

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

23/4358-

Avgjørelse av klager på vedtak om kvote for lisensfelling av jerv i region 3 i 2023-2024

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra NOAH – for dyrs rettigheter av 23. mai 2023 og fra Naturvernforbundet Innlandet av 25. mai 2023 på rovviltnemnda i forvaltningsregion 3 (Oppland) sitt vedtak av 4. mai 2023 om kvote for lisensfelling av jerv i region 3 i 2023-2024.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om en totalkvote for lisensfelling av jerv på 10 dyr i hele region 3. Samtidig reduseres den totale hunndyrkvoten til 5 dyr. Innenfor jerveprioritert område kan det av totalkvoten felles inntil 5 dyr hvorav maksimalt 2 hunndyr.

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensial for skade fra jerv i region 3. Departementet finner at det foreligger et potensial for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn uttak gjennom lisensfelling.

Klagene er delvis tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemnda i forvaltningsregion vedtok 9. mai 2023 en kvote for lisensfelling av 10 jerv for lisensfellingsperioden 2023-2024. Kvoten er fordelt med 6 jerver (hunndyrkvoten er på 4 jerver) i jerveprioritert område og 4 jerver (ingen hunndyrbegrensing) i beiteprioritert område. Vedtaket ble påklaget av NOAH – for dyrs rettigheter 23. mai og av Naturvernforbundet Innlandet 25. mai 2023. Rovviltnemnda behandlet klagen 23. juni 2023 og opprettholdt sitt vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 23. juni 2023 for endelig

avgjørelse. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding for lisensfellingskvoten av jerv hele landet 26. juli 2023.

Klagers anførsler

I oversendelsen av saken har rovviltnemnda trukket fram følgende hovedpunkter fra klagen:

«NOAH:

- NOAH mener den fastsatte kvoten er for høy, og at det i tillegg ikke finnes noe juridisk grunnlag til å åpne for lisensjakt på jerv innenfor jervesonen, jf. naturmangfoldloven § 18 bokstav b. NOAH opplyser at det til sammenlikning ble vurdert av Klima- og miljødepartementet i vedtak om «Avgjørelse av klager på vedtak om kvote for lisensfelling av jerv i region 5 (Hedmark) for 2019-2020» at det innenfor forvaltningsområdet for jerv ikke var et skadepotensial som tilfredsstilte kravene i naturmangfoldloven § 18, eller at det var hjemmel for felling i jervesonen etter § 18 i naturmangfoldloven første ledd bokstav c. NOAH mener at den samme vurderingen må gjelde i denne saken, siden de samme juridiske forutsetningene ligger til grunn.*
- Naturmangfoldloven åpner ikke for unntak fra den strenge beskyttelsen av jerv kun ut ifra bestandsregulering uten å vise til hvordan unntaket er hjemlet i en av unntaksbestemmelsene i naturmangfoldloven § 18 første ledd. NOAH viser i den sammenheng til at vilkåret om skade ikke er oppfylt og tilstrekkelig begrunnet av nemnda.*
- NOAH er særlig imot at det åpnes for lisensfelling av jerv i jervesone. NOAH mener at tilstedeværelse av jerv i en jervesone ikke automatisk utgjør et skadepotensiale eller oppfyller kravet om skade.*
- NOAH mener vilkåret om bestandens overlevelse ikke er oppfylt og mener lisensfelling vil true bestandens overlevelse. NOAH mener også at nemnda burde i vise hvordan den langsiktige overlevelsen av bestanden er sikret.*
- NOAH mener at vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt, og savner begrunnelse for hvorfor felling er eneste tilfredsstillende løsningen, og understreker at dette er særlig viktig i jerveprioritert sone.*

Naturvernforbundet:

- Vedtaket til rovviltnemnda i Region 3 skiller seg fra den faglige tilrådingen fra sekretariatet, og legger opp til et særdeles høyt uttak av jerv. Naturvernforbundet savner en faglig begrunnelse for denne doblingen.*
- Naturvernforbundet mener rovviltnemnda med sitt vedtak underkjenner jervens biologi og økologiske funksjon, og mener videre dette er i strid med nemndas mandat og forvalterrolle.»*

Departementet viser ellers til klagen i sin helhet.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemndas vedtak av 4. mai 2023 er tilgjengelig på Miljøvedtaksregisterets sider:

[Vedtak om kvote og område for lisensfelling av jerv i region 3/Oppland i 2023-2024 \(miljovedtaksregisteret.no\)](#)

Ved behandling av klagene konkluderte rovviltnemnda følgende:

«Rovviltnemnda legger til grunn at nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak om kvotens størrelse og om lisensfellingsområde, jf. § 7 og § 10 i rovviltforskriften, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b., men også forvaltningsloven § 17.

Rovviltnemnda kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet.

Klagene tas etter dette ikke til følge.»

Departementet viser også til nemndas øvrige vurderinger i oversendelsen av saken i brev av 23. juni 2023. Klagerne har mottatt kopi av nemndas brev.

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet har redegjort for bestandssituasjonen og bestandsutviklingen for jerv nasjonalt og for de ulike forvaltningsregionene. Blant annet viser gjennomgangen at det i årene 2020-2022 ble registrert henholdsvis 63, 60 og 45 kull på landsbasis. Av de registrerte kullene er henholdsvis 41, 38 og 27 kull registrert innenfor forvaltningsområdene for jerv. Per 20. juli 2023 viser de foreløpige dataene fra inneværende kartleggingssesong 63 ungekull av jerv i Norge i år. Dette er en betydelig økning sett opp mot forrige sesong, men på nivå med sesongene 2020 og 2021. Det er til nå i år registrert 43 kull innenfor forvaltningsområdene for jerv på landsbasis. Av de registrerte kullene i 2023 er det foretatt i alt 9 ekstraordinære uttak på hilokaliteter fordelt som følger; region 1 (Luster kommune), region 3 (Lesja kommune), region 5 (Rendalen kommune (2 stk)), region 6 (Lierne kommune), region 7 (Saltdal kommune) og region 8 (Karasjok, Tana og Lebesby kommuner).

Bestandsstatus i region 3 har tilsvarende mønster som på landsbasis i årene 2020-2022 med henholdsvis 7, 8 og 2 ungekull. Foreløpige tall for ungekull i 2023 er 7, hvor alle er innenfor jerveprioritert område.

Miljødirektoratet har også redegjort for skadesituasjonen og erstatning for tap av sau og tamrein til jerv. For beitesesongen 2022 ble det utbetalt erstatning for 6612 sau og lam tapt til jerv på landsbasis, noe som utgjør 41 prosent av den samlede rovvilterstatningen. For reindriftsåret 2021/2022 ble det erstattet 6801 tamrein som tapt til jerv, noe som utgjør 30 prosent av den samlede rovvilterstatningen for tamrein.

Miljødirektoratet har følgende anbefalinger for region 3:

«Nemnda har satt kvoten til 6 (4) i jervprioritert område, og 4 (4) i beiteprioriterte områder. Nemnda har økt kvotene betydelig målt mot sekretariatets forslag om kvote på i alt 5 dyr. En stor del av ynglingene av jerv, og også skadene av jerv på sau i region 3 de siste sesongene er innenfor jervprioritert område. Og sett mot måltallet om 4 ynglinger er det litt rom for å redusere bestanden. Vi vurderer likevel kvoten særlig innenfor jervprioritertsonen som høy. Det er videre uheldig at kvoten innenfor jervprioritert område er blitt forbeholdt områdene innenfor, og at en følgelig kan komme i en situasjon der lisensfelling i beiteprioriterte områder må stoppes, før fastsatt kvote for regionen er fylt. Vi anbefaler å redusere samlet hunddyr kvote for regionen og å redusere antall dyr og antall hunddyr som kan felles innenfor de jervprioriterte områdene.

Vi anbefaler endring av kvoten slik at kvoten settes til; 10 dyr hvorav maksimalt 5 hunddyr, av denne kan inntil 5 dyr hvorav maksimalt 2 hunddyr felles innenfor jervprioritert område.»

Departementet viser ellers til den faglige tilrådingen i sin helhet.

Klima- og miljødepartementets vurdering

Rettslige utgangspunkter

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Videre har departementet, i henhold til nml. § 7, lagt prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og 12 til grunn som retningslinjer. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 om at tiltakshaver bærer kostnadene ved miljøforringelse, anses ikke relevant i denne saken. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn skjønnsvurderingen.

På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 sees i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene som Stortinget har fastsatt for de fire store rovdyrartene, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Nml. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 3 og 4 og de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. De nasjonale bestandsmålene er fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. For region 3 er det fastsatt mål om 4 årlige ynglinger av jerv.

Avgjørelsen bygger på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og effekten av påvirkninger. Departementet har også lagt vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget oppfyller kravene i nml. § 8. Departementet vurderer at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger avgjørelsen kan ha for naturmiljøet. Føre-var-prinsippet i nml. § 9 får derfor mindre betydning.

Departementet skal ta stilling til om det skal gis en lisensfellingskvote for jerv som vedtatt av rovviltnemnda, for å begrense veksten og/eller utbredelsen av jervebestanden, jf. rovviltforskriften § 10. Lisensfelling kan tillates for å avverge skade på blant annet husdyr eller tamrein eller for å ivareta offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. rovviltforskriften § 2 bokstav g og nml. § 18 første ledd bokstav b og c. Nml. § 18 andre ledd stiller som vilkår at vedtak bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Vilkåret om at uttaket skjer for å avverge skade

Etter nml. § 18 første ledd bokstav b kan uttak av jerv tillates for å «avverge skade» på blant annet husdyr og tamrein. Nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). I begrepet «avverge» ligger at fellingen kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A. I lys av Bernkonvensjonen må det stilles visse minstekrav til skadenes alvorlighet og omfang, jf. HR-2021-662-A, som gjaldt tre vedtak fra Klima- og miljødepartementet om lisensfelling av ulv.

Det følger av sekretariatets innstilling til rovviltnemndas vedtak at omfanget av tap av sau til jerv har vist en nedgang over år, men med en økning i 2021/ 2022 i forhold til foregående år. Jerv er den arten som forårsaker flest skader på sau i region 3. I 2022 ble det erstattet 1953 sauer som tapt til jerv. De fleste dokumenterte skadene forårsaket av jerv i 2022 er påvist innenfor forvaltningsområdet for jerv. Tap av tamrein til jerv i region 3/ Oppland har vært begrenset. I reindriftsåret 2021/2022 ble det erstattet 19 dyr som tapt til jerv. Dette er en nedgang fra forrige reindriftsår, da det ble erstattet 29 dyr.

Videre sier følgende i sekretariatets innstilling:

«Det slippes et stort antall husdyr og tamrein på beite fordelt over hele regionen, og det oppstår årlig store tap av beitedyr forårsaket av jerv i en del områder. ...

Etter sekretariatets oppfatning er det et stort skadepotensial på sau både innenfor beiteprioritert område og innenfor forvaltningsområdet for jerv. Det vil med stor sannsynlighet oppstå skader på både sau og tamrein i region 3/ Oppland også i kommende beitesesong.»

Departementet legger til grunn at det er stor sannsynlighet for at det også vil oppstå skader av et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad på sau og tamrein i inneværende og kommende år, og finner at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade er oppfylt.

Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av nml. § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Vilkåret må vurderes konkret i den enkelte sak, og terskelen kan tenkes å variere avhengig av blant annet

fellingsgrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget, jf. HR-2021-662-A. Eventuell usikkerhet om den fremtidige utviklingen av en bestand har betydning i vurderingen, og det ligger en viss margin i begrepet «truer» bestandens overlevelse, jf. HR-2021-662-A.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det årlige rapporter om bestandsstatus og annen vitenskapelig kunnskap som gir betydelig kunnskap om den samlede belastningen rovdyrartene utsettes for. Ut over enkelte påkjørsler, tilfeller av sykdom og tilfeller av ulovlig jakt og infanticid, skjer avgangen av jerv i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling. Miljøforvaltningen har derfor god oversikt over de negative påvirkningsfaktorene på jervebestanden.

Departementet viser til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen i den faglige tilrådingen. Miljødirektoratets vurdering er at et samlet uttak av dyr tilsvarende nemndenes vedtak ikke vil true bestandens overlevelse. Departementet legger vurderingen til grunn, og finner at vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse er oppfylt for kvoten som er vedtatt av rovviltnemnda for region 3, jf. nml. § 18 andre ledd.

Miljødirektoratet mener imidlertid med bakgrunn i bestandsmålet for regionen at hunndyrkvoten er høy, og at den bør reduseres totalt sett for regionen og i jerveprioritert område. Vi viser også til at nemnda har økt kvoten betydelig sett i forhold til sekretariatets innstilling. Videre viser Miljødirektoratet til at det er uheldig at kvoten innenfor jerveprioritert område er blitt forbeholdt områdene innenfor, og at en følgelig kan komme i en situasjon der lisensfelling i beiteprioriterte områder må stoppes, før fastsatt kvote for regionen er fylt. Departementet er enig i direktoratets vurderinger. Vi mener det er viktig å ha fleksibilitet med hensyn til totalkvoten, slik at den ikke legger strengere begrensninger på uttaket i beiteprioriterte deler av regionen. Samtidig mener departementet at hunndyrkvoten må reduseres samlet sett for regionen og at antall dyr og antall hunndyr som kan felles innenfor de jerveprioriterte områdene reduseres. Det innebærer, i tråd med Miljødirektoratets faglige anbefaling, at kvoten på 10 dyr opprettholdes, og at hunndyrkvoten totalt settes til 5 dyr. Innenfor jerveprioritert område kan det av totalkvoten felles inntil 5 dyr hvorav maksimalt to hunndyr.

Vilkåret om at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte

Det er i tillegg et vilkår at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om geografisk differensiert forvaltning veie tungt. Av rovviltforliket 2011 (Stortingets vedtak 687 i behandlingen av dokument 8:163 S (2010-2011)) framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Dette innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal være lav terskel for å tillate uttak av rovdyr som gjør skade på beitedyr.

Departementet understreker at det fortsatt skal arbeides aktivt med effektive forebyggende tiltak, som tidlig nedsanking av sau/lam, i områder rovviltnemndene har prioritert for yngling av jerv. Forebyggende tiltak skal være det primære tiltaket for å avverge skader i slike områder. Samtidig viser departementet til at det slippes et stort antall husdyr og tamrein på

beite fordelt over hele regionen, og det oppstår årlig store tap av beitedyr forårsaket av jerv i en del områder. Departementet viser også til innstillingen fra sekretariatet til rovviltnemnda som oppfatter at det er et stort skadepotensial på sau både innenfor beiteprioritert område og innenfor forvaltningsområdet for jerv.

Departementet mener det ut fra ovennevnte og føringene i rovviltpolitikken ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta kvote for lisensfelling av jerv i region 3, også i områder prioritert til jerv i regionen, jf. nml. § 18 andre ledd.

Øvrige anførsler

Om nemndas mandat og forvalterrolle

Naturvernforbundet mener rovviltnemnda med sitt vedtak underkjenner jervens biologi og økologiske funksjon, og mener videre dette er i strid med nemndas mandat og forvalterrolle.

Utgangspunktet etter rovviltforskriften § 7 første ledd er at rovviltnemndene har vedtaksmyndighet for kvote for blant lisensfelling av rovvilt «*når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen.*» Videre står det i annet ledd: «*Rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen ...*»

I kommentarene til bestemmelsens ledd er det utdypet at «*Annet ledd regulerer hva rovviltnemnden skal legge vekt på ved vedtak om kvote for betinget skadefelling, lisensfelling og kvotejakt på gaupe og antall dyr som kan felles ved slik felling eller jakt. Ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltnemnden gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelser og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes.*»

Dette innebærer at rovviltnemnden har vedtaksmyndighet der bestandsmålet er nådd, det vil si både der bestanden ligger på og over bestandsmålet. Denne forståelsen av rovviltforskriften § 7 er lagt til grunn for forvaltningens praksis. Videre skal nemndene blant annet sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Her viser departementet til de vurderinger som er gjort av bestandsmålet over, jf. at departementet opprettholder totalkvoten, og samtidig reduserer hunddyrkvoten.

Samlet vurdering

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige vurdering der de skriver at den totale kvoten for lisensfelling av jerv fattet av rovviltnemndene ikke vil true bestandens overlevelse.

I kommentarene til rovviltforskriften § 7 andre ledd står det at rovviltnemnda ved vurdering av kvote for lisensfelling skal gjøre en samlet vurdering av bestandsstatus og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt

fastsatte bestandsmålet for regionen. Region 3 har et regionalt bestandsmål på 4 årlige ynglinger. Miljødirektoratet mener totalkvoten på 10 jerver kan opprettholdes, men at hunndyrkvoten samlet sett og i jervesonen bør reduseres. Departementet er enig i disse vurderingene. Det betyr at totalkvoten på 10 dyr opprettholdes, og at hunndyrkvoten totalt settes til 5 dyr. Innenfor jerveprioritert område kan det av totalkvoten felles inntil 5 dyr hvorav maksimalt 2 hunndyr.

Departementet viser til at rovviltforskriften § 10 i 2022 ble endret slik at lisensfellingsperioden for jerv starter 20. august. Som det fremgikk av høringsnotatet kan uttak av mordyr i perioden 20. august til 10. september gi negative virkninger på jervevalpenes overlevelse. Departementet ber nemndene vurdere eventuelle vilkår som kan motvirke dette i neste års vedtak.

Departementets konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om en totalkvote for lisensfelling av jerv på 10 dyr i hele region 3. Samtidig reduseres den totale hunndyrkvoten til 5 dyr. Innenfor jerveprioritert område kan det av totalkvoten felles inntil 5 dyr hvorav maksimalt 2 hunndyr.

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensial for skade fra jerv i region 3. Departementet finner at det foreligger et potensial for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn uttak gjennom lisensfelling.

Klagene er delvis tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Tia Sophie Jacobsen
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 3
Statsforvalteren i Innlandet

Adressliste
Naturvernforbundet
Innlandet
NOAH - for dyrs
rettigheter

KOPPI