

NOAH - for dyrs rettigheter
Dronningens gate 13
0152 OSLO

Trondheim, 09.08.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/2413

Saksbehandler:
Veronica Sahlén

Avgjørelse i klagesak - skadefellingstillatelse på gaupe i Lyngen kommune og i deler av Tromsø og Storfjord kommuner

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Troms sitt vedtak. Det er lagt avgjørende vekt på skadepotensiale og føringer i forvaltningsplan for rovvilt i region 8 for det aktuelle området. Klager gis ikke medhold.

Vi viser til klage 1. februar fra NOAH - for dyrs rettigheter på Fylkesmannen i Troms sitt vedtak 27. januar 2016. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra Fylkesmannen i brev 2. mars 2016.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen har i brev 27. januar fattet vedtak om skadefelling på 1 gaupe i Lyngen kommune og deler av Tromsø og Storfjord kommuner etter Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 18 første ledd bokstav b og 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 9, jf. § 13, etter søknad fra reinbeitedistrikt 33 T - Ittunjårga/Rendalen. Skadefelling administreres av Lyngen kommune og gjennomføres av Lyngen skadefellingslag. Virketiden ble avgrenset til 28. januar - 31. januar 2016.

Klagers anførsler

NOAH - for dyrs rettigheter klager på skadefellingstillatelse gitt 27. januar 2016, hvor én gaupe ble felt 30. januar 2016. Klager er spørrende til grunnlaget for søknad, siden det ble skadefelt en gaupe ved Skinnelva 22. januar 2016. Klager anfører at det er mulig at gaupen som ble felt 22. januar kan ha tatt de reinkadaver som ble gjenfunnet 24. januar 2016, og stiller spørsmål ved at det gis ny fellingstillatelse når det ikke kan utelukkes at de to kadavrene i grunnlaget for skadefellingstillatelsen 27. januar, er koblet til gaupa som ble tatt ut 22. januar. Klager mener at andre forebyggende tiltak kunne vært aktuelle i stedet for felling. Klager viser også til at gaupebestanden i region 8 er under bestandsmålet for regionen og at gaupe er oppført på norsk rødliste som kritisk truet.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen har ved tillatelse til skadefelling lagt særlig vekt på at området er et B-område for gaupe som om sommeren er viktig beiteområde for sau og viktig kalvingsområde for rein. Fylkesmannen viser til at skadedokumentasjon er utfordrende og at omtrent 5 % av dyr som

Fylkesmannen erstatter utgjøres av dyr dokumentert tatt av fredet rovvilt. Skadedokumentasjon gir en indikasjon på rovviltforekomst, og dette viser til at det etter 2012 forekommer gaupe i Lyngen kommune.

Fylkesmannen mener at erfaring tilsier at dersom det ikke er gaupe på halvøya på vårvinteren, så er det god mulighet for at det heller ikke kommer gaupe ut på halvøya i perioden for reinkalving og utmarksbeite for sau, hvilket medfører at skadefelling om vinteren forventes ha betydelig tapsreducerende effekt. Fylkesmannen vurderer at den skadeforebyggende effekten ved å ta ut 2 gauper på Lyngenhelvøya var større enn forventet effekt av et tilfeldig uttak av 2 gauper i Troms fylke gjennom kvotejakt. De to gaupene som ble tatt ut ble trukket fra kvoten for kvotejakten på gaupe. Fylkesmannen viser videre til Klima- og miljødepartementets brev av 28. april 2014 om "Tydelig soneforvaltning og høy beredskap".

Fylkesmannen bedømte muligheten til å lykkes med skadefelling var større ved tidspunktet skadefellingstillatelsen ble gitt enn hva det erfaringsmessig ville være under kvotejaktperioden for gaupe, og etter kvoteperioden i april/mai, med hensyn til vær- og sporingsforhold samt sannsynlighet for rasfare på Lyngenhelvøya i løpet av vårperioden.

Fylkesmannen kan ikke se at klagen tilfører ny informasjon som endrer fylkesmannens vurdering av saken.

Lovgrunnlaget

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) og forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) danner den juridiske rammen for Miljødirektoratets vedtak i saken.

Naturmangfoldlovens formålsbestemmelse (§ 1) lyder:

«Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.»

Etter naturmangfoldloven § 5 er det et mål at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Tiltak etter naturmangfoldloven skal imidlertid avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målet i § 5 nås på en annen måte eller i et annet tempo enn hvis naturmangfoldet hadde vært eneste hensynet å ta, jf. prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Naturmangfoldloven § 5 og prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er konkretisert gjennom §§ 3 og 4 i rovviltforskriften og gjennom den regionale forvaltningsplanen for rovvilt i region 8.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Naturmangfoldloven §§ 8 til 10 og § 12 er omtalt senere i vedtaket. Vedtaket gjelder skadefelling av gaupe og det er derfor ikke aktuelt å stille fordyrende vilkår i vedtaket. Naturmangfoldloven § 11 anses derfor ikke relevant å vurdere nærmere i denne saken.

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og § 77, jf. rovviltforskriften § 9, jf. §§ 1 og 3, hvor det fremgår:

Naturmangfoldloven § 18 (annet uttak av vilt og lakse- innlandsfisk etter vurdering av myndighetene):

"Kongen kan ved forskrift eller ved enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- innlandsfisk (...) b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk vann eller annen eiendom, (...)

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte."

Rovviltforskriften § 1 (Formål):

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

Forskriften skal sikre en forvaltning som vektlegger forutsigbarhet og lokal medvirkning."

Rovviltforskriften § 3 (Nasjonale bestandsmål og bestandsovervåking):

"I Norge skal det årlig være 65 ynglinger av gaupe, 39 ynglinger av jerv og 13 ynglinger av bjørn. (...)

Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt skal gi data om status og utvikling i rovviltbestandene, herunder også beskrive det antall årlige ynglinger som er dokumentert i regionene. Metodikk, datagrunnlag og resultater skal være offentlig tilgjengelig."

Rovviltforskriften § 9 (Fylkesmannens myndighet til iverksetting av betinget skadefelling):

"Fylkesmannen kan av eget tiltak eller etter søknad fatte vedtak om iverksetting av felling for å forhindre fremtidig skade innenfor rammen av kvote for betinget skadefelling gitt av rovviltneemnden, jf. forskriften § 8, eller Miljødirektoratet, jf. § 13. Fylkesmannen kan delegere sin myndighet til iverksetting av slik felling til kommunen i særskilte tilfeller.

Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til skadefelling skal det legges vekt på føringene i regional forvaltningsplan, jf. forskriften § 6. Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Det skal særlig tas hensyn til

- a) områdets betydning som beitemark*
- b) skadenes omfang og utvikling*
- c) potensialet for fremtidige skader*
- d) muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak.*

Felling skal være rettet mot bestemte individer. Vedtak om felling skal være begrenset 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 skal foretas av nærmere bestemte personer, samt metoder for felling. Det kan også gis bestemmelser om dekning av påløpte utgifter i forbindelse med felling. Felling og forsøk på felling i henhold til denne bestemmelsen gjennomføres uavhengig av grunneiers jaktrett, jf. viltloven § 35."

Politiske og forvaltningsmessige rammevilkår:

Det nasjonale bestandsmålet for gaupe er 65 ynglinger. Det vises til Innst. S. nr. 174 (2003 - 2004) og rovviltforskriften § 3.

I rovviltforskriften § 4 fremkommer det at det nasjonale bestandsmålet for gaupe er fordelt på sju av åtte forvaltningsregioner for rovvilt. I region 8 - Troms og Finnmark - er det fastsatt et bestandsmål på 10 årlige ynglinger av gaupe, hvorav 6 i Troms.

Kunnskapsgrunnlaget

Om overvåkning av gaupe og bestandssituasjonen i Norge og region 8

Rovdata har ansvaret for formidling, drift og utvikling av det nasjonale overvåkningsprogrammet for rovvilt. Rovdata er den sentrale leverandør av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd.

Bestanden av gaupe i Norge blir primært overvåket ved å registrere antall familiegrupper av gaupe i perioden 1. oktober til siste februar. Rovdata rapporterte bestandsstatus for rovviltartene i 2015 til Miljødirektoratet i brev av 13. mai 2016 og publiserte rapporten "Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2016" (NINA rapport 1280) i juli 2016. Miljødirektoratet vil forholde seg til det kunnskapsgrunnlag som var kjent ved vedtakstidspunkt. I brev fra Rovdata datert 13. mai 2015 vedrørende bestandsstatus for gaupe, jerv, ulv og brunbjørn, fremgår det at det er registrert henholdsvis 69, 59 og 53,5 familiegrupper av gaupe i Norge i årene 2012, 2013 og 2014. For region 8 var tilsvarende tall 13, 10, og 5,5. Miljødirektoratet konstaterer at gaupebestanden i Norge i 2015 var under det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 65 familiegrupper av gaupe. I rapport "Antall familiegrupper bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2015" (NINA rapport 1179, 2015), fremgår at det i 2015 ble registrert 60,5 familiegrupper av gaupe i Norge, hvorav 8 i region 8. Miljødirektoratet konstaterer at gaupebestanden i region 8 de to siste årene har vært under det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen om 10 ynglinger.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen gaupebestanden utsettes for, jfr. naturmangfoldloven § 10. Gaupebestanden er ikke avgrenset av tilgjengelig areal og det er ikke registrert sykdom på gaupe utover skabb i Norge. Utover enkelte påkjørsler skjer avgangen av gaupe i hovedsak gjennom kvotejakt, slik at miljøforvaltningen i stor grad har oversikt over den samlede belastningen. Under kvotejakten i 2015 ble det åpnet for å felle 10 gauper i regionen, hvorav maks 2 i Troms og avtaleområdet i Nordland. En gaupe ble felt på kvotejakt i perioden, og ytterligere 4 gauper belastet kvoten for regionen (1 påkjørsel og 3 skadefelling). Kvoten i Troms ble fylt 16. februar 2015. Det ble felt ytterligere 1 gaupe på skadefelling i april 2015. Miljødirektoratet fattet vedtak om kvote for kvotejakt på gaupe i region 8 og avtaleområdet i Nordland i 2016 10. november 2015. Kvoten ble fastsatt til 8 dyr, hvorav maks 3 hunndyr. Klima- og miljødepartementet fastsatte kvoten i klageavgjørelse av 13. januar 2016. Det ble felt en gaupe på skadefelling på Lyngenhålvøya 22. januar 2016 som ble belastet kvoten for kvotejakt.

Når det gjelder føre-var-prinsippet, jfr. naturmangfoldloven § 9, kommer dette til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har tilstrekkelig kunnskap tilgjengelig. Etter Miljødirektoratets syn er ikke dette tilfelle i denne saken.

Miljødirektoratet legger til grunn at den regionale rovviltneimnda i region 8 med sin geografiske differensiering har i varetatt de hensyn som er nedfelt i naturmangfoldloven § 12. Dette innebærer at avgrensingen av områder med mål om yngling av gaupe er foretatt ut fra en samlet vurdering og avveining, og forventes å gi de beste samfunnsmessige resultater.

Miljødirektoratets vurdering

Gjenstand for Miljødirektoratet sin vurdering av klagen omhandler Fylkesmannen sin vurdering av saken med hensyn til naturmangfoldloven § 18 og rovviltforskriften § 9, samt tolkning av gjeldende politiske og forvaltningsmessige rammevilkår for forvaltning av gaupe. Miljødirektoratet konstaterer at klager har rettslig klageinteresse i saken og at klagen er fremsatt i rett tid.

Skadefelling skal kun iverksettes dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. naturmangfoldloven § 18. Miljødirektoratet legger til grunn at dette hensyn er ivaretatt ved vedtak om kvote for betinget skadefelling. Videre fremgår det i brev fra Klima- og miljøministeren datert 12. mars 2015 at Regjeringen vil sikre levedyktige bestander av de store rovviltartene i henhold til rovviltforliket, og søke å redusere konfliktnivået. I dette ligger det en todelt målsetting om både å opprettholde prioriterte yngleområder for rovvilt og prioriterte beiteområder. Det ligger også i dette en tydelig soneforvaltning hvor det skal være en lav terskel for tillatelse til uttak av rovdyr som har gjort eller forventes å gjøre skade i prioriterte beiteområder. Tilsvarende skal det være en høy terskel for tillatelse til uttak av rovvilt i prioriterte yngleområder for rovvilt.

Ved vurdering om det skal gis tillatelse til skadefelling skal Fylkesmannen vektlegge føringene i regional forvaltningsplan, samt drøfte de opplistede skjønnskriteriene i rovviltforskriftens § 9 i forhold til den aktuelle og/eller fremtidige skadesituasjonen og det aktuelle geografiske fellingsområdet. Det er hjemmel til å gi fellingstillatelse også i tilfeller hvor det er tale om fremtidig skade, uten at skade har oppstått på vedtakstidspunktet, dersom øvrige vilkår er oppfylt. Det vil imidlertid ikke være slik at ethvert rovdyr som er i et prioritert beiteområde omgående skal felles, og det skal gjøres en konkret vurdering av potensiale for skade i hvert enkelt tilfelle.

Rovviltneemnda i region 8 har utarbeidet en forvaltningsplan for rovvilt vedtatt i oktober 2013. Det fremgår av planen at det aktuelle området i Lyngen kommune er prioritert beiteområde og kalvingsområde for rein. Beitedyr forekommer i området primært fra kalvingstiden og utover barmarksesongen, men en del dyr kan bli igjen i området også under vinteren etter flytting til vinterbeiteområde. I løpet av reindriftsåret 2015/2016 har det blitt gjenfunnet 31 kadaver av rein i Lyngen kommune. 21 kadaverfunn har dødsårsak vurdert som dokumentert eller antatt sikker, hvorav 15 er vurdert som tapt til gaupe (4 funnet i mai 2015, 5 i oktober 2015 og 6 i januar 2016). Ved søknad om skadefelling 27. januar oppgav reinbeitedistriktet at det hadde blitt mer rein igjen grunnet problemer med uro i flokken og spredning av dyr årsaket av gaupeaktivitet under samling før flytting under høsten.

Fylkesmannen fattet vedtak om skadefelling i det aktuelle området på 1 gaupe 8. januar 2016, med virketid til 18. januar, med begrunnelse i dokumentert gaupeskade. Ingen gaupe ble felt i virketiden og ny skadefellingstillatelse ble fattet 19. januar. En gaupe ble skutt på Lyngenhelvøya 22. januar 2016. Den 24. januar ble det funnet kadaver av rein i Skinnelv som vurdertes tapt til gaupe. Skadedato ble vurdert til 21.-22. januar. Den 27. januar ble det observert spor av gaupe i Karnes. Etter søknad fra reinbeitedistrikt 33T Ittunjårga/Rendalen fattet Fylkesmannen vedtak om skadefelling på 1 gaupe i Lyngen kommune og deler av Tromsø og Storfjord kommuner. Det ble felt 1 gaupe i Svensby på skadefelling 30. januar 2016.

I søknaden til Fylkesmannen oppgav søker kadaverfunnet 24. januar som en av begrunnelsene for søknaden. Fylkesmannen har derimot ikke vektlagt dette kadaverfunnet i sin behandling av søknaden. I begrunnelsen til skadefellingstillatelsen har Fylkesmannen vurdert den aktuelle

sporobservasjonen av gaupe, områdets status som prioritert for beitedyr i relasjon til skadepotensialet forekomst av gaupe i området medfører, samt mulighetene til gjennomføring av uttak ved skadefelling jf. kvotejakt. Miljødirektoratet bemerker at den aktuelle sporobservasjonen av gaupe ble dokumentert 27. januar, hvilket er flere måneder før området benyttes som kalvings- og sommerbeiteområde. Miljødirektoratet mener at skadepotensialet i denne forstand i utgangspunktet er begrenset, men med bakgrunn i dokumenterte skader i oktober og januar og informasjon om høyere forekomst av rein enn et "normalår" er Miljødirektoratet enig med Fylkesmannens vurdering at det forelå skadepotensiale. Med hensyn til føringer i regionens rovviltforvaltningsplan og områdets status som prioritert beite- og kalvingsområde, finner Miljødirektoratet ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak.

Miljødirektoratet ønsker å minne om at hensikt med skadefelling primært er å håndtere akutte skadesituasjoner eller hvor skadepotensialet er overhengende. For bestandsregulering, inkludert forekomst og utbredelse, skal dette i hovedsak skje gjennom lisensfelling og kvotejakt. Ved vedtakstidspunkt hadde 1 gaupe allerede blitt skutt i området på skadefelling 22. januar, ingen nye skader hadde blitt påvist i dagene etter skadefellingen og kvotejakten ville begynne kun noen dager senere. Miljødirektoratet vil bemerke at denne skadefellingstillatelsen i hovedsak synes å ha en bestandsregulerende hensikt.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Troms sitt vedtak, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Veronica Sahlén
rådgiver

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

Kopi til:

Fylkesmannen i Troms / Romssa Fylkkamánni Postboks 6105 9291 Tromsø