opplever dem.

Den store nedgangen fra reindriftsåret 2000–2001 til 2001–2002 i antall erstattet rein på grunn av skader voldt av fredet rovvilt, og økningen i antall erstattet som drept av jerv og kongeørn i samme tidsrom, kan for en stor del tilskrives at Fylkesmannen i Finnmark ikke har fordelt erstattede dyr på sannsynlig skadevolder før reindriftsåret 2001–2002 (figur 3.18).

Reindriftsforvaltningens publikasjon «*Ressursregnskapet for reindriftsnæringen*» gir blant annet oversikt over reindriftsenhetenes antall rein, antall

Tabell 3.7 Oppgitte rovvilttap for perioden 1998–2003 fordelt på ulike reinbeiteområder og totalt.

Reinbeiteområde	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
Øst-Finnmark	9 200	12 000	16 200	10 900	10 100
Vest-Finnmark	16 300	25 500	30 200	16 400	14 700
Finnmark	25 500	37 500	46 400	27 300	24 800
Troms	2 300	2 200	2 700	3 500	2 700
Nordland	4 400	4 200	3 800	3 100	3 200
Nord-Trøndelag	3 700	3 800	4 500	3 300	3 100
Sør-Trøndelag/ Hedmark	1 800	1 700	1 600	1 200	1 500
Tamreinlagene	100	500	300	900	300
Totalt oppgitt rovvilttap	37 800	49 900	59 300	39 300	36 200
Totalt erstattet rovvilttap	14 600	19 500	20 100	12 000	10 700

Kilde: Reindriftsforvaltningen og rovbasen

simler i vårflokk og kalvingsprosent. Dette er beregnede tall basert på reineiers årlige meldinger, tellinger ved merking, veiing ved slakting m.v. Metoden som benyttes for beregningen innebærer at dyr som ikke gjenfinnes og ikke registreres som tapt på grunn av driftsforhold eller tilskrives andre tapsårsaker, faller i kategorien «maksimalt tap som kan tilskrives rovvilt». Det er beregningen av kalvetapene i tiden fra kalving til merking som fører til de største tapstallene. Det kan stilles spørsmål ved grunnlaget for beregningene som fører til oppgitte rovvilttap. Blant annet kan både kalvingsprosent og naturlig overlevelse av spekalv de første ukene estimeres for høyt og kan dermed registreres som tap som skyldes rovvilt. Det vil være viktig å forbedre tallmaterialet for de årlige meldinger om reindrift. Dette kan blant annet gjøres gjennom en mer systematisk oppfølging av faktisk kalvingstall og tapsårsaker. Dette vil kunne bidra vesentlig til at tapsforebygging ut fra ulike årsaker kan forbedres.

3.7.3 Departementets vurdering av dagens tap av husdyr og tamrein grunnet rovvilt

Departementet mener at de samlede tap grunnet rovvilt i all hovedsak blir fanget opp i dagens erstatningssystem både når det gjelder husdyr og tamrein. Til tross for dette, er det et stort sprik mellom oppgitte tap og erstattede tap, særlig i tamreinnæringen, men også i sauennæringen. Dette spriket i oppfatning av den reelle tapssituasjonen, og det store skjønnsrommet i dagens erstatningsordning, fører til at ordningen årlig blir gjenstand for unødige stor uenighet som representerer en betydelig belastning både på det administrative apparatet og på den enkelte næringsutøver. Det eksisterer spesielt i reindriftsnæringen også et sprik i oppfatning av de reelle bestandsstørrelsene for rovvilt.

Tapene av sau har samlet ligget relativt konstant over de siste tre årene, men med en klar nedgang for tap grunnet gaupe og en tilsvarende økning for ulv. Over en noe lengre tidsperiode er det særlig tapene av sau grunnet jerv i Sør-Norge som har økt betydelig, mens tapene grunnet andre rovviltarter har ligget relativt stabilt. Tapene av sau grunnet rovvilt ligger i gjennomsnitt på i størrelsesorden 1,5 % av den totale mengden med sau i utmark i sommermånedene. Tilsvarende tall for tamrein (som beiter ute hele året) ligger i størrelsesorden 4–8 % beregnet med utgangspunkt i antall erstattede rein. De samlede tapene av tamrein grunnet rovvilt har økt gjennom 1990-tallet og frem til 2001. For reindriftsåret 2001/2002 ble det en reduksjon i tapene av tamrein grunnet rovvilt på

hele 35–40 % i forhold til året før. For siste reindriftsår har erstattede tap gått ytterligere noe ned, jf. tabell 3.7. Departementet mener at denne reduksjonen i hovedsak skyldes gode klimatiske forhold som blant annet har ført til at beiter som tidligere ikke har vært tilgjengelige for reinen nå har kunnet tas i bruk som beite i vinterhalvåret. Dette har gitt rein i god kondisjon, og dermed lavere tap enn normalt. I et mer normalt år vil imidlertid igjen problemene kunne melde seg med låste beiter, dyr i dårlig kondisjon og økende tap i hovedsak grunnet mangel på beite. I tillegg til at kondisjonen til reinen variere mellom år, varierer den også mye mellom de ulike reinbeiteområdene. I for eksempel Polmak/Varanger i Finnmark og områdene i sør har reinen stabilt god kondisjon, og man vil her ikke kunne forvente å oppnå noen større tapsforebyggende effekt ved en ytterligere forbedring av kondisjonen.

Gjennomsnittstallet for tap grunnet rovvilt skjuler en stor variasjon mellom enkeltområder og enkeltbesetninger, der tapene både av sau og tamrein kan bli svært store. Tapene i de mest tapsutsatte områdene er etter departementets vurdering ikke forenlig med et fremtidsrettet og dyreetisk forsvarlig dyrehold.

3.8 Forebyggende tiltak og omstillingstiltak

3.8.1 Forebyggende tiltak mot rovviltskader

Forebyggende tiltak mot rovviltskader blir iverksatt for å forhindre eller begrense skade på eller tap av husdyr og tamrein grunnet gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn.

Det er siden slutten av 1980-tallet årlig bevilget midler over statsbudsjettet til forebyggende tiltak mot rovviltskader på husdyr og tamrein. Direktoratet for naturforvaltning er i dag tillagt ansvaret for tildeling av midlene til fylkesmenn, kommuner og til forsknings- og utviklingsprosjekter (FoU). Før fremleggelsen av forrige rovviltmelding ble det gjennomført en forskningsbasert gjennomgang og evaluering av aktuelle tiltak, som grunnlag for beslutning om videreføring av ordningen samt endringer i administrative forhold.

Nåværende ordning ble etablert etter behandlingen av rovviltmeldingen i 1997. Hovedpunktene i virkemiddelbruken som ble vedtatt var:

- En opptrapping av forebyggende tiltak mot rovviltskader, særlig i de mest sentrale leveområdene for fredet rovvilt.
- Midler til forebyggende tiltak skulle bevilges over Miljøverndepartementets budsjett, ikke

som tidligere fra både Miljøvern- og Landbruksdepartementet.

- Økt medvirkning på regionalt og lokalt nivå, blant annet ved å videreutvikle de rådgivende rovviltutvalgene i alle fylker som i særlig grad var involvert i rovviltproblematikken. De rådgivende rovviltutvalgene skulle være partsammensatte utvalg med representasjon fra næringsorganisasjoner, naturvernorganisasjoner og kommunene/fylkeskommunen. Utvalgene skulle først og fremst ha en rådgivende rolle, men ha avgjørende myndighet i fordeling av midler til forebyggende tiltak mot rovviltskader.
- Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdeling skulle delta i utvalget og ivareta sekretariatsfunksjonen, men ikke selv være medlem i utvalget.

Direktoratet utformet i 1998 et foreløpig regelverk for tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader. Utkast til nytt regelverk ble sendt på høring i mars 2000, og Miljøverndepartementet fastsatte endelig regelverk den 3. april 2001.

Direktoratet fordeler ca. 40 % av bevilgningen (12–13 mill. kr) til fylkene med bakgrunn i årlige rapporter fra fylkene om iverksatte tiltak og erfaringer fra disse, innmeldte behov og eventuelle forpliktelser i det enkelte fylke. Direktoratet har i de årlige tildelingsbrev for Miljøverndepartementets ansvarsområde lagt inn nødvendige presiseringer og føringer for bruken av midlene til de enkelte fylker, i tillegg til kriteriene i fastsatt regelverk. Direktoratet har blant annet presisert i tildelingsbrevene at fylker som har gitt tilskudd til tiltak uten en direkte tapsreduserende effekt og som dermed ikke omfattes av regelverket, er nedprioritert i tildelingen i forhold til fylker med tiltak med en direkte tapsreduserende effekt i tråd med regelverket. Eksempler på tiltak som er gitt tilskudd i flere fylker uten å være omfattet av regelverket er ulike tilsynsprosjekter som ikke er koblet til direkte tapsforebyggende tiltak.

I flere tilfeller har direktoratet i tillegg tildelt midler direkte til kommuner uten at midlene har gått via fylkesmannen. Direktoratet har i tiden etter at forrige rovviltmelding ble behandlet iverksatt flere forsøksordninger med delegering av formell myndighet innenfor rovviltforvaltningen til kommunen (se kapittel 3.9.7). Noen av disse forsøkene har også omfattet myndighet til å forvalte budsjettmidler til skadeforebyggende tiltak. Dette gjelder Lierne kommune i Nord-Trøndelag, Rendalen kommune i Hedmark og Dovre og Lesja kommuner i Oppland.

Direktoratet har innenfor budsjettposten til forebyggende tiltak også prioritert FoU-prosjekter i tilknytning til forebygging. I tillegg er det holdt tilbake midler for å kunne imøtekomme særlige behov for akutt-tiltak i løpet av beitesesongen. Eksempel kan være behov for akutt tidlignsanking av sau i et omfang som det ikke er tatt høyde for innenfor fylkets egen fordeling av tildelte midler.

3.8.2 Evaluering av tiltak i fylkene

Planteforsk avdeling Tjøtta har på oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning gjennomført en evaluering av forebyggende tiltak og virkemiddelbruk i fylkene i perioden 1998–2001. I rapporten er det gjort en grundig gjennomgang og vurdering av arbeidet i hvert enkelt fylke. Det konkluderes med at de regionale rovviltutvalgene i fylkene med noen få unntak har tildelt midlene i tråd med intensjoner og regelverk, og at utvalgene over år har blitt mer målrettet mot tiltak med en klarere tapsreduserende effekt. Midlene er også blitt noe mer målrettet mot tyngre tiltak, større områder/fellestiltak og økt lokal organisering av tiltak. Planteforsk Tjøtta mener dagens ordning og organisering under visse betingelser bør videreføres, og har i rapporten blant annet anbefalt at det i langt større grad bør satses på fellestiltak og på tiltak over større områder, og på en sterkere samordning av virkemiddelbruk i miljø- og landbruksforvaltningen.

Gjennom kunnskap fra tidligere tider, samt forskning og erfaring med ulike typer tapsforebyggende tiltak i nyere tid, har en i dag god kunnskap om hvilke tiltak som reduserer tap av husdyr til rovvilt, og hvilke som ikke gjør det. Tiltak som skiller husdyr/tamrein og rovvilt i tid og rom har god effekt, og regjeringen har i St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, understreket at det er nødvendig å legge til rette for tiltak som i økende grad skiller husdyr og rovvilt i tid og rom.

3.8.3 Arbeidsgrupper for fremtidsrettet sauehold og reindrift i rovviltområder

Flere rapporter og utredninger utarbeidet i forbindelse med denne meldingen er inne på temaet forebyggende tiltak mot rovviltskade. Miljøverndepartementet etablerte den 13. mai 2002 en arbeidsgruppe som skulle gi anbefalinger om et fremtidsrettet sauehold i områder med rovvilt. Arbeidsgruppen var bredt sammensatt med representanter fra næring, forskning og forvaltning. Arbeidsgruppen kom med en rekke konklusjoner og anbefalinger i forhold til rovviltforvaltning.

Blant annet pekte gruppen på at det må bli klarere geografiske skiller mellom sau og rovvilt, og at en avgrensning av områder for rovvilt må ta utgangspunkt i de naturlige leveområdene for artene og knyttes opp mot utbredelsesområdene for tilsvarende bestander i våre naboland. Videre pekte gruppen på at forvaltningen bør innrettes slik at bjørn og ulv forvaltes med utgangspunkt i områder som grenser opp mot de tettere bestander i våre naboland. Når det gjelder jerv i Sør-Norge mente et flertall i arbeidsgruppen at det igjen kan bli aktuelt med en områdeavgrensning. Gruppen mente at det i områder med fast forekomst av rovvilt må gjennomføres tiltak som skiller sau og rovvilt fysisk. Videre at det i slike områder må foretas omstillinger og mer omfattende driftstilpasninger i sauene for å minimalisere tap til rovvilt. Gruppen pekte på at disse tiltakene vil ha forebyggende effekt i forhold til flere rovviltarter.

I områder med *fast forekomst av rovvilt* mente gruppen at fellestiltak bør prioriteres (for eksempel inngjerding av beiteområder med rovdryrsikre gjerder). Gruppen mente at slike tiltak må være langsiktige slik at de som driver med sau kan planlegge og drive sin virksomhet på linje med andre næringsutøvere. Videre at lokalkunnskap må vektlegges ved planlegging og utforming av alle tiltak. Gruppen pekte på at situasjonen for alle beitedyr som tilhører et beiteområde (beitelag/sankelag) må vurderes samlet slik at tiltak som settes i verk ikke gir skadeforskyvende effekt.

Arbeidsgruppen mente at det i *områder for beitedyr* må være mulig å holde sau fritt på utmarksbeite. Gruppen pekte på at faste forekomster av bjørn og ulv (eventuelt jerv i Sør-Norge) bør forhindres i slike områder. Gruppen var også opptatt av at miljøpolitiske, distriktspolitiske og landbrukspolitiske virkemidler må ses i sammenheng. Disse må tilpasses de målsettinger som ligger i en rovviltpolitikk basert på differensiert forvaltning.

På samme måte som for sau ble det oppnevnt et eget utvalg, Reindriftens Rovviltutvalg, som skulle arbeide med problemstillinger i forhold til tamrein og rovvilt. Utvalget ble etablert 19. juni 2002 ved kontakt mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet. Utvalget var sammensatt av næring og forvaltning. Utvalgets konklusjoner var blant annet at dagens erstatningsordning er for lite presis, virker i for liten grad tapsforebyggende og oppfattes ikke som rettfærdig blant reindriftsutøverne. Videre at ordningen er komplisert og ressurskrevende å forvalte. Gruppen peker videre på at det mangler effektive tapsforebyggende tiltak, og at kunnskapsnivået om tap, tapsårsaker og bestandssituasjonen for rovvilt ikke er tilfredsstillende.

Utvalget pekte også på at virkemiddelbruken innen miljøpolitiske og reindriftspolitiske områder ikke har greid å tilpasse seg den endrete rovviltsituasjonen eller å sikre at virkemidlene virker i samme retning.

3.8.4 Andre utredninger

NINA har i nært samarbeid med en bredt sammensatt rådgivningsgruppe utarbeidet et temahefte med tittel; «*Rovvilt og Samfunn i Norge – en veileder til sameksistens i det 21. århundre*». Konklusjoner, anbefalinger og vurderinger ligner de som er gjort av de to arbeidsgruppene for sau og tamrein og i rapport fra Planteforsk Tjøtta. I temaheftet fra NINA er forebyggende tiltak mot rovviltskader inndelt i tre grupper;

- tiltak rettet mot beitedyr som reduserer sjansen for at rovvilt og husdyr møtes
- tiltak rettet mot beitedyr der man benytter «barrierer» som hindrer tap når rovvilt og husdyr møtes
- tiltak rettet mot skadevoldende rovvilt

Selektiv smaksaversjon, lukt/smaksrepellenter, fôring av rovvilt, fjerning av kadaver, flytting av rovdyr, ulike tilsynsprosjekter og vokterhunder brukt alene med sau i utmark er her pekt på som eksempler på tiltak som ikke har vist særlig grad av tapsreducerende effekt.

Det er ofte store muligheter for å kombinere ulike tiltak på en måte som gir en effektiv tilpassning i et konkret tilfelle. Videre vil tiltak som gjennomføres i større skala ofte kunne bidra til en betydelig reduksjon i kostnadene pr. beitedyr.

3.8.4.1 Tiltak rettet mot beitedyr som reduserer sjansen for at rovvilt og husdyr møtes

Flytting av sau har god tapsreducerende effekt overfor alle rovviltarter, forutsatt at man har et rovviltfritt område å flytte sauene til. Tiltaket vil i noen tilfeller være komplisert å gjennomføre, for eksempel på grunn av nye og ukjente beiteområder for dyrene, nye grunneierforhold og fare for spredning av sykdom.

Forsinket slipp eller tidlig sankning har størst potensiale når det gjelder å forebygge skader fra jerv og bjørn tidlig på høsten, men kan også redusere tap av lam til for eksempel kongeørn tidlig på våren. Tiltaket krever tilgjengelige og mindre rovviltutsatte innmarks/utmarksarealer.

I situasjoner der det er vanskelig eller umulig å gjennomføre tapsforebyggende tiltak, anbefaler rapporten at det tilbys *midler til omlegging av*

drifta, for eksempel til annet husdyrhold. Det er ikke gitt midler til annen omstilling enn den som fortsatt utnytter ressursene på gården, dvs. at omstilling til yrker utenfor landbruket ikke har vært støttet økonomisk (se kapittel 3.8.5).

3.8.4.2 Tiltak rettet mot beitedyr der man benytter barrierer

Rovdyrsikker inngjerding har god effekt overfor alle rovdyrarter ved rett valg av gjerdetype, oppsettingsmåte og vedlikehold. Elektriske gjerdeløsninger er det sikreste og mest kostnadseffektive. Femtråds strømgjerde kan være påkrevd. Tiltaket krever spesielt fokus på nok areal og før av tilstrekkelig kvalitet, snylteproblematikk, økt medisinbruk og virkning på annet vilt/allmennhens ferdse. Elektriske gjerdur vurderes som det mest effektive tiltaket for å beskytte bikuber mot bjørneangrep.

Med *gjeting* menes at gjeterer med eller uten hund styrer sauens områdebruk og holder flokken kontinuerlig samlet og under oppsyn, om nødvendig med bruk av nattkve. Daglig tilsyn med fritt habitatbruk er ikke tilstrekkelig i områder med store rovviltskader. Gjeting har i følge temaheft vist god forebyggende effekt overfor alle rovviltsarter og tiltaket reduserer også normaltapet. Dagens norske saueraser har relativt svak flokkadferd, selv om det er klare forskjeller mellom ulike raser. Dette gjør gjeting som forebyggende tiltak mer krevende. Også ved dette tiltaket må en være oppmerksom på snylteproblematikk og fare for redusert tilvekst på grunn av større konsentrasjon av sau i tid og rom. Lønnskostnadene i Norge er det avgjørende hinderet i forhold til bruk av gjeting, og vil kreve omfattende økonomiske ressurser ved gjennomføring i stor skala.

Vokterhunder er en gruppe større hunderaser som er avlet frem for å beskytte husdyr mot angrep av rovilt. Erfaringer fra utlandet viser i følge rapporten til NINA at bruk av vokterhund er et meget effektivt forebyggende tiltak. Vokterhundprinsippet bygger på at hunden oppfatter sauene som sine flokkmedlemmer som den følger og vil forsvare om nødvendig. Dette krever imidlertid at sauene går i flokk, noe som på samme måte som for gjeting kan gi økte problemer med innvollssnyltere og redusert tilvekst. Bruk av vokterhunder har hatt sterk tapsreduserende effekt overfor de fleste rovviltsarter utenom kongeørn. Tre ulike bruksmåter har gitt tapsreduserende effekt under norske forhold: Vokterhunder brukt i kombinasjon med gjeting, vokterhunder brukt alene med sau på inngjerdet beite, og vokterhunder brukt løse på patrulje i

følge med person som går utvidet og systematisk tilsyn i et beiteområde.

3.8.4.3 Tiltak rettet mot skadevoldende rovilt

Felling av skadegjørende rovilt vil redusere skadene i det aktuelle området på det aktuelle tidspunktet, og vil kunne forebygge tap såfremt ikke nye rovdyr kommer inn i området. Når sau beiter fritt i utmark, vil i prinsippet de fleste rovdyrindivid som møter på sau være potensielle skadegjørere.

Dersom det gjøres tilpasninger for å hindre rovilt i å ta husdyr, for eksempel inngjerding m.v., kan uttak av rovdyr i større grad konsentreres mot individer som forserer slike tilpasninger.

3.8.5 Omstillingstiltak

Direktoratet for naturforvaltning er i dag tillagt ansvaret for fordeling av midler til omstilling. Brukere sender søknader om midler til den respektive fylkesmann, som etter en gjennomgang og vurdering sender søknadene sammen med en tilråding til direktoratet for endelig avgjørelse. Der omstillingen omfatter overgang til mjølkeproduksjon blir prosjektet også behandlet av Statens landbruksforvaltning før endelig godkjenning gis. Direktoratet har primært prioritert de østlige grenseområdene i fylkene Hedmark og Nord-Trøndelag for omstillingsmidler. Dette er områder med de største roviltforekomster, samtidig som det er begrenset med sau i disse områdene.

Det er de senere år iverksatt flere større prosjekt som har omfattet flere brukere, blant annet i Spekedalen i Rendalen kommune, på Nesset i Lierne kommune og i Engerdal kommune. Spekedalsprosjektet ble iverksatt for å hindre rovviltskader primært fra ulv, ved at sau ble flyttet fra beiteområder innenfor etablerte ulverevir til beite i Spekedalen. Spekedalen ble benyttet til fellesbeite for 25–30 år siden, og ble vurdert å være det beste beiteområdet i Rendalen kommune. Prosjektet ble startet i 1999 og er siden videreført. Antall sau på beite innenfor prosjektet har variert mellom 2000–3500 dyr i perioden. Det er ikke registrert ulveskade på sau i området i perioden, men det er registrert skade av gaupe, jerv, bjørn og kongeørn. Det har vært store variasjoner i tap mellom besetninger i prosjektet. Gjennomsnittlig totaltapsprosent i området har vært rundt 10 % samtlige år.

Prosjektet har fungert i forhold til å unngå ulveskader på sau. Andre rovviltsarter har gjort skade, og flere av brukerne mener tapene til rovilt har vært uakseptabelt store innenfor prosjektet. Tapene ville med stor sannsynlighet vært betydelig



Figur 3.19 Spekedalen i Rendalen kommune mot Elgpiggen. Spekedalsprosjektet ble opprettet for å hindre roviltskader fra ulv ved at sau ble flyttet fra beiteområder innenfor ulverevir. I Spekedalen går det årlig rundt 2000–3500 sau med gjetere.

Foto: Lars B. Asdøl

større dersom sauene ikke hadde vært flyttet fra de opprinnelige beiteområdene innenfor ulverevir, men det er en målsetting for prosjektet å redusere tapet til alle roviltarter. Videreføring av prosjektet er vurdert fra år til år.

I 2000 ble det etablert et større rovdryggjerde i Nesset i Lierne kommune. Gjerdet ble etablert med bakgrunn i betydelige bjørneskader på sau i området over flere år. Tre brukere var omfattet av tiltaket, og det første året ble et mindre område på ca. 500 daa. inngjerdet. Året etter ble gjerdet utvidet til å dekke et område på ca. 5000 daa. Gjerdet er et 6-tråds strømgjerde med en totalhøyde på ca. 1,2 meter. Gjerdegraven ble planert med grave-maskin, og det ble lagt ned elektriske ferister der gjerdet krysser veg. De tre første årene ble det ikke registrert tap til rovilt innenfor gjerdet, og totaltapet oversteg ikke det en regner som normalt i området. I 2003 ble det registrert skader innenfor gjerdet både av gaupe og bjørn, og en bjørn ble felt innenfor gjerdet. Planteforsk avdeling Tjøtta utførte på oppdrag fra direktoratet en nærmere gjennomgang og befaring av gjerdet etter episoden med bjørneskadene, og viser i rapport til at det er uklart om bjørnen hadde vært innenfor

gjerdet hele perioden etter at trådene på gjerdet ble hengt opp om våren, eller om den hadde kommet seg inn etterpå. Det kunne heller ikke utelukkes at bjørnen hadde vært både innenfor og utenfor i perioder. I rapporten påpekes en del svakheter med anlegget som vurderes å ha gjort det mulig for rovdyr å passere, og at disse må forbedres for at gjerdet skal kunne fungere etter intensjonene.

Direktoratet for naturforvaltning har de siste 3 år arbeidet sammen med Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Lierne kommune, næringsorganisasjoner og andre involverte i Lierne kommune, med å utrede mulighetene for etablering av tilsvarende gjerdeprosjekter andre steder i kommunen. Ingen områder er foreløpig kommet lengre enn til utredningsstadiet, og det er usikkert om det vil bli etablert tilsvarende prosjekt i kommunen i nær fremtid.

I Engerdal kommune ble det i 2003 iverksatt en større flytting av beitedyr fra roviltutsatte områder til områder med mindre potensiale for tap. Prosessen med endring av beiteområdet har fungert bra, men det er enda for tidlig å trekke konklusjoner angående den tapsreducerende effekt av dette tiltaket.

3.8.6 Departementets vurdering av forebyggende tiltak og omstillingstiltak

Dagens ordning med støtte til forebyggende tiltak og omstillingstiltak har etter departementets vurdering bidratt til å stabilisere de samlede tap grunnet rovvilt i saueholdet. En rekke tilpasninger i saueholdet har stor effekt i forhold til å forebygge tap og konflikter. Særlig gjelder dette tiltak som skiller rovvilt og sau i tid og rom. Dette kan ofte bety varige driftstilpasninger med en reduksjon av antall frittgående sau i utmark i områder med faste rovviltbestander.

Tapene grunnet rovvilt ligger likevel i mange områder på et nivå som er uforenlig med et fremtidsrettet og etisk forsvarlig sauehold. Departementet mener derfor at dagens ordning med støtte til forebyggende tiltak i saueholdet ikke i sterk nok grad målretter de samlede bevilgninger mot tiltak med direkte tapsforebyggende effekt på en varig basis. Videre stimulerer dagens samlede ordning etter departementets vurdering i for liten grad til en systematisk satsing på mer kostnadseffektive løsninger med fellesprosjekter, gjerding, flytting m.v. som innebærer en målbevisst tilpasning til en

situasjon med reduserte tap og konflikter i områder med faste bestander av rovvilt.

I reindriften er det så langt få effektive forebyggende tiltak som ikke samtidig medfører endringer i reindriften tradisjonelle driftsmåter. I år med svært vanskelige driftsforhold kan det imidlertid av tapsforebyggende og dyrevelferdsmessige årsaker være nødvendig å gjennomføre tiltak med støtteføring. Videre vil det både være effektivt og i tråd med tradisjonelle driftsmåter å øke tilsyn og kontroll med flokken i kritiske perioder (ved dårlige vinterbeiter, kalving m.v.). Et utvidet tilsyn kan imidlertid ikke forventes å ha en like stor effekt for reindriften som for saueholdet, da mange reindriftsutøvere allerede i dag utøver et betydelig tilsyn med flokken. Det beste forebyggende tiltak i reindriften i Finnmark er imidlertid etter departementets vurdering at det snarest gjennomføres en tilpasning mellom reintallet og beitegrunnet som også tar høyde for de år da de klimatiske forhold ikke er like gunstige som de siste årene. På sikt vil dette stimulere til tamrein i god kondisjon, bedre overlevelse, høyere slaktevekter, økt kalvingsprosent, høyere kalvevekter og tidligere kalvingstidspunkt. Dette vil dermed være en drift som også bedre kan motstå angrep fra rovvilt, og således være det mest effektive forebyggende tiltaket i



Figur 3.20 Gaupe (*Lynx lynx*). Uttak av rovvilt kan benyttes for å hindre tap av rein og husdyr.

Foto: Magnus Elander

næringen. Det må presiseres at det er i de nordlige områdene, og da spesielt i Finnmark, at en økning i kondisjonen kan forventes å ha en tapsforebyggende effekt. Kondisjonen til reinen i de fleste av de andre reinbeiteområdene må betegnes som god. I mange områder av landet drives det en bærekraftig reindrift som er tilpasset beitegrunnet, og der produksjonen er høy og rovvilttapene likevel har økt de senere årene. I deler av Nord-Trøndelag og Nordland har det gjennom 1990-tallet vært problemer både på grunn av gjentatte vintre med låste beiter og påfølgende tap, og økte rovvilttap. Når det gjelder rovvilttap har uttak av rovvilt, særlig av gaupe, blitt nyttig som tapsbegrensende virkemiddel.

Omstilling av driftsformer med sau for å redusere tap til rovvilt er varige, kostnadskrevende og langsiktige tiltak, og bør derfor primært gjennomføres der det er nødvendig å reservere områder som vurderes som særlig viktige rovviltområder på varig basis. Eksempler på tiltak som bør prioriteres i slike områder er større rovdysikre gjerder, fellesfjøs og andre former for driftsendringer som fremmer samordning av flere brukere. Omstilling av individuelle brukere er ofte særlig kostbart, kan medføre skadeforskyvende effekter, og bør kun gjennomføres i spesielle tilfeller.

3.9 Forvaltningsorganene – oppgaver og ansvarsdeling

Rovviltforvaltningen berører flere ulike forvaltningsnivåer innenfor både miljøforvaltningen og landbruksforvaltningen. Etter hvert som det har vist seg nødvendig å ta i bruk flere virkemidler, har det også blitt nødvendig med et nærmere samarbeid mellom de ulike forvaltningsorganene. Det ble lagt bedre til rette for et slikt samarbeid gjennom de administrative endringer som ble gjennomført fra 1993, da både den lokale viltforvaltning og den lokale landbruksforvaltning ble overført fra staten til kommunen, og den regionale landbruksforvaltningen ble organisert som en avdeling i fylkesmannsembetet på linje med miljøvernavdelingen. Etter behandlingen av rovviltmeldingen fra 1997 er det også opprettet et eget sentralt rådgivende rovviltutvalg og gjennomført en rekke ulike forsøk med delegering og økt lokal medvirkning innenfor rovviltforvaltningen, jf. Innst. S. nr. 301 (1996–1997).

3.9.1 Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet

Miljøverndepartementet er overordnet myndighet for all viltforvaltning, og styrer forvaltningen gjennom budsjett, lovverk og langtidsplanlegging. Departementet er klageinstans for vedtak etter viltloven der Direktoratet for naturforvaltning treffer vedtak som førsteinstans, blant annet vedrørende skadefelling av jerv, bjørn og ulv.

Landbruksdepartementet har ansvar for lover og regelverk som gjelder landbruksdrift og ansvar for gjennomføring av jordbruksavtalen og reindrifftsavtalen. Departementet har også det overordnede ansvaret for dyrehelse og dyrevelferd, der det utøvende fagansvaret er lagt til Statens dyrehelsetilsyn. Dyrehelsetilsynets oppgaver vil inngå i et nyopprettet Mattilsyn fra 2004.

3.9.2 Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning (DN) er underlagt Miljøverndepartementet, og er den sentrale faginstansen innenfor viltforvaltning. Direktoratet har ansvaret for den konkrete saksbehandlingen i saker etter viltloven samt utferdigelse av forskrifter i medhold av denne. DN fastsetter blant annet hvilke arter som skal være jaktbare, jakttiden for den enkelte art og innen hvilke områder jakten kan foregå. Direktoratet kan i medhold av forskrifter gi nærmere bestemmelser og retningslinjer om forvaltningen av rovvilt, og kan videre gi tillatelse til skadefelling av jerv, bjørn og ulv samt åpne for skademotivert felling i form av lisensjakt. Direktoratet har også et sentralt ansvar for innhenting av kunnskap gjennom FoU og formidling av kunnskap og informasjon innenfor rovviltforvaltningen, og fordeles særskilt avsatte budsjettmidler til forebyggende tiltak til fylkene. Innenfor forsøksordningen med rovvilt nemnder oppnevner Direktoratet jervenemnder og gaupenemnder. Videre er direktoratet tillagt budsjettansvar og ansvar for styringsdialogen med fylkesmennene innenfor sine myndighetsområder. Direktoratet har også fra 1997 hatt ledelsen og sekretariatsfunksjonen for det sentrale rovviltutvalget (SRU), se kapittel 3.9.10.

3.9.3 Reindrifftsforvaltningen

Den sentrale Reindrifftsforvaltningen er lokalisert til Alta og har det samlede forvaltningsansvar for reindrifften i landet. Reindrifftsstyret, som oppnevnes av Landbruksdepartementet og Sametinget, skal være faglig rådgiver i forvaltningen av reindriffts-næringen og i arbeidet med reinforskning og

veiledning. Videre skal Reindrifststyret utføre de oppgaver som er gitt i, eller med hjemmel i, reindrifstloven. Reindrifststyret har videre myndighet til å fastsette et øvre reintall for distriktene i de ulike reinbeiteområdene, samt fastsette beitetider og foreta inndeling av reinbeitedistrikt.

I hvert av de seks reinbeiteområdene i Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark er det et lokalt forvaltningskontor. For hvert område oppnevnes det et områdestyre av de respektive fylkesting og Sametinget. Områdestyrene er tillagt avgjørelsesmyndighet i en rekke saker av næringsmessig karakter. Områdekantoret ved reindrifstforvaltningen er sekretariat for områdestyret.

Reindrifstnæringen er organisert på flere nivåer, fra reinbeiteområder, reinbeitedistrikter og drifstfelleskap og ned til drifstsenheter og reineiere. De seks reinbeiteområdene er delt opp i 89 reinbeitedistrikter. Distriktene fordeler seg på 76 sommer- og helårsbeitedistrikter, samt 13 distrikter som brukes til høst- og vinterbeiter for norsk reindrifst og/eller som beiter for svensk reindrifst i henhold til den norsksvenske reinbeitekonvensjonen. Innenfor hvert distrikt er det grupper av reineiere som har reinen i en felles flokk og samarbeider om den praktiske driften. Disse drifstgruppene kalles «siida» og «sijte» på henholdsvis nord- og sørsamisk. De siste årene har det vært om lag 110 drifstgrupper om sommeren og vel 150 drifstgrupper om vinteren innenfor de samiske reindrifstområdene.

Drifstgruppene består av en eller flere drifstsenheter. Innen hver drifstsenhet er det oftest flere reineiere med eget reinmerke. Ved utgangen av drifståret 2001/02 var det totalt 587 drifstsenheter med rein og ca. 2 700 personer tilknyttet disse drifstsenhetene. I tillegg var 20 drifstsenheter registrert uten rein, hvorav bare én utenom Finnmark.

Reindrifsten har beiterettigheter på omkring 40 % av Norges areal som fordeler seg på sesongbeiter og trekkveier.

3.9.4 Mattilsynet

Mattilsynet har fra 1. januar 2004 det utøvende tilsynsansvar etter dyrevernloven, husdyrloven og fiskesykdomsloven, samt forskrifter gitt med hjemmel i disse lovene. Mattilsynet er organisert i en sentral enhet, åtte regionale enheter og 64 lokale enheter. Mattilsynet får også ansvar for tilsyn med etterlevelse av dyrevernloven i forhold til vilt, på linje med det ansvar som fram til 1. januar 2004 har ligget under Statens dyrehelsetilsyn. Det vil bli

fastsatt forskrift om hold av småfe innen beitesesongen 2005.

I hvert veterinærdistrikt er det minst en dyrevernemnd som skal arbeide med etterlevelse av dyrevernloven. En viktig oppgave for nemnden er å gi veiledning til dyreeier slik at dyreholdet drives i tråd med regelverket. Dersom veiledning ikke er tilstrekkelig, skal nemnden treffe nødvendig vedtak og tiltak for å sikre et forsvarlig dyrehold. Dyrevernemndens ansvar gjelder også overfor beitedyr, jf. dyrevernloven § 24 andre ledd. Dyrevernemnden har ikke myndighet overfor miljøforvaltningen, men kan gi råd når det gjelder støtte til tiltak, felling av skadegjørere m.v.

3.9.5 Statens naturoppsyn

Statens naturoppsyn (SNO) ble opprettet i 1996 som en egen avdeling i Direktoratet for naturforvaltning, og har ansvar for blant annet å ivareta nasjonale miljøverdier, forebygge miljøkriminalitet, og drive oppsyn og kontroll, skjøtsel og informasjon. Naturoppsynets oppgaver er fastlagt i en egen naturoppsynslov. SNO er organisert med en sentraladministrasjon i Trondheim og lokalkontorer i tilknytning til viktige utmarksområder over hele landet.

Fra 2000 ble SNO også tillagt feltmessige oppgaver innenfor rovviltforvaltningen, gjennom at ansvaret for bestandsregistrering og skadedokumentasjon gradvis ble overført fra fylkesmennene. SNO overtok samtidig ansvaret for et stort nettverk av flere hundre lokale rovviltkontakter som fylkesmennene hadde bygd opp over hele landet. Samfunnsfaglige undersøkelser har vist at disse rovviltkontaktene har en sentral rolle mellom forvaltning, forskning og lokale aktører, og at de mange steder nyter stor tillit både i lokalmiljøet og hos forvaltningen. Rovviltkontaktene er naturoppsynets «førstelinje» som undersøker spormeldinger, kadaver m.v. i felt, og rapporterer inn til naturoppsynets regionansvarlige. Etter nødvendig kvalitetssikring legges disse data umiddelbart inn i en sentral database (Rovbasen), slik at oppdatert kartfestet informasjon om både rovvilt og skadesituasjonen til enhver tid er lett tilgjengelig for forvaltning og andre brukere gjennom internett.

Departementet mener at satsingen på skadedokumentasjon og bestandsovervåking gjennom SNOs feltpersonell de siste årene har bidratt til en økt profesjonalisering av dette arbeidet. Denne satsingen har etter departementets vurdering også bidratt til å redusere de datakonflikter som tidligere var sterkt fremtredende i deler av rovviltdebatten.



Figur 3.21 Merking av bjørn (Sjølibamsen i Rendalen).

Foto: Kristin Evensen Gangås

Naturoppsynet er også tillagt et ansvar for å bidra til felling av skadevoldende rovvilt gjennom at det fra 2001 er opprettet et eget statlig fellingslag med en egen instruks fastsatt av Miljøverndepartementet. Kjernen er tre ansatte som har fellingsrelaterte oppdrag som hovedoppgave, en i Nord-Norge, en i Midt-Norge og en i Sør-Norge. I tillegg settes fellingslaget sammen av andre ansatte i SNO og suppleres med lokalt personell etter en konkret vurdering av behovet i det enkelte tilfelle. Fellingslaget skal benyttes i spesielt viktige og/eller krevende fellingsoperasjoner hvor det kreves spesialkompetanse. I tillegg kan det statlige fellingslaget bistå i lokale fellingsoppdrag etter en konkret behovsvurdering, dersom de blir anmodet om dette.

I regjeringens forslag til finnmarkslov som er til behandling i Stortinget foreslås det at SNO skal ha det offentlig-rettslige oppsynet med den nye Finnmarkseiendommen (FE) og forhandle en kontrakt

med styret for FE om det privatrettslige oppsynet. I forslaget fra lovutvalget for ny reindriftslov foreslås også at SNO får ansvaret for reinoppsynet. Reintyveri og interne konflikter har vært et økende problem i reindriften, jf. blant annet rettssaken i 1990 på bakgrunn av at en flokk på 10 000 stjalne dyr ble beslaglagt og Politimesteren i Finnmarks utsagn i 1998 om at mangel på anmeldelser gjorde at politiet ikke kunne prioritere arbeidet med reintyveri. Norske reindriftssamers landsforbund (NRL) har så sent som i januar 2003 anmodet om at SNO får ansvaret for reinoppsynet og viser til at problemene med interne konflikter og tyveri er tatt opp jevnlig i de senere års reindriftsforhandlinger og anses som et presserende problem som nå må løses. Regjeringen vil i løpet av første halvår 2004 fremme en odelstingsproposisjon om ny reindriftslov.

3.9.6 Fylkesmannen

Fylkesmannen treffer som regionalt viltorgan en rekke avgjørelser i medhold av forskrifter gitt med hjemmel i viltloven, samtidig som det påses at vedtak truffet av overordnede organer blir gjennomført. Innenfor landbruksforvaltningen er myndigheten på fylkesnivået i en del saker tillagt fylkeslandbruksnemnden, som utgår fra fylkeskommunen, men med fylkesmannen som sekretariat.

I forhold til rovviltforvaltningen har fylkesmannen ansvaret for behandlingen av søknader om rovvilterstatning for bufe og tamrein. Det er videre fylkesmannen som fastsetter kvoter og områder for kvotejakt på gaupe, og som kan gi tillatelse til skadefelling av gaupe og kongeørn. Fylkesmannen forvalter videre delegert myndighet til å iverksette såkalte betingede skadefellingstillatelser på jerv, bjørn og ulv gitt av direktoratet. Fylkesmannen er også sentral i forbindelse med gjennomføringen av skadeforebyggende tiltak, der det er lagt opp til en samordning av kompetanse og virkemiddelbruk fra både miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen. Beslutningen om bevilgninger til ulike forebyggende tiltak er imidlertid lagt til rovviltutvalget i fylket (se kapittel 3.9.9). Fylkesmannen oppnevner også rådgivende utvalg for organisert beitebruk i fylket, godkjenner beitelag, behandler søknader og fordeler sentrale rammer til investeringer i beitefelt. Fylkesmannen har videre ansvaret for investeringsmidler i landbruket (BU-midler). Fra 2005 etableres et omfattende regionalt miljøprogram rettet mot miljømessige næringstilpasninger i landbruket i hvert fylke.

3.9.7 Kommunen

Ansvar for den lokale viltforvaltningen er lagt til kommunen, og kommunen utøver myndighet på en rekke områder med hjemmel i viltloven og dens forskrifter, særlig innenfor forvaltningen av det jaktbare viltet. I forhold til forvaltningen av rovvilt er kommunen som hovedregel ikke tillagt utøvende myndighet, noe som både har sammenheng med rovviltartenes vernestatus og med at de bruker svært store leveområder. Gjennom sin førstehåndskjennskap til de lokale forhold har imidlertid kommunen en viktig funksjon i forbindelse med det praktiske arbeid knyttet til iverksetting av skadeforebyggende tiltak, bestandsregistrering, skadedokumentasjon og gjennomføring av skadefelling.

Kommunen har etter jordloven og skogloven ansvar som selvstendig landbruksmyndighet. De fleste saker behandles etter sentralt fastsatt regelverk. Kommunen skal medvirke til en samlet forvaltning av arealer og naturressurser, medvirke til at det blir tatt miljøhensyn i forbindelse med landbruksdrift, være pådriver for ny næringsutvikling i tilknytning til landbruk og forvalte offentlige støtteordninger. Kommunene behandler søknader om produksjonstillegg i landbruket, der fylkesmannen er klageinstans. Kommunene behandler også søknader om tilskudd gjennom organisert beitebruk og holder oversikt over beitebruken i sitt område.

3.9.7.1 Forsøk med delegering av myndighet til kommunene

I tiden etter at forrige rovviltmelding ble behandlet har det vært gjennomført flere forsøk med delegering av formell myndighet til kommunen innenfor rovviltforvaltningen. Dette har i de fleste tilfeller dreid seg om myndighet til å forvalte betingede fellingstillatelser på jerv eller bjørn, der forsøk er gjennomført i flere kommuner i Hedmark fylke, i Lesja og Dovre kommuner i Oppland, og i Lierne kommune i Nord-Trøndelag. I de to sistnevnte har forsøkene også omfattet myndighet til å forvalte budsjettmidler til skadeforebyggende tiltak. Fylkesmennene i Nordland og Troms fikk i 1999 myndighet til å delegere betingede fellingstillatelser på jerv videre til aktuelle kommuner.

3.9.7.1.1 Departementets vurdering av erfaringene med delegering av myndighet til kommuner

Departementet mener kommunene i hovedsak har håndtert myndigheten til å forvalte betingede fellingstillatelser innenfor gjeldende regelverk og de føringer som er gitt. Departementet mener imidlertid at rovviltartene må forvaltes over større sammenhengende områder, og at en forsvarlig forvaltning av artene vanskelig kan sikres ved forvaltning på små arealer. De færreste kommuner i landet har en arealstørrelse som er tilstrekkelig til å dekke arealkravene til mer enn ett eller noen få individer av hvilken som helst av rovviltartene. Det er videre mange kommuner som i dag mangler kompetanse og erfaring på fagfeltet. De forsøksordningene som har blitt gjennomført har skjedd i utvalgte kommuner som har vært spesielt sterkt berørt av rovviltproblematikken over mange år. Disse kommunene er derfor ikke representative for flertallet av landets kommuner.

3.9.8 Jervnemnder og gaupenemnder

Som en oppfølging av Stortingets merknader i Innst. S. nr. 301 (1996–97), ble det med virkning fra jaktåret 1997/98 etablert en forsøksordning der det ble opprettet to regionale jervnemnder og to fylkesvise gaupenemnder som særskilte viltorganer med hjemmel i viltloven § 4. Ordningen ble forankret i en egen forskrift.

Det ble etablert en jervnemnd for fylkene Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark (Nord-Norge), og en for landets øvrige fylker (Sør-Norge utenom det tidligere kjerneområdet). Jervnemnden skal gjennomføre bestandsregulering av jerv innenfor sitt geografiske virkeområde gjennom å fatte vedtak om årlig fellingskvote, fastsette innenfor hvilke områder lisensjakt kan foregå og fordele den fastsatte kvoten på disse. Nemnden kan også fastsette eventuelle nærmere vilkår for deltakelse i lisensjakten. Direktoratet er klageinstans for nemndens vedtak.

De to gaupenemndene har blitt tillagt den myndighet som fylkesmannen normalt har til å fastsette fellingskvoter og områder for kvotejakten på gaupe. Det ble etablert en nemnd for Nord-Trøndelag fylke og den del av Fosen-halvøya som ligger i Sør-Trøndelag. Denne ble oppnevnt på samme måte som de to opprinnelige jervnemndene. Videre ble det etablert en nemnd for Hedmark fylke. Denne ble oppnevnt gjennom at fylkestinget valgte medlemmene direkte, og i praksis brukte fylkestinget etter eget valg oppnevningkriterier



Figur 3.22 Jerv (Gulo gulo) i Atndalen. Jervenemndene har hatt ansvaret for lisensjakt på jerv.

Foto: Lars Gangås

som resulterte i en partssammensatt nemnd. Sekretærfunksjonen har vært lagt til de to fylkesmennene, og disse har også gjennomført mer praktisk tilrettelegging og administrative oppgaver knyttet til kvotejakten slik de ville ha gjort dersom fylkesmannen selv hadde myndigheten. Direktoratet er klageinstans for vedtak fattet av gaupenemndene.

På oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning gjennomførte Østlandsforskning (ØF) i samarbeid med NINA en evaluering av forsøksordningen der jerve- og gaupenemndene ble fulgt fra opprettelse og ut år 2000, sammen med en evaluering av tre av de fylkesvise rovviltutvalgene. Rapporten konkluderer blant annet med at allmennpolitiske prinsipper bør benyttes ved valg av representanter.

Etter opphevingen av kjerneområdet for jerv i Sør-Norge, har det for perioden 2002–2004 blitt etablert en ny jervenemnd med ansvar for kvotefastsettelse for lisensjakten i hele Sør-Norge. Denne ble etablert og oppnevnt mer i tråd med prinsippene som er foreslått ovenfor. Den praktiske oppnevning ble gjort ved at de 7 mest berørte fylkeskommuner ble bedt om å foreslå en mannlig og en kvinnelig kandidat, gjerne blant fylkespolitikere. Det er så Direktoratet for naturforvaltning som har forestått den endelige oppnevningen av nemnden under hensyn til de omtalte allmennpolitiske prinsipper, der den ene kandidaten fra et fylke har blitt

medlem og den andre personlig varamedlem. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er fortsatt sekretariat for nemnden. Den nye jervenemnden for Sør-Norge har virket i for kort tid til at det kan gjøres noen evaluering og trekkes noen endelige konklusjoner, men så langt synes dette forsøket etter departementets vurdering å være vesentlig mer vellykket og mindre konfliktfylt enn det forrige.

3.9.9 Fylkesvise rovviltutvalg

I de fleste fylker som var særlig berørt av rovvilt ble det etter initiativ fra Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene utviklet fylkesvise kontaktutvalg for rovviltforvaltning på første halvdel av 1990-tallet. Sammensetning og arbeidsoppgaver for disse utvalgene varierte sterkt fra fylke til fylke. I rovviltmeldingen fra 1997 gikk departementet inn for å utvikle rådgivende rovviltutvalg i alle fylker som i særlig grad er berørt av rovviltproblematikken til et egnet forum for gjensidig informasjon, prioritering av tiltak og konfliktløsning. Utvalgene har hatt følgende oppgaver:

- Gjensidig informasjonsutveksling.
- Gi råd om bruken av økonomiske virkemidler rettet mot rovviltforvaltningen.
- Ansvaret for å fordele midler til forebyggende tiltak.

- Delta i utarbeidelse og behandling av regionale forvaltningsplaner for rovvilt.
- Gi tilbakemelding til sentrale myndigheter om effekter av nasjonal politikk.
- Gi råd om fordeling av kvote ved kvotejakt og lisensjakt.

Utvalgene har hatt følgende sammensetning:

- Fylkets Bonde- og Småbrukarlag
- Fylkets Bondelag
- Fylkets Sau- og geitagslag
- Reindriftssamenes fylkeslag
- Relevante naturvernorganisasjoner (2–3 representanter)
- Kommunene
- Fylkeskommunen

Ordningen med rovviltutvalg er i dag etablert i 14 av landets fylker.

I Hedmark fylke oppstod det gradvis store samarbeidsproblemer innen rovviltutvalget. Både næringsorganisasjonene innen landbruket og interesseorganisasjonene på naturvernensiden fremmet i de enkelte saker først og fremst sine prinsipale syn. Det var derfor vanskelig å finne frem til samlende løsninger og anbefalinger. Da interesseorganisasjonene på naturvernensiden og næringsorganisasjonene trakk seg fra arbeidet i det regionale utvalget, fant en det hensiktsmessig å prøve ut andre modeller.

Miljøverndepartementet ga i desember 1999 sin tilslutning til en forsøksordning der berørte kommuner ved ordfører deltar direkte, og et nytt rådgivende utvalg ble konstituert i januar 2001.

Departementet mener at erfaringene med å trekke kommunene sterkere inn i rovviltforvaltningen ved aktiv deltakelse i fylkesvise rovviltutvalg så langt er positiv. Utvalget har medlemmer med politisk erfaring og erfaring med sakskompleks der det er gitt et nasjonalt rammeverk som i mange tilfeller begrenser lokal handlefrihet. Dette resulterer i at utvalget kommer frem til omforente løsninger og råd til fylkesmannen innenfor de rammebetingelser som er gitt i norsk lovverk og føringer gitt ved behandlingen av rovviltmeldingen fra 1997. Sammensetningen av utvalget sikrer samtidig at de råd som gis har en høy grad av legitimitet.

En annen effekt av utvalgets sammensetning er at informasjon om nasjonal rovviltpolitikk, regelverk, regional forvaltning og informasjon om bestandsutvikling m.v. også kommer frem til den politiske ledelsen i kommunene på en effektiv måte. Dette har bidratt til at faktisk informasjon i større grad synes å ha kommet ut til berørte parter.

I Hedmark antas dette å ha bidratt til å redusere konfliktnivået innenfor rovviltforvaltningen.

3.9.10 Det sentrale rovviltutvalget

I tråd med Stortingets tilslutning til forslag i rovviltmeldingen fra 1997, opprettet Miljøverndepartementet i 1997 et sentralt rovviltutvalg (SRU) med en rådgivende funksjon overfor miljøvern- og landbruksmyndighetene. En hovedhensikt var å fungere som et kontaktskapende og konfliktløsende organ i forbindelse med gjennomføringen av rovviltforvaltningen.

Utvalget har følgende mandat:

«Utvalget skal bidra til den praktiske gjennomføring av rovviltforvaltningen for å nå de politisk vedtatte mål, herunder:

- gi råd om sentrale prioriteringer og fremdrift vedrørende bruken av ulike tiltak og virkemidler, f.eks i form av utvikling og oppfølging av en konkret handlingsplan
- fremme forslag til hvordan arbeidet med informasjon bør legges opp, herunder informasjon til og kontakt med kommuner, berørte brukere og deres organisasjoner
- gi vurderinger av konsekvensene av nasjonal rovviltpolitikk, sett i lys av både næringsmessig utnyttning av utmark og oppfylging av nasjonale og internasjonale verneforpliktelser
- gi råd om samordning av retningslinjer, tiltak og virkemidler for delbestander og kjerneområder for rovvilt som berører flere fylker.»

Det sentrale rovviltutvalget ledes i dag av Direktoratet for naturforvaltning, som også ivaretar sekretærfunksjonen. Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Direktoratet for naturforvaltning
- Statens landbruksforvaltning
- Statens dyrehelsetilsyn
- Sametinget
- Norges Bondelag
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Norske Reindriftsamers Landsforbund
- Norsk Sau- og geitagslag
- Samarbeidsrådet for naturvernsaker
- Kommunenes Sentralforbund
- Utmarks kommunenes sammenslutning

Utvalget hadde sitt første møte høsten 1997, og har hatt to til tre møter årlig etter dette. Sentrale spørsmål innenfor rovviltforvaltningen har vært diskutert i utvalget, som har kommet med råd og innspill på bakgrunn av dette. SRU har blant annet vært

sentrale i utviklingen av nytt erstatningsregelverk for rovviltskader på husdyr og tamrein.

Høsten 2002 ble det gjennomført en egenevaluering av SRU blant medlemmene av utvalget, der blant annet utvalgets sammensetning, ledelse/sekretariat og mandatoppfølging ble vurdert. Konklusjonene fra denne evalueringen er følgende: Alle mener at utvalget bør bestå. Ikke minst skyldes dette en god mulighet for å komme til orde, og gode muligheter for nyttige meningsutvekslinger mellom ulike parter. De fleste mener at mandatet bør endres, mens utvalgets sammensetning har vært tilfredsstillende. Videre at ledelsen og delvis også sekretariat er lagt til feil organ grunnet mulig sammenblanding av roller. Medlemmene kunne ønsket en sterkere innflytelse i utformingen av roviltpolitikken.

3.9.11 Departementets vurdering av dagens organisering

Innenfor roviltforvaltningen er det de siste år bygget opp stor kompetanse på nøkkeloppgaver som bestandsovervåking, skadedokumentasjon, fellingsregimer m.v. Særlig er det i den siste perioden satset betydelige ressurser på oppbygging av kompetanse på disse områdene innenfor SNO. Det er også høstet en rekke erfaringer med ulike medvirkende organer som roviltutvalg, roviltnemnder, delegering til utvalgte kommuner m.v.

De næringsrettede virkemidlene (erstatninger, forebyggende tiltak, omstillingsmidler) er i dag lagt til miljøforvaltningen. Etter departementets vurdering er dagens organisering, der hovedansvaret for næringsmessige tilpasninger i roviltområder i stor grad er lagt til miljøforvaltningen, til hinder for en økt samordning i forhold til øvrige næringsrettede virkemidler. En slik økt samordning er etter departementets vurdering avgjørende for mer effektive løsninger samlet sett.

3.10 Forskning og utredning om rovilt

I roviltmeldingen fra 1997 ble det påpekt at det er et stort behov for målrettet og langsiktig forskning innen roviltområdet, og at det på grunn av omfanget og kompleksiteten i roviltforvaltningen også er behov for forskning med en samfunnsfaglig tilnærming. Videre ble det fremholdt at det burde legges til rette for tverrfaglig forskning og samarbeid mellom ulike forskningsmiljøer, og at departementet ville følge opp dette både gjennom forskningsprogrammer under Norges forskningsråd,

gjennom en godt koordinert forskningsinnsats mellom de nordiske land og gjennom oppdragsforskning på mer avgrensede problemstillinger. Alle disse punktene har blitt fulgt opp, noe som har resultert i en betydelig økning i kunnskapstilfanget siden forrige melding i 1997.

Under forskningsprogrammet «*Bruk og forvaltning av utmark*» i regi av Norges forskningsråd i perioden 1996–2000 ble det gjennomført fem ulike prosjekter som fokuserte på biologi og forvaltning av store rovdyr. To av disse var større feltprosjekter med hovedfokus på jerv og gaupe, et prosjekt hadde hovedfokus på flerartsforvaltning av bjørn, ulv og sau på utmarksbeite, mens to prosjekter fokuserte på samfunnsfaglige aspekter med vekt på aktørenes holdninger og verdier og modeller for å dempe konfliktene omkring roviltforvaltningen. Flere av disse prosjektene ble også gitt betydelig tilleggsfinansiering fra forvaltningen for å øke det direkte forvaltningsrettede utbyttet av forskningsinnsatsen. Prosjektene har samlet resultert i en omfattende formidling av resultater. Det skandinaviske bjørneprosjektet som startet på 1980-tallet har blitt videreført som et samarbeid mellom Sverige og Norge, og det har utviklet seg til å bli et av de faglig sett mest betydningsfulle bjørneprosjekter i verden. Fra 1999–2000 ble det også startet et stort samarbeidsprosjekt mellom Norge og Sverige om forskning på ulv, med navnet «*Skandulv*».

I Norges forskningsråd ble det omtalte utmarksprogrammet avløst av det bredere fler- og tverrfaglige programmet «*Landskap i endring – bruk og forvaltning av kulturmiljø og naturressurser*», som pågår i perioden 2000–2007. Både på grunn av aktualitet og forvaltningsrelevans og på grunn av prosjektsøknadens høye kvalitet, har roviltforskningen helt fra starten blitt gitt en fremtredende plass innenfor dette programmet. Det meste av roviltforskningen innenfor programmet er samlet i prosjektet «*Rovvilt og Samfunn*» (RoSa) for perioden 2000–2004. Dette er et «paraplyprosjekt» som omfatter både den biologiske forskningen på artene gaupe, bjørn og ulv og mye av den roviltrelaterte samfunnsfaglige forskningen som har økt i omfang i senere år. Den biologiske forskningen skjer i et nært samarbeid med svenske forskningsmiljøer. Forvaltningen både i Norge og Sverige deltar med en betydelig årlig finansiering til disse prosjektene, og grunnlaget for et godt samarbeid mellom de nordiske land både faglig og finansielt legges blant annet gjennom «*Koordineringsgruppen for roviltforskning i Fennoskandia*».

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2000 ble det fra energi- og miljøkomiteen avsatt en ekstra bevilgning på 2 mill. kr. til roviltforskning,

der NINA skulle ha en viktig rolle. Departementet valgte å legge disse midlene til programmet «*Landskap i endring*», og de har etter en grundig søknadsprosedyre med ordinær kvalitetsvurdering blitt brukt til blant annet å videreføre forskningen på jerv (som ikke var med i RoSa) gjennom et eget prosjekt i Nord-Norge for perioden 2000–2002 i samarbeid med svensk jerveforskning. Midlene har også blitt benyttet til å etablere en effektiv infrastruktur for formidling av rovviltinformasjon gjennom NINAs database for rovviltsspørsmål (NIDAROS) og gjennom prosjektet «*GIS i rovviltforvaltningen*». For perioden 2003–2007 har det videre blitt etablert et nytt større jerveprosjekt innenfor programmet «*Landskap i endring*» med fokus på sørnorske forhold. Også dette delfinansieres av forvaltningen.

RoSa bygger på stor grad av brukerinvolvering, der det allerede ved prosjektets start i 2000 ble opprettet en *rådgivningsgruppe* der forskerne møter representanter fra ulike berørte interesser. Etter som prosjektet omfatter store deler av den pågående rovviltforskningen i Norge, både den biologiske og den samfunnsfaglige, valgte departementet i samråd med Direktoratet for naturforvaltning denne prosjektorganisasjonen til å gjennomføre sammenstillinger av eksisterende kunnskap og helhetlige synteser som faglig grunnlag for arbeidet med denne meldingen gjennom et eget utredningsprosjekt. I dette arbeidet spilte rådgivningsgruppen en viktig rolle gjennom å fokusere på de konkrete brukerinteressene og dermed påvirke for eksempel hvilke scenarier som burde utvikles og analyseres. I tillegg til prosjektene som har vært organisert og gjennomført i tilknytning til Norges forskningsråds programmer, har forvaltningen også fått gjennomført og finansiert en rekke oppdragsprosjekter i regi av ulike forskningsinstitusjoner både innen miljø og landbruk. Disse har ofte hatt en noe kortere tidshorisont og vært mer direkte innrettet mot å utvikle gode forvaltningstiltak og metoder. Det har vært et særlig fokus på utvikling av effektive tapsforebyggende tiltak og på utvikling av gode metoder for bestandsovervåking.

3.10.1 Departementets vurdering av FoU innenfor rovviltforvaltningen

Departementet mener at den rovviltforskningen som har blitt gjennomført de siste årene har bidratt til å øke kunnskapsnivået og mulighetene til å oppnå konstruktive løsninger innenfor rovviltforvaltningen. Departementet mener at det også fremover vil være nødvendig å sikre god kunnskap

innen de ulike fagdisiplinene som berører spørsmål om rovvilt.

3.11 Utvikling i sauehold og reindrift i områder med rovvilt

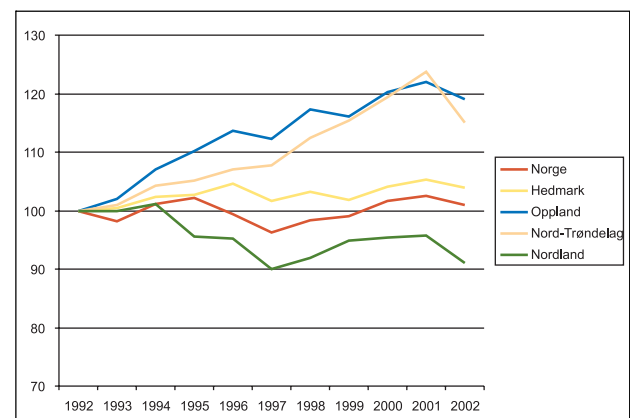
3.11.1 Utviklingen i landet og i fylkene samlet

Antallet sau i landet viser et stabilt nivå de siste 10 årene, men med en viss nedgang midt i perioden. Fylker med rovviltkonflikter viser i tallmaterialet ingen spesiell nedgang i antallet sau i forhold til fylker uten rovviltkonflikter (se figur 3.23). Hedmark ligger tilnærmet likt med landsgjennomsnittet, mens Oppland og delvis Nord-Trøndelag har økt sauetallet betydelig i tiårsperioden. I Nordland har det skjedd en viss reduksjon i sauetallet i forhold til gjennomsnittet for landet. Selv om rovvilt kan være en viktig årsak til avvikling av sauehold basert på utmarksbeiting, kan det konstateres at det totale sauetallet er opprettholdt, jf. fylkesoversikten frem til 2002.

Under følger en fylkesvis oversikt over utviklingen i utvalgte kommuner. De kommunene som er valgt ut innen hvert fylke har de største rovvilttapene i fylket.

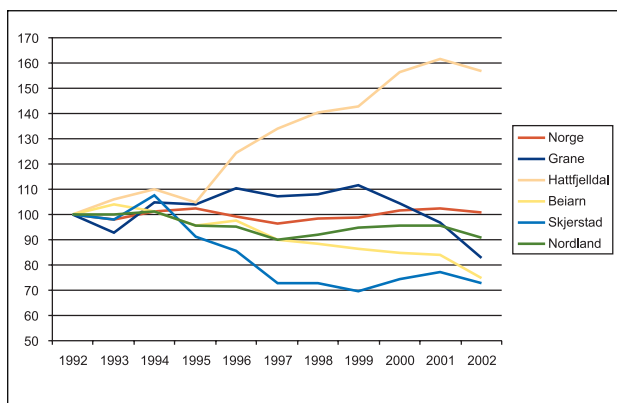
3.11.1.1 Nordland

Antallet driftsenheter som søker om produksjonstilskudd har gått sterkt tilbake i Nordland siden 1992. Antall vinterfødte sau er ikke redusert like mye som antallet bruk. Dette tyder generelt på at brukene blir større. Hattfjelldal kommune skiller seg ut med en sterk økning både i antallet driftsen-



Figur 3.23 Relativ utvikling i antallet vinterfødte sau i landet og i fylker med rovvilt i perioden 1992–2002. 1992 er satt til 100.

Kilde: SSB, 2003



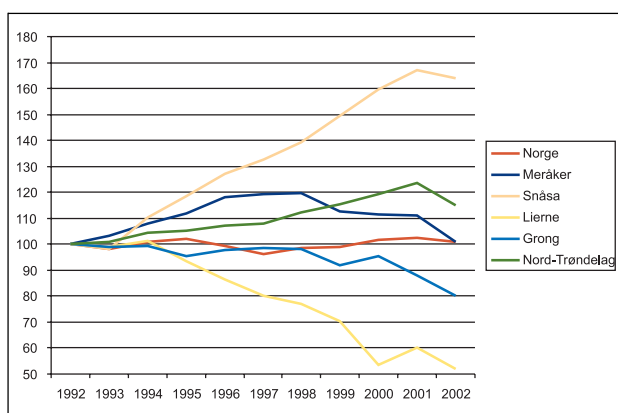
Figur 3.24 Relativ utvikling i antallet vinterfôrede sau i Nordland fylke og i utvalgte kommuner innen fylket med spesielt store tap grunnet rovvilt i perioden 1992–2002. 1992 er satt til 100.

Kilde: SSB, 2003

heter og i antall vinterfôrede sau, til tross for omfattende tap av sau både grunnet gaupe, jerv, bjørn og kongeørn. Økningen i sauetallet er på 50–60 % de siste 10 årene.

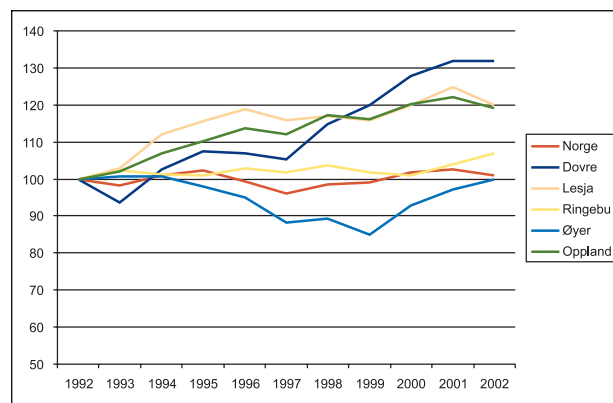
3.11.1.2 Nord-Trøndelag

De østlige deler av Nord-Trøndelag ligger innenfor et kjerneområdet for bjørn. Lierne kommune er den enkeltkommunen som i dag kanskje er sterkest berørt av bjørn. Kommunen har over lengre tid vært prioritert i forbindelse med midler til omstilling fra sau til melkeproduksjon på storfe. Dette er noe av årsaken til den halveringen av antall vinterfôrede sau som har funnet sted i kommunen de siste 10 årene. Også Snåsa kommune opplever i dag store årlige tap av sau grunnet bjørn.



Figur 3.25 Relativ utvikling i antallet vinterfôrede sau i Nord-Trøndelag fylke og i utvalgte kommuner innen fylket med spesielt store tap grunnet rovvilt i perioden 1992–2002. 1992 er satt til 100.

Kilde: SSB, 2003



Figur 3.26 Relativ utvikling i antallet vinterfôrede sau i Oppland fylke og i utvalgte kommuner innen fylket med spesielt store tap grunnet rovvilt i perioden 1992–2002. 1992 er satt til 100.

Kilde: SSB, 2003

Utviklingen i Snåsa viser en helt annen utvikling enn de andre undersøkte kommunene i Nord-Trøndelag. På tross av store årlige bjørneskader har antall vinterfôrede sau i denne kommunen økt med 60 % siden 1992 (figur 3.25).

3.11.1.3 Oppland

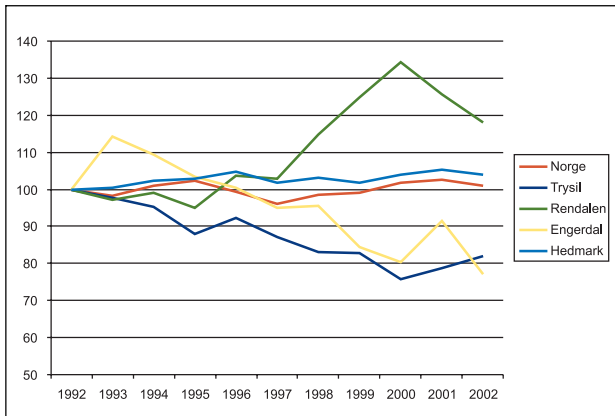
Oppland fylke har ikke hatt samme reduksjonen i antall driftsenheter som resten av landet, selv om det også her har skjedd en reduksjon.

Utviklingen i antall vinterfôrede sau (figur 3.26) viser en økning for flere av de rovviltutsatte kommunene. I kommuner som er sterkt berørt av jerv og som tidligere lå innenfor kjerneområdet for jerv i Sør-Norge (Dovre, Lesja) har det vært en økning på 20–30 % i sauetallet siden 1992. Hele Oppland fylke har imidlertid også en betydelig økning i sauetallet i forhold til landsgjennomsnittet i denne perioden.

3.11.1.4 Hedmark

I Hedmark er antall driftsenheter med sau redusert siden 1992, men likevel ikke mer enn gjennomsnittet for hele landet. I Engerdal og i Trysil kommuner har en av tre driftsenheter med sau blitt avvirket siden 1992. I disse kommunene har også statlige midler til omstilling til andre produksjoner bidratt til denne utviklingen.

Utviklingen i antall vinterfôrede sau (figur 3.27) viser ikke samme utvikling som antall driftsenheter. For hele Hedmark er antallet vinterfôrede sau på omtrent samme nivå i 2002 som ti år tidligere. Dette svarer omtrent til utviklingen i landet. Rendalen kommune viser en sterk økning i antall vinter-



Figur 3.27 Relativ utvikling i antallet vinterfôrede sau i Hedmark fylke og i utvalgte kommuner innen fylket med spesielt store tap grunnet rovvilt i perioden 1992–2002. 1992 er satt til 100.

Kilde: SSB, 2003

fôrede sau. Økningen er kraftigst i de første årene etter 1997 da ulven etablerte seg på Koppangkjølen for første gang. Engerdal og Trysil kommuner viser en tilbakegang i antall sau på ca. 20 %.

3.11.2 Departementets vurderinger av utviklingen i saueholdet i rovviltområder

Departementet mener at det gjennomgående er en stabil utvikling når det gjelder antallet sau og antallet driftsenheter med sau enten en kommune har store rovviltforekomster eller ikke. Dagens samlede tilpasninger fører i mange områder til store og vedvarende konflikter mellom sau og rovvilt fordi det samlede virkemiddelapparat ikke i tilstrekkelig grad stimulerer til varige driftstilpasninger i saue næringen som tar hensyn til rovviltforekomstene i visse deler av landet. Det bør derfor legges opp til økt samordning med virkemidlene i landbruksforvaltningen slik at det samlet stimuleres til nødvendige tilpasninger av driftsenheter med sau innenfor områder med faste bestander av rovvilt.

3.11.3 Generelle virkemidler rettet mot saueholdet

3.11.3.1 Produksjonstilskudd i saueholdet

Hovedregelen er at produksjonstilskudd gjennom jordbruksavtalen gis til foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer, dersom virksomheten er registrert som merverdiavgiftspliktig. Øvrige vilkår er ytterligere spesifisert i forskriften. Blant annet forutset-



Figur 3.28 Vill brunbjørn (*Ursus arctos*). Virkemidlene bør samordnes bedre mellom miljøvern- og landbruksforvaltningen for å stimulere til driftstilpasninger i saueholdet i områder med faste bestander av rovvilt.

Foto: Baard Næss/NN/Samfoto

tes det at produksjonen skjer innenfor gjeldende lover og regler, herunder krav om å innarbeide nødvendige hensyn til kulturlandskap og biologisk mangfold i driftsmåten.

3.11.3.1.1 Produksjonstilskudd til sau

I jordbruksoppjøret for 2003 var partene enige om å innføre et tilskudd til lammeslakt. Tilskuddet er differensiert med en sats på kr. 120,- pr. lammeslakt klassifisert som O eller bedre og kr. 60,- pr. lammeslakt klassifisert som O- og dårligere. Samtidig ble tilskuddet til vinterfôrede dyr avgrenset til å omfatte avlsdyr (søyer og værer) som er eldre enn 1 år på telletidspunktet. Denne omleggingen vil stimulere til en større produksjon av høyere kjøttkvalitet. Det vil bli viktigere å levere kvalitetslam enn å føre mange dyr gjennom vinteren. Omleggingen vil også premiere de som får mange

lam pr. vinterfôret søye, og som har høy tilvekst og lave tap i beitesesongen. Samlet vil dette bidra til å stimulere næringsmessig gode driftsformer og bidra til en bedre økonomi i saueholdet. Totalt sett gir omleggingen også en omfordeling av den økonomiske støtten innenfor saueholdet fra driftsformer med store tap grunnet rovvilt mot driftsformer som har foretatt nødvendige driftstilpasninger for å hindre tap.

For å stimulere til økt kjøttproduksjon av kje ble det samtidig innført et tilskudd til klassifiserte slaktekje med samme sats pr. dyr som slaktelam i klasse O- og dårligere. Landbruksdepartementet vurderer også dette som et viktig tiltak med sikte på en overgang fra melkegeit til ammegeit i visse områder. Ammegeit vil også kunne være en alternativ produksjon i forhold til sau i en del tilfeller.

3.11.3.1.2 Tilskudd til dyr på utmarksbeite

Tilskuddet for dyr på utmarksbeite er i 2003/2004 kr. 84 pr. sau/lam/geit som slippes på utmarksbeite og beiter i utmark i minst 8 uker. De gjeldende WTO-forpliktelsene setter en øvre grense for ordningen med tilskudd til inntil 2 212 900 sauer og geiter. I områder med rovvilt har det i noen tilfeller blitt gjennomført nedsanking så tidlig at kravet til 8 uker i utmark ikke har blitt overholdt. De aktuelle brukere har i slike tilfeller likevel fått utbetalt tilskuddet dersom ikke annet er avtalt. Dette har i noen år skjedd gjennom en dispensasjon fra landbruksforvaltningens regelverk, og i andre år gjennom en kompensasjon fra miljøvernforvaltningen.

3.11.3.1.3 Areal- og kulturlandskapstilskudd

I jordbruksavtalen for 2003/2004 er prinsippet at alt areal får et miljøtilskudd på kr. 200 pr. dekar. I

Tabell 3.8 Sats for produksjonstilskudd i saueholdet for 2003/2004.

	Antall	Tilskudd i kr. pr. dyr pr. år
Sau over 1 år pr. 1. januar	1–75	594
	76–200	134
	201–300	35
Lammeslakt	Klasse O eller bedre	120
	Klasse O- og dårligere	60

Kilde: St.prp. nr. 70 (2002–2003) Om jordbruksoppgjøret 2003

tillegg er det tilskudd som varierer med vekst, distriktssone og struktur. Tilskuddet varierer fra 87 til 268 kr. pr. daa. for grasarealer.

For sauehold er det grovfôrtilskuddet som er mest interessant, men tilskudd til de andre vekstgruppene vil påvirke alternativverdiene på jord. Det er ingen maksimumsgrense pr. enhet (foretak) for tilskudd til dyr på beite og areal- og kulturlandskapstilskudd.

Innmarksbeite (annet enn fulldyrket og overflatedyrket jord til slått og beite) skal omregnes med en faktor på 0,6. Det er regler om maksimalt innmarksbeiteareal og grovfôrareal pr. dyr som det kan gis tilskudd til. Disse begrensningene kan blant annet være aktuelle i tilfeller der en har sau på inngjerdet beite som et forebyggende tiltak mot rovviltskade.

3.11.3.1.4 Investeringsvirkemidler – Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond

Det meste av investeringsvirkemidlene til landbruket har vært finansiert over Landbrukets Utviklingsfond (LUF). Etter LUF sine vedtekter kan fondsmidlene nyttes til tiltak som tar sikte på å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk.

Rammen for de fylkesvise BU-midlene (bygdeutviklingsmidlene) er i 2003/04 videreført med 286 mill. kr. Dette blir fordelt med 143 mill. kr. til tradisjonelt landbruk forvaltet av SND og 143 mill. kr. til utviklingstiltak, der SND forvalter 88 mill. kr. og fylkesmannen 55 mill. kr.

Tilskudd til investeringer i tradisjonelt jord- og hagebruk innenfor BU-ordningen er et viktig infrastrukturtiltak med tanke på de nye utfordringene som landbruket møter i en mer konkurranseutsatt situasjon. Støtte til bygging av driftsbygninger m.v., kjøp av landbruksareal og etableringstilskudd er sentrale elementer i ordningen. Ordningen skal også medvirke til omstilling i husdyrproduksjonene, blant annet for å møte kravene som er fastsatt i de nye husdyrforskriftene. Ordningen benyttes imidlertid ikke til nødvendige omstillings-tiltak i husdyrproduksjoner der hovedgrunnen til omstillingsbehovet er knyttet til rovvilt. Slike omstillinger og driftstilpasninger blir i dag dekket over særskilte ordninger i regi av miljøforvaltningen (forebyggende tiltak og omstillingsmidler), se kapittel 3.8.

Ifølge pkt 4.1 i retningslinjer for tildeling av investeringsmidler skal det i dag:

«...ikke gis tilskudd og investeringslån til nyetableringer eller utvidelse av eksisterende saue-

bruk innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv, med mindre det legges opp til en varig endring av beitebruken ved flytting eller beiting på særskilt tilrettelagte arealer. Det kan således gis støtte dersom bruket baserer seg på beite utenfor kjerneområdene for rovvilt eller de nevnte områder innenfor ulvesonen. Det kan ikke gis støtte til nyetablering eller utvidelse når bruket baserer seg på beite innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv, selv om brukets hus og innmark ligger utenfor disse områdene.

Fylkesmannen kan for enkelte områder gjøre unntak fra bestemmelsen om at det ikke kan innvilges BU-midler til nyetableringer eller utvidelser basert på beiting med sau innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de nevnte områder innenfor ulvesonen der dette ikke fører til fare for vesentlige rovvilttap og

konflikter. Ved vurdering av unntak, forutsettes det at de berørte avdelinger hos fylkesmannen trekkes inn.

Næringsutøvere innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv som på frivillig grunnlag ønsker tilpasninger eller omlegging av driften for å redusere tap og konflikter i forhold til rovvilt, skal likebehandles med øvrige søkere innenfor BU-ordningen. Omlegging til melkeproduksjon vil fortsatt bli finansiert over Miljøverndepartementets budsjett.»

I retningslinjene benyttes i dette punktet fortsatt uttrykket investeringslån selv om dette fra 2003 er erstattet av en ordning med rentestøtte.

3.11.3.1.5 Nasjonalt og regionalt miljøprogram i landbruket

Det skal innføres et nasjonalt miljøprogram fra 2004 og regionale miljøprogram i hvert enkelt fylke

Tabell 3.9 Anslag for fylkesvis fordeling av midler til miljøprogram for 2005 og 2006, mill. kr.

	Diverse ord-	Tilskudd til	Fra post	Sum miljøprogram		Sum miljøprogram	
	ninger ¹	setrer	74	2005	2006		
	mill. kr	mill. kr	mill. kr	mill. kr	kr/daa	mill. kr	kr/daa
Østfold	27,6	0,0	3,0	30,6	42	34,0	46
Oslo/Akershus	37,7	0,0	3,5	41,2	54	45,0	59
Hedmark	29,3	3,6	6,4	39,3	39	42,0	41
Oppland	27,4	7,5	13,0	47,9	51	53,4	56
Buskerud	14,2	2,0	4,0	20,2	42	21,9	45
Vestfold	11,5	0,0	2,6	14,1	34	17,0	41
Telemark	6,5	0,4	3,2	10,1	42	11,5	48
Aust-Agder	0,7	0,0	2,1	2,8	26	3,7	34
Vest-Agder	0,9	0,0	3,6	4,5	26	6,0	35
Rogaland	4,0	0,1	15,9	20,0	24	24,0	29
Hordaland	7,5	0,7	8,6	16,8	47	19,5	54
Sogn og Fjordane	11,1	1,1	9,5	21,7	53	24,0	59
Møre og Romsdal	4,5	0,8	8,6	13,9	25	17,6	31
Sør-Trøndelag	9,9	2,1	8,4	20,4	29	24,0	33
Nord-Trøndelag	17,0	0,2	6,5	23,7	28	26,5	31
Nordland	1,6	0,2	11,5	13,3	25	17,7	33
Troms	1,4	0,3	5,6	7,3	30	9,4	38
Finnmark	0,4	0,0	1,8	2,2	25	3,0	33
Sum	213,2	19,0	117,8	350,0	37	400,0	42

¹ Dette utgjør ordningene driftsvansketilskudd for brattlendte bruk, tilskudd til dyrkning av fôr i fjellet, tilskudd til organisert beitebruk, tilskudd endra jordarbeiding og fylkesvise midler til informasjon og utviklingstiltak

fra 2005. På regionalt nivå vil programmet ha en ramme på 350 mill. kr. i 2005 og 400 mill. kr. i 2006.

Den overordnede målsettingen med miljøprogrammet er å bidra til økt målretting av miljøarbeidet i landbruket og til bedre synliggjøring av landbrukets samlede miljøinnsats. Det regionale miljøprogrammet skal bidra til økt forankring av miljøarbeidet i landbruket både på lokalt og regionalt nivå. Det skal også legge grunnlag for et enklere og mer oversiktlig resultatoppfølgingssystem.

Fylkesmannen skal i samråd med næringsorganisasjonenes fylkeslag utarbeide forslag til regionalt miljøprogram i det enkelte fylket. Det legges til grunn at fylkeskommunens politiske organer blir trukket inn i arbeidet med utforming av overordnede miljøprioriteringer i fylket. De regionale miljøprogrammene skal på høring i kommunene.

Hvert fylke får ansvaret for å etablere egne virkemidler/ordninger for å møte de prioriterte miljøutfordringene i sin region. Hver ordning må være forankret i et av hovedområdene:

- tiltak for å ivareta kulturlandskapet, med de sentrale underområdene;
- tiltak for å styrke setring
- tiltak for å ivareta aktivt beitebruk
- tiltak for å redusere forurensninger

3.11.3.1.6 Kommunale miljøvirkemidler i landbruket

I henhold til St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet* vil forvaltningsansvaret for de spesielle miljøtiltakene og områdetiltak fra 2004 overføres til kommunene.

Virkemidlene skal tildeles kommunene via fylkesmannen. Det er for 2004 satt av til sammen 105 mill. kr. til spesielle miljøtiltak og områdetiltak i kommunene.

3.11.3.1.7 Organisert beitebruk

«Organisert beitebruk» ble opprettet i 1970, med mål å legge til rette for en mer rasjonell utnytting av utmarksbeitene og redusere tapet av dyr på beite til et minimum. For å nå disse målene er beitebrukerne organisert i lag, der man samarbeider om tilsyn, sanking, investeringer som samle- og skillekveer, sankefeller, sperregjerder, bruer, gjetterhytter og andre målrettede tiltak. I 2002 var det opprettet 955 beitelag spredt ut over hele landet. Av all sau som går på utmarksbeite, var vel 80 % med i et organisert lag. Beitelagene rapporterer årlig om driften, og med bakgrunn i at «Organisert beitebruk» nå har eksistert i 30 år, finnes det et

omfattende statistisk materiale som beskriver utviklingen innen dette området, også med hensyn til tap av dyr.

Det gis følgende tilskudd:

1. Ordinært *tilskudd til drift av beitelaget*. Tilskuddet gis med et fast beløp pr. dyr som hentes fra beite om høsten (kr. 5 pr. sau/lam og kr. 10 pr. storfe). Dette tilskuddet utgjør for hele landet ca. 8 mill. kr.
2. *Tilskudd til investeringer*. Investeringene skal bidra til mer effektiv og rasjonell utnytting av beiteområdet, og nyttes til faste installasjoner som skal komme flest mulig beitebrukere til gode og ta hensyn til alle slags beitedyr i området. Tilskuddet forvaltes av fylkesmannen og utgjør samlet ca. 5 mill. kr. pr. år.

Investeringstilskuddet omfatter i dag alle investeringsbehov for en mer effektiv og rasjonell utnyttelse av beiteområdet der hovedårsaken til investeringsbehovet ikke er knyttet til rovvilt. Driftstilpasninger og investeringsbehov i beitelag eller i enkeltbesetninger som skyldes rovvilt dekkes i dag over særskilte bevilgninger fra Miljøverndepartementet (midler til forebyggende tiltak og omstillingsmidler).

3.11.3.1.8 Tiltaksfondet for småfe og fjørfe

Tiltaksfondet for småfe og fjørfe ble avviklet fra og med 1. januar 2003. Kapitalen og de enkelte delordninger er overført til andre budsjettposter. Dette gjelder blant annet 1 mill. kr. til prosjekt for utvikling av elektronisk overvåkningssystem for bufe på utmarksbeite (radiobjeller), og videreføring av en bevilgning på 0,5 mill. kr. til «*Rovviltprosjektet*». Frem til 1997 ble deler av forebyggende midler til sauehold grunnet rovvilt dekket over denne posten. Fra 1998 ble disse midlene samlet i Miljøverndepartementet.

3.11.3.1.9 Vedtak etter dyrevernavloven i områder med rovvilt

Dyrevernavloven § 2 slår fast at

«Det skal farast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturlig trong hjå dyret så det ikkje kjem i fåre for å lida i utrengsmål».

Dyreeier har ansvaret for at dyr som er i hans varetekt får forsvarlig tilsyn og stell i tråd med dyrevernavlovens bestemmelser. Dyr på utmarksbeite er i henhold til dyrevernavloven å anse for å være i dyreeiers varetekt. Dyreeier har derfor en generell plikt til å sikre dyrevelferden til dyrene

også når de går på beite. Lovens plikt til å verne beitedyr mot særlige farer er ikke avgrenset til noen type farer. Loven hjemler derved krav om at dyreeier gjennomfører nødvendig tilsyn og tiltak for å redusere tap forårsaket av rovvilt. Dyreeier er forpliktet til å verne sine dyr mot rovviltskader så langt man innenfor rimelighetens grenser evner, praktisk og økonomisk. Dette kan medføre at dyreeier i konkrete tilfeller vil ha plikt etter dyrevernloven til å hente dyr ned fra rovdyrutsatte beiter. I den grad dyreeier etter loven har plikt til å foreta nedsanking for å verne dyrene, vil dyrevernemndene også med hjemmel i loven kunne fatte vedtak om slik nedsanking.

For en dyreeier kan det oppstå en særlig vanskelig situasjon i tilfeller der en dyrevernemnd med hjemmel i dyrevernloven fatter vedtak om nedsanking av sau til innmark, og der miljømyndighetene ved fylkesmannen i en gitt situasjon velger ikke å prioritere midler til forebyggende tiltak ut fra en samlet vurdering av tapsrisiko og behov for tapsreduksjon. En dyrevernmessig vurdering kan likevel tilsi at det vil være uforsvarlig å tillate fortsatt beiting i området, til tross for iverksatte tiltak. Dyrevernemnden vil derfor kunne fatte vedtak om nedsanking uavhengig av miljøvernmyndighetenes prioriteringer. Den enkelte dyreeier kan derfor i slike situasjoner bli sittende med den økonomiske belastningen. Det er viktig at de ulike myndigheter samarbeider slik at denne situasjonen fremover i størst mulig grad kan unngås.

I forbindelse med opprettelsen av Mattilsynet fra 1. januar 2004 er det foreslått visse endringer i forvaltningen av dyrevernloven. Dyrevernemndenes vedtakskompetanse vil bli opprettholdt og nemndene vil bli oppnevnt av Mattilsynet.

3.11.4 Departementets vurderinger av de samlede virkemidler i bufeholdet i rovviltområder

Departementet mener at det i for liten grad har skjedd en aktiv samordning mellom de landbrukspolitiske og de miljøpolitiske virkemidlene i områder med faste bestander av rovvilt. Landbruksforvaltningens samlede virkemiddelsystem rettet mot bufe er ikke utformet for å fremme nasjonale mål for forekomster av rovvilt. Et resultat av dette er at det de siste 7 årene er bygget opp særskilte næringsrettede ordninger i miljøforvaltningen (forebyggende tiltak og omstillingsmidler) med formål å stimulere til driftstilpasninger i næringen som tar nødvendig hensyn også til rovvilt. Departementet mener at en slik organisering av virkemid-

lene i praksis hindrer en optimal samordning av rovviltpolitikken og landbrukspolitikken der hovedformålet er å sikre at også de nasjonalt vedtatte målene i rovviltpolitikken fremstår som klare rammebetingelser for de ulike næringsmessige tilpasninger på linje med andre rammebetingelser for en bærekraftig og fremtidsrettet landbruksnæring.

Departementet viser ellers til dyrevelferdsmeldingen (St.meld. nr. 12 (2002–2003):

«Ut fra et dyrevelferdsperspektiv har det vist seg at fri beiting med sau i utmark i viktige leveområder for bjørn, ulv og delvis jerv er vanskelig å forsvare. I områder med store konflikter grunnet rovvilt bør det derfor søkes løsninger som i større grad enn dagens tilpasninger fjerner muligheten for direkte kontakt mellom husdyr på utmarksbeite og disse rovdirene. Regjeringen mener derfor at det i større grad enn i dag må stimuleres til driftstilpasninger eller flytting av beitedyrene ut av de viktigste leveområdene for bjørn, ulv og delvis jerv. Dette innebærer at det bør legges vekt på å koble de generelle landbrukspolitiske virkemidlene mer aktivt inn der det er nødvendig for å foreta tilpasninger i bruken av beite i utmark for å redusere tap og dyrelidelser. I samsvar med dette går Regjeringen inn for følgende prinsipielle områdeforvaltning vedrørende inndeling av beiteområdene:

Rovviltområder

Regjeringen foreslår at tradisjonell beitebruk uten noen former for tilpasninger til en situasjon med fast forekomst av store rovdyr må vike der det er spesielt viktig at bjørn, ulv og jerv får vern. Dette vil spesielt være i kjerneområder for bjørn der bjørnetettheten er over et visst nivå, i områder med familiegrupper av ulv innenfor forvaltningssonen, og i begrensede leveområder for jerv der tettheten er spesielt stor og området har stor betydning for jervens overlevelse. Dette vil gjelde områder der skadeomfanget er for stort til at det er etisk akseptabelt å ha frittgående husdyr på utmarksbeite uten at det settes inn tilstrekkelige forebyggende tiltak som kan fjerne muligheten for kontakt mellom husdyr og rovdyr.

I slike områder må det sikres oppslutning fra beitebrukerne om alternative løsninger for beitebruken, for eksempel fellesbeiteprosjekter kombinert med flytting av beitedyrene til annet utmarksareal, gjerding med rovdyrsikre elektriske gjerder, tidlig sanking eller permanent beiting på innmark, gjeting og bruk av hunder, omlegging til annen drift etc.

Beiteområder

Områder der husdyr bør gis forrang gjelder spesielt områder med stor sauetetthet og områder som ikke skal være naturlige leveområder for ynglende rovvilt. I disse områdene skal det ikke aksepteres etablering av ynglende rovvilt, forutsatt at totalbestanden av vedkommende rovviltart er tilstrekkelig til å sikre artens overlevelse. Streifdyr som kommer inn i beiteområder skal felles på lavt skadeomfang. Også dette forutsetter imidlertid at totalbestanden av vedkommende rovviltart er tilstrekkelig til å sikre artens overlevelse.

Etter Regjeringens syn vil ikke en slik områdeforvaltning medføre fare for tap av opparbeidede beiterettigheter. Det er ønskelig at en slik forvaltning av beiteområdene i størst mulig grad løses ved frivillighet og eventuelle positive landbrukspolitiske virkemidler. En nærmere konkretisering av en slik differensiert områdeforvaltning av rovdyr og beitedyr, med økt samordning av virkemiddelbruken fra landbruks- og miljøforvaltningen, vil bli fulgt opp i rovviltmeldingen.»

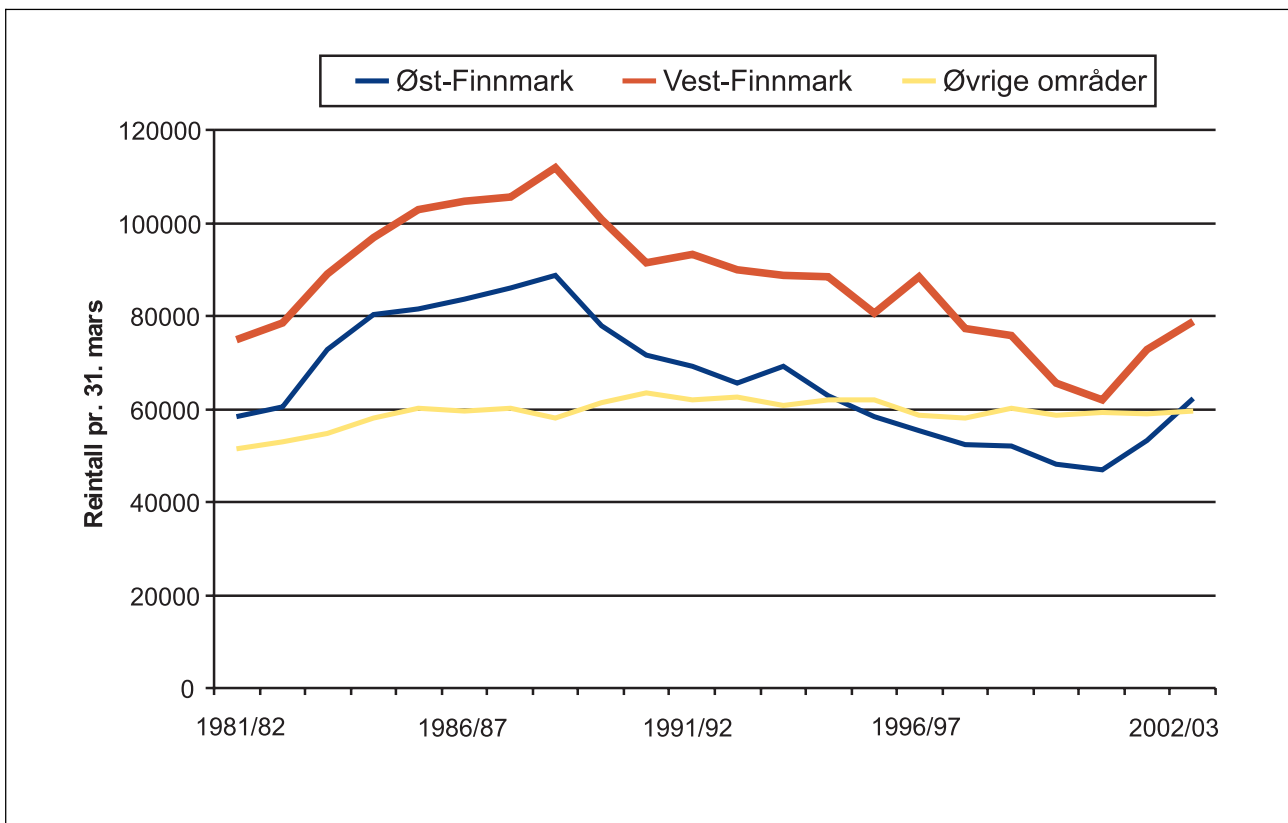
3.11.5 Utviklingen i reindriften

Reintallet i Finnmark økte sterkt gjennom 1980-årene med en topp i 1988/89. Etter dette har rein-

tallet gått ned, og våren 2001 var det registrert 125 000 rein i Finnmark. Bakgrunnen for den store nedgangen i reintallet i denne perioden er sammensatt. Reintallsøkningen på 1980-tallet medførte en betydelig svekkelse av beitekvaliteten på høst- og vinterbeitene, samtidig som næringen på 1990-tallet opplevde økende rovvilttap. Vanskelige vintrer i indre Finnmark i 1997 og i 2000 bidro også til reintallsreduksjoner. De to siste driftsår har det vært svært gunstige klimatiske forhold i Finnmark gjennom vinteren. Dette har resultert i lavere tap og en stabilisering og ny økning av reintallet i denne regionen.

For reindriften sør for Finnmark har reintallet vært relativt stabilt i siste 20-års periode. Også disse reinbeiteområdene har opplevd økende rovvilttap utover på 1990-tallet, men reintallet er blant annet holdt oppe ved å slakte mindre. Etter at det ble gjennomført et forskningsprosjekt i 1996 i Trøndelagsområdet ble det foretatt uttak av gaupe i dette området. Dette førte til reduserte rovvilttap i de gitte områdene.

Det har vært en betydelig nedgang i de samlede tap i reindriftnæringen de to siste driftsår. Størst har nedgangen vært i Finnmark og i Nord-Trøndelag. Dette skyldes en kombinasjon av gode beiter og redusert rovvilttap.



Figur 3.29 Reintallsutviklingen i Norge i perioden 1981–2003.

Kilde: Reindriftnæringen

Tabell 3.10 Total produksjon i kg pr. livrein¹ for driftsårene 1997/98 til og med 2002/03 fordelt på reinbeitedistrikter.

Reinbeiteområde	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03
Polmak/Varanger	9,7	7,7	8,7	7,2	11	12,1
Karasjok	3,6	5,5	4,9	2,8	9,6	13,3
Øst-Finnmark	5,7	6,3	6,3	4,5	10,1	12,9
Vest-Finnmark	4,2	5,2	2,1	1,2	10,1	9,1
Troms	3,4	7,5	6,3	0	6,1	7,6
Nordland	3,3	6,1	7,1	6,9	10,5	12,9
Nord-Trøndelag	9,4	11	11,3	9,6	11,9	11,5
Sør-Trøndelag/Hedmark	11,2	13,5	13,2	14,3	15,1	14,8
Samisk reindrift totalt	5,4	6,8	5,5	4,4	10,5	11,1
Tamreinlagene ²	15,5	17	16,8	17,9	14,2	19,7
Reindrift totalt	5,9	7,4	6,2	5,3	10,8	11,6

¹ Med produksjon pr. livrein menes slakteuttak og reintallsending (korrigert for livdyroverføring og omregnet til kg) pr. rein i vår-flokk.

² Rendal renselskap er ikke medregnet.

Kilde: Reindrifftsforvaltningen

I tabell 3.10 er utviklingen i produksjon pr. livrein for hvert reinbeitedistrikt vist for de seks siste driftsåre. Polmak/Varanger og Karasjok utgjør til sammen Øst-Finnmark reinbeitedistrikt. For Karasjok og Vest-Finnmark viser de to siste årene sterk økning i produktivitet til tross for at reintallet har økt betydelig i samme periode. Dette skyldes ekstraordinært gunstig klima som i disse områdene er den helt dominerende faktor for produktiviteten i reindriften. Fordi reintallet i henhold til fastsatt øvre reintall for Vest-Finnmark skal reduseres betydelig innen 1. april 2005 må det forventes at slakteuttakene fremover blir store. Av den grunn vil produktiviteten fortsatt være høy selv om driftsforholdene ikke skulle være like optimale.

3.11.6 Generelle virkemidler overfor reindriftnæringen

3.11.6.1 Hovedavtalen og reindrifftsforhandlingene

Reindrifftsavtalen er ved siden av reindrifftsloven det viktigste operative redskapet for å følge opp målene og retningslinjene i reindriftpolitikken. Forhandlingene føres mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og Staten ved Landbruksdepartementet.

Reindrifftsavtalen er hjemlet i Hovedavtalen for reindriftnæringen av 26. februar 1993. Der heter

det at partene skal føre forhandlinger om en løpende reindrifftavtale med tiltak som tar sikte på en utvikling av reindriftnæringen i samsvar med de til enhver tid vedtatte politiske mål og retningslinjer for reindriftpolitikken. Tiltakene skal omfatte økonomiske virkemidler, men partene skal også kunne kreve forhandlinger om faglige, sosiale, organisasjonsmessige og andre spørsmål av betydning for en utvikling av næringen mot de mål som er fastsatt for reindriftpolitikken.

Reindrifftsavtalen for 2003/04 har en ramme på 95,0 mill. kr. Rammen er fordelt på følgende underposter:

– Utviklings- og investeringstiltak, Reindrifftsens utviklingsfond	36,5 mill. kr
– Velferdsordning	1,8 mill. kr
– Organisasjonstilskudd	5,6 mill. kr
– Kostnadssenkende og direkte tilskudd	51,1 mill. kr

Viktige poster under Reindrifftsens utviklingsfond er blant annet 7,7 mill. kr. til Verdiskapingsprogrammet for reindrift og inntil 10,0 mill. kr. til innløsning av driftsenheter og andre strukturtiltak i distrikter med behov for tiltak for tilpasning av antall driftsenheter og reintall. Det er satt av 1 mill. kr. til konflikthforebyggende tiltak for 2003. Det kan gis støtte ved omfattende tap av rein i ulykker. Det

er satt av 0,5 mill. kr. til produksjon av radiobjeller. Det kan også gis tilskudd til sikring av reindriftens beiterett.

3.11.6.1.1 *Kostnadsenkende og direkte tilskudd*

Distriktstilskudd kan gis til både reinbeitedistrikter og tamreinlag, der ett av kravene for å få tilskudd er at distriktene har stadfestet distriktsplan. Formålet med tilskuddet er å bidra til å gi distriktene/tamreinlagene økt medansvar for utviklingen av reindriften i en bærekraftig retning, samt kriseberedskap. Tilskuddet skal videre gi grunnlag for avløserordning ved sykdom og svangerskap ut over folketrygdens generelle ordninger. Distriktene får et grunnbeløp på 10 000 kr. for alle tilskudsregistrerte driftsenheter innen distriktet til administrasjon, planlegging og ressursforvaltning. I tillegg kan det gis tilskudd til tapseforebyggende fond for å sette reinbeitedistriktene i stand til å møte krisesituasjoner under ekstreme beiteforhold, samt at det kan gis særskilte tilskudd (herunder særskilt tilskudd til beiteleie og til dekning av spesielle kostnader til Trollheimen reinbeitedistrikt). Det er i Reindriftsavtalen 2003/04 satt av 12 mill. kr. til ordningen med distriktstilskudd.

3.11.6.1.2 *Tilskudd til driftsenheter og tamreinlag*

Tilskudd til driftsenheter og tamreinlag har flere underposter: produksjonspremie, kalveslaktetilskudd, driftstilskudd og ektefelle tillegg.

For å være tilskudsberettiget må driftsenheten i utgangspunktet ha under 600 rein, samt at driftsenhetsinnehaveren må vise til en avgiftspliktig inntekt fra salg av reinkjøtt på minimum 30 000 kr. og være registrert i avgifts- og enhetsregisteret. For reinbeitedistrikter som samlet oppfyller kravet om tilpasning til fastsatt øvre reintall vil også driftsenheter med mer enn 600 rein være fullt ut tilskudsberettiget.

3.11.6.1.3 *Produksjonspremie*

Nytt i reindriftsavtalen 2003–2004 er at produksjonstilskuddet er lagt om til en produksjonspremie. Produksjonspremien skal beregnes med en sats på 25 prosent på basis av alt avgiftspliktig salg av kjøtt og andre inntekter i reindriften. Produksjonspremien skal utbetales til driftsenhetsinnehaveren, og driftsenhetsinnehaveren har ansvar for å oversende næringsoppgavene fra reieneierne som er registrert under driftsenheten.

For tamreinlagene vil årsregnskapene danne grunnlaget for beregningen av produksjonspre-

mien. Det utbetales ikke produksjonspremie for avgiftspliktig inntekt som overstiger 400 000 kr. pr. driftsenhet og 1 mill. kr. pr. tamreinlag.

Formålet med å legge om til en produksjonspremie er å stimulere til økt verdiskaping og produksjon i reindriftsnæringen. Denne tilskuddsformen vil videre kunne gi insentiv til å øke omsetningen ved å øke volum, ved å levere varer av høyere kvalitet og/eller ved å foredle varene ytterligere.

I reindriftsavtalen for 2003/2004 er det avsatt 17 mill. kr. til produksjonspremie.

3.11.6.1.4 *Kalveslaktetilskudd*

Kalveslaktetilskuddet er den eneste ordningen over reindriftsavtalen som har vært med fra avtalen ble opprettet. Kalveslaktetilskuddet har som hensikt å stimulere til at en større del av kjøttproduksjonen foregår på kalv, noe som er ansett som ressursøkonomisk gunstig. Kalveslaktetilskuddet utbetales kun til driftsenheter som har oppnådd produksjonstilskudd, og gjelder for alle reinbeiteområder. Satsen for tilskuddet er kr 150 pr. kalv, der dyr regnes som kalv frem til og med mars året etter de er født. Det er avsatt 5 mill. kr. til ordningen i avtaleperioden 2003/04.

3.11.6.1.5 *Tidligslaktetilskudd*

Tidligslaktetilskuddet har som formål å bidra til at rein slaktes tidlig om høsten for å redusere belastningen på lavbeiteområdene. Tidlig slaktning av rein er også hensiktsmessig for å oppnå best mulig kvalitet på kjøtt og biprodukter. Tilskuddet gjelder kun for driftsenheter i Vest-Finnmark, Øst-Finnmark og Troms reinbeiteområder. Det gis tidligslaktetilskudd for rein som tas ut til slaktedyr innenfor eget sommerbeitedistrikt og innenfor lovlig beitetid. Tidligslaktetilskuddet utgjør kr. 10 pr. kg slakt ved slaktning foretatt av registrerte slakteribedrifter eller andre aktører som foretar rapportering av slaktet rein. Tilskuddet innvilges i tillegg til eventuelt kalveslaktetilskudd. Det er satt av 4,9 mill. kr. til ordningen i avtaleperioden 2003/04.

3.11.6.1.6 *Driftstilskudd*

Driftstilskuddet utbetales til driftsenheter i Råggonjårga reinbeitedistrikt, Varanger reinsogn, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområder med en sats på kr. 10 000 pr. driftsenhet. For Čorgaš reinbeitedistrikt, Karasjok reinsogn og i Vest-Finnmark, Troms og Nordland reinbeiteområder utbetales tilskuddet med en sats på kr. 25 000 pr. driftsenhet. Hensikten med drifts-

tilskuddet er blant annet å dekke noen av kostnadene i reindriften. Det er i avtaleåret 2003/04 satt av 7,2 mill. kr. til denne ordningen.

3.11.7 Departementets vurdering av rovvilt og reindrift

Sameksistens mellom rovvilt og tamrein gir store utfordringer da det finnes få kostnadseffektive tapsforebyggende tiltak som kan kombineres med reindriften tradisjonelle driftsmønstre og metoder. Reinen er det eneste beitedyret som finner sin næring i utmark hele året. Videre gir driftsformen i seg selv stor tapsrisiko. Dette gjør reindriftnæringen spesielt sårbar i forhold til rovvilt.

Departementet er kjent med at tapssituasjonen i enkelte reinbeitedistrikter er alvorlig og at grunnlaget for reindriften vanskelig gjøres.

Erstatningsutbetalingene for tap av rein til rovvilt har hatt en betydelig økning fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til og med 2001. Omleggingen av erstatningsordningen og at flere driftsenheter har søkt om erstatning, sammen med en økning i antall rovvilt i deler av reinbeiteområdene, har påvirket denne situasjonen.

Departementet er opptatt av at man får redusert rovvilttapene i næringen slik at reindriften utøverne gis forutsigbare og gode rammebetingelser.

Departementet vil ellers vise til dyrevelferdsmeldingen (St.meld. nr. 12 (2002–2003):

«Når det gjelder reindriften er det imidlertid vanskelig å se for seg samme områdeforvaltning som foreslått for husdyr. Reindriften foregår på ca. 40 % av landets arealer, og det vil ikke på samme måte som når det gjelder husdyr være mulig verken å finne alternative beiteområder eller andre praktiske løsninger som kan skille rovdyr og tamrein. Arbeidet må derfor konsentreres om å innrette den bestandsmessige forvaltningen slik at beskatning av rovviltbestandene gjøres i de områder som utgjør de viktigste leveområdene for rein. Dette gjelder spesielt områder som har stor betydning som kalvingsland og oppvekstområder. Det kan ikke aksepteres etablering av familieggrupper av ulv i tamreinområder. En sentral forutsetning for å redusere de samlede tap i reindriften er en reindrift tilpasset naturgrunnlaget, med tamrein i god kondisjon.»

3.12 Kulturlandskap, beiting, biologisk mangfold og rovvilt

Det har fra ulike hold vært stilt spørsmål ved om rovviltforvaltningen kan være en trussel mot det bio-

logiske mangfoldet knyttet til beitebruk. Det kulturbetingede biologiske mangfoldet kan omfatte truede og sårbare arter og naturtyper som det kan være knyttet internasjonale forpliktelser til. Dette mangfoldet har blitt utviklet over lang tid og parallelt med at vi hadde store bestander av rovvilt. Gjeting ble etter hvert kostnadskrevende, og småfeholdet gikk sterkt tilbake på slutten av 1800-tallet. Da rovvilt nærmest var utryddet på 1900-tallet, ble det mulig å legge om driften til et ekstensivt utmarksbeite med lite tilsyn. Vi fikk en ny vekst i tallet på sau og en vesentlig vekst av rein, mens tallet på storfe og geit på beite gikk ned. Den endrede beitebruken i utmark og flere andre faktorer, blant annet klimaendringer og redusert uttak av ved, har ført til at gjengroingen av kulturlandskapet i dag er omfattende og gir virkninger i forhold til natur- og kulturverdier. Beitebruken i utmark er den faktoren som bidrar mest til å opprettholde det kulturbetingede biologiske mangfoldet, herunder truet og sårbart kulturbetinget biologisk mangfold. Beitebruken kan også motvirke at særpregede kulturmiljøer og kulturlandskap i skogsbygder, finnebo-plasser m.v. gror igjen. Landskapsendringene i dag er omfattende, både i områder med og uten rovvilt, og trusselfaktorene for kulturbetinget biologisk mangfold er mange. Problemstillingen er derfor svært sammensatt, og det er vanskelig å se én faktor uavhengig av de andre. Den generelle utviklingen i landbruket vil være avgjørende for landbrukets bruk av utmark blant annet til beite fremover, mens rovviltforvaltningens innvirkning på beitebruken vil være mer lokal og begrenset. Dersom forekomsten av rovvilt for eksempel fører til at saubeite opphører i et område uten at det iverksettes skjøtselstiltak, vil gjengroingen bli forsterket. Dette kan medføre at grasmark og kulturbetinget mangfold i slike områder kan bli mer sjeldent eller forsvinne.

3.13 Rovvilt og jaktinteresser

Det er i deler av landet en økende bekymring blant jaktrettshavere og jegere for betydningen av rovvilt på det jaktbare viltet. Elg, hjort, villrein og rådyr er blant de økonomisk viktigste viltartene i Norge og utgjør samtidig basisføden for rovviltarter som gaupe og ulv og delvis bjørn og jerv. Ved etablering av rovvilt i et område vil derfor en økt andel av hjorteviltet bli gjenstand for predasjon, samtidig som interesse for småviltjakt med hund ofte reduseres, spesielt i områder med ulv. Dette kan i sin tur gi seg utslag i reduserte inntekter for jaktrettshavere

og jaktbasert utmarksnæring, samt reduserte jaktmuligheter for jegere.

3.13.1 Virkninger på hjorteviltbestandene

Effekten av rovvilt på hjorteviltet vil være avhengig av tetthet av rovvilt og tetthet og tilvekst av hjortevilt. Størst prosentvis effekt kan vi forvente i områder med et høyt antall rovdyr og lav tetthet og tilvekst i hjorteviltbestanden. I Norge er både tetthet og tilvekst av hjortevilt i dag historisk høy, mens tettheten av rovvilt er lav. Dette medfører at kun et lite antall hjortevilt av den årlige tilveksten antas tatt av rovvilt (ca 5 %), mens de resterende dør som følge av jakt (ca 90 %) eller trafikkulykker (ca 5 %). Hovedsakelig er det i dag elg og rådyr som tas av rovvilt, mest som følge av at det er begrenset overlapp i leveområde mellom villrein, hjort og rovvilt.

Til tross for det lave samlede predasjonstrykket på hjortevilt er det stor geografisk variasjon som følge av varierende tetthet av rovvilt. Spesielt høyt predasjonstrykk forventes, og observeres, innenfor ulverevir, hvor en stor andel av tilveksten av elg kan tas av ulv i områder med lav elgtetthet. Tilsvarende forventes at både rådyr og hjort vil ha lav overlevelse innenfor etablerte ulverevir, både som følge av at de opptrer med lav tetthet og fordi disse

artene ofte foretrekkes fremfor elg. Også gaupas predasjonstrykk på rådyr er høyt i typiske innlandsstrøk hvor tettheten og tilveksten av rådyr er lav. Til sammenligning antas det at bjørnens predasjon på hjortevilt (hovedsakelig elg) er lav på grunn av lav tetthet av bjørn og fordi bjørnen gjennomgående slår lite elg. I områder med høyere tetthet av bjørn (for eksempel i Pasvik) kan vi likevel forvente at en noe større andel av tilveksten i den lokale elgbestanden tas av bjørn. Imidlertid vil elgkyr som mister kalven til bjørn og ulv tidlig etter fødsel, ofte kompensere med økt kalveproduksjon året etter.

3.13.2 Avbøtende tiltak

I forbindelse med en endring i erstatningsforskriften for bufe i 1999 ble også jakthund i bruk under lovlig jakt, lovlig trening eller jakthundprøver omfattet av ordningen med erstatning ved rovviltangrep.

En rekke avbøtende tiltak er forsøkt for å redusere de direkte og indirekte negative effektene av rovvilt for jaktrettshavere og jegere. Størst suksess så langt har det trolig vært med den såkalte ulvetelefonen, som ved å informere om siste kjente posisjon til radiomerkede ulver, reduserer risikoen for



Figur 3.30 Jakthund i bruk under jakt, trening eller jakthundprøver omfattes i dag av ordningen med erstatning ved rovviltangrep.

Foto: Kjell-Erik Moseid/NN/Samfoto

at jakthunder blir drept av ulv innenfor ulverevirer. Dette tiltaket, som har vært forsøkt både i Sverige og Norge i regi av jegerorganisasjonene i samarbeid med forskningsprosjektet «Skandulv», har blitt godt mottatt i de berørte distriktene. Telefonen har imidlertid ikke kunnet gi full trygghet, fordi ikke alle ulver har radiosender, fordi flokkene ikke alltid er samlet og fordi ulv kan bevege seg raskt over store avstander. Det har dessuten i lengre tid vært mistanke om at ulver med radiosendere peiles og skytes ulovlig av personer som har tilgang til scannere og radiomottagere. På grunn av dette er Skandulv nå tvunget til å se på alternative løsninger med hensyn til radiomerking av ulv. I den sammenheng vil det være en utfordring å finne frem til metoder som ivaretar ulvetelefonens brukerverdi.

Det er nødvendig å gjøre endringer i avskytningsstrategiene dersom en får etablering og bestandsøkning av rovvilt innenfor et jaktområde for hjortevilt. Særlig gjelder dette dersom det blir etablert et ulverevir i et område med elg. Innenfor slike områder vil ulv alltid ta ut et tilstrekkelig antall elg til å dekke sitt eget fødebehov. Hvor mye dette vil utgjøre avgjøres av tettheten av elg og tilvekstraten. I tillegg kan det forekomme en del variasjon mellom år i andelen av tilveksten som beskattes av rovvilt. For å begrense effekten av predasjon på elgbestanden er det viktig å holde tilvekstraten i elgbestanden høy. Et element som kan komplisere elgforvaltningen i ulveområder er der deler av elgbestanden gjennomfører sesongmessige trekk mellom sommer- og vinterområder.

3.13.3 Departementets vurdering av rovvilt og jaktinteresser

Departementet konstaterer at konkurranse om å høste av overskuddet en viltbestand produserer, og bruken av tradisjonelle jaktformer som fører til at jakthunder drepes av rovvilt, skaper konflikter med jegerinteressene. Jakt som rekreasjonsform og kilde til friluftsliv er en viktig og omfattende aktivitet i Norge. De konfliktene som oppstår medfører derfor at informasjon om rovviltets betydning for bestandene av byttedyr må prioriteres og målrettes særlig mot jegerinteressene. Videre må jaktutøvelsen legges opp på en måte som ikke tilrettelegger for konfrontasjoner med rovvilt. Arbeidet med å utvikle tiltak for å hindre at hunder drepes av rovvilt må fortsette i samarbeid med Sverige, som har parallelle behov i den saken.

De norske jakttradisjonene bygger på en rett til å kunne høste av det overskudd som produseres i naturen. Med en etablert rovviltbestand i et

område vil det høstbare overskuddet av for eksempel hjortevilt bli redusert. Samtidig mener departementet at det er viktig å tilrettelegge for beskatning av rovvilt gjennom lisensjakt og kvotejakt når bestandene tåler slik jakt. Lisensjakt og kvotejakt på rovvilt kan til en viss grad kompensere for reduserte jaktmuligheter på annet vilt.

Jakt utøves på en slik måte at det lettere oppstår nær kontakt med rovvilt enn ved andre former for friluftsliv. Dette kan blant annet medføre at jegerens hunder blir mer utsatt enn andre hunder. De siste årene er det registrert flere konfrontasjoner mellom jakthunder og ulv. Departementet vil på denne bakgrunn vurdere nærmere spørsmålet om nødvergeretten også bør omfatte jakthund som direkte angripes av ulv. Spørsmålet reiser flere viktige problemstillinger som ikke er nærmere utredet i forbindelse med denne meldingen. Dette gjelder blant annet konsekvensene av en utvidelse i forhold til forvaltningen av ulv, konsekvenser i forhold til internasjonale konvensjoner m.v. Departementet vil be Direktoratet for naturforvaltning om å igangsette en slik utredning. Departementet vil etter dette eventuelt komme nærmere tilbake til spørsmålet gjennom et forslag til endring av viltlovens § 11.

3.14 Omfang og utvikling i ulovlig jakt på rovvilt

Ulovlig jakt på rovvilt kompliserer forvaltningen av artene. Dersom omfanget av ulovlig jakt blir stort kan det gå ut over mulighetene til å innfri nasjonale mål og internasjonale forpliktelser knyttet til flere av artene. Illegal jakt kan videre gå ut over de kvoter som kan settes for ordinære jakt- og fellingsformer på rovvilt (lisensjakt/kvotejakt). Omfanget av ulovlig jakt er naturlig nok ikke kjent. Analyser av dødelighet gjennom forskning på rovvilt i Skandinavia, samt påviste tilfeller av ulovlig jakt eller forsøk på dette i Norge og Sverige de senere år, viser imidlertid at omfanget til dels er betydelig. Et alvorlig aspekt knyttet til ulovlig jakt er at flere av de metoder som er benyttet påfører dyr store lidelser. Eksempler på slike metoder er bruk av giftåte, fotsakser og feller uten tilsyn, som i tillegg til å påføre dyr lidelser, ikke er selektive og dermed kan ramme dyr og fugler de ikke er tiltenkt.

Det Skandinaviske bjørneprosjektet har pågått siden midten av 1980-tallet. Prosjektet har merket 425 bjørner, og av disse har 316 blitt merket med radiosender. 88 bjørner er skutt under legal jakt, mens 45 bjørner er drept av andre bjørner eller av andre årsaker. Utover dette er det konstatert at 6

bjørner er skutt ulovlig, og 68 er savnet. For 29 av disse bedømmes ulovlig jakt som en sannsynlig årsak til at kontakten med dyret er brutt. Den ulovlige jakten kan dermed anslås til minst 35 bjørner, eller mer en 10 % av de radiomerkede individene. Resultatene viser videre at omfanget av ulovlig jakt i Sverige er betydelig større i nord enn i sør.

I Norge felles det betydelig færre bjørner pr. år enn i Sverige, men en sammenligning av dødsårsaker på radiomerkede bjørner viser at andelen som er ulovlig avlivet ikke er statistisk forskjellig mellom landene. Det har de senere år vært en rekke tilfeller hvor bjørn har blitt skutt uten forutgående fellingstillatelse i Norge. Flere av disse tilfellene har imidlertid skjedd åpent, under påberopelse av nødverge.

Gjennom forskning på radiomerket gaupe i Skandinavia er det vist at ulovlig jakt er en betydelig dødsårsak. For voksne, radiomerkede gauper er dette den vesentligste dødsårsaken. Dette betyr at ulovlig jakt kan ha stor betydning for produksjonen i bestanden. I Hedmark er det beregnet at 5,8 % av radiomerkede gauper blir drept ulovlig. Som for bjørn synes omfanget av ulovlig jakt på gaupe i Sverige å være større i nord enn i sør. Innenfor gaupeprosjektene er det i alt merket 147 gauper i perioden 1993–2002. Den illegale jakten er beregnet å ligge mellom 10 % og 15 %. Dette viser både et generelt stort omfang av ulovlig jakt, men også at de radiomerkede gaupene kan være spesielt utsatt. Nylig er det påvist forsøk på ulovlig båsfangst av gaupe. Det er også påvist flere tilfeller her i landet de senere år hvor gaupe er ulovlig felt utenfor jakttid.

Ulovlig jakt er påvist som den vesentligste dødsårsak for voksen radiomerket jerv i Sarek. Dette betyr at det ulovlige uttaket har direkte innflytelse på produksjonen, og dermed på utviklingen i bestanden. I jerveprosjektet i Sarek er det merket 160 jerv i perioden 1933–2002. 8 av disse er skutt ulovlig, og 33 er døde av andre årsaker. Utover dette er 43 jerver savnet, hvorav minst 13 bedømmes som illegalt avlivet på bakgrunn av omstendigheter da dyret forsvant. Også i Norge er det kjent en rekke tilfeller av ulovlig uttak av jerv, blant annet ved bruk av snøskuter til direkte avlivning eller ved ulovlig jakt. Ulovlig bruk av bås og fotsakser er også benyttet. En annen ulovlig metode som er benyttet er utgraving av ynglehi der tisper og unger avlives. Jerv er også utsatt for utlegging av giftåte. Det foreligger ikke forskningsbaserte analyser av omfang av ulovlig jakt på jerv i Norge.

Det felles forskningsprosjektet Skandulv har beregnet dødeligheten til 20 % for voksne ulver og

ca. 25 % for valper. Ulovlig uttak står for en del av denne dødeligheten. Av 69 påvist døde ulver i Skandinavia i perioden 1978–2002 er et vesentlig antall (20 individer) skutt uten forutgående tillatelse, eller avlivet ulovlig. I tillegg anser Skandulv det som sannsynlig at flere radiomerkede ulver som har forsvunnet er ulovlig avlivet. Av 47 merkede ulver kan så mange som 13 ha blitt illegalt avlivet. Dette tilsvarer ca 25 % av de merkede ulvene.

Flere personer er dømt for utlegging av giftåte til ulv i Hedmark og Akershus de siste årene. I tillegg er flere saker under etterforskning, der ulv er påvist eller antatt ulovlig avlivet. Politiet har også aksjonert mot personer hvor det har foreligget mistanke om jakt fra bil og misbruk av peileutstyr rettet mot radiomerket ulv.

Frem til fredningen i 1968 var jakt og fangst en viktig bestandsregulerende faktor for kongeørn. Etter fredningen og frem til 1980 ble bestanden doblet. Siden har bestanden vært stabil på ca 850–1200 hekkende par årlig. Det blir hvert år avdekket tilfeller av ulovlig jakt på kongeørn, de fleste i forbindelse med annen lovlig jakt. I tillegg er flere kongeørn funnet drept på giftåte, hvorav fem i løpet av de siste to årene. Som åtsel er kongeørn sårbar i forhold til giftåte utlagt til for eksempel jerv og ulv. Det er avdekket flere tilfeller der kongeørn er fanget og avlivet både i lovlige (kråkefeller) og ulovlige (fotsakser) fangsredskaper. Den antatt største negative faktoren for kongeørn er knyttet til hekkeperioden, med forstyrrelse eller fjerning eller ødeleggelse av egg og unger.

3.14.1 Konsekvenser av uttak av dyr i små bestander

Generelt er kravet til presisjon i forvaltningen høyt når bestanden er lav. Dette skyldes hovedsaklig at inngrep i en bestand med et lavt individtall kan påvirke bestanden langt utover effekten av uttak av ett dyr isolert sett. Departementet vil særlig peke på følgende forhold som sentrale i disse vurderingene:

3.14.1.1 Dyr i ulike aldersgrupper

Generelt sett vil det hos de fleste dyrearter være helt forskjellige effekter av å felle dyr i yngre aldersgrupper kontra eldre dyr. For ulv vil eksempelvis felling av alfa-dyr ha større negative konsekvenser enn felling av valper. Dette skyldes at familiegrupper av ulv er sterkt sosiale, og at tradisjonsbærerene i familiegruppen er det voksne lederparet. Videre vil dødelighetsrisikoen øke for

samtliges dyr i familiegruppen ved felling av et lederdyr. Det kan øke risikoen for at familiegruppen splittes opp, og avhengig av når dette skjer kan uerfarne valper bli nødt til å forlate sitt oppvekstområde før nødvendige egenskaper for å klare seg er fullt ut tilegnet.

3.14.1.2 Dyr av ulikt kjønn

I flere sammenhenger kan det være av betydning for veksten i bestanden hvilket kjønn som eventuelt felles eller dør. I forvaltningsmessig sammenheng utnyttes dette eksempelvis i elgforvaltningen, der man bevisst søker å dreie kjønnsforholdet i elgstammen gjennom å felle relativt flere okser enn kyr. Dette lar seg gjøre fordi oksene ikke deltar i fostringen av kalvene, i motsetning til for eksempel hanndyrene i en familiegruppe av ulv. For ulv vil det i hovedsak være vanskelig å skille på kjønn. Det er imidlertid mulig gjennom sporing å fastslå kjønn, og det er dessuten mulig å identifisere kjønn på basis av for eksempel ekskrementprøver som samles under sporing. I en bestandsoppbyggingsfase vil det kunne ha betydning for en forvaltningsmessig vurdering av felling, å vite hvilket kjønn et gitt individ har.

3.14.1.3 Dyr i og utenfor familiegrupper

I en ulvepopulasjon har 75–85 % av individene tilhold i en familiegruppe eller i et revirmarkerende par. Ungulver vandrer normalt ut fra sitt oppvekstområde om våren, før et nytt kull tilkommer. Disse ungvulvene opptrer ofte som lite sky, kommer ofte nær bebyggelse, og kan gjøre betydelig skade på beitende bufe. Unge ulver kan ofte forflytte seg raskt. På denne bakgrunn har forvaltningsmyndigheten valgt å gi en viss anledning til å felle slike vandrende ungvulver som gjør skade gjennom delegert myndighet til fylkesmennene, og i ett tilfelle til en kommune. Myndigheten til å felle dyr i etablerte par og familiegrupper er imidlertid i dag ikke delegert, da felling i disse antas å kunne ha en større effekt på bestandsutviklingen. Forvaltningen av ulv har derfor blitt utformet slik at «kapita-

len» i bestanden i størst mulig grad skal skjermes eller underlegges et strengere forvaltningsregime enn det man gjør dersom utvandrende ungvulver volder skade. Tilsvarende prinsipper er lagt til grunn for beskatningen av bjørn, der sannsynligheten for å beskatte en ung hannbjørn øker jo lenger unna man kommer områder med reproduksjon av bjørn.

3.14.2 Straffereaksjoner

På grunn av den lave oppdagelsesrisiko ved illegal beskatning, og den potensielle skadevirkning for bestandsutvikling m.v., er det viktig at det reageres raskt med etterforskning og klarlegging av mulige effekter dersom slik beskatning oppdages. Ulovlig jakt på rovvilt kan straffes etter viltloven §§ 3 og 56 til en straff på opptil 2 års fengsel. I svært alvorlige saker er det muligheter for å ta ut tiltale etter straffelovens § 152 b, den såkalte generalklausulen som ble vedtatt i 1993. Denne gir en strafferamme på 6 års fengsel til den som forsettlig eller grovt uaktsomt minsker en naturlig bestand av fredede levende organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse. Så langt er ingen dømt etter generalklausulen. Ulovlig avlaving av enkeltindivider av de fem artene som her omhandles, vil trolig ikke bli vurdert av en slik betydning at generalklausulen vil komme til anvendelse fordi det i dag praktiseres uttak av disse artene etter vedtak med hjemmel i viltloven §§ 12 og 14.

3.14.3 Departementets vurdering av illegal jakt på rovvilt

Departementet mener at omfanget av illegal jakt på rovvilt utgjør en andel av den totale avgangen av rovvilt. Dette bidrar til å komplisere rovviltforvaltningen, som er avhengig av en høy grad av presisjon der jakt og felling skal gjennomføres. For å sikre en bedre forvaltningsmessig kontroll, og for å sikre allmennhetens ønske om økt deltagelse i lovlige jaktformer på rovvilt, mener departementet at det fremover er behov for en mer målrettet innsats i forhold til å hindre illegal jakt på rovvilt.

4 Utbredelse av rovvilt i Europa

For å kunne sette norsk og skandinavisk rovviltforvaltning inn i en større sammenheng er det under vist kart over utbredelsen av den enkelte rovviltart i Europa i 2001. Kartene viser at Fennoskandia¹ i dag representerer viktige områder for rovvilt i Vest-Europa. For jerv er Fennoskandia et særlig viktig område, da dette er det eneste området i Vest-Europa som har bestander av denne arten.

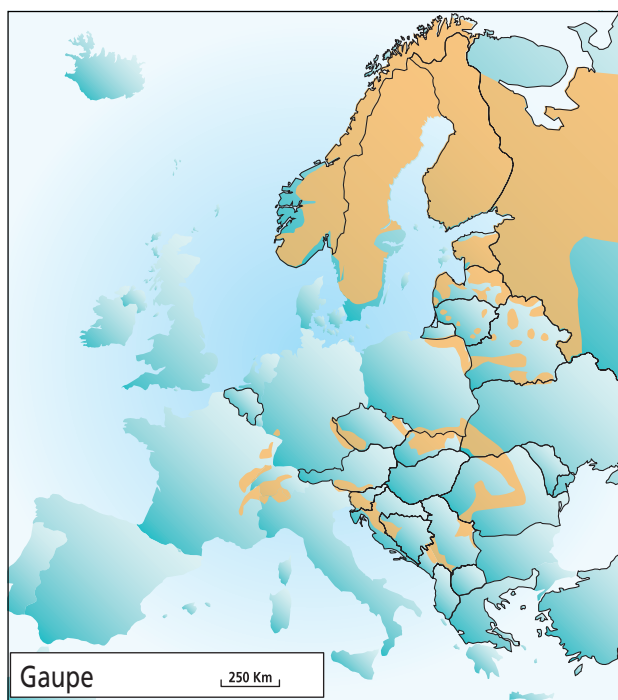
I løpet av de siste hundreårene har rovvilt vært hardt beskattet i hele Europa. Videre har rovviltets viktigste byttedyr blitt sterkt redusert i antall eller direkte truet i mange områder. Til sammen har dette ført til at rovvilt er utryddet eller redusert i antall over store områder hvor de tidligere var utbredt.

Ulv ble tidlig utryddet på de britiske øyer og i det meste av Nord- og Vest-Europa, mens små restpopulasjoner besto på Balkan, nordlige Iberia og sentralt i Italia. Store bestander overlevde i Øst-

-Europa og Russland. Gaupe ble utryddet i hele Vest-Europa, og overlevde kun i Skandinavia og i Øst-Europa. Jerv ble redusert til små restbestander i nordlige Fennoskandia. Bjørn overlevde kun i Sverige og i noen svært små områder nord i Spania, samt i Karpatene, noe på Balkan, og i Baltikum og finskrussisk Karelen.

Som følge av en gradvis innføring av mer restriktive fellingsregimer, vern og aktiv reintroduksjon, er de fleste europeiske populasjoner i dag stabile eller i vekst. Reintroduksjonsprogrammer har blitt gjennomført for bjørn i Frankrike, Italia og Østerrike, og for gaupe i Sveits, Frankrike, Slovenia, Tsjekia, Tyskland, Polen og Østerrike. Videre har jerv blitt reintrodusert i sentrale deler av Finland. I tillegg har naturlig innvandring skjedd i mange områder. Dette gjelder spesielt ulv, som er i vekst i Spania og i nordlige deler av Italia, og som nylig har etablert seg i Frankrike, Tyskland og Sveits. I Fennoskandia har alle de fem artene økt i utbredelse og antall. Kartene viser utbredelsen av rovvilt i Europa i 2001.

¹ Geologisk betegnelse på Finland, Karelen, Kola og deler av den skandinaviske halvøy. Fennoskandia er den del av det baltiske skjold som ikke er dekket av sammenhengende yngre sedimenter.



Figur 4.1 Utbredelsen av gaupe i Europa i 2001.

Kilde: NINA 2003



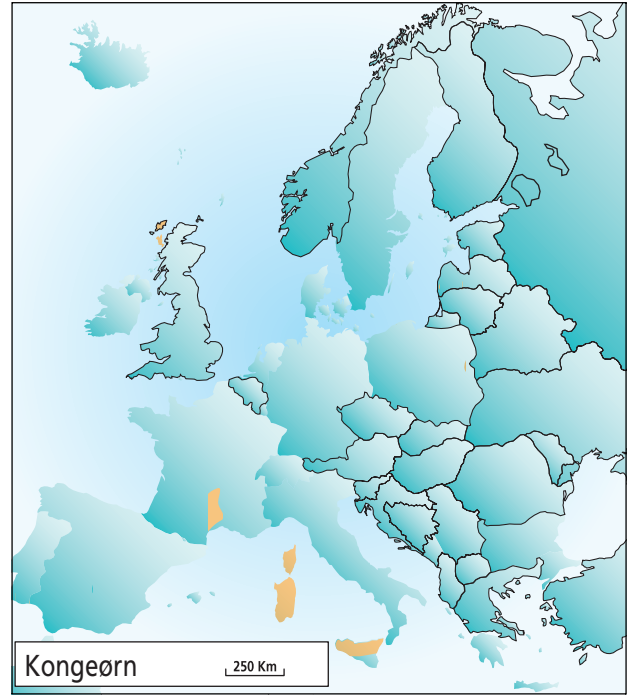
Figur 4.2 Utbredelsen av jerv i Europa i 2001.

Kilde: NINA 2003



Figur 4.3 Utbredelsen av bjørn i Europa i 2001.

Kilde: NINA 2003



Figur 4.5 Utbredelsen av kongeørn i Europa i 2001.

Kilde: NINA 2003



Figur 4.4 Utbredelsen av ulv i Europa i 2001.

Kilde: NINA 2003

4.1 Rovvilt i Sverige

De roviltartene som finnes i Norge er alle i større eller mindre grad felles bestander med Sverige. Svensk roviltforvaltning har derfor en stor betydning for den samlede forekomsten av rovilt i Skandinavia.

Våren 2001 vedtok riksdagen i Sverige ett forslag fra den svenske regjeringen om fremtidige målsettinger for roviltforekomsten i Sverige (R. prp. 2000/01:57 *Sammanhållen rovdjurspolitik*). For gaupe, bjørn og kongeørn ble det satt minimumsnivåer omtrent som dagens bestandsnivå i Sverige, mens det for jerv og ulv ble bestemt foreløpige etappemål som omtrent innebærer en dobling av dagens bestander, se tabell 4.1. Minimumsnivåene skal betraktes som det minste antall ynglinger som årlig skal finne sted i Sverige. Roviltbestandene kan øke ut over disse nivåene, men da skal det legges større vekt på andre interesser som kan komme i konflikt med roviltbestandene, eksempelvis reinnæringen.

Riksdagen har videre uttalt at rovilt bør få spre seg innenfor den respektive arts naturlige utbredelsesområde. Det er også ønskelig å få innvandring til områder i søndre og midtre Sverige der rovdyrene ble utryddet allerede på 1800-talet. I rein-

Tabell 4.1 Mål for rovviltforekomst i Sverige. Målene angir antall ynglinger av hver art, og ble godkjent i Riksdagen i 2001.

Gaupe	300 årlige ynglinger (ca 1 800 individer ¹ (minimumsnivå)
Jerv	90 årlige ynglinger (ca 575 individer ¹ (etappemål)
Bjørn	100 årlige ynglinger (ca 1 000 individer) (minimumsnivå)
Ulv	20 årlige ynglinger (ca 200 individer) (etappemål)
Kongeørn	600 hekkende par (minimumsnivå)

¹ Det totale antallet individer pr. yngling er økt siden proposisjonen grunnet ny kunnskap.

beiteområdene heter det at utbredelsen av rovvilt bør styres på en slik måte at reindrifft ikke umuliggjøres på grunn av for tette rovviltstammer.

Det er særlig tamrein som skades eller drepes av rovvilt i Sverige. Skader på bufe skjer kun i et svært lite omfang. Dette har særlig sammenheng med at bufe i liten grad går fritt i utmark, men beiter på inngjerdede innmarksområder, øyer og lignende. I Sverige er det i størrelsesorden 500 000 sau.

Erstatningen til samebyen bygger på registrert rovviltforekomst, og spesielt på registrert yngling av rovdyr. Dette innebærer at de faktiske årlige tap av tamrein i Sverige ikke lenger registreres. Det

disponible beløpet for bidrag og erstatninger til samebyene var i 2002 SEK 47,5 mill.

Når det gjelder skader på husdyr har hvert län et eget budsjett som fordeles fra Naturvårdsverket. Bidrag og erstatninger for skader på husdyr (inkludert hunder) var SEK 4 mill. i 2002. Hovedprinsippet for erstatning er at alle rovviltskader på husdyr (som øvrige viltskader) primært skal forebygges, og erstatning skal kun utbetales dersom det ikke kan settes inn tilstrekkelige forebyggende tiltak. Ved Grimsö forskningsstasjon er det opprettet et eget «Viltskadecenter» som arbeider med utvikling av skadeforebyggende tiltak samt informasjon, kurs m.v. Også norsk forvaltning benytter i flere sammenhenger den kompetanse som finnes på Grimsö Viltskadecenter.

Som en følge av proposisjonen i 2001 ble strafferammen for faunakriminalitet knyttet til rovvilt øket til 4 år, og det ble innført en minimumsstraff på 6 måneder. Både illegal jakt og handel med disse artene omfattes av strafferammen.

Det ble i 2002 opprettet egne regionale rovdyrgrupper i hvert län med faste stammer av rovvilt. I tillegg er det etablert et sentralt Råd for rovdyrspørsmål i tilknytning til Naturvårdsverket. I Rådet og i de regionale gruppene finnes representanter for tamreinnæring, rovdyrforeninger, jegere, miljøorganisasjoner, grunneiere, dyreeiere m.v. Organiseringen i regionale rovdyrgrupper og sentralt råd for rovdyrspørsmål har mange likhetstrekk med dagens fylkesvise rovviltutvalg og det sentrale rovviltutvalget i Norge.

5 Internasjonale avtaler og samarbeid

Rammene for norsk rovviltforvaltning er gitt i norsk miljøvernlovgivning og i internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til. I dette kapitlet gis en omtale av Norges internasjonale forpliktelser og samarbeid som på ulike måter berører rovviltforvaltningen.

Den mest sentrale internasjonale miljøavtalen som direkte berører rovvilt er Bern-konvensjonen. Konvensjonen inneholder krav til bevaring av flora og fauna i deres naturlige leveområder, herunder artene gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Konvensjonen angir hvilke minstepforpliktelser Norge har i arbeidet med å ta vare på rovvilt.

Norge er også tilsluttet konvensjoner som ikke har bevaring av fauna som formål, men som likevel kan ha betydning for rovviltpolitikken. Dette gjelder blant annet FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, ILO konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter og Europarådets dyreholdskonvensjon.

5.1 Bernkonvensjonen

Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bern-konvensjonen) ble vedtatt 18. juni 1979 og trådte i kraft 1. juni 1982. Norge ratifiserte konvensjonen 27. mai 1986.

5.1.1 Sentrale rammebetingelser

Formålet er bevaring av vill flora og fauna og deres leveområder. Beskyttelse og bevaring av kulturplanter og husdyr faller utenfor konvensjonens virkeområde. Det skal legges særlig vekt på bevaring av arter som er truet eller sårbare.

Artikkel 2 er konvensjonens generelle bestemmelse om bevaring av arter. Det er artene som sådan som skal bevares, samt enhver bestand av artene, i dette tilfellet rovvilt. Artikkelen angir hvilke hensyn som er relevante for fastsettelse av minstepbestander. En bevaring av bestandene påligger alle partene (statene). Dette innebærer blant annet at der bestander deles mellom to eller flere parter, så har alle parter både et selvstendig og et felles ansvar for at bestanden er levedyktig.

Artikkel 6 er sentral for å oppfylle de langsiktige forpliktelsene knyttet til oppbygging eller bevaring av bestandene. Her fastsettes en plikt til å gjennomføre «*nødvendige og egnede*» lovgivningsmessige og administrative tiltak for å sikre bevaring av de dyrearter som er listet i Vedlegg II til konvensjonen. Dette vedlegget omfatter blant annet jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Artikkel 7 gir tilsvarende bestemmelser for arter listet i konvensjonens Vedlegg III, hvor gaupe inngår.

Til tross for at artiklene 6 og 7 forbyr alle typer uttak av de listeførte arter, gir artikkel 9 adgang til å gjøre unntak til beskyttelse av bestemte interesser. Bestemmelsen inneholder to generelle vilkår i tillegg til flere spesielle vilkår. For at unntak fra forbudet i artiklene 6 og 7 skal komme til anvendelse, må begge de generelle vilkårene være oppfylt samt ett av tilleggsvilkårene. Det første generelle vilkåret er at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning. Det andre generelle vilkåret er at unntaket ikke kommer til å skade bestandens overlevelse. Det mest aktuelle tilleggsvilkåret er at unntaket skal avverge alvorlig skade på blant annet husdyr og tamrein.

5.1.2 Samarbeid under Bern-konvensjonen

Bevaring av flora og fauna kan kreve samarbeid mellom flere stater, og et av konvensjonens formål er å fremme samarbeidet mellom statene. Artikkel 11 gir statene en samarbeidsplikt i de tilfeller der det vil effektivisere gjennomføringen av konvensjonens formål.

Der bestander brer seg over to eller flere land har de aktuelle landene et felles ansvar. Det er ikke anledning til en ansvarsfordeling der ett land overfører hele ansvaret for forvaltningen av en art til et annet land. Felles bestander skal forvaltes slik at hvert land tar sin del av ansvaret. I disse tilfellene kan spørsmålet om hvilket ansvar hvert enkelt land har for bestanden oppstå. Den interne fordelingen av ansvaret er ikke nærmere regulert i konvensjonen. En naturlig forståelse av konvensjonen er at statene kan avtale dette seg imellom innenfor den hoveddramme at hvert land har et selvstendig ansvar som ikke kan overføres til andre. Norge er dermed forpliktet etter Bern-konvensjonen til å ha



Figur 5.1 Ulv (*Canis lupus*) under kontrollerte forhold. I henhold til Bern-konvensjonen er Norge forpliktet til å ta vare på sin del av ulvebestanden.

Foto: Staffan Widstrand/NATURBILD

en del av bestandene av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn på norsk territorium.

Når det ikke foreligger en avtale er en likefordeling utgangspunktet. En lik fordeling kan være at antall dyr i bestanden fordeles noenlunde likt mellom landene, men det kan også være at byrden med å ha rovvilt fordeles likt. Her kan det også trekkes inn hvor rovvilt er mest konfliktfyllt, hvor de beste habitatene er, landenes størrelse osv. Bestandenes utvikling siden konvensjonen ble ratifisert kan også spille inn.

Konvensjonen sier ikke i hvilke områder hvert enkelt land har en plikt til å bevare bestandene. Helt fritt står imidlertid ikke landene. Områdene må for det første være egnede habitater. Er det avgjørende for bestanden at utveksling av individer skjer mellom delbestander, må det være egnede korridorer. Dette gjelder også dersom en bestand er delt mellom to eller flere land.

5.1.3 Departementets vurdering av Bern-konvensjonen og norsk rovviltforvaltning

Viltlovens formål er tosidig. Loven skal sikre naturens artsmangfold og produktivitet samt gi grunnlag for høsting til gode for landbruk og friluftsliv. Hensynet til bevaring av viltet og artsmangfoldet har imidlertid forrang. Bevaring av artsmangfoldet innebærer også bevaring av rovvilt. Med produktivitet menes naturens produksjonsevne over tid, ikke å få størst mulig jaktutbytte. Det er derfor ingen motstrid mellom formålet om blant annet å bevare rovvilt og å bevare naturens produksjonsevne. Det er innenfor disse rammene høsting skal skje. Dette formålet samsvarer godt med Bern-konvensjonen.

Etter lovens § 3 er alt vilt i utgangspunktet fredet. Jakt, fangst og felling er derfor forbudt med mindre det finnes positiv hjemmel for unntak.

I medhold av viltloven § 12 med tilhørende forskrifter er det gitt bestemmelser om preventiv felling av rovvilt for å hindre skade på bufe og tam-

rein. I tillegg kommer blant annet adgangen til å felle rovvilt under direkte angrep på bufe og tamrein i § 11 (se også kapittel 3.2).

Forskrift av 30. juni 2000 nr. 656 gjelder forvaltning av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Forskriftens formål er å sikre bestandenes overlevelse på lang sikt. Dette er et ufravikelig krav, og forvaltningen av rovvilt kan bare skje innenfor denne rammen. Forskriften hjemler blant annet felling av enkelte individer i bestemte situasjoner, lisensjakt på jerv i henhold til en fastsatt kvote for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand, og hiuttak av jerv. I tråd med Bern-konvensjonen er det også etter norsk lovgivning to generelle krav for at felling skal kunne tillates. For det første tillates felling av rovvilt bare dersom fellingen ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse. For det andre må det ikke være noen annen tilfredsstillende løsning vurdert i henhold til prinsippet om differensiert forvaltning. Med differensiert forvaltning menes at hensynet til vern av bestandene vektlegges ulikt i forhold til hensynet til husdyr og tamrein på utmarksbeite i forskjellige områder. Geografisk differensiert forvaltning er dermed virkemidlet som skal tilfredsstillende Bern-konvensjonens krav til vurdering av andre tiltak enn felling. Differensieringen mellom ulike områder er utformet blant annet med bakgrunn i rovviltets naturlige behov og forekomsten av beitedyr.

I tillegg skal alternative tiltak til felling vurderes også etter viltloven. Dette skal særlig skje innenfor kjerneområder og områder med en ønsket forekomst av rovvilt.

Kvotejakt på gaupe fastsettes av fylkesmannen «*dersom bestandsforholdene tilsier det*». Også her må jakten ikke være skadelig for bestandens overlevelse. Dette er i tråd med Bern-konvensjonen artikkel 7. Kvotefri jakt på gaupe er tillatt på Vestlandet og i visse andre områder. En slik differensiering er i tråd med konvensjonens artikkel 7, så lenge det ikke skader bestandens overlevelse på sikt.

Departementet legger til grunn at det er sammenfall mellom Bern-konvensjonen og viltlovens målsetting om å sikre levedyktige bestander av rovvilt, bevare artsmangfoldet og sikre en bærekraftig utvikling. Det er også viktig å merke seg at konvensjonen, som viltloven, åpner for det man kan kalle «preventiv» felling for å forhindre alvorlig skade, og ikke stiller noe krav om at skaden allerede må være skjedd. Videre må skaden etter Bern-konvensjonen være alvorlig, mens viltloven bruker begrepet «forhindre skade». I praksis må det likevel innfortolkes et alvorlighetskrav også i viltlovens bestemmelse.

5.2 Artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er en av to generelle, internasjonale menneskerettighetskonvensjoner i FN-regi. Den bygger på verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948. Artikkel 27 lyder slik i norsk oversettelse:

«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

5.2.1 Sentrale rammebetingelser

Artikkelen er en sentral bestemmelse i internasjonal rett for vern av rettigheter til urfolk og minoriteter i forhold til utøvelsen av kultur, religion og språk. Artikkelen er inkorporert i norsk rett. Dette innebærer at artikkelen ikke bare er et tolkningsmoment som kan komme inn ved anvendelsen av norske lovregler. Bestemmelsen kan påberopes som et direkte rettsgrunnlag for norske domstoler. Dette innebærer også at forvaltningen vil være direkte rettslig forpliktet til å ta hensyn til artikkelen når det for eksempel treffes vedtak vedrørende viltforvaltningen.

Bestemmelsen pålegger partene å tillate urfolk å utøve sin egen kultur, og er også blitt tolket slik at den gir statene en plikt til å støtte tradisjonell kulturutøvelse.

Når det gjelder retten til å dyrke sin egen kultur, har det utviklet seg en tolkning som innebærer at kulturbegrepet også innbefatter de materielle forutsetninger for kulturutøvelsen. En av disse materielle forutsetningene kan være at det sikres et tilstrekkelig grunnlag for utøvelse av næringer som er sentrale for urfolks kulturutøvelse, som reindrift. Som del av næring og tradisjon kan for eksempel også jakt, fangst, fiske og bærplukking inngå.

FNs Menneskerettighetskomité har gitt en tolkningsuttalelse til artikkel 27 som tar opp dette kulturbegrepet. I uttalelsen heter det:

«With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those

rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of minority communities in decisions which affect them.» (CCPR General comment 23 – The rights of minorities, article 27, 1994, pkt. 7).

Menneskerettighetskomiteen har gjennom praksis lagt til grunn at samisk reindrift er en del av samisk kulturutøvelse som har krav på beskyttelse etter artikkel 27.

I tilfeller hvor tradisjonelle næringsveier er en så viktig faktor for urfolkets identitet som samisk næringsutøvelse er, taler dette for at slik næringsutøvelsen gis relativt sterk beskyttelse¹. Ikke-samisk reindrift eller jordbruk beskyttes imidlertid ikke av artikkel 27.

5.2.2 Departementets vurdering av FNs artikkel 27 og norsk rovviltforvaltning

I artikkel 27 heter det at minoriteter ikke skal nektes retten til å utøve sin egen kultur. Ordlyden rammer uttrykkelig inngrep fra statens side, og dette var bestemmelsens opprinnelige innhold. Det er imidlertid enighet i dag om at den må tolkes noe utvidende, slik at staten etter omstendighetene også kan ha et ansvar for å tilrettelegge for urfolks utøvelse av kultur, for eksempel gjennom økonomiske støtteordninger.

Så vidt departementet kjenner til foreligger det ingen praksis fra Menneskerettighetskomiteen som direkte tar opp spørsmålet om hvordan statlige vernetiltak vurderes i forhold til artikkel 27.

Men spørsmålet om statlige regulerings betydning for utøvelsen av reindriftsnæringen kom opp i Kitok versus Sverige. I den saken godtok Menneskerettighetskomiteen at det kan være nødvendig med begrensninger for noen enkeltutøvere i reindriften, av hensyn til det samlede ressursgrunnlaget for reindriften. Videre har Menneskerettighetskomiteen godtatt en form for forholdsmessighetstanke i Länsman versus Finland, der komiteen godtok et steinbrudd i et reindriftsområde med den begrunnelsen at tiltaket var forholdsviss begrenset.

Ser man internasjonale miljøforpliktelser og artikkel 27 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter i sammenheng legges det til grunn at staten må ha en rovviltpolitikk som tar tilstrekkelig

hensyn til samiske interesser, slik at den sikrer kulturutøvelsen, herunder tradisjonell utmarksnæring. Dette innebærer at så lenge samisk kulturutøvelse i et område ivaretas er artikkel 27 ikke til hinder for levedyktige bestander av rovvilt.

Visse ulemper for samisk utmarksnæring må dermed også veies opp mot støtte og tilrettelegging på andre områder. Statens samlede innsats må ses i sammenheng. Økonomisk støtte til samisk reindrift og jordbruk er en tilretteleggelse fra statens side som gjør utmarksnæring lettere. Erstatning for rovvilttap er også et tiltak som gjør rovviltforvaltningen lettere å bære økonomisk. Den tradisjonelle samiske næringsutøvelsen skal bevares, og det sentrale er at statens innsats totalt sett i et gitt område sørger for dette.

En restriktiv rovviltforvaltning i områder med samisk utmarksnæring er et viktig bidrag i så måte. Det vises blant annet til at det ikke skal være ulv i de samiske tamreinområder, og at det er kvotefri gaupejakt i områder som dekker betydelige deler av samiske utmarksnæring.

Departementet viser også til at det er gitt et betydelig antall skadefellingstillatelser på jerv i de samiske tamreinområder, at lisensjakten omfatter et stort antall dyr, og at det i de senere år er gitt flere tillatelser til felling av kongeørn i tilknytning til skader på tamrein i samiske områder. En slik restriktiv forvaltning vil også komme samisk jordbruk til gode.

Tapsomfanget i samisk reindrift og jordbruk som skyldes gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn, sammenholdt med erstatningsordninger og feltingsregimer, innebærer at norsk forvaltning av rovvilt etter departementets vurdering er i samsvar med det som kreves etter artikkel 27 i konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter. Bernkonvensjonens adgang til preventiv skadefelling og muligheter for geografisk differensiert forvaltning innebærer etter departementets vurdering at det ikke er noen motstrid mellom denne og artikkel 27 slik den norske rovviltforvaltningen praktiseres i dag.

5.3 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater ble vedtatt i 1989, og trådte i kraft 5. september 1991. Norge ratifiserte konvensjonen 20. juni 1990.

¹ Dette spørsmålet er også drøftet i Ken Uggerud: Rovdyr og menneskerettigheter i reindriften områder, 2001 og i UiO, Institutt for offentlig rett: Norsk rovviltforvaltning og folkeretten, 2003.

5.3.1 Sentrale rammebetingelser

Konvensjonens formål er å fremme urfolks selvbestemmelse og rettigheter. Hovedprinsippet er at urfolk har rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og at offentlige instanser har plikt til å støtte dette arbeidet. Urfolk har rett til å delta i bruk, styring og bevaring av ressursgrunnlaget i deres landområder. De har krav på å delta aktivt ved avgjørelsen av hvordan ressursene skal utnyttes i områder som de har rettigheter til.

5.3.2 Departementets vurdering av ILO-konvensjonen og norsk rovviltforvaltning

I forhold til rovviltforvaltningen er det særlig spørsmål rundt tradisjonell samisk næringsutøvelse som er av interesse. De materielle rettighetene etter ILO-konvensjonen er i det vesentlige sammenfallende med artikkel 27 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter når det gjelder beskyttelsen av kulturutøvelsen². Videre legger ILO-konvensjonen stor vekt på prosessuelle rettigheter.

Blant annet skal myndighetene etter artikkel 7 nr. 4 samarbeide med urfolk når det gjelder tiltak for å verne og bevare miljøet der urfolk bor. Konvensjonen sier også noe om på hvilken måte samarbeidet med urfolk skal finne sted:

«De konsultasjonene som finner sted ved iverksetting av denne konvensjonen, skal foregå med god vilje, i former som er tilpasset forholdene og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene»
(artikkel 6 nr. 2).

Dette er en prosessuell rettighet, ikke et materielt krav om at tiltak alltid skal være i samsvar med urfolks ønsker³. Men bestemmelsen gir klare føringer for at medvirkningen skal ha et reelt innhold, og at begge parter skal anstrenge seg for å komme frem til omforente løsninger.

Dette er en viktig rettesnor som departementet legger til grunn for samarbeidet med samiske organer og organisasjoner når det gjelder rovviltforvaltningen. Allerede i dag er det samarbeid på en rekke områder i så måte. Det vises blant annet til at data om tap forårsaket av rovvilt vurderes i tilknytning til *reindriftsforhandlingene* og at både Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) er medlemmer i *det sentrale rovviltut-*

valget. Videre at samisk næringsutøvelse har vært representert både i *reindriftens rovviltutvalg* og i en egen rådgivningsgruppe under forskningsprosjektet *Rovvilt og Samfunn* i tilknytning til arbeidet med denne meldingen.

5.4 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold ble vedtatt 22. mai 1992, og trådte i kraft 28. desember 1993. Norge ratifiserte konvensjonen 9. juli 1993.

5.4.1 Sentrale rammebetingelser

Formålet er bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet, og en rettferdig og likeverdig fordeling av godene gjennom bruk av genetiske ressurser. Konvensjonen fastslår at landene har suveren rett til å utnytte egne ressurser, samtidig som de har plikt til å sikre at aktivitet innenfor deres jurisdiksjonsområde eller kontroll ikke ødelegger miljøet i andre land. Bevaring av det biologiske mangfoldet er et fellesansvar for menneskeheten, «*føre-var-prinsippet*» må legges til grunn for ressursforvaltningen, og hvert enkelt land har ansvar for å sikre sitt eget biologiske mangfold. Partene skal utarbeide nasjonale handlingsplaner som ivaretar forpliktelsene, og de skal hvert fjerde år rapportere om hva de har gjort for å oppfylle forpliktelsene.

Konvensjonen skiller mellom *in situ* (på stedet) og *ex situ* (utenfor stedet) bevaring. *In situ* bevaring er bevaring av habitater og levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser. *Ex situ* bevaring betyr bevaring av komponenter av det biologiske mangfold utenfor deres naturlige leveområder, jf. artikkel 2. Dette kan for eksempel være i en dyrepark eller bevaring av genetisk materiale i en genbank. Det presiseres i artikkel 9 at *ex situ* bevaring bare kan være støttetiltak til *in situ* bevaring. Stater kan ikke omgå plikten til bevaring i naturlige leveområder ved å gjennomføre tiltak for *ex situ* bevaring.

Konvensjonen inneholder særskilte bestemmelser om urfolks og lokalbefolknings tradisjonelle bruk. Etter artikkel 8j skal

«hver kontraherende Part ... så langt det er mulig og som hensiktsmessig ... under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning, *respekttere, bevare og opprettholde de urbefolknings- og lokal-samfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av*

² Se blant annet Schei (note 5) og NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur, kapittel 4.3.1.6.1.

³ Se Schei (note 5)

biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis, samt oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis ...» (vår utheving).

Videre skal partene i henhold til artikkel 10c

«så langt det er mulig og som hensiktsmessig: ... beskytte og oppmuntre sedvanlig bruk av biologiske ressurser etter tradisjonelle kulturelle metoder, som er forenlige med forutsetningene for bevaring og bærekraftig bruk.»

Tradisjonell kunnskap sikter til den erfaringskunnskapen som urfolk og lokalbefolkninger har bygd opp gjennom århundre med bruk av naturressursene. Forpliktelsen innebærer at myndighetene skal respektere slik kunnskap, og bevare den så langt den er «*av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold*». I et rovviltforvaltningsperspektiv kan dette danne grunnlag for et konstruktivt samarbeid, når samisk erfaringskunnskap om rovvilt og forholdet til deres bruk av utmark kan bidra til en forvaltning som både sikrer levedyktige bestander og en bærekraftig samisk utmarksnering.

5.4.2 Departementets vurdering av konvensjonen om biologisk mangfold og norsk rovviltforvaltning

Konvensjonen inneholder en klar forpliktelse til å «*oppretholde levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser*» (artikkel 8d). Det følger også av konvensjonens formål om at man skal bevare det biologiske mangfold. Bern-konvensjonen kan ses på som en konkretisering av disse forpliktelsene, selv om denne konvensjonen er eldre enn konvensjonen om biologisk mangfold. Oppfyller en stat sine forpliktelser etter Bern-konvensjonen, er det god grunnlag for å si at den har fulgt opp sine forpliktelser om artsvern etter konvensjonen om biologisk mangfold.

Når det gjelder forholdet til artikkel 8 j, vises det til fremstilling foran.

5.5 Habitatdirektivet

Habitatdirektivet (direktiv 92/43) er EUs sentrale lovverk for forvaltning av det biologiske mangfoldet. Våre nærmeste naboland Sverige og Finland er bundet av direktivet. Habitatdirektivet er imidlertid ikke tatt inn i EØS-avtalen, noe som innebæ-

rer at Norge ikke er bundet av dette regelverket. Habitatdirektivet har mange likhetstrekk med Bern-konvensjonen, og er ment å sikre EUs gjennomføring av denne og konvensjonen om biologisk mangfold. I likhet med konvensjonene gir Habitatdirektivet minstepforpliktelser.

5.5.1 Sentrale rammebetingelser

En viktig forskjell fra Bern-konvensjonen er at Habitatdirektivet uttrykkelig beskytter arter innenfor deres naturlige utbredelsesområde. I dette ligger at utbredelsesområdet ikke skal minske. Til tross for at Habitatdirektivet skiller seg noe fra Bern-konvensjonen når det gjelder innholdet av forpliktelsen, er den største forskjellen knyttet til håndhevelsen. Hvis EU-kommisjonen ikke er fornøyd med landenes gjennomføring av direktivet, får landene påpekning om dette. Unnlater et land å utbedre forholdet tilstrekkelig, kan kommisjonen trekke landet for EF-domstolen. Dette har ennå ikke skjedd som følge av manglende oppfyllelse av Habitatdirektivet, men flere land er blitt felt i domstolen fordi de ikke har gjennomført Fugledirektivet⁴ på den måten kommisjonen ønsker.

5.5.2 Departementets vurdering av Habitatdirektivet og norsk rovviltforvaltning

Forvaltningen av rovvilt i våre nærmeste naboland Sverige og Finland er bundet av Habitatdirektivet. Både Habitatdirektivet, Bernkonvensjonen og viltloven har svært mange likhetstrekk når det gjelder forvaltningen av rovvilt. Mulighetene for felling av rovvilt etter unntaksbestemmelsene i Bernkonvensjonens artikkel 9, Habitatdirektivets artikkel 16 og viltloven § 12 er nærmest identiske. Alle bestemmelsene krever at felling kun skal skje dersom ikke andre tilfredstillende alternativer foreligger, og dersom dette ikke er til skade for bestandenes overlevelse. Den viktigste forskjellen mellom bestemmelsene når det gjelder rovvilt er at gaupe er ført opp på en strengere liste i Habitatdirektivet enn i Bern-konvensjonen.

Både Norge og EU-landene deltar i internasjonale prosesser som arbeider med en felles forståelse av mange overordnede målsettinger og utviklingstrekk på miljøområdet. Etter departementets vurdering er norsk deltagelse i slike prosesser viktig, fordi dette gir Norge muligheter til å legge premisser for internasjonale rammebetingelser.

⁴ Habitatdirektivet er en videreføring av Fugledirektivet.



Figur 5.2 Sau på beite i fjellbjørkeskog. En av Europarådets dyreholdkonvensjoner anbefaler økt tilsyn med sau på beite der det er fare for angrep fra rovvilt.

Foto: Steve Halsetrønning/NN/Samfoto

5.6 Europarådets dyreholdskonvensjon

Europarådet har vedtatt i alt fem konvensjoner som angår dyrevelferd, og Norge har ratifisert alle.

Konvensjonen om beskyttelse av dyr som brukes til landbruksformål (Produksjonsdyrkonvensjonen) ble vedtatt i 1976 og ratifisert av Norge i 1980. Ved å ratifisere konvensjonen har Norge forpliktet seg til å implementere konvensjonen i eget lov- og regelverk eller i administrativ praksis.

Selve konvensjonsteksten er generelt utformet. Den fastsetter imidlertid at det skal etableres en «stående komité» som skal utarbeide spesielle anbefalinger for hold av de forskjellige produksjonsdyr. Komiteen ble etablert kort tid etter at konvensjonen trådte i kraft, og Norge er medlem av komiteen. Det er i alt utarbeidet tolv anbefalinger for hold av ulike arter produksjonsdyr, herunder anbefaling om hold av sau som ble vedtatt i 1992. Anbefalingene er en del av konvensjonen, og er bindende for de land som har ratifisert konvensjonen og vedtatt anbefalingene.

I anbefalingen om hold av sau er det i artikkel 6 omtalt tilsyn med sau på beite. Her er det angitt en

normal tilsynsfrekvens. Videre at tilsynet skal intensiveres dersom spesielle forhold tilsier dette. Som spesielle forhold er blant annet angitt fare for rovviltangrep. En implementering av anbefalingen i egen forskrift vil bli gjort som en oppfølging av St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Om dyrehold og dyrevelferd*.

5.7 Nordisk samarbeid om rovviltspørsmål

I rovviltmeldingen fra 1997 ble det under omtalen av hovedmålene understreket at siden rovviltbestandene i stor grad er felles og bruker leveområder på tvers av grensene mellom de nordiske land, vil det bli lagt vekt på å videreutvikle det nordiske samarbeidet om forvaltning, forskning og bestandsovervåking både på sentralt og regionalt nivå. Dette er fulgt opp på en rekke ulike måter, og samarbeidet omfatter både informasjonsutveksling, gjensidige høringer og drøftinger av forvaltningsspørsmål omkring felles bestander, felles finansiering og prioritering av forskning, felles

metodikk for bestandsovervåkning, gjensidig tilgang til databaser m.v.

5.7.1 Administrativt samarbeid mellom forvaltningsmyndighetene

Det har siden tidlig på 1990-tallet vært etablert praksis for at ledelsen i det svenske Naturvårdsverket og Direktoratet for naturforvaltning har jevnlig møter om rovviltforvaltning. Fra 2000 ble også Jord- og skogbruksministeriet i Finland inkludert i disse møtene. Slike møter avholdes 1–2 ganger pr. år, og vertskapet for møtene varierer mellom Sverige, Finland og Norge. I møtene orienteres det gjensidig om status og pågående prosesser i de respektive land, samt eventuelle endringer og tilpasninger i virkemiddelapparatet i landene. Eksempelvis vil de ulike prosesser som Sverige og Finland har i forhold til EU være tema i slike møter. I disse møtene drøftes videre felles utviklingsbehov. Der slike behov foreligger utarbeides gjerne fellesdokumenter, som for eksempel det norsk-svenske prinsippdokumentet om strategier for ulveforvaltningen. Tilsvarende har disse felles drøftingsmøter medført konkrete oppdrag til koordineringsgruppen for rovviltforskning (se kapittel 5.7.3).

5.7.2 Nordisk ministerråd

Samarbeidsbehovet mellom de nordiske land har også vært gjenstand for oppmerksomhet i Nordisk ministerråd, og er senest behandlet i Sveriges Riksdag i forbindelse med Rovdjursutredningen, og i Nordisk råds miljø- og naturressursutvalg i 2002. Drøftingen i utvalget hadde som utgangspunkt et forslag om å etablere en felles nordisk forvaltningsstrategi for rovvilt. Berørte parter ga sitt syn på disse spørsmål i et seminar i regi av miljø- og naturressursutvalget i september 2002. Konklusjonen etter behandling i Nordisk Ministerråd i dette spørsmålet var: «*Videreføring av samarbeidet mellom Finland, Norge og Sverige*».

5.7.3 Samarbeid om forskning

Det er etablert en Koordineringsgruppe for rovviltforskning i Skandinavia med formål å koordinere forskningen vedrørende rovvilt. I gruppen inngår de viktigste finansielle kilder til virksomheten, herunder både svenske, finske og norske viltforvaltningsmyndigheter.

Det første forskningssamarbeidet av betydning omkring rovvilt i Skandinavia ble etablert gjennom Det skandinaviske bjørneprosjektet fra andre halvdel av 1980-tallet. Senere har det både på initiativ fra koordineringsgruppen og gjennom andre initiativ blitt etablert konkrete samarbeidsprosjekter om alle de store rovviltartene mellom Norge og Sverige, og for noen av disse er Finland også i en viss utstrekning med i samarbeidet. Dette samarbeidet har både effektivisert forskningen med hensyn til ressursinnsats og vært til uvurderlig nytte og hjelp i oppbyggingen av et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for forvaltningen. Flere av disse prosjektene må i dag rangeres blant de fremste i verden.

5.7.4 Nordkalottgruppen

Gjennom flere år har Nordkalottkomiteen under Nordisk Råd finansiert et særskilt samarbeidsopplegg på Nordkalotten. Dette samarbeidet har omfattet de nordligste fylker i Norge, samt Norrbotten og Västerbotten i Sverige, og Lapplands län i Finland. Arbeidet i Nordkalottgruppen har vært en viktig faktor i utviklingen av det nasjonale samarbeidet mellom de tre land, og særlig med henblikk på utvikling av felles metodikk for bestandsovervåkning, og publisering av felles bestandsoversikter og statusbeskrivelser.

5.7.5 Felles prinsippdokument om forvaltningsstrategier for ulv

Naturvårdsverket i Sverige og Direktoratet for naturforvaltning i Norge undertegnet i 1998 et kortfattet prinsippdokument om forvaltningsstrategier for den felles skandinaviske ulvebestanden. Dokumentet bygde hovedsakelig på et tidligere forslag til et slikt dokument fra 1993, den norske rovviltmeldingen fra 1997 og Naturvårdsverkets «*Förslag til åtgärdsprogram för varg*» av september 1997. Prinsippdokumentet kan ses som en konkret oppfølging av Bernkonvensjonens artikkel 11 (1) (se omtale under kapittel 5.1). Dokumentet er imidlertid ikke en rettslig bindende avtale mellom de to land, og et grunnleggende prinsipp er at myndighetene i begge land må fatte sine forvaltningsvedtak i medhold av eget nasjonalt lovverk og i samsvar med internasjonale avtaler landet er bundet av.

6 Nye mål og virkemidler i rovviltpolitikken

Siden behandlingen av forrige rovviltmelding fra 1997 er det gjennomført en rekke forsøksordninger, blant annet for å sikre økt medvirkning i forvaltningen av rovvilt (se kapittel 3.9). Dette gjelder jervenemnder i Nord-Norge og i Sør-Norge, gaupe- nemnder i Hedmark og i Nord-Trøndelag/Fosen, fylkesvise rovviltutvalg med en rådgivende funksjon og med myndighet til å fordele midler til forebyggende tiltak, delegering av fellingstillatelser til fylkesmenn og utvalgte kommuner, og delegering av myndigheten til å tildele forebyggende tiltak til utvalgte kommuner. Det er også høstet ulike erfaringer med nemnder og utvalg, som både har vært partssammensatte og politisk oppnevnte.

Rovviltartene har behov for store leveområder. Både kommunegrenser og fylkesgrenser gir derfor en begrensning i muligheten til å sikre en helhetlig og bærekraftig forvaltning av rovvilt. For å sikre en balansert forvaltning er det derfor nødvendig å forvalte rovvilt med utgangspunkt i større regioner enn dagens fylkesgrenser. Videre er det fortsatt behov for en nasjonal kontroll med utviklingen av de enkelte artene slik at summen av enkeltavgjørelser ikke truer bestandenes overlevelse.

Med dette utgangspunkt ønsker regjeringen å legge opp til en forvaltning som i størst mulig grad inkluderer berørte regioner og lokalsamfunn.

6.1 Forvaltningsregioner, regionale rovviltnemnder og regionale bestandsmål

Regjeringen vil legge til rette for en rovviltforvaltning basert på forvaltningsregioner for rovvilt. Innenfor hver av disse regionene mener regjeringen at det skal fastsettes en minimumsmålsetting for hvor mange årlige ynglinger det skal være for hver art. For noen regioner vil det ikke være nødvendig å sette nasjonale mål for alle arter. Hver region skal ha en forvaltning som sikrer konfliktforebygging, jakt og felling innenfor de rammer som nevnte minimumsmålsettinger og viltloven setter. Størrelsen på jakt- og fellingskvotene vil variere i forhold til bestandsmålet i den enkelte region. Regioner med en stor andel av en rovviltart skal få tilsvarende andel av ressursene til å iverk-

sette konfliktdependende tiltak *før* konfliktene blir for høye. Regionene skal ha en slik størrelse at de tilfredsstiller rovviltets arealkrav og muliggjør en bestandssituasjon som tillater en regional forvaltning av rovvilt (jakt og felling, samt skadeforebyggende tiltak).

Det skal opprettes en regional rovviltnemnd for hver region. Denne vil ha hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv og bjørn innenfor sine regioner. Det forutsettes at bestandene gjennom ulike forvaltningstiltak ikke kommer under de fastsatte minimumsmålene. Sammen vil de nasjonale minimumsmålene i hver region sikre artenes overlevelse. Et slikt forvaltningssystem vil innebære at forvaltningen av rovvilt vil være mer likt forvaltningen av annet vilt, ved at lokale jegere kan delta i regulering av rovviltbestandene når målsettingene for den enkelte region er oppfylt.

Regjeringen vil legge følgende prinsipper til grunn for oppdelingen i ulike rovviltregioner:

- Hele landet deles inn i regioner med hvert sitt forvaltningsregime for rovvilt.
- Geografisk differensiert forvaltning videreføres. Dette innebærer at den samlede virkemiddelbruken i rovviltforvaltningen skal varieres mellom ulike regioner. Også innenfor en rovviltregion skal det legges vekt på en geografisk differensiert forvaltning. Geografisk differensiert forvaltning er en metode for å legge begrensninger på utbredelsen av en rovviltart, snarere enn å opprette reservater for bevaringen av dem. Regionene må ikke være så små at forvaltningen nærmer seg «reservater».
- Det skal legges større restriksjoner på den geografiske utbredelsen av etablering av bjørn og ulv sammenliknet med gaupe, jerv og kongeørn.
- Det må tas *særlig* hensyn til regioner med samisk reindrift fordi muligheten til tilpasninger i driftsformen her er mer begrenset.
- Fordelene ved flerartsforvaltning skal utnyttes der det er mulig (for eksempel vil skadeforebyggende tiltak mot ulv eller bjørn også virke mot jerv og gaupe).
- Kontakten og utvekslingen med svenske, finske og russiske bestander skal prioriteres. Dette gir større sikkerhet for overlevelsen av

rovviltbestandene, og større fleksibilitet i forvaltningen.

6.1.1 Nye forvaltningsregioner

En forvaltningsregion er en geografisk enhet med felles styring og felles bestandsmålsettinger. Forvaltningsregionen er således en administrativ geografisk enhet. Innenfor denne administrative geografiske enheten i regionen skal det settes nasjonale mål for den enkelte rovviltart. Innenfor regionen kan det foretas en geografisk differensiering av den enkelte rovviltbestand ut fra konfliktnivå med ulike interesser. En forvaltningsregion er derfor *ikke* ensbetydende med ønsket utbredelse av den enkelte rovviltart. Nasjonale myndigheter setter grenser for utbredelse av ulv innenfor en region, mens det for gaupe, jerv og bjørn er den regionale nemnden som skal foreta en slik avgrensning av utbredelsen innenfor de nasjonale mål som er satt for regionen og konflikter i regionen. Det er en forutsetning at avgrensninger av arters utbredelsesområde innenfor en region tar hensyn til artenes krav til mest mulig sammenhengende leveområder.

Regjeringen har lagt følgende kriterier til grunn for regioninndelingen:

- dagens bestander og utbredelsen av de ulike arter
- eksisterende politiske målsettinger og føringer (for eksempel i forhold til Vestlandet og i områder med samisk reindrift)
- konfliktvurderinger
- en regionstørrelse som gjør bestandsforvaltning faglig relevant og meningsfylt, og der det er mulig å praktisere en fleksibel og geografisk differensiert forvaltning innenfor den enkelte region
- en viss grad av homogenitet i de forvaltningsregimer og tiltak som er aktuelle å anvende innenfor en region
- mest mulig klare avgrensninger mellom regionene i form av fjorder/elver, viktige samferdelsårer og administrative grenser

Region 1 Vest-Norge

Avgrensning: Fra Kristiansand langs elva Otra til Hovden, videre langs RV39 til Haukeligrend, langs E134 til fylkesgrensen mot Hordaland, videre langs fylkesgrensene mot Hordaland og Sogn og Fjordane til fylkesgrensen Oppland/Møre og Romsdal, langs denne til RV60 og videre langs RV60 til Geiranger, langs Geirangerfjorden/Sunnylvsfjorden/

Storfjorden/Sulafjorden til Ålesund, og videre sørover langs kystlinja tilbake til Kristiansand.

Fylker: Det aller meste av Vest-Agder, vestre deler av Aust-Agder, hele Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane, sørligste del av Møre og Romsdal.

Region 2 Sør-Norge

Avgrensning: Fra Kristiansand langs elva Otra til Hovden, videre langs RV39 til Haukeligrend, langs E134 til fylkesgrensen mot Hordaland, videre langs fylkesgrensene mot Hordaland og Sogn og Fjordane til fylkesgrensen Oppland/Møre og Romsdal, langs denne til elva Øvre Otta, langs elvene Otta og Gudbrandsdalslågen til Mjøsa, langs Mjøsa til Minnesund, videre langs E6 til Oslo og langs Oslofjorden og kystlinja tilbake til Kristiansand.

Fylker: Vestre deler av Oslo/Akershus, vestre, sentrale og sørlige deler av Oppland, hele Buskerud, hele Vestfold, hele Telemark, østre deler av Aust-Agder, en liten del av østligste Vest-Agder.

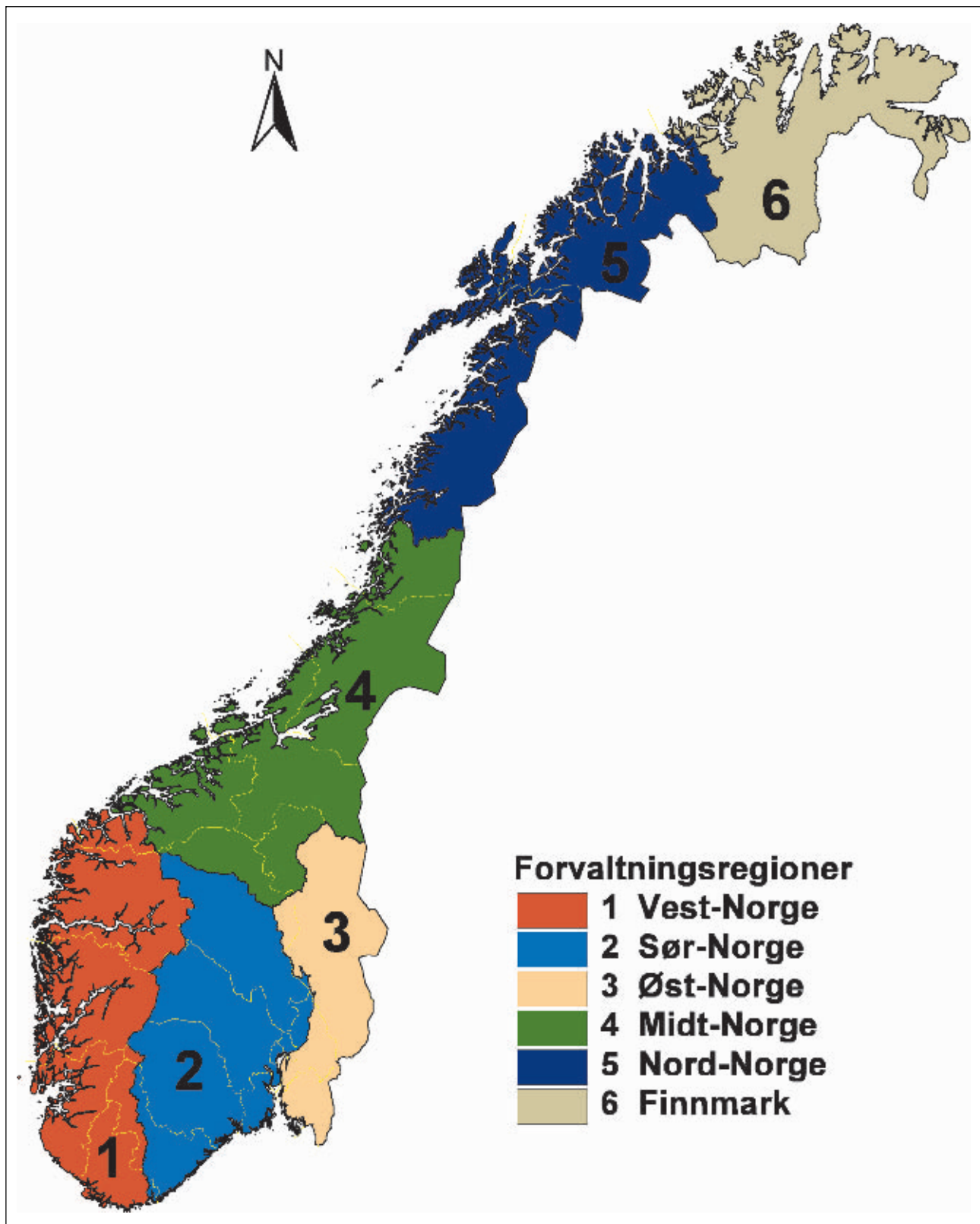
Region 3 Øst-Norge

Avgrensning: Fra riksgrensen ved Svinesund langs Oslofjorden til Oslo, videre langs E6 til Minnesund, langs Mjøsa og Gudbrandsdalslågen til Ringebu, videre nordøstover langs Friisvegen og RV219 til Atna, nordover langs Glomma til fylkesgrensen mellom Hedmark og Sør-Trøndelag, sørøstover langs denne fylkesgrensen til riksgrensen mot Sverige og videre sørover langs riksgrensen tilbake til Svinesund.

Fylker: Hele Østfold, østre deler av Oslo/Akershus, hele Hedmark med unntak av de nordvestlige deler, og østligste deler av Oppland.

Region 4 Midt-Norge

Avgrensning: Fra riksgrensen mot Sverige ved Rogen nordvestover langs fylkesgrensen Sør-Trøndelag/Hedmark til Glomma, sørover langs Glomma til Atna, videre vestover langs RV219 og Friisvegen til Ringebu, nordvestover langs Gudbrandsdalslågen til Otta, langs elva Otta til fylkesgrensen mot Møre og Romsdal, videre langs denne til RV60 og langs RV60 til Geiranger, langs Geirangerfjorden/Sunnylvsfjorden/Storfjorden/Sulafjorden til Ålesund, videre nordover langs kystlinja til Tjøtta i Nordland, nordover og østover langs Vefsnfjorden til Mosjøen, derfra sørover langs elva Vefsna til kommunegrensen Grane/Vefsn, østover langs denne grensen og videre langs kommunegrensene Hattfjelldal/Vefsn og Hattfjelldal/Hem-



Figur 6.1 Inndeling i forvaltningsregioner for rovvilt. Gule streker angir fylkesgrensene.

nes til riksgrensen mot Sverige nord for Skinnfjellvatna, og sørover langs riksgrensen tilbake til utgangspunktet ved Rogen.

Fylker: Nordvestlige deler av Hedmark, nordlige deler av Oppland, midtre og nordlige deler av Møre og Romsdal, hele Sør-Trøndelag, hele Nord-Trøndelag, søndre deler av Nordland.

Region 5 Nord-Norge

Avgrensning: Fra riksgrensen mot Sverige nord for Skinnfjellvatna vestover langs kommunegrensen Hattfjelldal/Hemnes, videre langs kommunegrensene Hattfjelldal/Vefsn og Grane/Vefsn til elva Vefsna, nordover langs Vefsna til Mosjøen og videre ut Vefsnfjorden til Tjøtta, derfra nordover langs kysten til fylkesgrensen Troms/Finnmark, videre østover og sørover langs denne til riksgrensen mot Finland ved Dædnomuotke, og langs riksgrensene mot Finland og Sverige tilbake til utgangspunktet.

Fylker: Mesteparten av Nordland og hele Troms.

Region 6 Finnmark

Avgrensning: Hele Finnmark fylke.

6.1.2 Regionale rovviltnemnder

Regjeringen går inn for at det oppnevnes en rovvilt-nemnd for hver forvaltningsregion med hjemmel i viltloven § 4. Ut fra erfaringene med ulike forsøksordninger i perioden siden forrige rovviltmelding i 1997 mener regjeringen at rovvilt-nemndene i hovedsak bør oppnevnes etter den modell som er valgt for den siste jervnemnden for Sør-Norge. Det er her lagt vekt på allmennpolitiske prinsipper med sikte på at nemnden skal få en god og representativ sammensetning, i tråd med de ordinære og formelle krav som gjelder for slike organer. Det legges opp til at berørte fylkeskommuner i hver region velger ut representanter til rovvilt-nemndene direkte fra fylkesutvalget/fylkesutvalgene. Det er Miljøverndepartementet som overordnet viltorgan som bør forestå den endelige oppnevning av nemnden. Det legges opp til at nemndene selv velger leder og nestleder. Rovvilt-nemndene i regionene 2, 3, 4 og 5 bør bestå av 7 medlemmer, mens nemndene i regionene 1 og 6 bør bestå av 5 medlemmer siden forvaltningsoppgavene i disse regionene vil være mer begrenset. Det vil være naturlig at det ved oppnevningen av nemnder for regionene 3, 4, 5 og 6 også blir tatt hensyn til samiske interesser gjennom at et medlem av nemnden velges i

samaråd med Sametinget. Det forutsettes at vedkommende medlem representerer den aktuelle regionen.

Direktoratet for naturforvaltning velger videre ut et fylkesmannsembete innenfor hver region som skal være sekretariat og ha en faglig rådgivningsfunksjon overfor nemnden. Det forutsettes at det etableres et nært samarbeid mellom det fylkesmannsmbetet som får sekretariatet og øvrige fylkesmannsambeter innenfor hver region. Det forutsettes videre at det etableres gode kommunikasjonsformer slik at rovvilt-nemnden hvert år blir godt oppdatert med den best tilgjengelige forskningsbaserte kunnskap om bestandsforhold, tapsituasjoner m.v. som grunnlag for sine kvotevedtak. Det forutsettes videre at slik informasjon er åpent tilgjengelig for alle berørte parter og myndigheter slik at kunnskapen for eksempel kan benyttes i forbindelse med klager og klagebehandling.

For å sikre størst mulig åpenhet rundt de beslutninger som skal fattes av rovvilt-nemndene mener regjeringen at det vil være hensiktsmessig for vedkommende nemnd å utvikle en regional forvaltningsplan for alle rovviltarter med utgangspunkt i dagens fylkesvise forvaltningsplaner. En slik forvaltningsplan vil kunne fungere som et styringsverktøy i regionen, og vil kunne bidra til økt forutsigbarhet for alle berørte parter innenfor den enkelte region. Forvaltningsplanene skal bygge på de nasjonale minimumsmål for de enkelte rovviltarter i regionen, eventuelt regionens egne forvaltningsmål, mer konkrete retningslinjer for en geografisk arealdifferensiering innenfor regionen, og plan for driftstilpasninger og konfliktreduksjon innenfor de ulike konfliktområder. Det legges opp til at nemndene selv avgjør hvor omfattende dette styringsverktøyet skal være i den enkelte region, hvor ofte planen skal rulleres/oppdateres, hvilke høringsprosedyrer som skal følges når forvaltningsplanen utvikles m.v. Departementet vil peke på at det kan være hensiktsmessig å sikre at berørte parter i regionen er med på utformingen av en slik overordnet plan for forvaltningen av rovvilt innenfor regionen. Det legges ikke opp til noen formell godkjenningsprosedyre for den enkelte forvaltningsplan utover de rutiner nemnden selv fastsetter. Planutkastet skal imidlertid sendes Direktoratet for naturforvaltning til vurdering og uttalelse etter at merknadene fra høringen i regionen er innarbeidet, og før nemnden endelig fastsetter planen. Dette vil være et nødvendig og hensiktsmessig ledd i styringsdialogen mellom underordnet og overordnet organ, som blant annet vil sikre en god kommunikasjon omkring prioriteringer av tiltak og de derav følgende behov for økonomiske ressur-

ser. En slik prosedyre vil også bidra til at direktoratet er godt kjent med de forvaltningsprinsipper som legges til grunn innenfor den enkelte region. Dette vil være nødvendig i utøvelsen av rollen som klageinstans for nemndens vedtak.

6.1.2.1 Konkrete oppgaver for rovviltnemndene

Regjeringen vil gi nemndene et størst mulig ansvar innenfor de nasjonale rammer som gjelder for vedkommende region. Dette for at nemndene skal få en reell innflytelse på helheten i rovviltforvaltningen i sin region. Det legges opp til at det avholdes fra to til fire møter årlig i den enkelte nemnd. Nemnden skal legge de overordnede føringene for rovviltpolitikken i vedkommende region, mens fylkesmennene i den respektive region skal fatte de konkrete vedtakene om skadefellingstillatelser innenfor rammen av viltloven med forskrifter og de rammer nemndene fastsetter. Nemndene har kun beslutningsmyndighet i forhold til beskatning av rovdyr dersom den enkelte bestand ligger over de nasjonalt fastsatte minimumsmålene for den enkelte region. Nemndene kan heller ikke fatte vedtak som innebærer at bestanden for den enkelte art forvaltes til et nivå under det nasjonale målet for regionen. Nemndene må derfor ved fastsettelsen av kvoter for skadefelling og lisensjakt/kvotejakt også ta i betraktning naturlig dødelighet og andre dødsårsaker som må forventes gjennom et år. Følgende konkrete oppgaver skal legges til rovviltnemndene:

- Fastsetting av årlig kvote for betinget skadefelling for gaupe, jerv og bjørn i regionen. Klagebehandling til DN.
- Fastsetting av årlig kvote for kvotejakt for gaupe og lisensjakt for jerv og bjørn i regionen. Klagebehandling til DN.
- Utarbeiding av mer detaljerte retningslinjer for bruk av midler til forebyggende tiltak i regionen innenfor rammen av det nasjonale regelverket. Videre tildele midler til den enkelte fylkesmann til større fellestiltak i henhold til fremlagte planer og søknader, og tildeling av akuttmidler til bruk i beitesesongen innenfor regionen.

Departementet vil fastsette en forskrift om etablering av slike rovviltnemnder i løpet av 2004. Det vil også bli vurdert om etablering av rovviltnemnder vil kreve endringer i forskrift av 30. juni 2000 om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe. Siktemålet er at de regionale rovviltnemndene skal være operasjonelle fra det jaktåret som starter 1. april 2005.

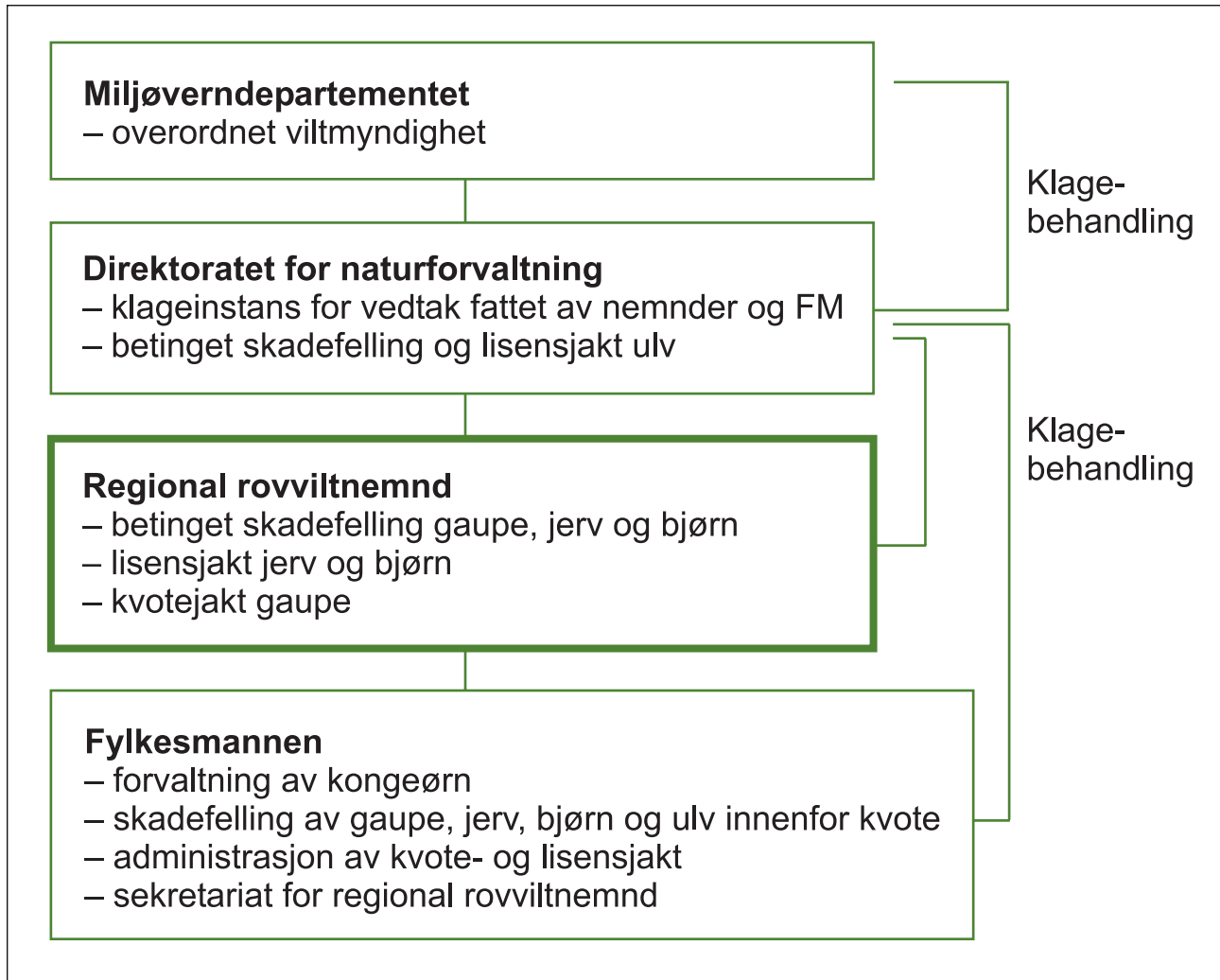
Dette innebærer at nemndene bør være oppnevnt i løpet av januar 2005.

6.1.3 Organisering av ansvar ved jakt og felling av rovvilt

Det legges opp til en forenkling av dagens organisering av ansvaret for jakt og felling av rovvilt gjennom kvotejakt, lisensjakt og skadefelling. Dette ansvaret er i dag delt mellom Direktoratet for naturforvaltning, jervnemnder, gaupenemnder, fylkesmenn og i enkelttilfeller kommuner (se kapittel 3.9).

Hovedansvaret for jakt og felling av gaupe, jerv og bjørn innenfor en region legges til *den regionale rovviltnemnden*. Det forutsettes at forvaltningen av disse artene gjennom kvotejakt, lisensjakt og skadefelling skjer over de minimumsmål som er fastsatt for hver region, og i tråd med viltloven med forskrifter. Rovviltnemnden skal også utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt, og styre tildelingen av midler til gjennomføring av effektive tapsforebyggende tiltak m.v. *Fylkesmannen* vil som i dag være den utøvende myndighet i forhold til konkrete fellingsvedtak innenfor de rammer som rovviltnemnden setter. Fylkesmannen skal også administrere ordningen med kvotejakt og lisensjakt innenfor de rammer som rovviltnemnden setter. Videre vil fylkesmannen som i dag ha ansvaret for å iverksette eventuell skadefelling av kongeørn etter egen forskrift. I tillegg vil en fylkesmann i hver region, utpekt av Direktoratet for naturforvaltning, være sekretariat for den regionale nemnden. Fylkesmannen vil ha et særlig ansvar for å samordne de regionale virkemidlene innenfor landbruksforvaltningen og miljøforvaltningen rettet mot næringstilpasninger for å hindre tap og skader grunnet rovvilt. Fylkesmannen kan i tillegg delegerer sin myndighet til å iverksette betingede skadefellingstillatelser til utvalgte kommuner. Klage på vedtak fattet av en kommune behandles hos fylkesmannen.

Direktoratet for naturforvaltning vil være klageinstans for vedtak om kvotejakt og lisensjakt og vedtak om betingede skadefellingskvoter fattet av den enkelte regionale rovviltnemnd. Direktoratet vil også være klageinstans i forhold til de vedtak fylkesmannen fatter om skadefelling. I tillegg vil direktoratet ha hovedansvaret for vedtak om betinget skadefellingskvote for ulv og lisensjakt for ulv. I en fase med oppbygging av bestander av gaupe, jerv eller bjørn til et nasjonalt fastsatt minimumsnivå i en region, kan direktoratet gi nemnden en årlig betinget skadefellingskvote for videre fordeling til respektive fylkesmenn dersom den nasjo-



Figur 6.2 Skisse til ny organisering av ansvar ved felling og jakt på rovvilt.

nale bestandssituasjonen for vedkommende art åpner for dette. Det forutsettes at slike vedtak gjennomføres i samråd med den respektive rovvilt-nemnd. Miljøverndepartementet er klageinstans for vedtak fattet av direktoratet. Direktoratet skal også gi en vurdering og uttalelse til forslag til regionale forvaltningsplaner for rovvilt. I tillegg vil direktoratet ha ansvaret for tildeling av midler til forebygging til den enkelte region.

6.1.4 Prinsipper for felling av rovdyr i hver region

Departementet vil legge opp til en aktiv forvaltning av rovvilt gjennom økt mulighet for lokal medvirkning i jakt og felling. Dette vil kunne bidra til en alminneliggjøring av rovviltartene mer på linje med andre viltarter, og forventes også å bidra til å redusere problemer med rovviltindivider som gradvis mister sin skyhet og utvikler en problematisk

adferd i forhold til menneskelig aktivitet. En grunnleggende forutsetning for en slik forvaltning er at rovviltbestandene må være store nok til at det oppstår et høstbart overskudd. En slik forvaltning krever derfor at det fastsettes klare mål for det minimum antall ynglinger av de ulike rovviltarter som årlig skal finnes innenfor hver forvaltningsregion. Først når bestanden er over et slikt fastsatt nivå, kan en rovvilt-nemnd åpne for bestandsregulering av gaupe, jerv og bjørn i form av kvotejakt eller lisensjakt i den enkelte region. Dersom bestanden er under det fastsatte nivå, eller dersom forvaltningstiltak (eksempelvis lisensjakt på jerv) og annen avgang medfører at bestanden kommer under det nasjonalt fastsatte målet for regionen, vil det ikke lenger være grunnlag for bestandsregulering eller skadefelling i regi av rovvilt-nemndene før bestandene igjen er over det nasjonalt fastsatte målet for regionen. Eventuell skadefelling av enkeltdyr kan likevel gjennomføres i forbindelse



Figur 6.3 Gaupeunge (Lynx lynx). Det etableres langsiktige mål for minimum antall ynglinger av rovvilt innenfor hver forvaltningsregion.

Foto: Staffan Widstrand/NATURBILD

med konkrete skadesituasjoner etter vedtak fattet av Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratet kan i slike tilfeller også delegerer en betinget skadefellingskvote til rovviltnemndene/fylkesmennene. Det forutsettes at enhver felling skjer innenfor de rammer som viltloven med forskrifter setter.

Det vil være usikkerhet knyttet til effekten av felling og jakt, noe blant annet den betydelige nedgangen i gaupebestanden i flere regioner etter kvotejakt de siste årene har vist. Innføring av et prinsipp basert på at felling og jakt kun kan skje dersom det gjennom bestandsovervåkingsprogrammet er dokumentert et «overskudd» i forhold til en fastsatt nedre terskel for antall ynglinger i en region vil kunne redusere risikoen for slik overhøsting betydelig. Dette vil i større grad gjøre det mulig å bygge inn hensyn til blant annet tilfeldige faktorer og den relativt store variasjon i reproduksjon og dødelighet mellom år som finnes i flere av rovviltbestandene.

En slik forvaltningsmodell vil innebære:

- a) Det etableres entydige, langsiktige mål for minimum antall ønskede ynglinger av gaupe, jerv og bjørn innen hver forvaltningsregion.
- b) Kvotefastsettelse for kvotejakt og lisensjakt og for skadefelling skjer på grunnlag av registreringer av ynglinger gjennom det nasjonale bestandsovervåkingsprogrammet.

- c) De overordnede rammer for en geografisk differensiering av uttak av gaupe, jerv og bjørn gjennom kvotejakt, lisensjakt og skadefelling innenfor en region styres av den regionale rovviltnemnden med utgangspunkt i konflikter med husdyr/tamrein, lokal byttedyrbestand m.v. Fylkesmannen utløser de enkelte vedtakene etter viltloven med forskrifter.
- d) Rovviltnemnden kan ikke gjennomføre forvaltningsvedtak som innebærer at den enkelte art forvaltes til et nivå under det nasjonalt fastsatte nivået for regionen. Ved fastsettelsen av kvoter for kvotejakt, lisensjakt og skadefelling må nemnden også ta i betraktning naturlig dødelighet og andre dødsårsaker som må forventes gjennom et år.

Det er de årlige resultater fra det nasjonale bestandsovervåkingsprogrammet som skal danne grunnlaget for rovviltnemndens beslutninger om det kan gjennomføres lisensjakt eller kvotejakt det aktuelle år, og om størrelsen på kvoten for slik jakt og for betinget skadefelling i regionen. Det må forutsettes at rapporteringen fra dette programmet skjer på en slik måte at nemndene får et godt tilrettelagt beslutningsgrunnlag, herunder også faglige vurderinger knyttet til for eksempel sporingsforhold og kvalitet på registreringene det enkelte år,

samt forventede tilvekstrater og dødelighet utenom jakt. Særlig for gaupe vil det være sterkt ønskelig at overvåkingsinnsatsen før jaktstart kan intensiveres, slik at kvotevedtakene i størst mulig grad kan baseres på faktisk rekruttering av avkom i det aktuelle jaktåret.

6.1.5 Nasjonale bestandsmål for den enkelte region

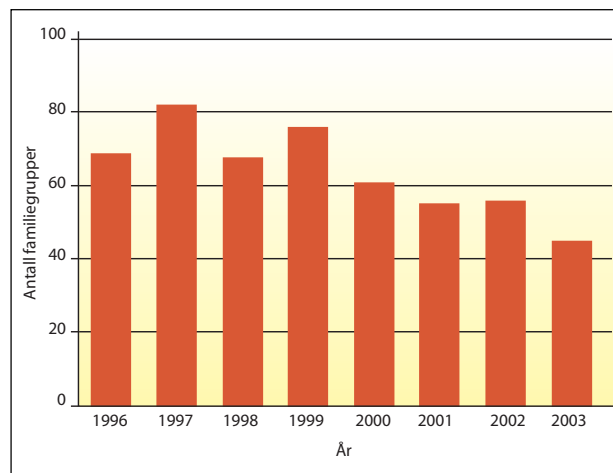
6.1.5.1 Dagens rovviltbestander fordelt på nye regioner

Oversikten nedenfor viser både bestandsutviklingen målt som antall årlige ynglinger i perioden siden forrige stortingsmelding ble fremlagt i 1997, og fordelingen av ynglingene på de enkelte regioner.

6.1.5.1.1 Gaupe

Bestandsdata i figur 6.4 og tabell 6.1 er hentet fra fylkesmennene og fra det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovdyr og representerer antall familiegrupper ved jaktstart i perioden 1996–2003. Familiegrupper som ligger tett opp til riksgrensen er i sin helhet regnet til norsk side.

Som det fremgår av materialet, har bestanden av gaupe gått betydelig tilbake i perioden siden forrige rovviltmelding. Dette gjelder både på landsbasis og for de enkelte regioner med unntak av region 6 – Finnmark. Årsaken til bestandsreduksjonen er i hovedsak beskatning gjennom kvotejakt. Dette har i deler av perioden og i flere av regionene vært en ønsket utvikling på grunn av store



Figur 6.4 Minimum antall familiegrupper av gaupe på landsbasis før jakt i perioden 1996–2003.

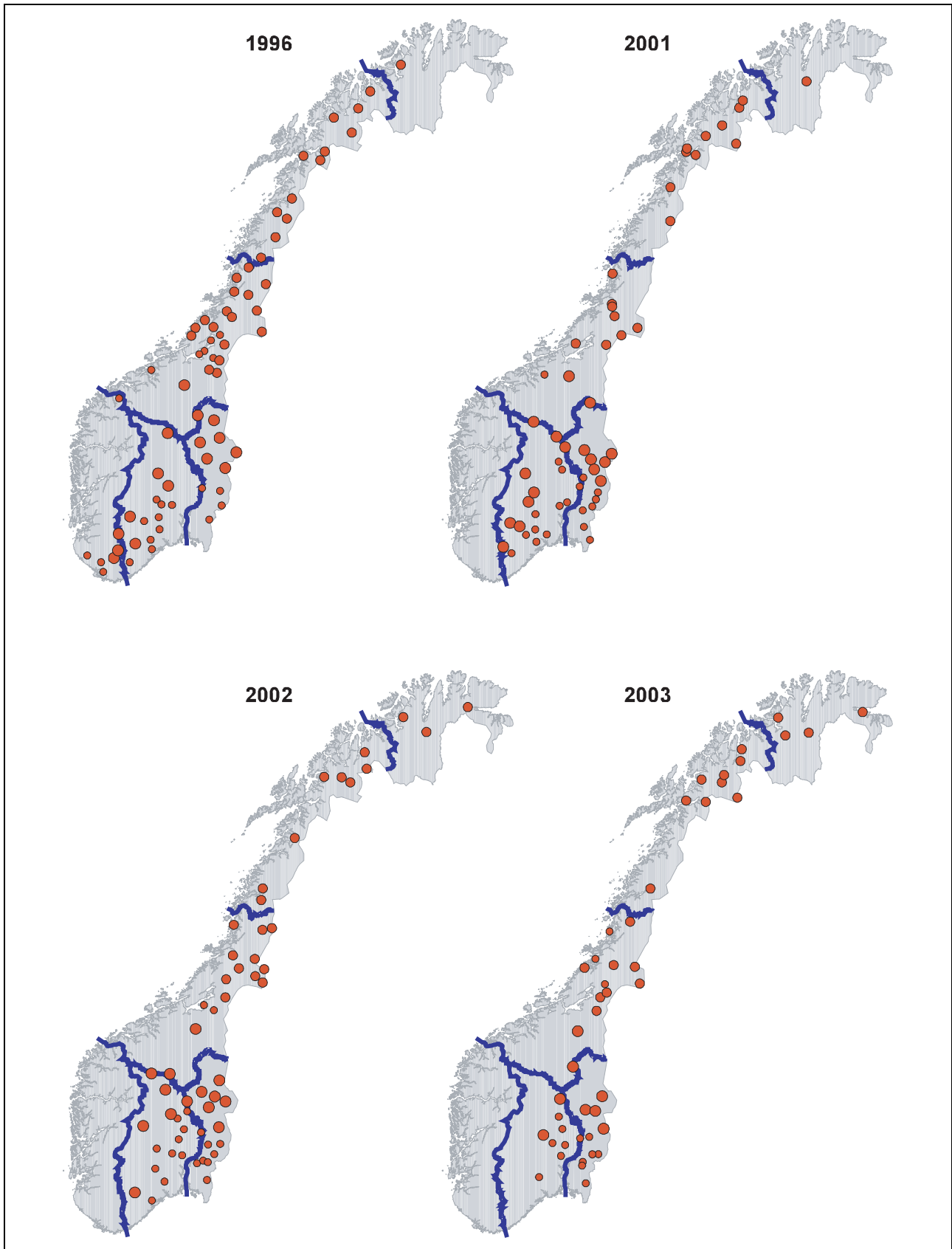
Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA

tap av sau og rein. For eksempel er gaupe nå borte som ynglende art på Sør-Vestlandet (region 1), der det ikke var noen målsetting å ha fast bestand av gaupe av hensyn til store konflikter med sau på beite. I løpet av de siste årene har imidlertid bestanden også blitt betydelig redusert langt oppover Østlandet, og det har oppstått uønskede «hull» i den geografiske utbredelsen av faste gaupebestander. Dette er ikke i tråd med målsettingene fra forrige rovviltmelding, og dette må det tas hensyn til i de bestandsmål som fastlegges for de nye regionene.

Tabell 6.1 Antall familiegrupper av gaupe fordelt på forvaltningsregioner i 1996 og i perioden 2000–2003.

Forvaltningsregion	1996	2000	2001	2002	2003	Snitt 2000–2003
1	7	0	0	0	0	0,0
2	14	16	18	17	9	15,0
3	11	7	15	13	10	11,3
4	24	21	11	15	13	15,0
5	12	15	10	8	9	10,5
6	1	2	1	3	4	2,5
SUM	69	61	55	56	45	54,3

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA



Figur 6.5 Forvaltningsregioner og familiegupper av gaupe i Norge i 1996 og perioden 2001–2003. Ulik størrelse på plott illustrerer ulik størrelse på familieguppens leveområder i forhold til tilgangen på byttedyr.

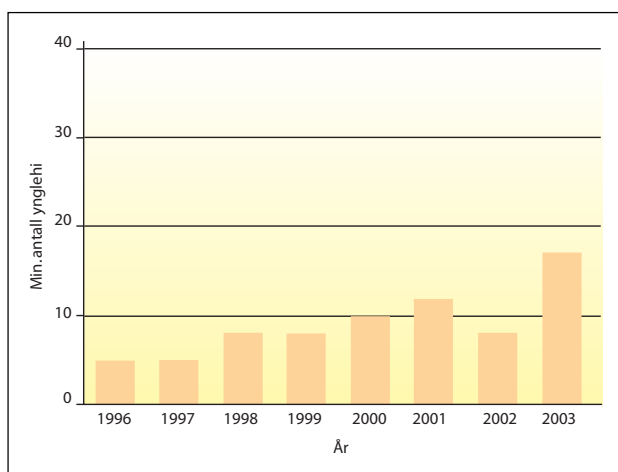
Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA

6.1.5.1.2 Jerv

Ved beregningen av antall ynglinger av jerv i de ulike forvaltningsregionene er det benyttet data for antall dokumenterte og antatte ynglinger av jerv på landsbasis. Dataene for 2001–2003 er fra det nasjonale overvåkingsprogrammet for store rovdyr, mens data for 1996–2000 er fra fylkesmannens miljøvern- og viltvernavdelinger. På samme måte som for familiegrupper av gaupe er yngling nær riksgrensen regnet til norsk side.

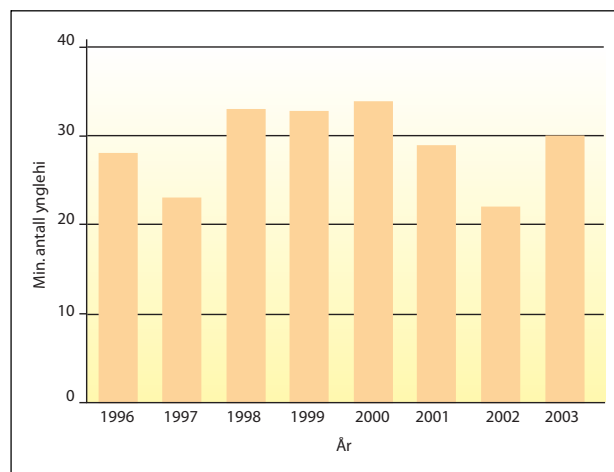
Utviklingen i jervebestanden siden rovviltmeldingen fra 1997 har i hovedsak vært i tråd med de fastsatte målsettingene. I Nord-Norge har bestanden vært opprettholdt som en sammenhengende

bestand på om lag samme nivå. Bestanden i Finnmark har imidlertid blitt betydelig redusert de siste årene som følge av hard beskatning på grunn av tapsproblemer i reindriftnæringen. I Sør-Norge har bestanden økt innenfor det tidligere kjerneområdet til det fastsatte målet om minimum 8–10 ynglinger, og det ble etter dette gjennomført aktiv fjerning av «uønskede ynglinger» utenfor kjerneområdet. Videre er det i dag en bedre sammenheng i utbredelsen mellom disse to delbestandene, slik at den sørnorske bestanden nå er mindre genetisk isolert. Oppfyllingen av målsettingen om en sammenhengende bestand av jerv i Norge må imidlertid ha fokus også videre fremover.



Figur 6.6 Minimum antall ynglinger av jerv i Sør-Norge i perioden 1996–2003.

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA



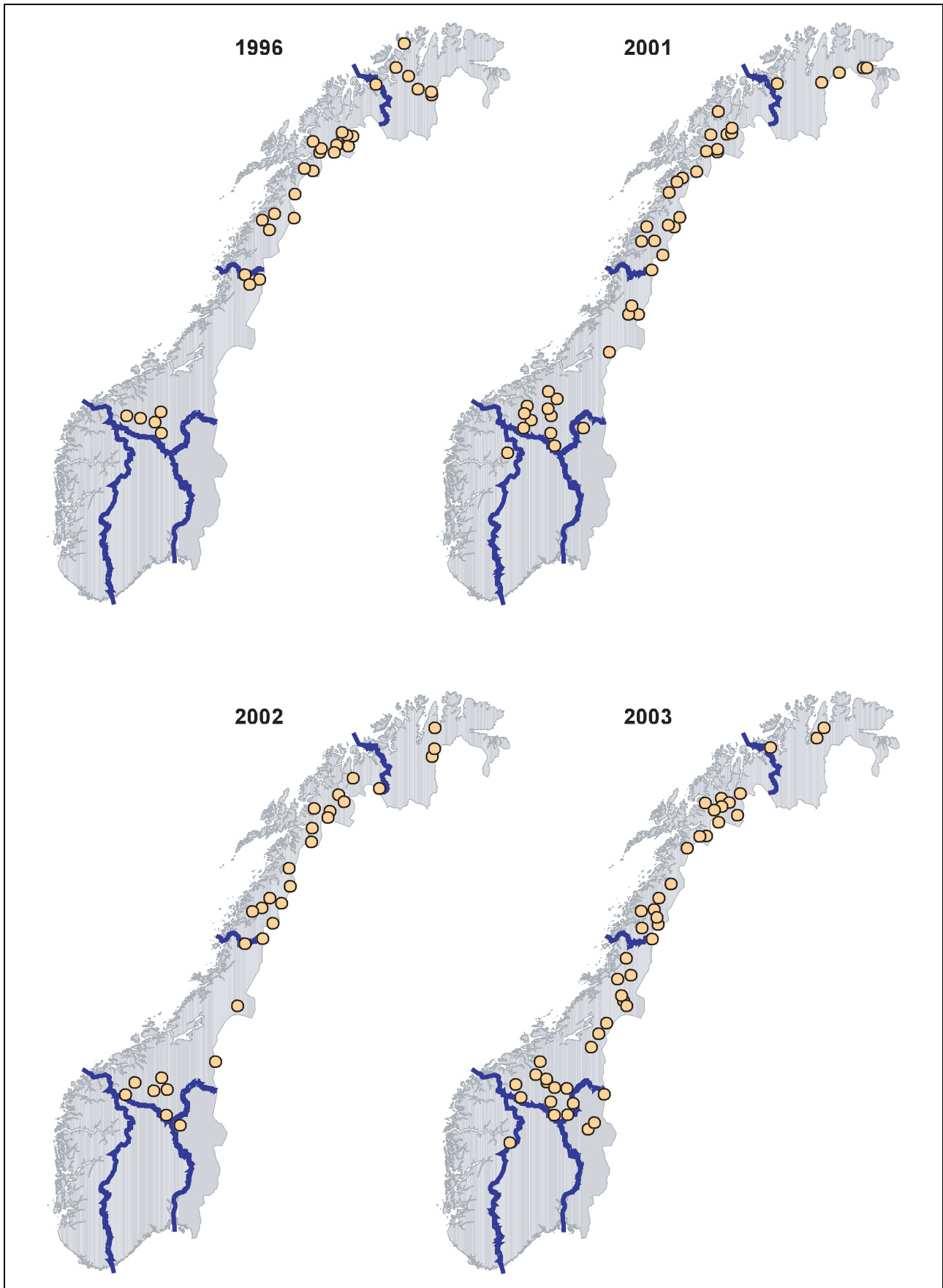
Figur 6.7 Minimum antall ynglinger av jerv i Nord-Norge i perioden 1996–2003.

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA

Tabell 6.2 Antall ynglinger av jerv fordelt på forvaltningsregioner i 1996 og i perioden 2000–2003.

Forvaltningsregion	1996	2000	2001	2002	2003	Snitt 2000–2003
1	0	0	1	0	1	0,5
2	0	0	0	0	0	0,0
3	0	0	1	1	3	1,3
4	8	15	15	10	22	15,5
5	19	22	19	16	18	18,8
6	6	7	5	3	3	4,5
SUM	33	44	41	30	47	40,5

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA



Figur 6.8 Forvaltningsregioner og ynglinger av jerv i Norge i 1996 og perioden 2001–2003.

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA

6.1.5.1.3 *Bjørn*

For bjørn i de ulike forvaltningsregionene er det benyttet data for antall observerte binner med årsunger, slik disse er angitt for de ulike kjerneområdene for bjørn. Etersom det ikke er hiene som blir registrert, kan ikke disse fordeles på kart på samme måte som det er gjort for jerv. Ingen av dagens kjerneområder for bjørn deles av de nye forvaltningsregionene. Derfor vil tallene for Pasvik og Anarjohka tilsvare region 6, Troms tilsvare region 5, Nord-Trøndelag/Nordland tilsvare region 4 og Hedmark tilsvare region 3.

Bjørnebestanden har økt noe både i Norge og i Sverige siden rovviltmeldingen i 1997 ble behandlet, og det er dokumentert yngling av bjørn innenfor alle de fem kjerneområdene i løpet av perioden 1998–2002. Ingen ynglinger er dokumentert uten-

for kjerneområdene, jf. tabell 6.3. I Hedmark er den første ynglingen på mange tiår påvist i perioden etter forrige rovviltmelding. Antall voksne binner totalt i Norge er i 2003 beregnet til minimum 6–12, basert på gjennomsnittlig antall observasjoner av binner med årsunger i de enkelte kjerneområdene årlig i perioden 1998–2002, jf. beregningen i tabell 6.4. Bjørnen (binnene) har imidlertid en langsom spredning og reproduksjonstakt, og det er fortsatt langt igjen før en har nådd dagens bestandsmål på 6–8 voksne binner i de to sørligste kjerneområdene. Departementet mener det vil være en fordel å fastsette fremtidige bestandsmål for bjørn som antall årlige ynglinger på linje med de andre artene, ettersom det er dette som normalt er mulig å registrere gjennom snøsporing om våren og verifiserte spor- og synsobservasjoner til andre årstider.

Tabell 6.3 Antall binner med årsunger i kjerneområdene for bjørn i perioden 1998–2002.

Kjerneområde	Antall binner med årsunger					Total
	1998	1999	2000	2001	2002	
Finnmark – Pasvik	2	1	2	2	1	8
Finnmark – Anarjohka	0	1	0	0	1	2
Troms	0	2	1	1	0	4
Nord-Trøndelag/Nordland	1	0	0	1	1	3
Hedmark	0	0	0	1	0	1

Kilde: NINA, 2003

Tabell 6.4 Beregnet antall binner med årsunger og antall voksne binner i perioden 1998–2002, samt første observasjon av binne med unger siden ynglende bjørn kom tilbake, fordelt på dagens kjerneområder.

Kjerneområde	Første observasjon av binner med årsunger	Gjennomsnittlig antall ynglende binner observert årlig	Beregnet årlig antall voksne binner
Finnmark – Pasvik	1968	1,6	2,6–4,2
Finnmark – Anarjohka	1963	0,4	0,6–1,0
Troms	1991	0,8	1,3–2,6
Nord-Trøndelag/Nordland	1986	0,6	1,0–1,6
Hedmark	2001	0,2	0,3–0,5
Totalt		3,6–4,4	5,8–11,5

Kilde: NINA, 2003

6.1.5.1.4 Ulv

Ved beregning av antall familiegrupper og revirmarkerende par av ulv i de ulike forvaltningsregionene er det benyttet data fra bestandsovervåkingen av ulv i Skandinavia. Dette samarbeidet mellom Norge og Sverige har pågått siden tidlig på 1990-tallet, og har fra og med 2001 vært en del av det nasjonale overvåkingsprogrammet for store rovdyr.

Det har vært en betydelig vekst i den skandinaviske ulvebestanden gjennom hele 1990-tallet, med en gjennomsnittlig årlig tilvekstrate på 25–30 %. Utgangspunktet i starten av 1990-årene var imidlertid bare 1–2 ynglinger pr år i Skandinavia (1991 var første år i nyere tid med to registrerte ynglinger i Skandinavia samme år). Ved behandlingen av rov-

viltmeldingen i 1997 var det ikke registrert noen helnorske familiegrupper, men den såkalte Koppangflokket etablerte seg samme år (1997). Det foreløpige arbeidsmålet om 8–10 familiegrupper i Skandinavia, av disse noen i Norge, ble nådd i år 2000. Etter dette tidspunkt har antallet «helnorske» familiegrupper av ulv blitt redusert. Den samlede skandinaviske bestanden har imidlertid fortsatt å øke noe fram til vinteren 2002/2003. Denne vinteren ble det registrert 79–99 ulv i Skandinavia, hvorav 17–20 i Norge. Det har flere ganger vandret ulv inn i det fastsatte forvaltningsområdet også vest for Oslofjorden og helt sør til Vest-Agder og Rogaland. Imidlertid har ingen par eller familiegrupper så langt vi i dag har kjennskap til etablert seg i denne delen av landet.

Tabell 6.5 Antall familiegrupper + revirmarkerende par av ulv fordelt på forvaltningsregioner i perioden 1996–2003. Antallet inkluderer familiegrupper og revirmarkerende par som er felles for Norge og Sverige.

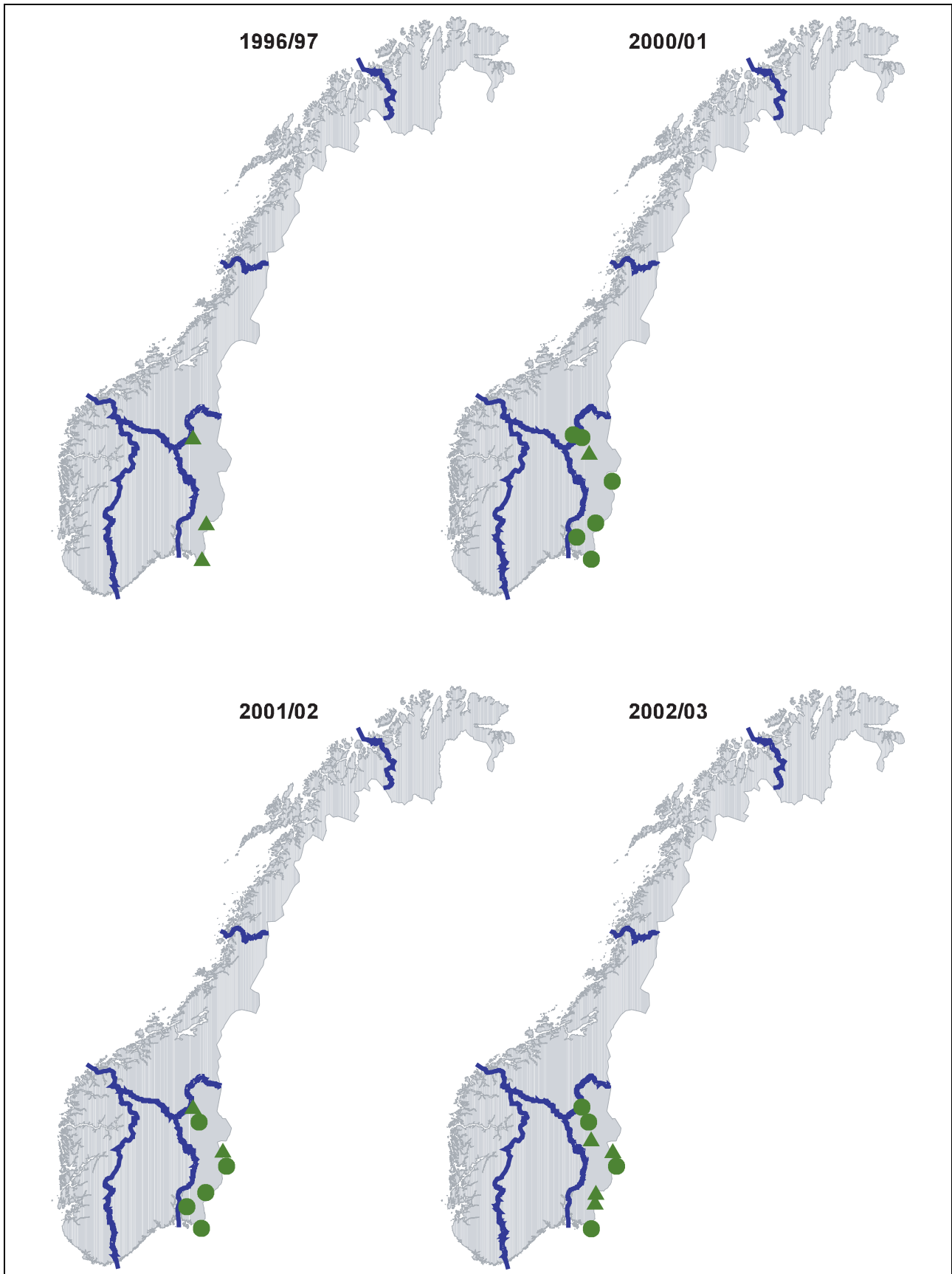
Forvaltningsregion	1996/97	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	Snitt 1999/00–2002/03
1	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0	0
3	0+3	4+2	5+1	5+2	4+4	6,8
4	0	1+0	1+0	0	0	0,5
5	0	0	0	0	0	0
6	0	0	0	0	0	0
SUM	3	7	7	7	8	7,3

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA og Høgskolen i Hedmark

Tabell 6.6 Antall familiegrupper + revirmarkerende par av ulv fordelt på forvaltningsregioner i perioden 1996–2003. Antallet inkluderer «helnorske» familiegrupper og revirmarkerende par.

Forvaltningsregion	1996/97	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	Snitt 1999/00–2002/03
1	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0	0
3	0+1	1+1	2+1	2+1	2+1	2,8
4	0	1+0	1+0	0	0	0,5
5	0	0	0	0	0	0
6	0	0	0	0	0	0
SUM	1	3	4	3	3	3,3

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA og Høgskolen i Hedmark



Figur 6.9 Forvaltningsregioner og familiegrupper (sirkler) + revirmarkerende par (trekanter) av ulv i Norge, inkludert grenseområdene til Sverige, i 1996/97 og perioden 2000/01–2002/03.

Kilde: Nasjonalt overvåkingsprogram, NINA og Høgskolen i Hedmark

6.1.5.1.5 *Kongeørn*

Kongeørn er i dag ikke en del av det nasjonale bestandsovervåkingsprogrammet for rovvilt. Det foreligger derfor ikke samlede tilgjengelige data over hekninger av kongeørn som er tilstrekkelige til å kunne fordeles på de enkelte regioner slik som for de øvrige artene. Det finnes imidlertid bestandsestimater for hvert fylke som vist i tabell 6.7. Sammenholdt med kartet over hekkeutbredelsen av kongeørn (kapittel 3.1.3, figur 3.7) gir dette en god indikasjon på hvordan bestanden fordeler seg.

6.1.5.2 *Bestandsmål og nasjonale føringer for hver forvaltningsregion*

Et grunnleggende prinsipp er at rovviltnemnden i den enkelte region skal ha hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv og bjørn. Dette innebærer blant annet at nemndene gjennom utarbeiding av en regional forvaltningsplan for sin region samt løpende forvaltningspraksis selv skal bestemme *hvor* yngling av rovvilt skal aksepteres innenfor hver region. Regjeringen mener likevel at det er nødvendig å legge visse nasjonale føringer for de enkelte regioner i form av minimumsbestander av den enkelte rovviltart.

For ulv mener regjeringen at hovedansvaret for forvaltningen fortsatt skal ligge i Direktoratet for naturforvaltning, og at fast etablering av familiegrupper og revirmarkerende par bare skal aksepteres i region 3 øst for Glomma. Innenfor dette området skal det ikke aksepteres familiegrupper og revirmarkerende par i det samiske tamreinområdet. Etablering av familiegrupper og revirmarkerende par bør som hovedregel heller ikke skje i kommunene Alvdal, Tynset, Tolga og Os av hensyn til sau på utmarksbeite, og det må videre tas hensyn til områder der det er etablert gode fellestiltak for å forebygge mot skader som for eksempel fellesbeiteområdet i Spekedalen i Hedmark. Den nærmere praktisering av forvaltningen av ulv skal fastlegges gjennom dialog omkring den regionale forvaltningsplanen og etter en konkret konfliktvurdering knyttet til det enkelte revir som etableres.

Dette innebærer at direktoratet fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for vedtak om betingede fellingskvoter for ulv i hele landet, samt ansvaret for å iverksette lisensjakt på ulv i hele landet. Når bestandssituasjonen tilsier at det kan åpnes for lisensjakt på ulv, skal direktoratet iverksette slik jakt i samråd med de regionale rovviltnemndene i den respektive region.

Tabell 6.7 Fylkesvis oversikt over hekkebestanden av kongeørn i Norge. 1998-estimatet er fra Gjershaug & Steen (1998). Tallene viser minimum (antall sikre) og maksimum (tillagt sannsynlige og mulige) hekkende par.

Fylke	Estimat 2002 (hekkende par)	Antall km ² pr. par	Estimat 1998 (hekkende par)
Hedmark	66–76	344–396	50–60
Oppland	38–52	458–627	38–52
Buskerud	45–50	277–308	34–45
Telemark	53–60	236–268	47–61
Aust-Agder	35–40	212–242	32–40
Vest-Agder	28–40	170–243	23–28
Rogaland	40–52	164–214	32–39
Hordaland	46–52	299–325	42–52
Sogn og Fjordane	65–85	210–275	65–85
Møre og Romsdal	95–123	119–154	95–123
Sør-Trøndelag	50–60	297–357	50–60
Nord-Trøndelag	60–63	330–346	62–77
Nordland	90–149	245–405	90–149
Troms	86–190	132–291	77–140
Finnmark	39–100	459–1 176	36–61
Totalt	836–1 190	257–366	773–1 072

Kilde: Opplysninger innhentet fra fylkesmannen

Under er det fastsatt minimumsbestander av rovviltartene for hver region. Det legges opp til at dagens kjerneområder for bjørn og dagens forvaltningsområde for ulv avvikles fra 1. april 2005.

For kongeørn legges det opp til en videreføring av dagens forvaltningsmodell. Dette innebærer at skadefelling kan gjennomføres av fylkesmannen i tråd med fastsatt forskrift.

6.1.5.2.1 Region 1 – Vest-Norge

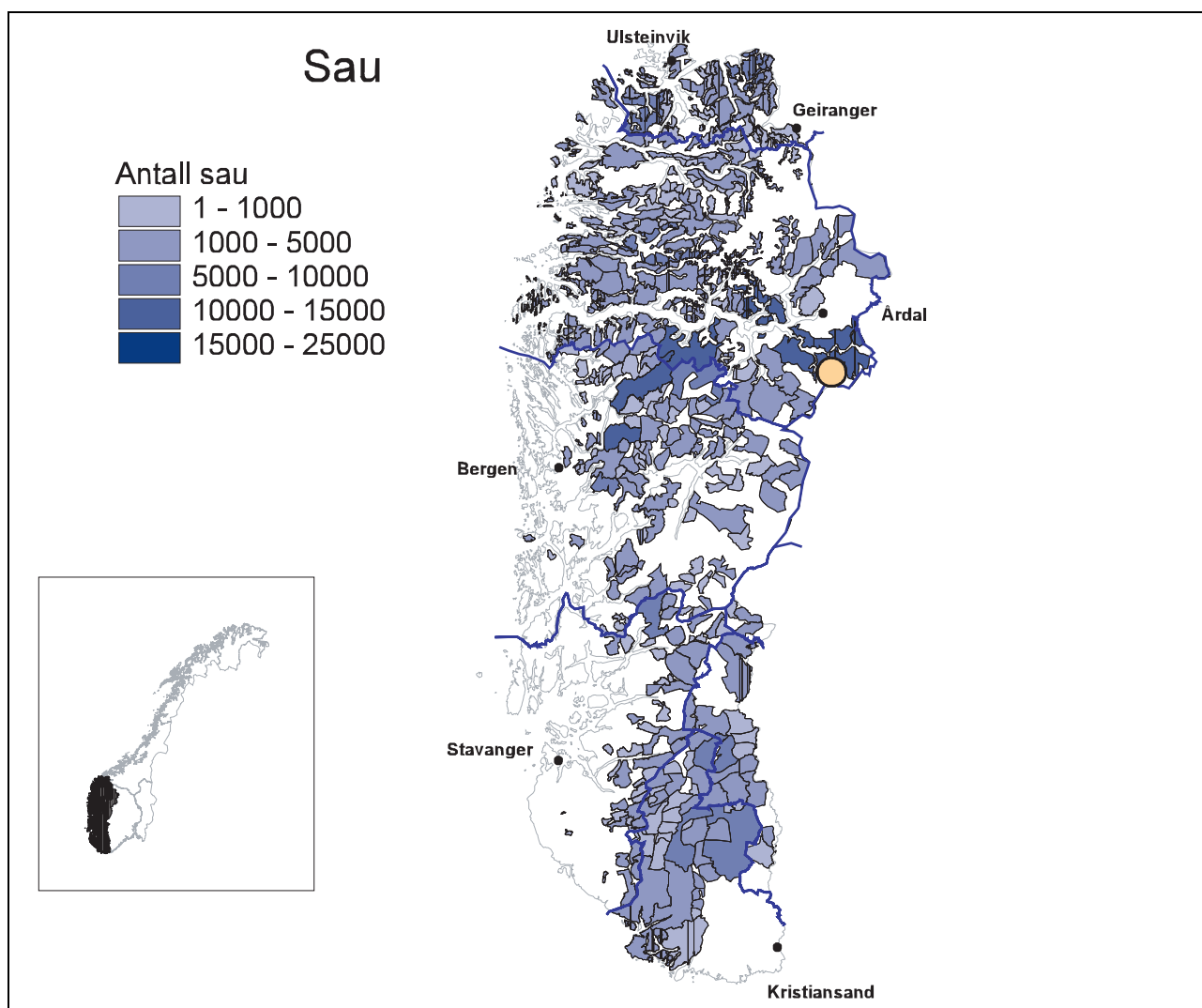
Bestandsmål og forvaltningsprinsipper

Forvaltningen i region 1 skal innrettes med sikte på å bidra til å oppfylle de nasjonale mål for rovviltforvaltningen. Det settes ikke nasjonale mål for

gaupe, jerv og bjørn i regionen. Det skal ikke legges til rette for etablering av familieggrupper eller revirmarkerende par av ulv i regionen. Streifdyr kan forekomme av alle arter. Kongeørnbestanden forutsettes opprettholdt minst på dagens nivå.

Tiltak og virkemidler

Felling av gaupe, jerv og bjørn iverksettes som forebyggende tiltak mot skader. Under samme hensyn kan lisensjakt på jerv, bjørn og ulv og kvotefri jakt på gaupe iverksettes i regionen. Forvaltningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, som vil fastsette eventuell kvote for betinget skadefelling.



Figur 6.10 Dagens forekomst av rovvilt og sau i region 1. Bare sau fra brukere som er medlem i ordningen «organisert beitebruk» er representert. De mange hvite feltene på kartet i denne regionen skyldes innmarksbeiting og leiebeiting i andre områder, samt at bare ca. 34 % av driftsenhetene med sau på beite i Rogaland er med i organisert beitebruk. Gul sirkel viser dokumentert jervevngling i 2003. Blå grenser viser fylker.

Kilde: NIJOS etter data fra «Organisert beitebruk», og Rovbasen.

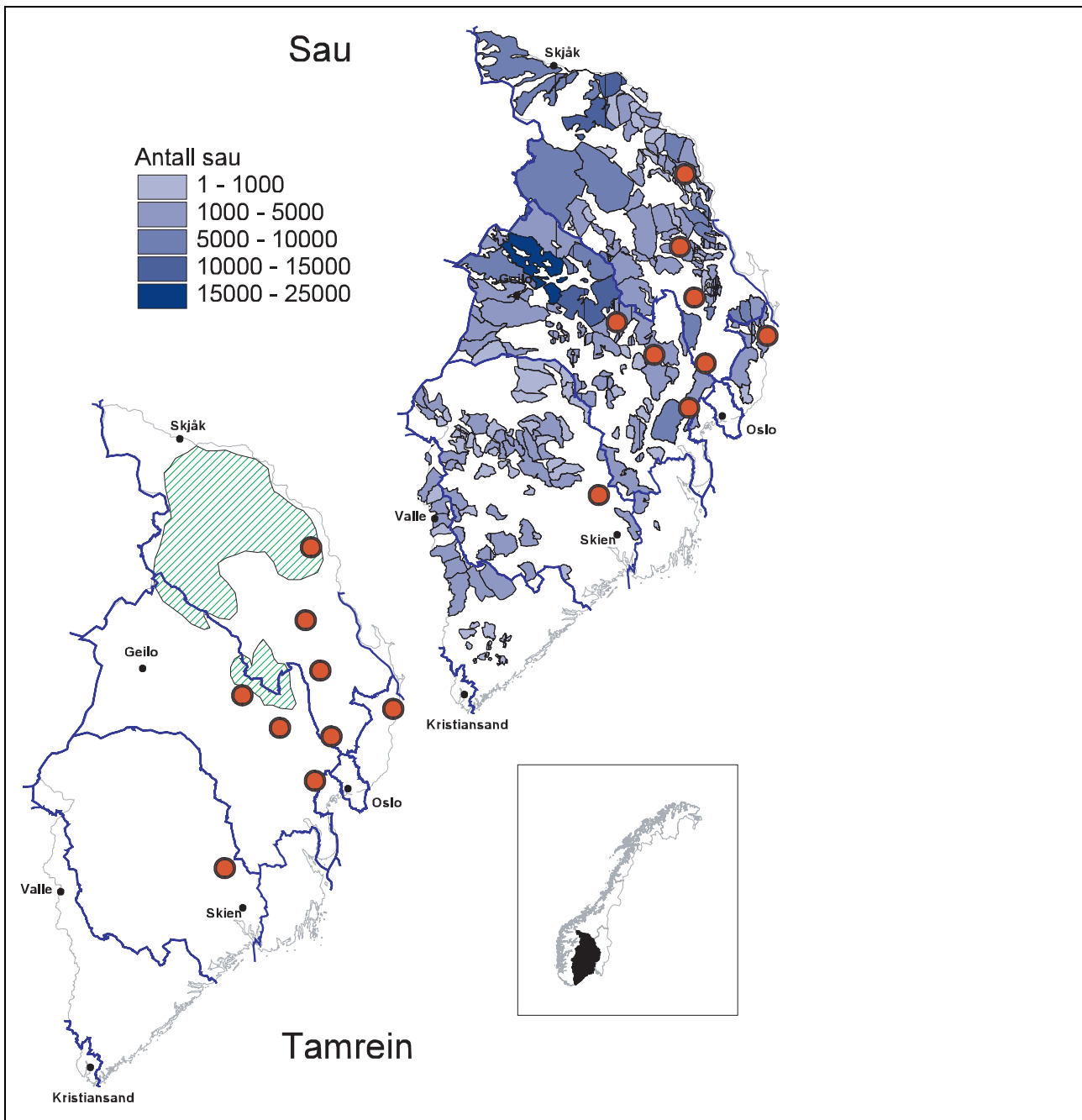
ling og kvote og område for lisensjakt i samråd med rovviltnemnden i regionen.

6.1.5.2.2 Region 2 – Sør-Norge

Bestandsmål og forvaltningsprinsipper

Forvaltningen i region 2 skal innrettes med sikte på å bidra til å oppfylle de nasjonale mål for rovviltfor-

valtningen. Herunder skal regionen ha ansvar for å opprettholde en andel av bestanden med yngling av gaupe og jerv, og forvalte disse ut fra hensynet til nasjonale mål. Den nærmere ønskede geografiske fordeling av faste ynglende bestander fastlegges av rovviltnemnden innenfor rammen av de nasjonale mål for regionen som er gjengitt nedenfor. Streifdyr kan forekomme av alle arter.



Figur 6.11 Dagens forekomst av rovdyr, sau og tamrein i region 2. Bare sau fra brukere som er medlem i ordningen «organisert beitebruk» er representert. Grønn skravering viser områder med reindrift. Rød sirkel viser dokumenterte familiegrupper av gaupe i 2003. Regionen hadde i 2003 ingen dokumenterte ynglinger av jerv. Blå grenser viser fylker.

Kilde: NIJOS etter data fra «Organisert beitebruk», Reindrifftsforvaltningen og Rovbasen.

Gaupe: Det skal etableres og opprettholdes minst 18 årlige ynglinger av gaupe i regionen.

Jerv: Det skal etableres og opprettholdes minst 3 årlige ynglinger av jerv i regionen.

Bjørn: Det settes ikke nasjonale mål for ynglende bjørn i regionen.

Ulv: Det skal ikke legges til rette for etablering av familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv i regionen.

Kongeørn: Bestanden forutsettes opprettholdt minst på dagens nivå.

Tiltak og virkemidler

Forebyggende tiltak

Forebyggende tiltak for å forhindre skader på bufe anses nødvendig i regionen, men i et avgrenset omfang og målrettet mot enkeltbesetninger med store skadeproblemer forårsaket av gaupe, jerv eller kongeørn. Eksisterende forvaltningsområde for ulv oppheves.

Fellingstiltak og jakt

Felling og jakt kan iverksettes som forebyggende tiltak mot skader. Under samme hensyn kan lisensjakt på jerv, bjørn og ulv og kvotejakt på gaupe iverksettes i regionen. For gaupe og jerv må fastsatte nasjonale mål for regionen være nådd før kvotejakt eller lisensjakt iverksettes. Forvaltning

gen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, som vil fastsette eventuell kvote for betinget skadefelling og kvote og område for lisensjakt i samråd med rovviltnemnden i regionen.

6.1.5.2.3 Region 3 – Øst-Norge

Bestandsmål og forvaltningsprinsipper

Forvaltningen i region 3 skal innrettes med sikte på å bidra til å oppfylle de nasjonale mål for rovviltforvaltningen. Herunder skal regionen ha ansvar for å opprettholde en andel av bestanden med ynglinger for alle artene, og forvalte disse ut fra hensynet til nasjonale mål. Den nærmere ønskede geografiske fordeling av faste ynglende bestander fastlegges av rovviltnemnden innenfor rammen av de nasjonale mål for regionen som er gjengitt nedenfor. Streifdyr kan forekomme av alle arter.

Gaupe: Det skal etableres og opprettholdes minst 15 årlige ynglinger av gaupe i regionen.

Jerv: Det skal etableres og opprettholdes minst 7 årlige ynglinger av jerv i regionen.

Bjørn: Det skal etableres minst 5 årlige ynglinger av bjørn i regionen. Som etappemål fastsettes at 3 av disse ynglingene skal være etablert før 2008.

Ulv: Det skal etableres og opprettholdes noen ynglinger av ulv i regionen. Det skal ikke aksepteres familiegrupper eller revirmarkerende par i det samiske tamreinområdet, eller i områdene vest for Glomma, eller i kommunene Alvdal, Tynset, Tolga



Figur 6.12 Jerv (*Gulo gulo*) spiser på kadaver. I region 3, Øst-Norge skal det være minst 7 årlige ynglinger av jerv.

Foto: Tom Schandy/NN/Samfoto

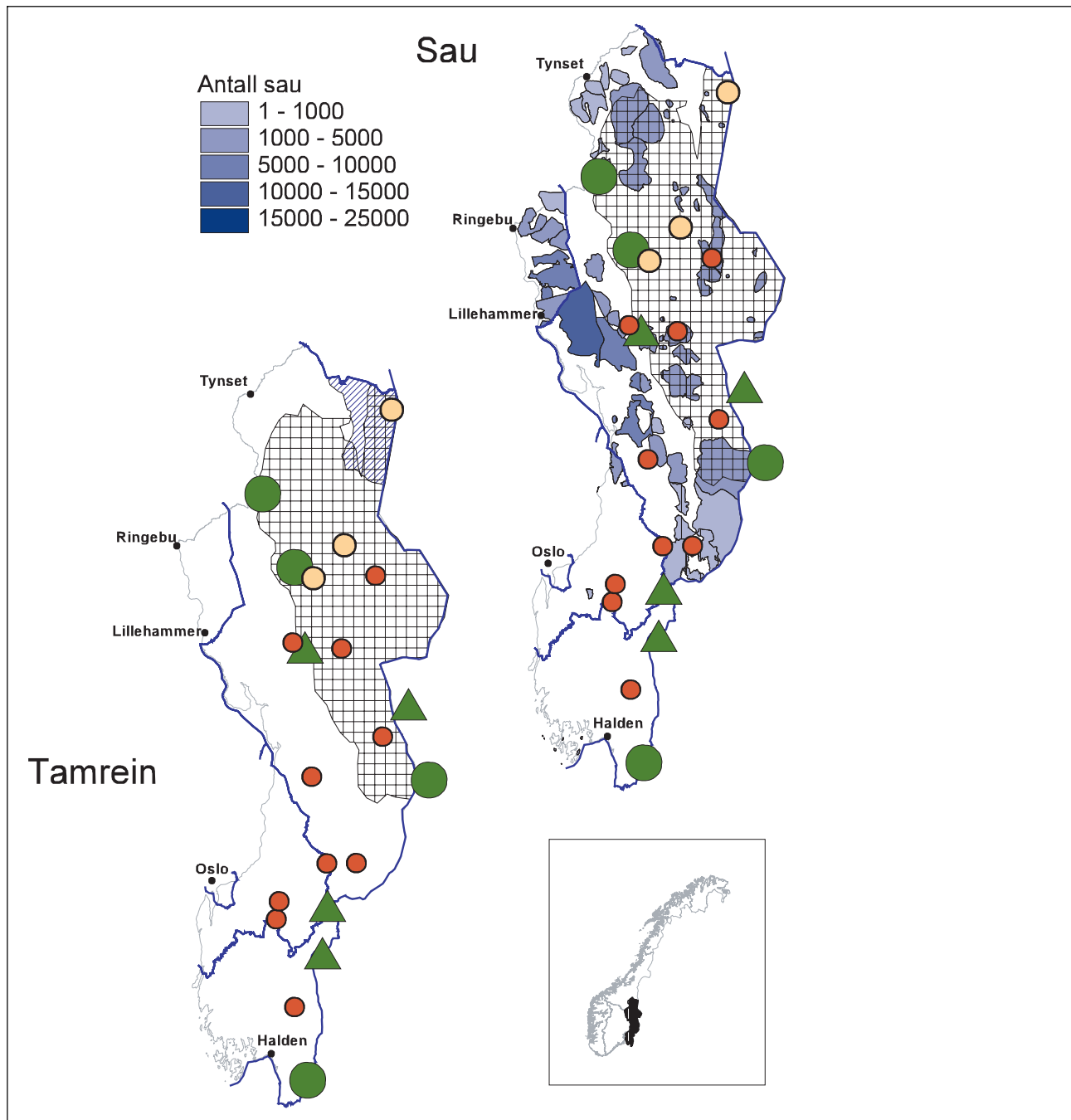
og Os, jf. nærmere omtale i kapittel 6.1.5.2. En slik avgrensning forutsetter at det nasjonale ansvaret for bestandens overlevelse er sikret innenfor det aktuelle området øst for Glomma. Forvaltningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning.

Kongeørn: Bestanden forutsettes opprettholdt minst på dagens nivå.

Tiltak og virkemidler

Forebyggende tiltak

I regionen vil forebyggende tiltak for å forhindre skader på bufe måtte iverksettes i stor skala, og dyrevernmessig forsvarlig beitebruk gjennomføres med utgangspunkt i at det kan oppstå risiko for



Figur 6.13 Dagens forekomst av rovdyr, sau og tamrein i region 3. Bare sau fra brukere som er medlem i ordningen «organisert beitebruk» er representert. Blå skravering viser områder med samiske reindrift. Rød sirkel viser dokumenterte familiegupper av gaupe i 2003, gul sirkel viser dokumenterte jerveynglinger i 2003, grønn sirkel viser dokumentert familieguppe og grønn trekant viser dokumenterte par av ulv. Rutenettet i begge kart viser dagens kjerneområde for bjørn. Blå grenser viser fylker.

Kilde: NIJOS etter data fra «Organisert beitebruk», Reindriftsforvaltningen og Rovbasen.

rovviltangrep. Landbrukspolitiske og miljøvernpolitiske virkemidler må i større grad innrettes mot å skille rovvilt og sau, blant annet gjennom bruk av fellesbeiter som har rovdysikre gjerder, flytting til nye beiteområder m.v. Også i forhold til tamrein kan visse forebyggende tiltak være aktuelle.

Det eksisterende kjerneområdet for bjørn oppheves. Det eksisterende forvaltningsområdet for ulv oppheves.

Fellingstiltak og jakt

Felling og jakt kan iverksettes som forebyggende tiltak mot skader. Lisensjakt og kvotejakt kan iverksettes for de av artene gaupe, jerv, bjørn og ulv som produserer et overskudd utover de fastsatte bestandsmål for regionen. Den årlige fellingskvoten til skadefelling for gaupe, jerv og bjørn, lisensjakt for jerv og bjørn og kvotejakt for gaupe fastsettes av rovviltnemnden på bakgrunn av de best tilgjengelige faglige vurderinger, under hensyn til at antall gjenværende ynglinger etter uttaket ikke skal være lavere enn det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Forvaltningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, som vil fastsette eventuell kvote for betinget skadefelling og kvote og område for lisensjakt i samråd med rovviltnemnden i regionen.

6.1.5.2.4 Region 4 – Midt-Norge

Bestandsmål og forvaltningsprinsipper

Forvaltningen i region 4 skal innrettes med sikte på å bidra til å oppfylle de nasjonale mål for rovviltforvaltningen. Herunder skal regionen ha ansvar for å opprettholde en andel av bestanden med ynglinger for gaupe, jerv og bjørn, og forvalte disse ut fra hensynet til nasjonale mål for regionen. Den nærmere ønskede geografiske fordeling av faste ynglende bestander fastlegges av rovviltnemnden innenfor rammen av de nasjonale mål for regionen som er gjengitt nedenfor. Rovviltnemnden i region 4 vil ha et særlig ansvar for å sikre en sammenhengende reproduserende jervebestand mellom Sør-Norge og Nord-Norge. Streifdyr kan forekomme av alle arter.

Gaupe: Det skal etableres og opprettholdes minst 22 årlige ynglinger av gaupe i regionen.

Jerv: Det skal etableres og opprettholdes minst 12 årlige ynglinger av jerv i regionen. Forvaltningen må sikre sammenhengende reproduksjon og utbredelse mot naboregioner, for å hindre at bestanden splittes i atskilte populasjoner.

Bjørn: Det skal etableres minst 5 årlige ynglinger av bjørn i regionen. Som etappemål fastsettes at 3 av disse ynglingene skal være etablert før 2008.

Ulv: Det skal ikke legges til rette for etablering av familiegupper eller revirmarkerende par av ulv i regionen. Forvaltningen skal likevel ta særlig hensyn til at individer som vandrer inn i området fra nord eller øst kan representere en særskilt verdi for den ynglende populasjonen i region 3 og i hele Sør-Skandinavia.

Kongeørn: Bestanden forutsettes opprettholdt minst på dagens nivå.

Tiltak og virkemidler

Forebyggende tiltak

I regionen vil forebyggende tiltak for å forhindre skader på bufe måtte iverksettes i stor skala, og dyrevernmessig forsvarlig beitebruk gjennomføres med utgangspunkt i at det kan oppstå risiko for rovviltangrep. Landbrukspolitiske og miljøvernpolitiske virkemidler må i større grad innrettes mot å skille rovvilt og sau, blant annet gjennom bruk av fellesbeiter som har rovdysikre gjerder, flytting til nye beiteområder m.v. Også i forhold til tamrein kan visse forebyggende tiltak være aktuelle.



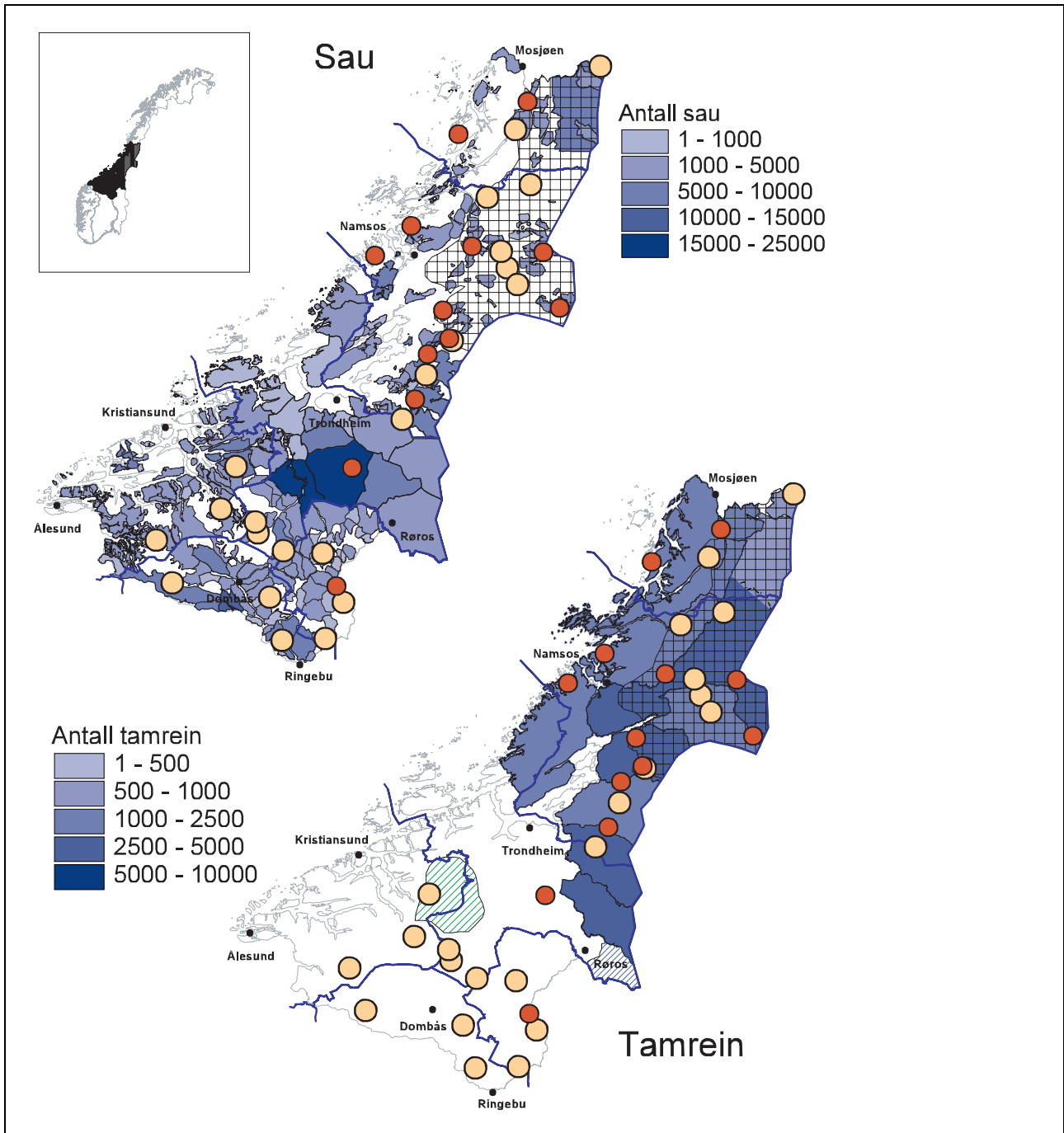
Figur 6.14 Kongeørn (*Aquila chrysaetos*). Det forutsettes at bestanden av kongeørn opprettholdes minst på dagens nivå i alle forvaltningsregioner.

Foto: Tom Schandy/NN/Samfoto

Det eksisterende kjerneområdet for bjørn oppheves.

Fellingstiltak og jakt

Felling og jakt kan iverksettes som forebyggende tiltak mot skader. Lisensjakt og kvotejakt kan iverksettes for de av artene gaupe, jerv, bjørn og



Figur 6.15 Dagens forekomst av rovdyr, sau og tamrein i region 4. Bare sau fra brukere som er medlem i ordningen «organisert beitebruk» er representert. Blå skravering og blå fylling viser samiske reindriftsområder, mens grønn skravering viser annen tamreindrift (Trollheimen). Rød sirkel viser dokumenterte familiegrupper av gaupe i 2003, gul sirkel viser dokumenterte jerveynglinger i 2003. Rutenettet i begge kart viser dagens kjerneområde for bjørn. Blå grenser viser fylker.

Kilde: NIJOS etter data fra «Organisert beitebruk», Reindriftsforvaltningen og Rovbasen.

ulv som produserer et overskudd utover de fastsatte bestandsmål for regionen. Den årlige kvoten for betinget skadefelling av gaupe, jerv og bjørn, lisensjaktkvote for jerv og bjørn, og kvote for gaupejakt fastsettes av rovviltnemnden på bakgrunn av de best tilgjengelige faglige vurderinger, under hensyn til at antall gjenværende ynglinger etter uttaket ikke skal være lavere enn det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Forvaltningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, som vil fastsette eventuell kvote for betinget skadefelling og kvote og område for lisensjakt i samråd med rovviltnemnden i regionen.

6.1.5.2.5 Region 5 – Nord-Norge

Bestandsmål og forvaltningsprinsipper

Forvaltningen i region 5 skal innrettes med sikte på å bidra til å oppfylle de nasjonale mål for rovviltforvaltningen. Herunder skal regionen ha ansvar for å opprettholde en andel av bestanden med ynglinger for gaupe, jerv og bjørn, og forvalte disse ut fra hensynet til nasjonale mål. Den nærmere ønskede geografiske fordeling av faste ynglende bestander fastlegges av rovviltnemnden innenfor rammen av de nasjonale mål for regionen som er gjengitt nedenfor. Streifdyr kan forekomme av alle arter.

Gaupe: Det skal etableres og opprettholdes minst 10 årlige ynglinger av gaupe i regionen.

Jerv: Det skal etableres og opprettholdes minst 20 årlige ynglinger av jerv i regionen. Forvaltningen skal sikre sammenhengende reproduksjon og utbredelse i regionen.

Bjørn: Det skal etableres minst 4 årlige ynglinger av bjørn i regionen. Som etappemål fastsettes at 2 av disse ynglingene skal være etablert før 2008.

Ulv: Det skal ikke legges til rette for etablering av familiegupper eller revirmarkerende par av ulv i regionen. Forvaltningen skal likevel ta særlig hensyn til at individer som vandrer inn i området fra nord eller øst kan representere en særskilt verdi for den ynglende populasjonen i region 3 og i hele Sør-Skandinavia.

Kongeørn: Bestanden forutsettes opprettholdt minst på dagens nivå.

Tiltak og virkemidler

Forebyggende tiltak

I regionen vil forebyggende tiltak for å forhindre skader på bufe måtte iverksettes i stor skala, særlig i forhold til jerv, og dyrevernmessig forsvarlig beitebruk gjennomføres med utgangspunkt i at det kan oppstå risiko for rovviltangrep. Landbrukspolitiske og miljøvernpolitiske virkemidler må i større



Figur 6.16 Spor etter bjørn. Det skal etableres minst fire årlige ynglinger av bjørn i region 5.

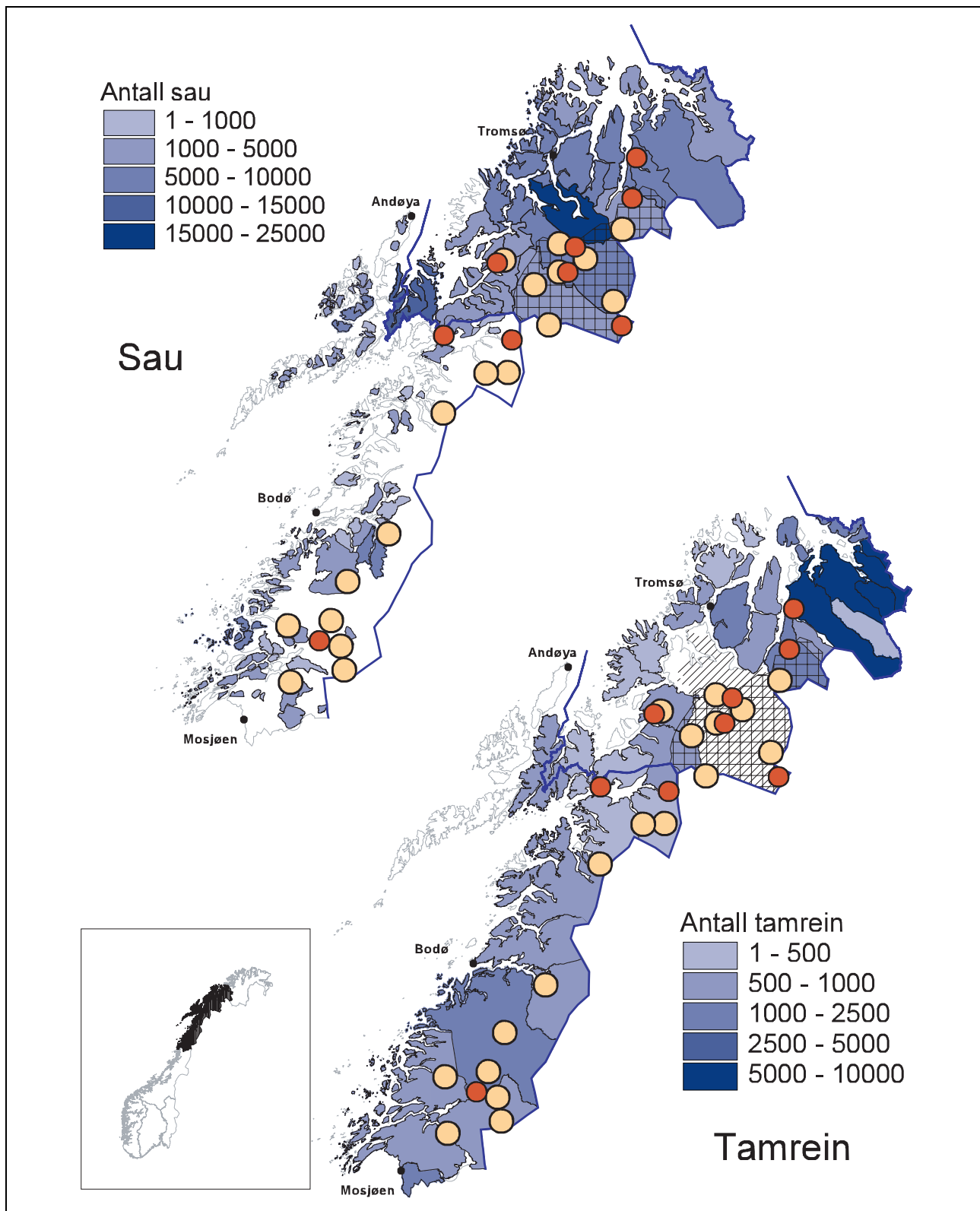
Foto: Rune Bjørnstad

grad innrettes mot å skille rovvilt og sau, blant annet gjennom bruk av fellesbeiter som har rovdyrsikre gjerder, og gjennom tidligere sankning av sau i skadeutsatte områder. Også i forhold til tamrein kan visse forebyggende tiltak være aktuelle.

Det eksisterende kjerneområdet for bjørn oppheves.

Fellingstiltak og jakt

Felling og jakt kan iverksettes som forebyggende tiltak mot skader. Lisensjakt og kvotejakt kan iverksettes for de av artene gaupe, jerv, bjørn og ulv som produserer et overskudd utover de fastsatte bestandsmål for regionen. Den årlige kvoten for betinget skadefelling av gaupe, jerv og bjørn, lisensjaktkvote for jerv og bjørn, samt kvote for gaupejakt fastsettes av rovviltnemnden på bakgrunn av de best tilgjengelige faglige vurderinger, under hensyn til at antall gjenværende ynglinger etter uttaket ikke skal være lavere enn det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Forvalt-



Figur 6.17 Dagens forekomst av rovdyr, sau og tamrein i region 5. Bare sau fra brukere som er medlem i ordningen «organisert beitebruk» er representert. Svart skravering på kartet over tamrein viser konvensjonsbeite for svensk rein. Rød sirkel viser dokumenterte familiegrupper av gaupe i 2003, gul sirkel viser dokumenterte jerveynglinger i 2003. Rutenettet i begge kart viser dagens kjerneområde for bjørn. Blå grenser viser fylker.

Kilde: NIJOS etter data fra «Organisert beitebruk», Reindriftsforvaltningen og Rovbasen.

ningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, som vil fastsette eventuell kvote for betinget skadefelling og kvote og område for lisensjakt i samråd med rovviltnemnden i regionen.

6.1.5.2.6 Region 6 – Finnmark

Bestandsmål og forvaltningsprinsipper

Forvaltningen i region 6 skal innrettes med sikte på å bidra til å oppfylle de nasjonale mål for rovviltforvaltningen. Herunder skal regionen ha ansvar for å opprettholde en andel av bestanden med ynglinger av bjørn, og forvalte disse ut fra hensynet til nasjonale mål. Den nærmere ønskede geografiske fordeling av faste ynglende bestander fastlegges av rovviltnemnden innenfor rammen av de nasjonale mål for regionen som er gjengitt nedenfor. Streifdyr kan forekomme av alle arter.

Gaupe: Det settes ikke nasjonale mål for yngling av gaupe i regionen.

Jerv: Det settes ikke nasjonale mål for yngling av jerv i regionen.

Bjørn: Det skal etableres minst 6 årlige ynglinger av bjørn i regionen.

Ulv: Det skal ikke legges til rette for etablering av familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv i regionen.

Kongeørn: Bestanden forutsettes opprettholdt minst på dagens nivå.

Tiltak og virkemidler

Forebyggende tiltak

I regionen vil behovet for forebyggende tiltak være begrenset. Det må likevel legges vekt på at tiltak som kan bidra til å redusere skade på tamrein i kalvingsområdene må prioriteres, dersom fellingstiltak og jakt ikke gir den nødvendige reduksjon i skader.

Det eksisterende kjerneområdet for bjørn oppheves.

Fellingstiltak og jakt

Felling og jakt kan iverksettes som forebyggende tiltak mot skader. Lisensjakt kan iverksettes for bjørn som produserer et overskudd utover det fastsatte bestandsmål for regionen. Den årlige kvoten for betinget skadefelling av bjørn samt kvoten for lisensjakt på bjørn fastsettes av rovviltnemnden på bakgrunn av de best tilgjengelige faglige vurderinger, under hensyn til at antall gjenværende ynglinger etter uttaket ikke skal være lavere enn det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Nemnden har i tillegg det overordnede ansvaret for å fastsette en årlig kvote for betinget skadefel-

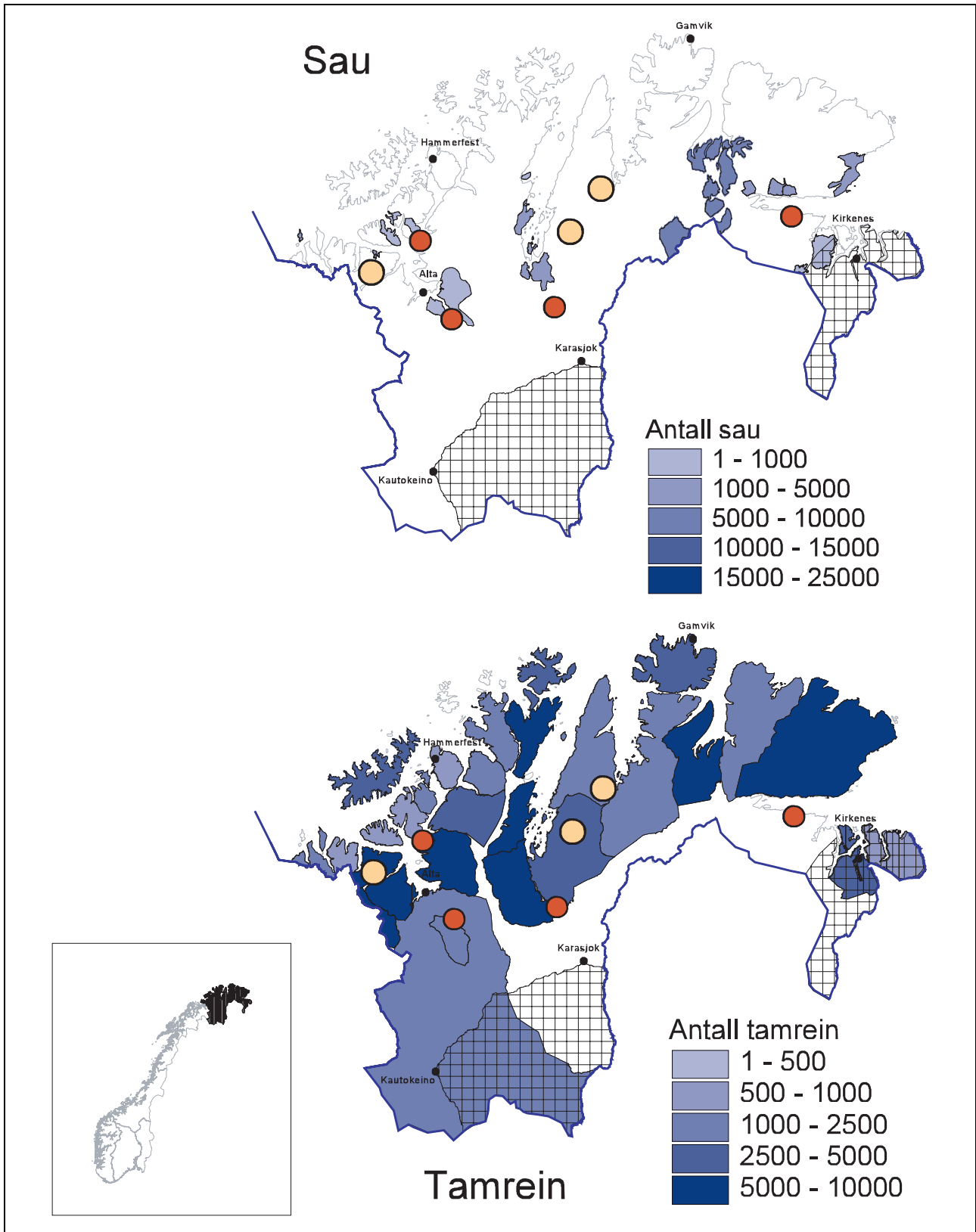
ling av gaupe og jerv. Nemnden skal også fastsette hoveddrammene for jakt på gaupe og lisensjakt på jerv i hele regionen. Forvaltningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, som vil fastsette eventuell kvote for betinget skadefelling og kvote og område for lisensjakt i samråd med rovviltnemnden i regionen.

6.1.6 Nasjonale mål for de enkelte rovviltarter

De nasjonale mål for de enkelte arter følger av en oppsummering av de nasjonalt fastsatte målene for de 6 regionene, jf. tabell 6.8. Regjeringen mener at disse nasjonale målene til sammen oppfyller de ambisjoner og forpliktelser Norge bør ha i rovviltpolitikken. Det er da lagt vekt på Stortingets forutsetninger om at hovedlinjene i rovviltpolitikken ligger fast. Regjeringen viser også til at et stort flertall i den norske befolkning i en rekke undersøkelser klart uttrykker et ønske om at Norge skal bevare bestander av rovvilt i Norge. Videre er det lagt vekt på de forpliktelser vi har påtatt oss gjennom å undertegne og ratifisere internasjonale avtaler, samt å integrere disse forpliktelsene i norsk lovgiving. Det er også lagt vekt på å frembringe et oppdatert faglig grunnlag når det gjelder vurderinger knyttet til rovviltbestandenes levedyktighet.

Regjeringen har utformet de nasjonale målene i forståelsen av at Norge deler rovviltbestander med naboland, og at det i første rekke er disse sammenhengende bestander som må legges til grunn når en skal vurdere de ulike bestandenes levedyktighet på lang sikt. Norge skiller seg fra Sverige ved at vi har en omfattende beiting med frittgående sau i utmark. Dette er en viktig grunn til at Norge ikke kan ha de samme mål som Sverige for de ulike rovviltartene, jf. tabell 6.8. Gjennom de foreslåtte mål vil imidlertid Norge ta sin del av ansvaret for å sikre denne viktige del av vår naturarv og vårt biologiske mangfold for fremtiden.

Fordelingen av de nasjonale bestandsmålene på de enkelte regioner er et resultat av grundige vurderinger knyttet til dagens utbredelse, hvor det fremover i tid vil finnes gode leveområder for de ulike artene, og til de konfliktene de ulike artene kan skape. Det er i denne sammenheng lagt stor vekt på hensynet til å sikre sammenhengende rovviltbestander på tvers av regiongrenser og landegrenser, ettersom dette gir en større robusthet for overlevelse både på kort og lang sikt. Som en videreutvikling av tidligere hovedlinjer i rovviltpolitikken er det også lagt stor vekt på å unngå å etablere rovviltbestander i de områdene som har de største materielle konfliktene med sau- og tamreinnærin-



Figur 6.18 Dagens forekomst av rovdyr, sau og tamrein i region 6. Bare sau fra brukere som er medlem i ordningen «organisert beitebruk» er representert. Hvite områder på kartet for tamrein er kun vinterbeiter. Dette gjelder også indre deler av Kautokeino kommune. Rød sirkel viser dokumenterte familiegrupper av gaupe i 2003, gul sirkel viser dokumenterte jerveynglinger i 2003. Rutenettet i begge kart viser dagens kjerneområder for bjørn.

Kilde: NIJOS etter data fra «Organisert beitebruk», Reindrifftsforvaltningen og Rovbasen.

Tabell 6.8 Forslag til nasjonale bestandsmål for Norge. Alle mål er oppgitt som antall årlige ynglinger, unntatt for kongeørn der tallet gjelder antall årlige hekkende par.

Art	Bestand i Norge i 2003	Mål for Norge	Mål for Sverige	% av Skandinavisk bestand i Norge
Gaupe	45	65	300	18
Jerv	47	42	90 ²	32
Bjørn	3–6	20 ¹	100	17
Ulv	2–3 (5–6 dersom også grensebestand regnes med)	Noen årlige ynglinger	20 ²	
Kongeørn	850–1200	850–1200	600	59–67

¹ Innenfor denne målsettingen legges det opp til et etappemål frem til 2008 for regionene 3, 4 og 5.

² Angir «etappemål» for Sverige. Når dette målet er nådd, skal det gjøres en grundig evaluering før bestanden eventuelt tillates å vokse videre mot høyere bestandsmål på lengre sikt. De øvrige svenske målene angir minimumsnivåer, det vil si at bestanden kan tillates å vokse utover dette nivå dersom konfliktene ikke blir for store.

gene. Dette vises særlig tydelig i de mål og retningslinjer som er nedfelt for region 1 (sau) og region 6 (tamrein). Jaktinteresser og forholdet til lokalsamfunn er også vektlagt.

6.2 Bestandsovervåking

De store rovdyrartene er fåtallige. Samtidig er konfliktene knyttet til forvaltningen av artene høy, noe som ofte gjør beskatning av bestandene nødvendig. Denne situasjonen betinger presise overvåkingsdata og gode bestandsoversikter.

Bestandsestimater kan være kilde til konflikt fordi det kan oppstå uenighet mellom berørte parter på den ene siden og forvaltning og forskning på den andre. Departementet mener at god kvalitet på overvåkingen og økt lokal medvirkning er den beste måten å redusere konfliktnivået på.

Norge har i dag et av verdens beste overvåkingsprogrammer for store rovdyr (jf. kapittel 3.1.2). Overvåkingen av rovviltartene er ressurskrevende, og er i stor grad basert på intensivt arbeid i felt. Innsamlede data må evalueres, sammenstilles, presenteres og gjøres tilgjengelig for allmennheten. Samtidig skjer det en løpende metodeutvikling, og det har siden forrige rovviltmelding i 1997 vært satset betydelig på metodeutvikling i overvåkingssammenheng. Eksempel på dette er utvikling av DNA-teknikker i overvåkingen, som gjøres i tett samarbeid med våre naboland.

De siste årene er det benyttet i størrelsesorden 5–6 mill. kr. til overvåking gjennom det nasjonale overvåkingsprogrammet for store rovdyr. Som en konsekvens av de foreslåtte endringer i erstatningssystemet for husdyr og tamrein tatt av rovvilt (se kapittel 6.7) er det fremover behov for mer pre-

sis og systematisk innsamling av kunnskap også om utbredelsen av kongeørn. Det legges derfor opp til at kongeørn blir en del av det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt.

Med bakgrunn i behovet for stor presisjon og økt lokal medvirkning i overvåkingen fremover mener departementet at det er nødvendig å ha en årlig intensiv overvåkingsinnsats i forhold til rovvilt. Videre vurderes det som nødvendig å videreutvikle og forbedre eksisterende metoder, samtidig som nye metoder kan utvikles og utprøves. DNA-analyser vurderes å ha et stort potensiale som et supplement til dagens konvensjonelle metoder, og departementet anser det som nødvendig at slike metoder gradvis implementeres i det nasjonale overvåkingsprogrammet. Det legges samtidig opp til at dyreeiere og andre lokale aktører mer direkte skal kunne medvirke i dagens bestandsovervåkingssystem for store rovvilt. Departementet ønsker blant annet å videreutvikle dagens praksis fra Nord-Norge med en belønning for tips som fører til at det kan dokumenteres ynglende rovvilt.

Det legges opp til at hovedansvaret for innsamlingsmetodikk og tolkning/systematisering av data legges til forskningsmiljøene, i tråd med dagens praksis.

De årlige resultater fra det nasjonale bestandsovervåkingsprogrammet skal danne grunnlaget for rovviltnemndens beslutninger om det kan gjennomføres lisensjakt eller kvotejakt det aktuelle år, og om størrelsen på kvoten for slik jakt og for betinget skadefelling i regionen. Det forutsettes derfor at rapporteringen fra dette programmet fremover skjer på en slik måte at nemndene får et godt tilrettelagt beslutningsgrunnlag, herunder også faglige vurderinger knyttet til for eksempel sporingsforhold og

kvalitet på registreringene det enkelte år, samt forventede tilvekstrater og dødelighet utenom jakt.

For å bidra til en kvalitetssikring av både metoder og resultater av bestandsovervåkingsprogrammet ønsker departementet å nedsette et *fagråd* med eksperter på internasjonalt nivå som kan gi råd til forvaltningen om metodeutvikling og implementering i forvaltningen, estimering av bestandenes størrelse, levedyktighet m.v. Dette vil være viktig for tilliten til programmets resultater fra alle aktører. Et slikt fagråd vil også være et viktig bidrag til å redusere datakonflikter knyttet til spørsmål rundt de nasjonalt fastsatte bestandsmål for forvaltningsregionene.

6.3 Endringer i fellingsregimene

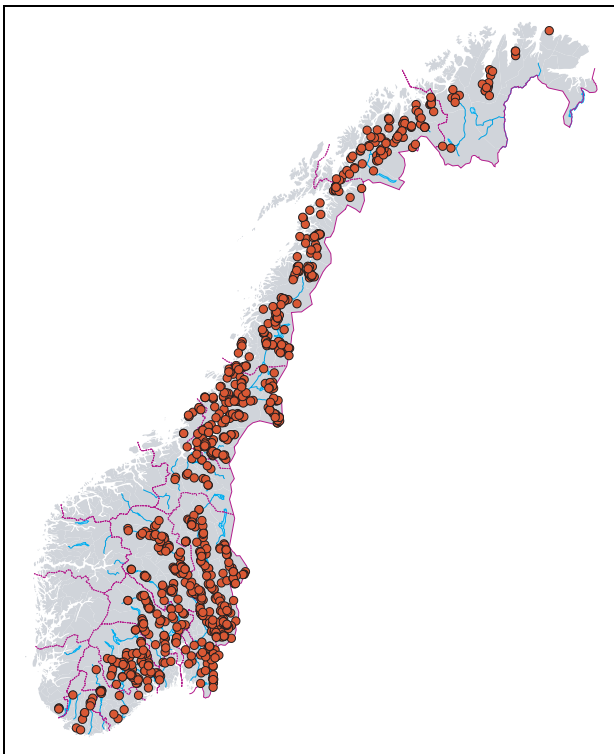
Felling av rovvilt er et viktig virkemiddel i arbeidet med å balansere de ulike interessene. I tabell 3.2 i kapittel 3.2.3 er det gitt en oversikt over felling av rovvilt de siste 10 årene. I figur 6.19–6.22 er felt gaupe, jerv, bjørn og ulv fra 1990 og frem til i dag kartfestet. Av figurene går det frem at enkelte områder i denne perioden har hatt betydelig tettere bestander av rovvilt enn andre.

Kravene til presisjon i forvaltningen, og dermed også kravene til presis felling, øker når bestanden

av en art reduseres i antall. Når presisjonskravet er høyt, reduseres også mulighetene for å involvere mange jegere i beskatningen, og adgangen til å nytte generelle beskatningsformer som lisensjakt og kvotejakt begrenses.

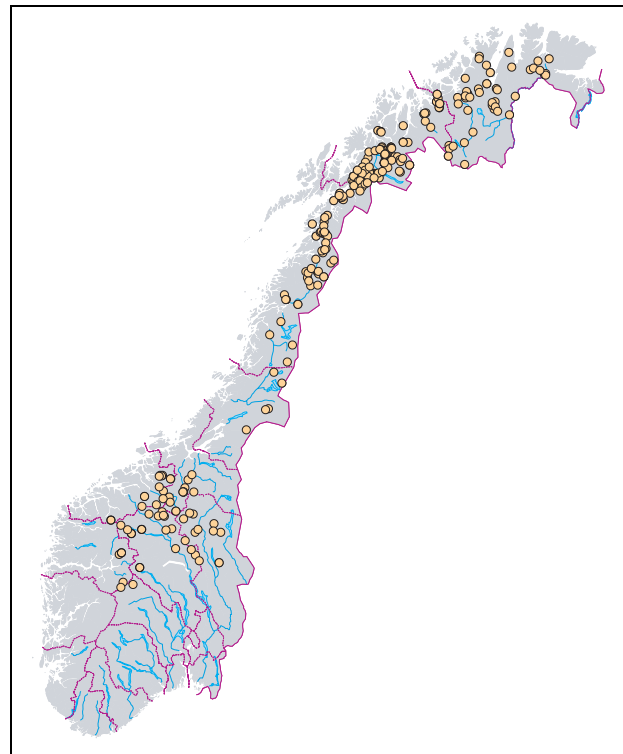
6.3.1 Jaktformer som sikrer bred deltagelse av lokale jegere

Erfaring viser at det er ønskelig å tilrettelegge fellingsregimene på en slik måte at fellingen i størst mulig grad kan utøves av lokalkjente og lokalt tilknyttede jegere. Økt lokal deltagelse i rovviltforvaltningen vil etter departementets vurdering gi den største skadeforebyggende og konfliktreduserende effekt. Departementet legger derfor opp til en økt vektlegging av lisensjakt og kvotejakt som fremtidige beskatningsformer på rovvilt. Innenfor rammen av norsk lovverk og hensynet til Bernkonvensjonens bestemmelser vil dette innebære at felling av bjørn, jerv og ulv kan foregå som lisensjakt, mens jakt på gaupe kan organiseres både som ordinær kvotejakt eller som en lisensjakt. For kongeørn mener departementet at det ikke er ønskelig med endringer i forhold til dagens mulighet til å utløse skadefelling på bestemte individer i regi av fylkesmannen.



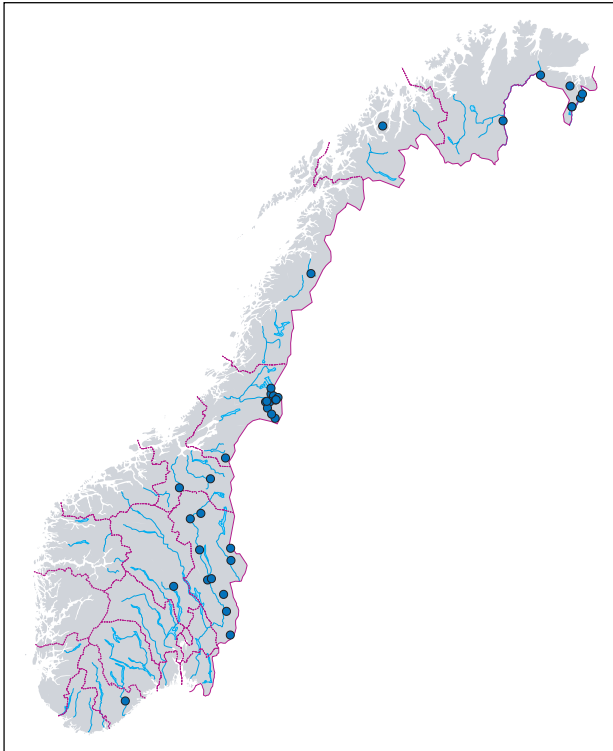
Figur 6.19 Avgang av gaupe i perioden 1. januar 1992 til 1. oktober 2003.

Kilde: Rovbasen



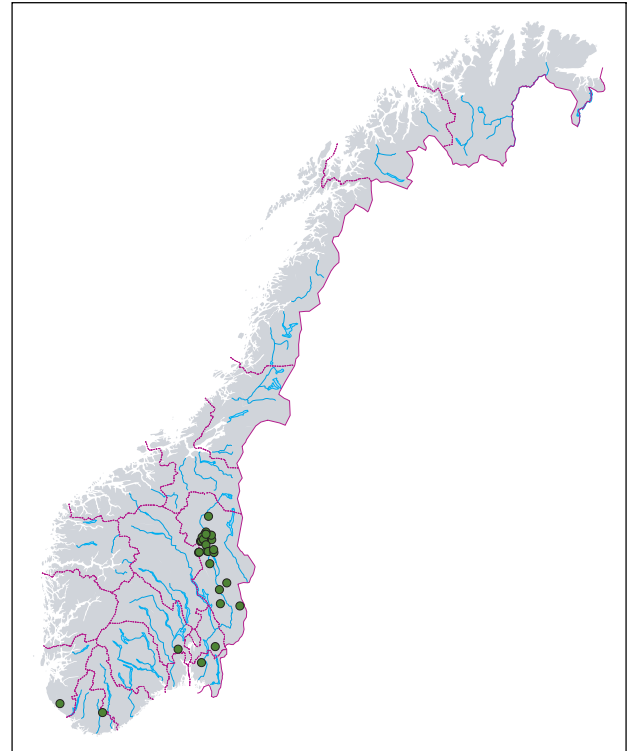
Figur 6.20 Avgang av jerv i perioden 1. januar 1992 til 1. oktober 2003.

Kilde: Rovbasen



Figur 6.21 Avgang av bjørn i perioden 1. januar 1992 til 1. oktober 2003.

Kilde: Rovbasen



Figur 6.22 Avgang av ulv i perioden 1. januar 1992 til 1. oktober 2003.

Kilde: Rovbasen

Departementet mener at kvotejakt eller lisensjakt på gaupe, jerv, bjørn og ulv innenfor rammen av de nasjonale målene for minimum antall ynglinger i den enkelte region vil sikre den nødvendige kontroll med bestandene både nasjonalt og regionalt, samtidig som disse jaktformene ivaretar hensynet til at lokale jegere i størst mulig grad kan delta i forvaltningen av rovviltbestandene.

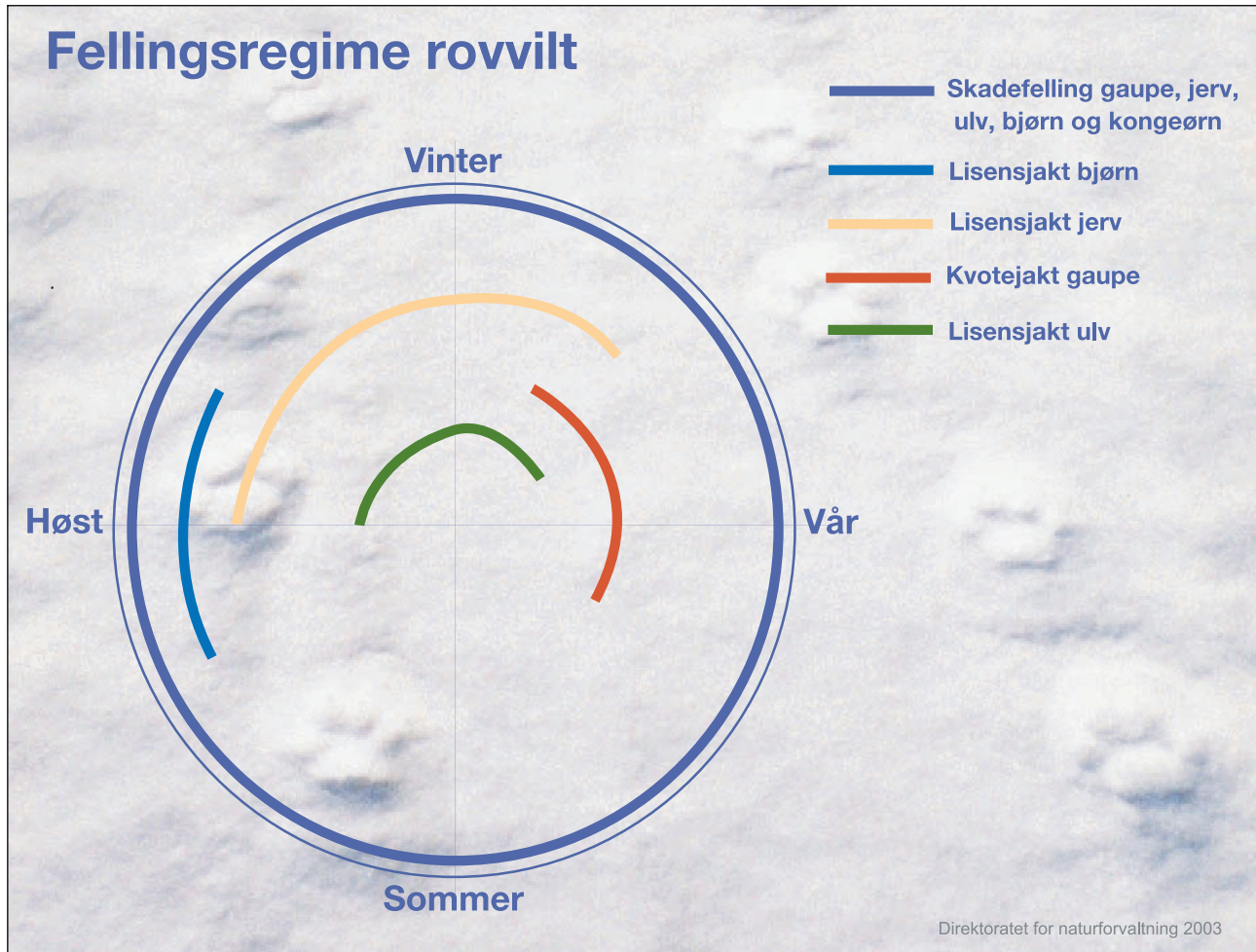
Det er i dag etablerte ordninger for lisensjakt på jerv og kvotejakt på gaupe. Direktoratet for naturforvaltning har også gjennomført en høring om lisensjakt på ulv. Med bakgrunn i de erfaringer som er vunnet med gjeldende fellingsregimer for jerv og gaupe, samt høringen på lisensjakt på ulv, vil departementet legge opp til at disse jaktformene videreføres for jerv og gaupe, og etableres for ulv og bjørn. Departementet vil sørge for at det fastsettes generelle forskrifter om lisensjakt, der rolle og ansvarsdeling mellom forvaltningsorganene klarlegges. Det legges opp til at felling gjennom lisensjakt eller kvotejakt gjennomføres med virkemidler og rammevilkår som er mest mulig i tråd med prinsippene for annen ordinær jakt i Norge. Når slike generelle forskrifter er fastsatt for gaupe, jerv og bjørn, vil de regionale rovviltnemndene kunne fastsette kvoter og jaktområder for disse artene innenfor den respektive region. En igang-

setting av slike jaktformer forutsetter imidlertid at de nasjonale bestandsmål for regionen er nådd, og at bestandene dermed kan høstes gjennom slik jakt. Om bestanden i en gitt region er under de fastsatte mål, kan det derfor ikke iverksettes lisens- eller kvotejakt.

Forvaltningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, som vil fastsette eventuell kvote for betinget skadefelling og kvote og område for lisensjakt i samråd med rovviltnemnden i regionen.

6.3.2 Skadefelling

Etablering av gode ordninger for lisensjakt og kvotejakt vil trolig redusere behovet for ordinære enkeltvise skadefellingstillatelser. Slike tillatelser til skadefelling blir normalt gitt til en berørt part eller en kommune som søker om dette, og forsøk på felling gjennomføres normalt av et lokalt fellingslag oppnevnt av kommunen. Selv om behovet forventes å bli redusert ved en mer bestandsrettet forvaltning og gode ordninger for lisensjakt og kvotejakt, må skadefelling som virkemiddel fortsatt være tilgjengelig for å kunne hindre utvikling av en alvorlig skadesituasjon. Departementet vil i hovedsak videreføre de ordninger som er etablert på



Figur 6.23 Oversikt over hovedprinsipper for felling av rovsvilt gjennom en årsyklus.

dette området. Dette innebærer at berørte brukere kan henvende seg til fylkesmannen ved særlige behov, og at fellingstillatelse kan gis etter en faglig vurdering basert på kriteriene i viltloven med forskrifter. Slike tillatelser kan også gis i den periode det utøves lisensjakt eller kvotejakt. Det legges opp til at rovsviltnemnden i vedkommende region fastsetter en kvote for betingede skadefellingstillatelser på henholdsvis gaupe, jerv og bjørn. Fylkesmannen kan innenfor denne kvoten iverksette skadefelling. Det legges videre opp til at fylkesmannen kan delegere hele eller deler av en slik betinget skadefellingskvote videre til de mest berørte kommuner.

En forutsetning for at en rovsviltnemnd kan fatte et vedtak om betinget skadefellingskvote er at bestanden ikke forvaltes til et nivå lavere enn det nasjonalt fastsatte målet for regionen etter at skadefelling er gjennomført. I slike tilfeller er det bare Direktoratet for naturforvaltning som kan fatte vedtak om skadefelling eller gi en betinget skadefellingskvote til rovsviltnemndene/fylkesmennene.

Direktoratet for naturforvaltning skal fortsatt fastsette kvote for betingede skadefellingstillatelser for ulv.

6.3.3 Særlige fellingsoppdrag

Lisensjakt, kvotejakt og skadefelling vil fremover være de viktigste virkemidlene i bestandsforvaltningen. Erfaring viser likevel at det unntaksvis oppstår situasjoner der disse virkemidler ikke er egnet, eller ikke er tilstrekkelige til å oppnå prioriterte forvaltningsmål. Eksempler på slike situasjoner kan være felling av jerv i yngletiden, felling av spesifikke dyr i familiegrupper av ulv, felling av skadet bjørn, hiuttak av jerv og ulv m.v. Departementet mener at denne type fellinger fortsatt bør håndteres under en streng offentlig kontroll. Departementet ser det som naturlig at lokale jegere kan involveres i slike oppdrag, men mener at ansvaret for denne type saker som i dag bør ligge hos Direktoratet for naturforvaltning. Ansvaret for gjennomføring legges til særskilt kompetent

personell i regi av offentlig forvaltningsmyndighet. Departementet vil derfor videreføre det statlige fellingslaget i regi av Statens naturoppsyn (SNO), slik at disse også fremover blir sentrale aktører ved særlig vanskelige fellingsoppdrag.

6.3.4 Kompensasjon til lokale fellingslag

Ved særlig vanskelige fellingsoppdrag som gjennomføres av SNO (jf. kapittel 6.3.3 foran) dekker SNO sine egne kostnader. Dette vil også omfatte kostnader til eventuelle lokale jegere som leies inn for å delta i slik felling. Tilsvarende kan SNO yte bistand til lokale fellingslag under ledelse av andre. I slike tilfelle vil SNO dekke sine egne kostnader for den periode de yter bistand.

Direktoratet for naturforvaltning har gitt adgang til at midler til administrasjon og organisering av fellingslag ved førstegangs iverksetting av fellingstillatelser på jerv, bjørn og ulv kan belastes den fylkesvise bevilgningen til forebyggende tiltak. På denne måten kan lokale fellingslag søke om dekning for direkte kostnader ved oppdraget. Det har likevel ikke vært anledning til å benytte bevilgningen til lønnskostnader i tilknytning til lokalt

organiserte jegere i forbindelse med iverksetting av fellingstillatelser, hvilket er i tråd med votering om dette i Stortinget i forbindelse med rovviltmeldingen fra 1997.

Departementet vil videreføre disse ordningene. Dette vil innebære at Direktoratet for naturforvaltning i samråd med rovviltnemnden i vedkommende region årlig vurderer hvilket beløp som kan avsettes til iverksetting av fellingsforsøk i lokal regi. Også gaupe bør omfattes av denne ordningen.

6.4 Andre organer for medvirkning i forvaltningen

6.4.1 Kontaktutvalg for rovviltforvaltning

Erfaringene som siden 1997 har vært høstet med et sentralt rovviltutvalg har vært positive. Med utgangspunkt i disse erfaringene vil departementet opprette et nytt nasjonalt *Kontaktutvalg for rovviltforvaltning*. Når dette utvalget er etablert nedlegges Sentralt rovviltutvalg (SRU). Det legges vekt på utvalgets funksjon som kontaktforum både mellom ulike organisasjoner som arbeider med rovvilt, og i forhold til forvaltningsmyndighetene. Det tas



Figur 6.24 Jerv (*Gulo gulo*). Lokale fellingslag kan søke om dekning av direkte kostnader ved førstegangs iverksetting av fellingstillatelser.

Foto: Magnus Elander

sikte på å samle alle interessegrupper i et og samme utvalg. Videre foreslås det at ulike forskningsmiljøer etter behov deltar i utvalget blant annet for å sikre en mest mulig objektiv vurdering av sentrale spørsmål som forvaltningsstrategier, estimering av bestandenes størrelse, levedyktighet, utvikling av metoder i rovviltforvaltningen m.v. Det foreslås følgende mandat:

- *Utvalget skal være en møteplass for alle berørte aktører i rovviltpolitikken på sentralt nivå.*
- *Utvalget skal gi råd til miljø- og landbruksmyndighetene om løpende prioriteringer i rovviltforvaltningen med utgangspunkt i vedtatt politikk.*

For å sikre en god balanse i utvalget i forhold til de ulike konfliktene i rovviltforvaltningen foreslås følgende sammensetning:

- Reindriftsnæringen (Norske Reindriftsamers landsforbund (NRL), Sametinget)
- Landbruksnæringen (Norges Bondelag (NB), Norsk bonde- og småbrukarlag (NBSL), Norsk Sau- og geitagslag (NSG))
- Naturvernorganisasjoner (Norges Naturvernforbund (NNV), WWF-Norge, Foreningen Våre rovdyr (FVR))
- Lokalbefolkning (Kommunenes Sentralforbund (KS), Utmarkskommunenes Sammenlutning (USS))
- Jegerinteresser og naturbrukere (Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF), Den norske Turistforening (DNT))
- Jaktrettshavere (Norges Skogeierforbund (NSF), NORSKOG)

Det bør normalt avholdes et til to møter i utvalget pr. år. Det foreslås at ledelsen av utvalget velges blant medlemmene for et år av gangen. Av praktiske grunner vil departementet videreføre dagens praksis med et sekretariat lagt til Direktoratet for naturforvaltning. Som observatører i utvalget foreslås Miljøverndepartementet m/underliggende etat (Direktoratet for naturforvaltning), og Landbruksdepartementet m/underliggende etater (Statens landbruksforvaltning, Mattilsynet og Reindriftsforvaltningen).

6.4.2 Avvikling av fylkesvise partssammensatte rovviltutvalg

Departementet mener at opprettelsen av regionale rovviltnemnder i de seks regionene vil overflødiggjøre dagens fylkesvise rovviltutvalg. Det tas derfor sikte på å avvikle de fylkesvise rovviltutvalgene fra 1. april 2005.

6.4.3 Avvikling av jervnemnder og gaupenemnder

De nye regionale rovviltnemndene vil overta alle funksjoner som dagens jervnemnder og gaupenemnder har. Departementet vil derfor avvikle dagens jervnemnder og gaupenemnder fra 1. april 2005.

6.5 Kulturlandskap, beiting, biologisk mangfold og rovvilt

I arbeidet med utvikling av regionale forvaltningsplaner for rovvilt bør bruk av eksisterende og ny kartfestet informasjon om spesielt verdifulle områder og forekomster for biologisk mangfold benyttes. I noen tilfeller kan driftsomlegginger fra sau til storfe eller geit eller flytting av beitedyr til egnede områder kombineres for å bidra til reduserte tap samtidig som det oppnås ønsket beitepåvirkning. En slik målretting av den samlede innsatsen vil både kunne ivareta viktig kulturlandskap og biologisk mangfold i jordbrukslandskapet, samtidig som husdyrtapene reduseres.

6.6 Dyrehold og dyrevelferd

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Om dyrehold og dyrevelferd* valgte næringskomiteen ikke å drøfte og ta stilling til forhold vedrørende saueholdet som gjelder sau på utmarksbeite og konflikten med rovvilt. I Innst. S. nr. 226 (2002–2003) uttalte komiteen:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig folkeparti, vil likevel på bakgrunn av de reaksjoner som er fremkommet i høringene og at det er vanskelig å se helheten i rovviltpolitikken, foreslå at spørsmål knyttet til rovviltforvaltning og beitedyr blir sett i sammenheng og at alle forhold under dette saksfeltet blir behandlet i forbindelse med den bebudede rovviltmeldingen, som er varslet av regjeringen Bondevik i løpet av høsten 2003».

En samlet komité presiserer imidlertid at dyrevelferd må være et viktig element i rovviltforvaltningen.

I forbindelse med utarbeidingen av dyrevelferdsmeldingen ønsket landbruksorganisasjonene at drøftingen av de problemene som oppstår mellom fredet rovvilt og sau på beite ble utsatt til behandlingen av rovviltmeldingen og drøftet samlet i den sammenheng.

En viktig del av dyrevelferdsmeldingen ble derfor ikke drøftet av Stortinget, og de forslag til tiltak som ble foreslått i denne del av meldingen ble det ikke tatt standpunkt til. Dette gjelder blant annet forslaget om at det i områder med store konflikter grunnet rovvilt bør søkes løsninger som i større grad enn dagens tilpasninger fjerner muligheten for direkte kontakt mellom husdyr på utmarksbeite og rovvilt. Dette vil gjelde områder der skadeomfanget er for stort til at det er etisk akseptabelt å ha frittgående husdyr på utmarksbeite uten at det settes inn tilstrekkelige forebyggende tiltak som kan fjerne muligheten for kontakt mellom husdyr og rovdyr.

Bruk av utmarksbeiter til sau er en viktig ressurs i norsk husdyrbruk med lange tradisjoner og over lang tid i områder uten rovvilt. De positive sidene ved bruk av utmarksbeiter i saueholdet må imidlertid sees i sammenheng med et relativt stort tap av beitedyr av forskjellige årsaker, et tap som over det siste tiåret har økt vesentlig i de mest rovviltutsatte områdene. Å finne balansen mellom de positive sidene ved beitebruken og hva som kan aksepteres av tap og lidelse er viktig. Det vil un-

sett gå en grense for hvor omfattende lidelse som kan forsvares ut fra fordelene knyttet til beitebruken. En etisk og dyrevelferdsmessig akseptabel beitebruk må være målsettingen for et framtidig sauehold i vårt land, og bli et resultatet av en samlet og helhetlig drøfting av problemstillingene slik de kommer fram både i dyrevelferdsmeldingen og i denne stortingsmeldingen.

6.7 Næringsrettede virkemidler i områder med rovvilt

6.7.1 Virkemidler rettet mot husdyr

I dette kapitlet er det lagt hovedvekt på saueholdet, siden det i dag er saueholdet som har tilnærmet alle tap av husdyr grunnet rovvilt.

Regjeringen ønsker å stimulere til faktiske tilpasninger i saueholdet som klarere enn i dag skiller rovvilt og beitedyr i tid og rom. Dette vil også være viktig for å redusere de dyrevelferdsmessige konsekvensene av dagens samlede virkemiddelapparat.



Figur 6.25 Merking av jerv i Troms utført av Norsk institutt for naturforskning. Datachip settes i øret. Bestandsovervåking er viktig for å kunne bygge opp et godt virkemiddelapparat.

Foto: Tom Schandy/NN/Samfoto

Regjeringen vil derfor legge til rette for et mer samordnet virkemiddelapparat rettet mot sau i regioner der det er ønskelig å forvalte faste bestander av rovvilt. Det samlede virkemiddelapparatet skal i større grad enn i dag gjøre det lønnsomt for den enkelte driftsenhet å tilpasse seg slik at tap og skader grunnet rovvilt reduseres mest mulig. Samtidig skal virkemiddelapparatet bidra til å motvirke nyetablering, utvidelse eller videreføring av driftsformer i regioner med faste forekomster av rovvilt som årlig representerer store tap grunnet rovvilt. Dette er motivert både ut fra dyrevelferdshensyn og ut fra ønsket om å bidra til å dempe tap og konflikter.

Regjeringen vil legge følgende hovedkriterier til grunn for et samordnet virkemiddelapparat innrettet mot sauehold:

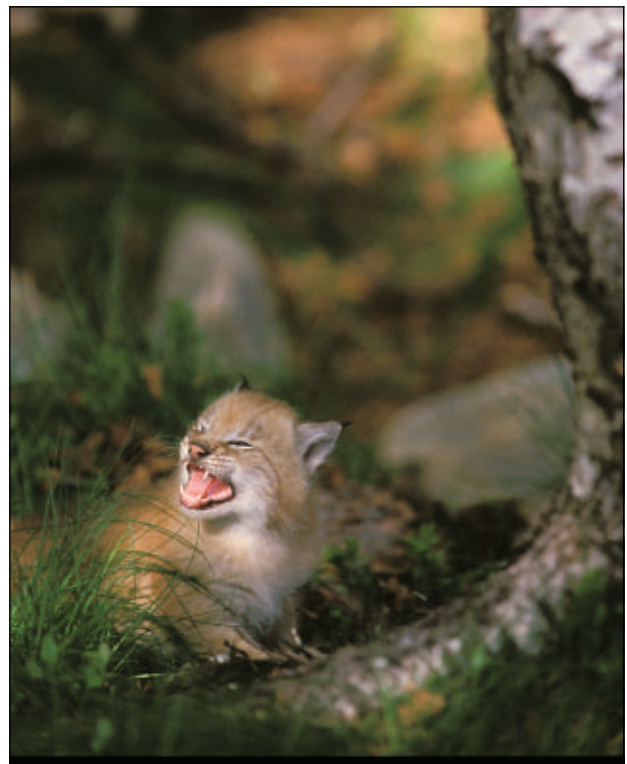
- Dagens ordning med full erstatning for alle dokumenterte rovvilttap skal videreføres. Erstatningen skal som i dag dekke både tap av dyr og følgekostnader.
- Det skal utbetales en erstatning på dagens nivå også for tap og skader på sau grunnet rovvilt som ikke kan dokumenteres. Denne erstatningen skal beregnes med utgangspunkt i risiko for rovviltangrep i et område.
- Virkemiddelapparatet skal bygge på viktige elementer i dagens *bestandsovervåkingsprogram* og *skadedokumentasjonssystem* i regi av Nasjonalt overvåkingsprogram og Statens naturoppsyn (SNO).
- Virkemiddelapparatet skal gi en klar økonomisk stimulans til å *forebygge tap* i saueholdet.
- Virkemiddelapparatet skal gi en klar økonomisk stimulans til *utvidet tilsyn* med dyr som beiter fritt i utmark gjennom hele beiteperioden. Dette er viktig av dyrevelferdsgrunner, og vil være et viktig grunnlag for å iverksette effektive forebyggende tiltak mot rovviltskader.
- Virkemiddelapparatet skal samlet sett stimulere til at driftsenheter med store årlige tap av sau gis klare økonomiske insentiver til å foreta nødvendige driftstilpasninger.
- Virkemiddelapparatet skal ha en nødvendig sikkerhet for at det ikke oppstår urimelige situasjoner for den enkelte driftsenhet ved en overgang til nytt system.
- Virkemiddelapparatet skal baseres på mindre skjønn enn dagens samlede virkemidler.

Det samlede virkemiddelapparatet skal være operativt fra beitesesongen 2005.

6.7.1.1 Nærmere om endringer i erstatningsordningen for bufe

Regjeringen mener at dagens erstatningsordning for bufe i for liten grad gir nødvendige insentiver til skadeforebygging og nødvendige driftstilpasninger i områder med faste bestander av rovvilt. Ordningen er videre basert på en stor grad av skjønn knyttet til den delen av erstatningsutbetalingen som ikke er en dokumentert følge av rovvilt. I gjennomsnitt er bare ca. 10 prosent av samlet erstattet rovvilttap i saueholdet dokumentert ved undersøkelse av drepte eller skadde dyr (med stor variasjon mellom arter, der kongeørn, bjørn og særlig ulv har den klart høyeste dokumentasjonsandelen (opp til 35 %), mens jerv og gaupe har den laveste).

For ca. 90 prosent av de samlede erstatningene foreligger det en skjønnsmessig vurdering fra fylkesmannen som grunnlag for å fastsette erstatning. Dette skjønnnet er basert på tilgjengelige opplysninger om rovviltforekomst, dokumenterte skader i området i inneværende og tidligere år, kunnskap om driftsforhold, tapsmønster i besetningen m.v. For å bidra til økte økonomiske insentiver til å forebygge tap og skader grunnet rovvilt,



Figur 6.26 Gaupe (Lynx lynx). Det foreslås endringer i erstatningsordningen for husdyr som blir tatt av rovvilt.

Foto: Staffan Widstrand/NATURBILD

for å sikre et mer objektivt og forutsigbart erstatningssystem og for å redusere skjønnsrommet i dagens ordning vil regjeringen videreføre hovedintensjonene i dagens erstatningsordning gjennom følgende to elementer:

- Fortsatt full erstatning for dokumenterte tap og skader med utgangspunkt i dagens system med skadedokumentasjon i regi av Statens naturoppsyn (SNO).
- Erstatning for risiko for rovviltangrep basert på dokumentert forekomst av rovvilt i et gitt område.

En slik samlet ordning vil fortsatt innebære en lovfestet rett til full økonomisk erstatning for tap grunnet rovvilt på linje med dagens erstatningsordning. En viktig målsetting med innretningen er at det skal være privatøkonomisk lønnsomt å sette i verk tapsreduserende tiltak. Den dyreeier som over år har de laveste tapene vil oppleve ordningen som mest økonomisk lønnsom. Ordningen vil i større grad enn i dag plassere ansvaret for å iverksette nødvendige driftstilpasninger hos den enkelte dyreeier og det enkelte beitelag. Det er fylkesmennene som i dag har ansvar for å behandle søknader om erstatning ved rovvilttap. Departementet legger til grunn at fylkesmennene også fremover vil få ansvaret for utbetaling av erstatninger for dokumenterte tap etter den nye ordningen.

Departementet vil utforme en ordning med utbetaling av erstatning for rovviltisiko pr. dyr direkte til den enkelte driftsenhet. Departementet mener at denne endringen kan gjennomføres innenfor rammene av dagens § 12 i viltloven. Innenfor de områder som er aktuelle for betaling for rovviltisiko, kan tapene til rovvilt variere en god del mellom de enkelte besetninger. Der slike tap kan dokumenteres, vil disse bli erstattet som i dagens system. Der det er tilfeldigheter som fører til at enkelte dyreeiere rammes særlig hardt av et rovviltangrep, forutsettes det at dette blir fanget opp av ordningen med full erstatning for dokumenterte tap på samme måte som i dagens system. Dette krever at dyreeier har en nødvendig kontroll og tilsyn med dyr på beite.

For å stimulere til økt forebygging og økt tilsyn mener regjeringen at kravet til dokumentasjon som en hovedregel skal være et absolutt krav. I forskriften som regulerer erstatningsutbetalingen må det imidlertid tas inn en bestemmelse om at kravet til dokumentasjon kan fravikes i særlige tilfeller. Dette bør gjelde ved store tap når det er overveiende sannsynlig at rovvilt er tapsårsaken og der dyreeier ikke kunne ha bidratt til en bedre dokumentasjon.

Det vil være nødvendig å gå gjennom dagens rutiner og praksis i skadedokumentasjonsarbeidet for å sikre dyreeiers rettigheter under ulike konkrete og dokumenterbare skadesituasjoner i forhold til en ny erstatningsordning.

Når ordningen med en risikoerstatning er etablert, er det ønskelig at en del elementer ligger fast fra år til år. Det er derfor grunn til å forvente at ordningen gradvis blir mindre administrativt krevende enn dagens ordning. Dette fordi dagens skjønsmessige vurderinger krever et betydelig administrativt apparat i de mest skadeutsatte fylkene.

Nytt erstatningssystem krever et faglig solid og godt oppdatert bestandsovervåkingsprogram. Et system med betaling for rovviltforekomst skal ta utgangspunkt i tre forhold:

- Verdien av søyer og lam.
- Hvor mange søyer og lam det kan forventes at respektive rovviltart dreper på ett år.
- Det merarbeidet som angrep fra respektive rovviltart medfører for dyreeier.

Verdien pr. dyr (søye og lam) kan beregnes som i nåværende erstatningsordning. Som i dagens system bør merarbeidet med rovviltskade (følgekostnader) være en del av erstatningssatsen. Videre er det behov for å dele den enkelte rovviltregion inn i områder som medfører ulik risiko for rovviltangrep.

Departementet mener det bør innføres et bortfall av erstatning for dokumenterte tap dersom sankning fra utmark ikke er foretatt innen en nærmere fastsatt dato etter at beiting er opphørt sent på høsten. En siste dato for innsanking fra utmark vil kunne variere fra område til område. Det vil dermed være hensiktsmessig at rovviltneimnden i vedkommende region, for eksempel i samråd med berørte fylkesmenn og/eller kommunene, fastsetter en siste frist for når sankning må være gjennomført i ulike deler av regionen, og følgelig en siste dato for når det kan kreves erstatning for dokumenterte rovviltskader på utmarksbeite. Denne dato skal fastsettes på en slik måte at det etter ordinær sankedato skal være tilstrekkelig tid til ettersanking.

Departementet mener videre at det bør presiseres nærmere at erstatningsordningen uansett skal avgrenses til beitesesongen. Det er i dag et krav i regelverket at dyreeier «*har gjort det som med rimelighet kan forventes for å avverge eller redusere tap*». Departementet mener at det med rimelighet bør kunne forventes at dyreeier selv tar ansvaret for sine dyr i vinterperioden da dyrene normalt ikke beiter ute. Tap grunnet rovvilt i perioden fra 1. november til 1. mai (perioden uten beitegras)

bør derfor ikke lenger dekkes av erstatningsordningen i noen del av landet, og vil være dyreeiers eget ansvar.

Det tas sikte på å utarbeide ny forskrift om erstatninger som skal gjøres gjeldende fra beitesesongen 2005.

6.7.1.2 Andre næringsrettede virkemidler i forhold til bufe

Departementet mener at dagens ordning med forebyggende tiltak til bufe i regioner med faste rovviltforekomster i sterkere grad bør målrettes mot *varige, langsiktige driftstilpasninger*. Dette i motsetning til dagens praksis, som i for mange tilfeller kun innebærer midlertidige justeringer av en driftsform i forbindelse med mer eller mindre akutte situasjoner. For å få dette til, mener departementet at det er viktig å se midlene til forebyggende tiltak (se kapittel 3.8) i sammenheng med øvrige landbrukspolitiske virkemidler, både årlige overføringer og investeringsmidler, som stimulerer til hold av bufe innenfor rammen av dyrevernmessige og miljømessige krav.

Det legges opp til at den nye småfeskiften etter dyrevernaven vil hjemle sanksjonsmuligheter overfor dyreeiere som har en driftsform som ikke er i samsvar med gjeldende krav til dyrevelferd og dyrevernaven både når det gjelder rovvilt og andre forhold. I tråd med dyrevelferdsmeldingen vil regjeringen også vurdere å differensiere direkte støtteordninger som tilskudd til dyr på utmarksbeite i forhold til beiting i områder med stor forekomst av rovvilt der beiting ikke er dyrevernmessig forsvarlig.

En målsetting med en slik økt samordning av virkemidlene er at de gjeldende nasjonale målene for forekomst av rovvilt i ulike regioner skal danne en rammebetingelse også for de næringsmessige tilpasningene og for næringsrettede virkemidler over jordbruksavtalen. Dette betyr blant annet at dagens BU-midler skal kunne benyttes til nødvendige driftsomlegginger grunnet rovvilt på linje med andre tilpasninger og investeringsbehov i landbruket, og at de nasjonale og regionale miljøprogram i landbrukspolitikken også kan innrettes mot å foreta nødvendige driftstilpasninger i de områder der rovvilt, som del av et biologisk mangfold, medfører årlige tap, konflikter og dyrelidelser.

Videre bør dagens ordning med investeringsstøtte innenfor ordningen «organisert beitebruk» samordnes med ordningen med forebyggende tiltak hos fylkesmannen.

Det legges opp til at midlene til forebyggende tiltak fordeles av Direktoratet for naturforvaltning

til de seks regionene i forhold til de samlede utfordringer de enkelte regionene har med rovvilt. Den enkelte regionale rovviltnemnd fordeler deretter midlene videre til den respektive fylkesmann i sin region med utgangspunkt i utfordringer knyttet til bufe, tamrein, lokalsamfunn m.v. og i henhold til den regionale forvaltningsplanen for rovvilt. Den respektive fylkesmann samordner deretter midlene med andre ordninger rettet mot næringsmessige driftstilpasninger i fylket (BU-midler, organisert beitebruk, regionalt miljøprogram m.v.) slik at midlene samlet bidrar til effektive driftstilpasninger for å redusere tap og skader grunnet rovvilt.

En konsekvens av disse forslagene er at dagens ordning med egne midler til næringsrettede omstillinger over Miljøverndepartementets budsjett avvikes fra 1. januar 2005. Dagens spesielle vilkår knyttet til rovvilt i gjeldende BU-ordning avvikes, og den fylkesvise forvaltningen av BU-midlene i forhold til rovvilt baseres på retningslinjer fra den regionale rovviltnemnden, sammen med andre mål og rammebetingelser som gjelder for vedkommende region.

6.7.2 Virkemidler rettet mot reindrift

Regjeringen ønsker å redusere de samlede tap og konflikter grunnet rovvilt i områder med reindrift. Det vises til tidligere omtale av inndeling i regioner med nasjonale mål for rovviltforekomst. I region 6, der ca. 70 % av reindrifutøverne er lokalisert, settes det ikke nasjonale mål for gaupe og jerv. Forvaltningen av disse artene i region 6 vil skje i regi av en regional nemnd der også Sametinget er representert. Regjeringen mener at dette samlet vil bidra vesentlig til å redusere tap av tamrein grunnet rovvilt.

En hovedutfordring i reindriftnæringen er å sikre en bedre balanse mellom antall rein og beitegrunnlaget i de områdene der lavbeitene i dag er sterkt nedbeitet. Dette gjelder i dag særlig i deler av Finnmark. Det er derfor fastsatt et øvre reintall for Vest-Finnmark på 64 300 rein¹. Tilpasningen av reintallet, som er basert på at man inngår frivillige avtaler med den enkelte reieneier, skal være gjennomført innen 1. april 2005. Det arbeides også med å fastsette en tilsvarende øvre grense for Øst-Finnmark.

For en nærmere vurdering av erfaringer med dagens erstatningssystem og dagens tilpasninger i reindriften vises til kapittel 3.6.2 og 3.11.5 foran.

¹ Reintall pr. 1. april; omfatter også tre distrikt som har sommerbeite i Troms reinbeiteområde og vinterbeite i Vest-Finnmark reinbeiteområde.

I reindriften er det generelt større begrensninger enn i saueholdet når det gjelder muligheten til å foreta driftstilpasninger som ikke samtidig kommer i konflikt med reindriften tradisjonelle driftsmåter. Unntak er tiltak som støtteføring i år med ekstreme driftsforhold m.v. Videre er et svært viktig forebyggende tiltak å sikre tilstedeværelse i dyreflokkene i kritiske faser som ved klimatisk ugunstige forhold på ettervinteren. Dagens moderne tilpasninger i reindriften, blant annet med større innslag av motoriserte kjøretøy, innebærer generelt en lavere grad av tilstedeværelse enn tidligere tiders tradisjonelle driftsmåter.

Regjeringen vil utvikle et mer samordnet virkemiddelapparat rettet mot reindrift i regioner der det også vil forekomme rovvilt. Det samlede virkemiddelapparatet skal i større grad enn i dag gjøre det lønnsomt for den enkelte driftsenhet å tilpasse seg slik at tap og skader grunnet rovvilt reduseres mest mulig. Dette skal blant annet sikres gjennom et virkemiddelapparat som samlet bidrar til at det fastsatte øvre reintall overholdes der dette er bestemt. Regjeringen vil legge følgende hovedkriterier til grunn for et samordnet virkemiddelapparat innrettet mot reindriften:

- Dagens ordning med full erstatning for alle dokumenterte rovvilttap skal videreføres. Erstatningen skal som i dag dekke både tap av dyr og følgekostnader.
- Det skal utbetales en erstatning på dagens nivå også for tap og skader på tamrein grunnet rovvilt som ikke kan dokumenteres. Denne erstatningen skal beregnes med utgangspunkt i risiko for rovviltangrep i et område.
- Virkemiddelapparatet skal bygge på viktige elementer i dagens *bestandsovervåkingsprogram* og *skadedokumentasjonssystem* i regi av Nasjonalt overvåkingsprogram og Statens naturoppsyn (SNO).
- Virkemiddelapparatet skal gi en klar økonomisk stimulans til å *forebygge tap* i reindriften.
- Virkemiddelapparatet skal gi en klar økonomisk stimulans til *utvidet tilsyn* med dyr i kritiske faser av produksjonssyklusen. Dette er viktig av dyrevelferdsgrunner og for å hindre tap og skader.
- Virkemiddelapparatet skal samlet stimulere til at øvre reintall i de enkelte reinbeiteområdene overholdes der dette er fastsatt.
- Virkemiddelapparatet skal ha en nødvendig sikkerhet for at det ikke oppstår urimelige situasjoner for den enkelte driftsenhet ved en overgang til nytt system.
- Virkemiddelapparatet skal baseres på mindre skjønn enn dagens samlede virkemidler.

Det samlede virkemiddelapparatet skal være operativt fra 1. april 2005.

6.7.2.1 *Nærmere om endringer i erstatningsordningen for tamrein*

Departementet mener at dagens erstatningsordning inneholder svakheter som ikke stimulerer til en økologisk bærekraftig reindrift, og som i for liten grad stimulerer til å forebygge rovviltskader.

Dagens erstatningsordning krever store ressurser både i reindriftsforvaltningen og i miljøforvaltningen. Reindriften Rovviltutvalg (2002) har i sin rapport drøftet alternative erstatningsordninger. Utvalget anbefaler at det gjennomføres en utredning med sikte på å utvikle en bedre erstatningsordning for reindriftnæringen. Utvalget har drøftet positive og negative sider ved den svenske ordningen, men har ikke trukket noen entydig konklusjon. Flertallet er likevel positive til en mer insentivbasert modell.

Dagens erstatningsordning for tamrein er som ordningen for bufe basert på en stor grad av skjønn knyttet til den delen av erstatningsutbetalingen som ikke er dokumenterte rovviltskader. Også i reindriften er det bare en liten andel av de totale tapene (ca. 5 %) som er dokumentert ved undersøkelse av drepte eller skadde dyr. For ca. 95 % av de samlede erstatningene foreligger det en skjønnsvurdering fra fylkesmannen som grunnlag for å fastsette erstatning. Dette skjønnet er basert på tilgjengelige opplysninger om rovviltforekomst, dokumenterte skader i området i inneværende og tidligere år, kunnskap om driftsforhold, samt vurderinger gjort av Reindriftsforvaltningen.

For å bidra til et mer effektivt og forutsigbart virkemiddelapparat vil regjeringen videreføre hovedintensjonene i dagens erstatningsordning gjennom to elementer:

- Fortsatt full erstatning for dokumenterte tap og skader med utgangspunkt i dagens system med skadedokumentasjon i regi av Statens naturoppsyn (SNO).
- Erstatning for risiko for rovviltangrep basert på dokumentert forekomst av rovvilt i et gitt område.

En slik samlet erstatning vil fortsatt innebære en lovfestet rett til full økonomisk erstatning for tap grunnet rovvilt på linje med dagens erstatningsordning. Et hovedsiktemål med endringen er at ansvaret for å finne frem til de tiltak som har den største tapsreducerende effekten legges til den enkelte driftsenhet. Samtidig vil systemet innebære en større forutsigbarhet for næringsutøverne, og sam-

tidig mindre grad av skjønnsutøvelse ved fastsettning av erstatninger i det enkelte tilfelle.

Departementet legger til grunn at erstatningen for risiko for rovviltangrep basert på dokumentert yngling i et gitt område beregnes for relativt store sammenhengende områder (for eksempel deler av reinbeiteområder). Videre vil det settes som betingelse for utbetalingen av erstatningen at reinbeitedistriktet som den enkelte utøver er tilknyttet må ha tilpasset seg det øvre reintall der et slikt øvre reintall er fastsatt (eksempelvis i Vest-Finnmark). Uten en slik innretning vil ordningen kunne stimulere til økt reintall. Dette er således nødvendig for å sikre at virkemiddelsystemet rettet mot reindriften samlet stimulerer til den ønskede tilpasningen i næringen.

Det er i dag fylkesmennene som i samarbeid med reindriftsforvaltningen har ansvar for å behandle søknader om erstatning ved rovvilttap. Departementet legger til grunn at fylkesmennene også vil få ansvaret for utbetaling av erstatninger for dokumenterte tap etter den nye ordningen.

I den svenske modellen er erstatningssystemet basert på at den svenske regjeringen overfører midler til Sametinget som utbetaler erstatningen til samebyene som et beløp pr. dokumentert yngling i vedkommende samebys beiteområder. Samebyen beslutter selv om erstatningen skal utbetales videre til reieneierne eller om utbetalingen skal benyttes til felles forebyggende tiltak.

I Norge er det ikke samebyer. Reindriftnæringen er organisert på flere nivåer, og er inndelt i 6 reinbeiteområder som igjen er delt opp i 89 reinbeitedistrikter. Innenfor distriktene finnes det videre ca. 110 siidaer (driftsgrupper) om sommeren og 150 siidaer om vinteren. Siidane består av en eller flere driftsenheter, der hver driftsenhet som oftest består av flere reieneiere med eget reinmerke. Totalt er det i 2003 ca. 2 700 reieneiere i Norge.

Departementet vil utforme en ordning med utbetaling av erstatning for rovvilttrisiko pr. tamrein direkte til den enkelte *driftsenhet*. Departementet mener at en slik endring kan gjennomføres innenfor rammene av dagens § 12 i viltloven.

Departementet mener at kravet til dokumentasjon som en hovedregel skal være et absolutt krav. I forskriften som regulerer erstatningsutbetalingen må det imidlertid tas inn en bestemmelse om at kravet til dokumentasjon kan fravikes i særlige tilfeller. Dette bør gjelde ved store tap når det er overveiende sannsynlig at rovvilt er tapsårsaken og der dyreeier ikke kunne ha bidratt til en bedre dokumentasjon.

Det vil være nødvendig å gå gjennom rutiner og praksis i skadedokumentasjonsarbeidet for å sikre

dyreeiers rettigheter under ulike konkrete og dokumenterbare skadesituasjoner i forhold til den nye erstatningsordningen.

Når ordningen med en risikoerstatning er etablert, er det ønskelig at en del elementer ligger fast fra år til år. Det er derfor grunn til å forvente at ordningen gradvis blir mindre administrativt krevende enn dagens ordning. Dette fordi dagens skjønsmessige vurderinger krever et betydelig administrativt apparat.

Erstatningsordningen krever et faglig solid og godt oppdatert bestandsovervåkingsprogram. Et system med erstatning for rovviltforekomst må ta utgangspunkt i tre forhold:

- Verdien av de ulike dyrekategoriene (okse, simle, åring og kalv).
- Hvor mange dyr av de ulike kategoriene det kan forventes at respektive rovviltarter dreper i løpet av ett år.
- Det merarbeidet som angrep fra respektive rovviltarter medfører for reieneier.

Verdien pr. dyr kan beregnes som i nåværende erstatningsordning. Som i dagens system bør merarbeidet med rovviltskade (følgekostnader) være en del av erstatningssatsen. Gode bestandstall for rovvilt er en forutsetning for en slik ordning. Det tas sikte på å utarbeide ny forskrift om erstatninger som skal gjøres gjeldende fra reindriftsåret 2005/2006.

6.7.2.2 Andre næringsrettede virkemidler i forhold til reindrift

Departementet er klar over at man i forhold til reindriften ikke har mulighet til å gjennomføre driftstilpasninger og driftsomlegginger slik man kan gjøre for bufehold. Reinen er stadig på vandring og går ute hele året. Samtidig finnes det få kostnadseffektive tapsforebyggende tiltak som ikke kommer i konflikt med næringens tradisjonelle driftsmønstre og metoder. Reindriften er en av de viktigste bærere av samisk kultur og tradisjon, og vil derfor også i fremtiden være avhengig av at deres tradisjonelle driftsmønstre og metoder opprettholdes. For Finnmark har man nå iverksatt en reintallstilpasning som på sikt forventes å gi en stabil kondisjonsøkning hos reinen. Da rein i god kondisjon bedre motstår vanskelige forhold og rovviltangrep er dette tiltaket, for denne delen av landet, på sikt et av de beste tapsforebyggende tiltak. De næringsrettede virkemidlene i forhold til reindriften administreres i dag over reindriftsavtalen. Disse virkemidlene vil fremover samordnes med de målsettinger som er satt for den nasjonale rovviltpolitikken,

og søke å stimulere til tiltak som i tråd med tradisjonell næringsutøvelse kan forventes å ha en tapsforebyggende effekt.

6.8 Rovvilt og samfunn – konfliktdempende tiltak og kommunikasjon

Departementet mener det er viktig å videreutvikle modeller for inkluderende og mer åpen rovviltforvaltning som sikrer bred representasjon og økt reell innflytelse. Det kan imidlertid ikke være noen forutsetning at slike organer skal virke på et helt lokalt nivå, ettersom forvaltningen av rovvilt må reflektere disse artenes krav til store leveområder og høy mobilitet. For den del av forvaltningen som omhandler fastsetting av fellingskvoter, prioritering og styring av midler til forebyggende tiltak m.v., mener departementet at det riktige nivå er de regionale rovviltnemndene, jf. kapittel 6.1.2. Det finnes imidlertid en rekke oppgaver relatert til rovviltforvaltningen som bør løses lokalt eller med sterk lokal medvirkning. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

6.8.1 Praktisk samarbeid om oppgaver

Departementet vil videreføre og videreutvikle arbeidet med lokal deltagelse i sporregistreringer og andre oppgaver i tilknytning til forskning og forvaltning av rovvilt der dette er praktisk gjennomførbart. Dette innebærer at lokale aktører i større grad bør trekkes inn i de aktivitetene som drives av forskere og forvaltere. Målsettingen for slikt arbeid skal være etablering av et godt forhold til lokalbefolkningen med sikte på å redusere eller forebygge konflikter. Foruten sporregistrering kan lokal medvirkning være særlig aktuelt i forbindelse med skadefelling, innfangning og radiopeiling av rovdyr. I tillegg må oppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av effektive tapsforebyggende tiltak ha en sterk lokal deltakelse og forankring, der hovedprinsippet må være at det er næringsutøverne selv som har ansvaret for utvelgelse og iverksetting av effektive tiltak. Forvaltningen og forskningen må imidlertid bidra med relevant kompetanse og veiledning.



Figur 6.27 En sjetteklasse fra Koppang sjekker elgkalv tatt av ulv på Glomma. Prosjekt «Rovdyrkunnskap» i Stor-Elvdal kommune bidrar til å gi kunnskap om rovdyr.

Foto: Kristin Evensen Gangås

6.8.2 Konfliktdependende tiltak

Med grunnlag i erfaringene blant annet fra prosjektene «Leve med rovdyr» og «Rovviltkunnskap», vil regjeringen videreføre en ordning der særskilt berørte kommuner og lokalsamfunn kan få støtte til ulike konfliktdependende tiltak. Det bør avsettes budsjettmidler som kan brukes til slike formål, og som forvaltes av de regionale rovviltnemndene sammen med og godt integrert med den årlige bevilgningen til forebyggende tiltak innenfor regionen. Statlig viltmyndighet og forskningen bør bistå de aktuelle kommuner og lokalsamfunn med nødvendig informasjon.

Det er allerede utviklet omfattende systemer for nettbasert informasjon om rovvilt i regi av både forvaltningen, forskningen og organisasjoner. Departementet mener at dette har vært en riktig og viktig satsing, og at den bør videreføres. Med opprettelsen av regionale rovviltnemnder og et endret erstatningssystem vil det bli frigjort noe kapasitet innenfor forvaltningen både i direktoratet og hos fylkesmennene. Departementet mener at noe av denne kapasiteten bør settes inn på å styrke forvaltningens arbeid med å utvikle god kommunikasjon og formidling i forhold til aktører på alle nivåer innenfor rovviltområdet. De lokale rovviltkontaktene som er tilknyttet Statens naturoppsyn har gjennomgående opparbeidet et godt tillitsforhold til brukere og befolkning lokalt. Praktisk rettet og aktuell veiledning og toveis kommunikasjon bør videreutvikles som en viktig rolle knyttet til rovviltkontaktens arbeid med skadedokumentasjon og bestandsregistrering.

Departementet vil be direktoratet om å utarbeide en helhetlig strategi for informasjonstiltak knyttet til rovvilt i Norge. En slik strategi bør omhandle formidling av både allmennkunnskap om rovvilt og kunnskap om tiltak som kan dempe konflikter, skader og frykt i områder som er berørt av rovvilt.

Dersom det planlagte Skandinaviske rovvilt-senteret i Trysil blir etablert, kan det også være aktuelt å utvikle en egen informasjonsenhet om rovvilt i tilknytning til dette senteret. Dette kan også sees i sammenheng med en eventuell utvidelse av den svenske nasjonalparken rundt Fulu-fjellet over på norsk side. Hele dette naturområdet er et viktig yngleområde for skandinavisk bjørn.

6.9 Jaktrettshavere og jegere

Konkurransen som oppstår mellom rovvilt og mennesker om å høste av det overskuddet som produ-

eres i naturen har vært en del av rovviltdebatten i de senere år. En erstatning for tapt jakt er etter departementets vurdering ikke forenlig med de grunnleggende prinsipper som følger av formålet til viltloven, og vil videre ikke være i tråd med norske jakttradisjoner. Blant annet slår viltloven fast at viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne ramme kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv. Dette innebærer for alle jaktformer at det høstes av et årlig overskudd.

Departementet mener at det er viktig å legge best mulig til rette for utøvelse av jakt og friluftsliv også i områder med forekomster av ulv i faste bestander. En ordning med ulvetelefon som kan gi informasjon om hvor ulven befinner seg kan ha en positiv effekt, særlig i store ulverevir. Utvikling av beskyttende tiltak for losende hunder kan redusere konflikten. Departementet vil legge til rette for utprøving og forsøk på dette området i nært samarbeid med brukergrupper i Norge og svenske myndigheter.

For jaktrettshavere er det viktig at det åpnes for utøvelse av mest mulig ordinære jaktformer på rovdyr dersom bestandsforholdene tilsier dette. Departementet mener at lisensjakt bør kunne knyttes opp mot grunneierretten på linje med dagens kvotejakt på gaupe, forutsatt at eiendommene er organisert slik at jakten kan drives effektivt på tilstrekkelig store enheter. Dette vil sikre grunneieren en bedre mulighet til å kunne utvikle ulike jaktformer på sin eiendom, noe som også vil kunne ha betydning i forhold til verdiskaping og utmarksbasert reiseliv. Samtidig kan dette sikre jaktrettshaveren en rett til å kombinere for eksempel hjorteviltjakt og lisensjakt på bjørn på sin eiendom.

Departementet legger videre til grunn at jakttider og jaktformer som kan benyttes ved jakt på store rovdyr vurderes løpende i Direktoratet for naturforvaltning. Beskatning av disse artene bør i størst mulig grad kunne gjennomføres innen de vanlige rammer for jaktutøvelse som følger av viltlovens bestemmelser. Dette vil særlig omfatte yngletidsfredning og metodebruk. Jakt på store rovdyr må også tilpasses annen jaktutøvelse i samme område, spesielt der lisensjakt gjennomføres uten tilknytning til grunneierretten.

6.10 Illegal jakt på rovvilt

Statens naturoppsyn (SNO) har blant annet ansvar for å ivareta nasjonale miljøverdier, forebygge miljøkriminalitet, oppsyn og kontroll, skjøtsel og infor-

masjon. Etter etableringen i 1996 har SNO bygd opp et effektivt feltapparat, som i 2003 dekker hele landet. I tillegg til eget feltapparat samarbeider SNO med flere eksisterende oppsynsordninger, blant annet gjennom tjenestekjøp. SNO sin oppsyns- og kontrollvirksomhet skjer i nært samarbeid med politiet. Dette har ført til en økt oppsynsvirksomhet generelt, og mulighetene for samordnede og målrettede oppsynsstrategier er betydelig forbedret.

Økt oppsynsvirksomhet i rovviltets leveområder vil virke forebyggende mot ulovlig jakt fordi risikoen for oppdagelse av ulovlige handlinger øker. SNO har et hovedansvar for feltregistreringer knyttet til nasjonalt overvåkingsprogram for store rovdyr. Vesentlige deler av dette registreringsarbeidet skjer i perioder hvor rovvilt er sårbare for ulovlig jakt, eksempelvis i hiperperioden for ynglende jervetisper eller når bjørn kommer ut på vårsnø. Streifdyr av ulv blir nøye overvåket når dette er mulig. Registreringsaktiviteten er relativt uforutsigbar med hensyn på hvilke områder som undersøkes til hvilken tid, noe som gir økt risiko for å bli oppdaget ved faunakriminelle handlinger.

I tillegg til den forebyggende effekten vil departementet i nært samarbeid med politiet legge økt vekt på å innrette SNO sitt oppsyn mot spesielle satsingsområder innen faunakriminalitet. Det skal blant annet skje gjennom økt synlig oppsyn og ved økt skjult nærvær i sårbare lokaliteter. Dette kan være aktuelle tiltak i områder hvor det forekommer mistanke om ulovlige handlinger knyttet til eksempelvis jervehi eller kongeørnreir.

Tilfeller av ulovlig jakt på rovvilt er vanskelig å avdekke. Dette kan skyldes at handlingene ofte skjer i områder med liten ferdsel. Når antatt ulovlig jakt på rovvilt blir avdekket er det derfor av avgjørende betydning at politi og påtalemyndighet har ressurser og kompetanse til å etterforske og vurdere den enkelte sak med tilstrekkelig tyngde slik at det kan virke reelt avskrekkende mot å foreta kriminelle handlinger mot rovvilt.

For å redusere handlingsrommet for faunakriminalitet og for å lette politiets etterforskning i faunakrim-saker vil departementet iverksette merke- og registreringsplikt på skinn og preparater av rovvilt, på linje med den ordningen som er etablert i Sverige. Dette vil innebære at alle store rovdyr og kongeørn som er lovlig felt blir merket med microchips. Dette vil generelt gjøre det vanskeligere å håndtere ulovlig felt rovvilt. Samtidig vil det øke muligheten for å avsløre ulovlig felling. Departementet legger til grunn at en slik satsing kan gjennomføres ved omprioriteringer innenfor rammen av dagens samlede bevilgninger.



Figur 6.28 Spor etter jerv. Statens naturoppsyn har hovedansvaret for registreringer i felt knyttet til nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. Registreringen av jerv skjer i perioder der dyrene er sårbare for ulovlig jakt.

Foto: Magnus Elander

Departementet vil også bidra til å sikre biologiske prøver av alle store rovdyr og kongeørn med sikte på å kunne foreta DNA-analyser. Direktoratet for naturforvaltning og det svenske Naturvårdsverket har i samarbeid etablert felles analyseresurser for dette formål i 2003. Som et ledd i dette arbeidet vil en felles norsk/svensk database bli etablert i NINA i 2004. Et slikt register vil blant annet gjøre det mulig å foreta nærmere vurderinger av opplysninger om opphav til døde og levende dyr og preparater i faunakrim-saker. Bruk av DNA-analyser har allerede vist seg som et verdifullt virkemiddel i flere alvorlige faunakrim-saker vedrørende store rovdyr både i Norge og i Sverige.

6.11 Forskning og utredning om rovvilt

Gjennom en målrettet forskningsmessig innsats er det nå tilgjengelig en oppdatert status når det gjel-

der store rovdyrs atferd, diett, bestandsdynamikk, forhold til mennesker m.v.

Erfaringene fra de siste år har vist at en integrering av de ulike deler av rovviltforskningen i større, langsiktige fler- og tverrfaglige prosjekter har vært viktig for kunnskapsutviklingen og anvendbarheten av resultatene innenfor dette forvaltningsområdet. Departementet mener det er viktig å legge til rette for at slike modeller for organisering av både den samfunnsfaglige og den biologiske forskningen kan fortsette. Det må også i det videre forskningsarbeidet legges stor vekt på god brukerkontakt, medvirkning og effektiv kunnskapsformidling i forbindelse med gjennomføring av FoU-prosjekter om rovvilt. Departementet mener at både forvaltning og forskning må søke å innpasse ulike forsknings- og utredningstemaer som opptar berørte parter lokalt, noe som igjen krever et økt fokus på informasjonsutveksling rundt de enkelte prosjekter i berørte lokalsamfunn. Det er særlig viktig å fokusere på effektive forebyggende tiltak og konfliktreduserende tiltak i den videre forskningen. Særlig bør økt kunnskap om varige tapsreducerende tiltak i landbruket i områder med rovvilt prioriteres.

Departementet vil videreutvikle det gode nordiske samarbeidet som er etablert innenfor forskning og overvåking av rovvilt de senere år. Dette har både faglige og ressursmessige gevinster. Det er videre viktig at forskningen om rovvilt gis en langsiktig og strategisk forankring gjennom forskningsprogrammer og strategiske instituttprogrammer i regi av Norges forskningsråd. Dette sikrer både en langsiktig grunnfinansiering av prosjekter og en tilfredsstillende kvalitetssikring og oppfølging av prosjektene, der det også legges vekt på etablering av helhetlige prosjekter med samarbeid mellom flere institusjoner både nasjonalt og internasjonalt.

6.12 Nordisk og internasjonalt samarbeid

Departementet mener det er viktig at det gode nordiske samarbeidet om rovviltforvaltning og rovvilt-

forskning som er bygget opp gjennom de senere årene (jf. kapittel 5.7) videreutvikles og styrkes. Dette er også i tråd med hva det er gitt uttrykk for på politisk nivå i Sverige gjennom et eget regjeringsoppdrag knyttet til oppfølgingen av «Rovdjursproposisjonen» fra 2001. Departementet vil understreke betydningen av at samene som urfolk og som representanter for reindriftsnæringen får muligheter til å ivareta urfolksperspektivet og reindriftssamiske næringsinteresser gjennom det etablerte samarbeidet mellom Finland, Sverige og Norge der dette direkte berører samiske interesser.

Videre mener departementet at det i forbindelse med den nye forvaltningsmodellen med regionale rovviltnemnder også bør legges til rette for økt grad av kontakt og informasjonsutveksling på tvers av grensene til våre naboland. Det vil være en naturlig oppgave for rovviltnemndenes sekretariater å tilrettelegge for slikt samarbeid, som også bør inkludere spørsmål knyttet til forholdet mellom rovvilt, reindrift og samiske interesser på tvers av grensene.

Det er først og fremst i forbindelse med Bernkonvensjonen at Norge i dag er med i et internasjonalt forpliktende samarbeid som direkte berører rovviltsspørsmål gjennom deltakelse i de årlige partsmøter og andre fora. Utviklingen i våre naboland er imidlertid i økende grad bestemt av samarbeidet innenfor EU, særlig knyttet opp mot Habitattdirektivet (se kapittel 5.5). Departementet mener Norge må legge vekt på å holde seg løpende orientert om rovviltsamarbeidet innenfor EU-landene, og i den grad det er mulig søke å påvirke pågående prosesser som kan ha innflytelse på bestandsutviklingen for rovvilt i våre nærmeste naboland ettersom dette også vil ha konsekvenser for bestandsutvikling og utvikling av tap og konflikter i Norge.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det legges i denne meldingen ikke opp til økte totalkostnader med rovviltpolitikken. Midlene til erstatninger videreføres gjennom to ulike elementer i ny ordning; en erstatning som avgrenses til dokumenterte tap, og en erstatning for risiko for rovviltangrep. Hoveddelen av midler til forebyggende tiltak videreføres gjennom en ny ordning der midlene styres gjennom de regionale rovvilt-nemndene og samordnes med fylkesmennenes og reindriftsforvaltningens øvrige virkemidler for næringsrettede tilpasninger i bufeholdet og rein-driften.

Gjennom en avgrensing av området for fast etablering av ulv i Sør-Norge og gaupe og jerv i Finnmark mener regjeringen at det vil være grunnlag for reduserte tap og konflikter grunnet rovvilt. Dette underbygges også av en mer målrettet og samordnet innsats for å stimulere til varige næringsmessige driftstilpasninger som kan bidra

til å redusere tap og konflikter i de områdene der det skal være rovvilt i faste bestander.

Det tas sikte på å legge ned de fylkesvise rovviltutvalgene i fylkene, samt jervenemnder i Nord-Norge og Sør-Norge og gaupenemndene i Hedmark og Nord-Trøndelag/Fosen. I stedet legges det opp til opprettelse av seks regionale rovvilt-nemnder. Kostnadene med slike nemnder forutsettes dekket innenfor rammen av midler avsatt til rovviltforvaltning.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 12. desember 2003 om rovvilt i norsk natur blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Rapporter og utredninger knyttet til arbeidet med meldingen**

- Andersen, R. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Gaupe – Bestandsdynamikk, bestandsutvikling og høstningsstrategier. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 59: 1–28.
- Andersen, R. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Fremtidig FoU-oppgaver knyttet til store rovdyr i Norge. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 67: 1–15.
- Andersen, R., Linnell, J. D. C. & Hustad, H. (red). 2003. Rovvilt og samfunn i Norge. En veileder til sameksistens i det 21. århundre. Norsk institutt for naturforskning, temahefte 22: 1–48.
- Arbeidsgruppe for framtidsetta sauehold i områder med rovvilt. 2002. Gruppe oppnevnt av Miljøverndepartementet: 1–35.
- Bjørn, R., Mogstad, D. K. & Jetne, E. 2003. Forebyggende tiltak mot rovviltskade på sau og rein. Evaluering av tiltak og verkemiddelbruk i fylka (1998–2001). Planteforsk. Grønn forskning 40/2002: 1–179.
- Brainerd, S. M. & Bjerke, T. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Informasjonstiltak om store rovdyr i Norge. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 69: 1–71.
- Brainerd, S. M. & Næss, B. 2003. Holdninger til store rovdyr i utvalgte deltagende kommuner i prosjektet «Leve med Rovdyr». Et innspill til arbeidet med en ny rovviltmelding. Norsk institutt for naturforskning, minirapport 14: 1–28.
- Brainerd, S. M. (red). 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 66: 1–103.
- Bruteig, I. E., Austerheim, G. & Norderhaug, A. 2003. Utgeiingar i samband med ny rovviltmelding. Beiting, biologisk mangfald og rovviltforvaltning. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 71: 1–65.
- Brøseth, H. 2002. Beiteområder og rovdyrbelastning – områdevis risikovurdering av rovdyrangrep på sau basert på data fra det nasjonale overvåkningsprogrammet for store rovdyr. Norsk institutt for naturforskning: 1–22.
- Brøseth, H., Odden, J. & Linnell, J. D. C. 2003. Nasjonalt overvåkningsprogram for store rovdyr. Minimum antall familiegupper, bestands-estimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i perioden 1996–2002. Norsk institutt for naturforskning: 1–39.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2001. Evaluering av regionale rovviltutvalg og forsøk med regionale rovviltnemnder – videreføring av forsøk. Brev av 9. mai 2001.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2002. Evaluering av ordningen med kompensasjon for redusert elgbestand som en følge av ulvepredasjon. Brev av 16. april 2002.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2002. Foreløpig vurdering av konsekvenser av ulveforvaltningen. Utredning: 1–9.
- Gjershaug, J. O. & Nygård, T. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Kongeørn i Norge: Bestand, predatorrolle og forvaltning. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 58: 1–25.
- Guldvik, I. & Arnesen, T. Med rovdyr og politikk i utmarka. Evaluering av rådgivende utvalg for rovviltforvaltning og forsøk med rovviltnemnder. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 02/2001: 1–194.
- Hansen, I. et al. 2002. En veiledning til brukere av vokterhund som tiltak mot rovviltskader på bufe. Planteforsk Tjøtta, Nordtrøndelagsforskning & Norsk institutt for naturforskning. Planteforsk. Grønn forskning 24/2002: 1–36.
- Hegrenes, A. & Kjuus, J. 2003. Virkemidler i rovviltforvaltningen – drøfting av erstatningsordninger og virkemidler for tapsreduksjon. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, notat 2003–14: 1–67.
- Johanne Kjuus, J., Hegrenes, A. & Holien, S. O. 2003. Kostnader ved å ha sau på innmarksbeite om sommeren. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning: 1–58.
- Linnell, J. D. C. & Bjerke, T. (red). 2002. Frykten for ulven. En tverrfaglig utredning. Norsk institutt for naturforskning, oppdragsmelding 722: 1–110.

- Linnell, J. D. C. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Scenarier for en geografisk differensiert forvaltning av store rovdyr i Norge. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 65: 1–43.
- Nersten, N. K. et al. 2003. Saueholdet i Norge – utvikling, politikk og virkemidler. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, notat 2003–10: 1–76.
- Næss, B., Brainerd, S. M. & Andersen, R. 2003. «Leve med Rovdyr» – prosjektet Evaluering 2001 – 2002. Norsk institutt for naturforskning: 1–21.
- Næss, B., Gangås, K. E. & Brainerd, S. M. 2003. Leve med Rovdyr – Sluttrapport 2003. Norsk institutt for naturforskning, minirapport 13.
- Pedersen, H. C. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Ulv – Bestandsdynamikk, levedyktighet og effekter av uttak. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 61: 1–89.
- Reindriftens Rovviltutvalg. 2002. Innspill til Stortingsmelding om rovviltpolitikken. Utvalg oppnevnt av Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet: 1–45.
- Sand, R. et al. 2002. Regioner med rovdyr. Effekter på regional utvikling av rovdyrpolitikk og annen offentlig politikk. Nordtrøndelagsforskning: 1–113.
- Schei, A. 2003. Norsk rovviltforvaltning og folkeretten. Institutt for offentlig rett. Universitetet i Oslo: 1–50.
- Skogen, K. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 70: 1–30.
- Solberg, E. J. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Store rovdyrs innvirkning på hjorteviltet i Norge: Økologiske prosesser og konsekvenser for jaktuttak og jaktutøvelse. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 63: 1–75.
- Støbet Lande, U. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Potensielle leveområder for store rovdyr i Skandinavia: GIS – analyse på et økoregionalt nivå. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 64: 1–31.
- Svarstad, H. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Rovviltkonflikter i noen europeiske land. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 68: 1–29.
- Sveipe, A. M. 2002. Rapport fra forebyggende tiltak – Spekedalsprosjektet 2001. Rendalen kommune: 1–19.
- Svenningsen, M. & Skogen, K. 2003. Evaluering av «Prosjekt rovdyrkunnskap» i Stor-Elvdal kommune. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA, rapport nr. 9/2003: 1–87.
- Swenson, J. E. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Status og forvaltning av brunbjørnen i Norge. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 60: 1–19.
- Sæther, B-E. et al. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Levedyktighetsanalyser av skandinavisk jerv. Norsk institutt for naturforskning, fagrapport 62: 1–28.
- Wam, H. K et al. 2003. Ulv i Østfold 1999–2003. Rapport, Institutt for naturforvaltning, Norges landbrukshøgskole: 1–21.
- Aanesland, N. & Holm, O. 2002. Privat eierrett til beite, rovdyr, sauehold og reindrift. Institutt for økonomi og ressursforvaltning, Norges landbrukshøgskole: 1–58.
- Aanesland, N. & Holm, O. 2003. Rovdyr og jaktinteresser. Institutt for økonomi og ressursforvaltning, Norges landbrukshøgskole, rapport nr. 27: 1–37.
-