



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av rowiltforvaltningen

Dokument 3:13 (2018–2019)



Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen

Dokument 3:13 (2018–2019)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:13 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen*.

Dokumenter i denne serien har følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementet/-enes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden(e)
- vedlegg 2: statsråden(e)s svar
- vedlegg 3: rapport om forvaltningsrevisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 18. juni 2019

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	13
4	Departementets oppfølging	15
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	16
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		19
Vedlegg 2: Statsrådets svar		21
Vedlegg 3: Rapport		39
1	Innledning	49
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	54
3	Revisjonskriterier	61
4	Status for rovviltbestandene og beitedyr	68
5	Forvaltningen av virkemidler for å nå målene om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring	86
6	Kunnskapsgrunnlaget i rovviltforvaltningen	127
7	Klima- og miljødepartementets styring og samordning	141
8	Vurderinger	153
9	Referanseliste	160
10	Vedlegg	168

Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen

Bjørn, jerv, ulv og kongeørn er fredede arter i Norge, mens det er iverksatt forvaltningsmessige tiltak for å sikre overlevelsen av gaupe. Av disse artene er bjørn, gaupe og jerv definert som sterkt truet ifølge *Norsk rødliste for arter 2015*, mens ulv er definert som kritisk truet. Kongeørn er definert som livskraftig. For å bevare disse fem rovviltbestandene i norsk natur har Stortinget fastsatt nasjonale bestandsmål. I Norge skal det årlig være 13 ynglinger av brunbjørn, 65 familiegrupper av gaupe, 39 ynglinger av jerv, 850–1200 hekkende par kongeørn og 4–6 ynglinger av ulv. Stortinget har også vedtatt etablering av en regional rovviltforvaltning som styres av statlig oppnevnte rovviltnemnder. Nemndens sekretariat driftes av et fylkesmannsembete, som også skal ha en faglig rådgivningsfunksjon overfor nemnden. Rovviltforvaltningens todelte mål er å sikre en bærekraftig forvaltning av rovviltbestandene, og samtidig ta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Det er først og fremst den delen av landbruket som høster ressurser gjennom beite som blir berørt av rovviltbestandene, og særlig saueneæringen og tamreinneæringen.

Under behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* var en samlet energi- og miljøkomité opptatt av at det skulle være mulig med beitenæring i områder med rovdyr, samtidig som komiteen erkjente konflikten mellom rovdyr og beitedyr, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004). Den offentlige debatten omkring rovviltpolitikken viser at det er krevende å forene målene om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring.

Prinsippet om en tydelig soneforvaltning skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. De totalt åtte forvaltningsregionene for rovvilt er derfor delt inn i soner prioritert for henholdsvis rovvilt og beitedyr. En tydelig soneforvaltning skal understøtte det todelte målet og virke konfliktdepende, ved at rovvilt og beitedyr skal forvaltes så adskilt som mulig. I områder prioritert for beitedyr skal det være lav terskel for å felle rovdyr som kan gjøre skade. I områder prioritert for rovvilt skal landbruket tilpasses rovdynenes tilstedeværelse. Tilpassingen skal gjøres gjennom forebyggende og konfliktdepende tiltak og omstilling fra sauehold til andre typer landbruk. I tillegg skal terskelen for å felle rovdyr som gjør eller kan gjøre skade være høy i rovviltprioritert sone. Denne soneforvaltningen, hvor hensynet til rovvilt og næringsvirksomhet i landbruket blir ulikt vektlagt innenfor ulike geografisk avgrensede områder, utgjør prinsippet om en arealdifferensiert forvaltning.

Gjennom tilslutning til Bernkonvensjonen har Norge forpliktet seg til å ivareta truede eller sårbare ville dyr og deres naturlige leveområder. Dette innebærer at rovviltbestandene skal bli forvaltet på en måte som er bærekraftig på sikt. Bernkonvensjonen legger til grunn at partslandene, i tilfeller der artene brer seg over landegrensene, har både et selvstendig og et felles ansvar for at bestanden er levedyktig.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Klima- og miljødepartementet gjennom rovviltforvaltningen, og i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet, legger til rette for å oppnå Stortingets todelte mål om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2018.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om forvaltningen av naturens mangfold (naturmangfoldloven), jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen, *Lov om forvaltning av naturens mangfold*.
- Innst. 257 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen, *Endringer i naturmangfoldloven (ulv m.m.)*.
- Innst. S. nr. 174 (2003–2004) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen, *Rovvilt i norsk natur*.
- Stortingsvedtak 687, jf. Dokument 8:163 S (2010–2011) Representantforslag om endringer i forvaltningen av rovvilt.
- Innst. 330 S (2015–2016) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen, *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*.

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet ved brev 19. mars 2019. Departementene har i brev av henholdsvis 16. april 2019 og 12. april 2019 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 14. mai 2019 og statsrådens svar 27. mai 2019 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Stortingets bestandsmål for rovvilt er delvis nådd, og det er utfordringer med den genetiske levedyktigheten til ulv og jerv i Skandinavia.
- Sauenæringen er livskraftig nasjonalt, men noen beiteområder har svært høy rovviltbelastning.
- Forutsetningene om soneforvaltning er bare delvis innfridd, og soneforvaltningen er særlig lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen.
- Lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene, men skadefelling er i liten grad effektiv.
- Miljøforvaltningen har for lite kunnskap både om tapsårsaker og om effekter av forebyggende tiltak.
- Klima- og miljødepartementet har ikke sørget for å avklare uenighet om regionale forvaltningsplaner for rovvilt.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Stortingets bestandsmål for rovvilt er delvis nådd, og det er utfordringer med den genetiske levedyktigheten til ulv og jerv i Skandinavia

Ved behandling av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), vedtok Stortinget årlige bestandsmål for bjørn, gaupe, jerv, kongeørn og ulv. Justeringer i bestandsmålet for bjørn og ulv ble gjort ved behandlingen av henholdsvis representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* og Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*, jf. Innst. 330 S (2015–2016). Stortinget har også vedtatt at rovviltbestandene skal forvaltes på en slik måte at antallet ynglinger (ungekull) holdes så nær bestandsmålet som mulig.

Med unntak av 2014, er bestandsmålet for ulv nådd hvert år siden 2010. Antall ynglinger av ulv har de tre siste årene vært vesentlig høyere enn bestandsmålet. Bestandsmålet for jerv er nådd alle år i perioden 2005–2018, og bestanden av

kongeørn er også estimert til å være innenfor bestandsmålet for perioden 2010–2014. For bjørn og gaupe ligger bestanden derimot under det årlige bestandsmålet.

Bjørnebestanden i Norge har det siste tiåret ligget betydelig under det nasjonale bestandsmålet, og det er lite sannsynlig at målet vil nås i nærmeste framtid. Bjørnene i Norge i dag lever i utkanten av større bestander i Sverige, Finland og Russland, og det er få etablerte voksne binner. Dette gir dårlige forutsetninger for å nå bestandsmålet. I 2017 ble et regionalt bestandsmål for bjørn nådd for første gang, i én av de fem regionene med forvaltningsansvar for arten.

Gaupe ligger under det nasjonale bestandsmålet for sjette år på rad. Dette skyldes en kombinasjon av naturlige svingninger i bestanden og høye uttak gjennom kvotejakt. I gjennomsnitt er 23 prosent av bestanden felt per jaktår i perioden 2010/2011 til 2017/2018. Rovviltnemnder som har nådd bestandsmålet for sin region, har i tråd med rovviltforskriften myndighet til å fastsette kvote, og gjør dette selv om det nasjonale bestandsmålet for gaupe ikke er nådd. Rovviltnemndene har ingen myndighet til å samordne bestandsmåloppnåelse på tvers av regionene. I tilfeller hvor regionale bestandsmål ikke er nådd, er det Miljødirektoratet som har ansvar for å vedta kvoter for jakt og felling. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet har vedtatt jaktkvoter også i regioner som i mange år har ligget under det regionale bestandsmålet. Dette har bidratt til at gaupebestanden ikke er styrket i tråd med det nasjonale bestandsmålet.

De skandinaviske bestandene av bjørn, jerv, gaupe og ulv bør ifølge Norsk institutt for naturforskning (NINA) anses å være *demografisk* levedyktige i løpet av en rimelig tidshorisont. Demografisk levedyktighet handler om bestandenes evne til å overleve endringer i eksterne faktorer som blant annet mattilgang, sykdom og ulykker. Utfordringen for de skandinaviske bestandene av ulv og jerv er imidlertid artenes genetiske levedyktighet, som handler om bestandenes genetiske variasjon.

Den genetiske variasjonen blant ulv i Skandinavia er svært lav, og det høye innavlsnivået er en av de største trusselfaktorene mot ulvens overlevelse på sikt. For at den skandinaviske ulvebestanden skal kunne vurderes som levedyktig, må flere forutsetninger være oppfylt: den samlede svenske og norske populasjonen må være på minst 340 ulveindivider, innvandring fra den finsk-russiske ulvepopulasjonen må være av et visst omfang, og avkommet av disse må også reproducere seg. Den skandinaviske ulvebestanden økte fram til 2015, men har siden hatt en jevn nedgang, og var i 2018 på ca. 410 individer. Nedgangen skjer i Sverige, mens antall individer i Norge har økt i samme periode (fra ca. 75 til ca. 115 individer, inkludert ulv som lever på begge sider av grensen mellom Norge og Sverige). Felling av ulv i grenseområdene i Norge vil påvirke også den svenske delbestanden av ulv.

Norske myndigheter har ikke lyktes i å etablere et samarbeid med Sverige om forvaltning av ulv, utover deling av overvåkingsdata. Klima- og miljødepartementet har iverksatt tiltak for å øke levedyktigheten til ulv. For eksempel besluttet departementet i 2018 at Miljødirektoratet så langt som mulig skal avklare streifulvers genetiske status før det settes i verk fellingsforsøk. Dette sørger for bedre beskyttelse av genetisk viktige ulver.

For å sikre sjeldne genetiske variasjoner i jervebestanden er det viktig at reproduserende individer utveksles mellom den østlige og vestlige siden av Østerdalen. Rovviltnemnden i region 3 Oppland fikk derfor i 2014 i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å samordne arbeidet med forvaltningen av den sørnorske jervestammen med tilgrensende forvaltningsregioner. Undersøkelsen viser at forvaltningen ikke har lyktes i å etablere et godt samarbeid om forvaltning av jerv på tvers av regiongrensene. Fire år etter at oppdraget er gitt, erkjenner nemndene at det er svakheter ved grensene for

dagens sone, uten at de foreslår å gjøre noen endringer. Riksrevisjonen vil påpeke at den svake regionale samordningen bidrar til å svekke jervens levedyktighet. Riksrevisjonen vil videre påpeke at de regionale rovviltmyndene er statlige myndigheter, og at Klima- og miljødepartementet dermed har det overordnede ansvaret for å ivareta nasjonal rovviltpolitikk når samordningen på regionalt nivå ikke fungerer.

2.2 Sauenæringen er livskraftig nasjonalt, men noen beiteområder har svært høy rovviltbelastning

Det todelte målet innenfor rovviltforvaltningen forutsetter at det fortsatt skal være mulig med levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt, samtidig som målet om bærekraftige rovviltbestander skal ivaretas. Stortinget har forutsatt at livskvalitet, bosetting og næringsutvikling i distriktene må tas hensyn til ved forvaltningen av rovdyrene.

Undersøkelsen viser at antallet sau og lam på utmarksbeite har holdt seg stabilt de senere årene. Region 1 Vest-Norge er i sin helhet beiteprioritert område. Antallet sau og lam på utmarksbeite har imidlertid økt også i viktige beiteregioner som region 3 Oppland, region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland. Dette er regioner med faste forekomster av flere rovviltarter, og relativt høye regionale bestandsmål. Antall sau og lam erstattet som tapt til rovvilt er mer enn halvert i perioden 2006–2017, fra nesten 40 000 dyr i 2006 til rundt 18 000 dyr i 2017. I 2016 og 2017 ble 17 prosent av de årlige tapene av sau og lam på utmarksbeite erstattet som rovvilttap. Både det stabilt høye antallet sau og lam på utmarksbeite og nedgangen i antallet rovviltstatninger viser at sauenæringen er livskraftig nasjonalt. Undersøkelsen viser videre at sauenæringen kan være livskraftig i regioner med høy forekomst av og forvaltningsansvar for rovvilt. Noen beiteområder har likevel en svært høy rovviltbelastning, noe som medfører lokale utfordringer for dyrevelferden til sau og lam på utmarksbeite. Rovviltforekomst i enkeltområder får dermed alvorlige konsekvenser for den lokale sauenæringen og enkeltbruk, selv om sauenæringen som helhet kan anses som livskraftig. Den totale tapsprosenten for sau og særlig lam er høyest i region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland.

De siste ti årene har det vært en nedgang i antall rein på omtrent 16 prosent på landsbasis. Det er mange faktorer som virker inn på utviklingen i reindriftsnæringen, og deler av næringen har de senere årene blitt pålagt av myndighetene å redusere antall reinsdyr for å sikre en bærekraftig utnyttelse av beitet. Reinen er det eneste beitedyret som finner sin næring i utmark hele året, og dette gjør reindriftsnæringen spesielt sårbar for tap av beitedyr til rovvilt. Omtrent 30 prosent av alle tap av rein i 2016 og 2017 ble erstattet som rovvilttap. At andelen rovviltstatninger er høy, tyder på at rovvilttapene er betydelige. Også kadaverfunn av rein som er dokumentert tapt til rovvilt, viser at store områder i Troms og Finnmark har svært høye rovvilttap. Rovvilt utgjør dermed en betydelig belastning for reindriften i noen deler av landet. De største prosentvise tapene av tamrein uavhengig av tapsårsak er i Nordland og Troms, og her er spesielt tap av kalver høyt sammenlignet med andre reinbeitedistrikter.

2.3 Forutsetningene om soneforvaltning er bare delvis innfridd, og soneforvaltningen er særlig lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen

I rovviltprioriterte soner skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling. Det skal være høy terskel for felling av rovvilt innenfor rovviltprioriterte soner og lav terskel for felling av rovvilt innenfor beiteprioriterte soner.

Samtlige forvaltningsregioner for rovvilt har nedfelt i forvaltningsplanen at bestandsmålene skal nås innenfor rovviltprioritert sone. Undersøkelsen viser at ulv

hovedsakelig yngler innenfor forvaltningsområdet for ulv. Videre gjøres DNA-registreringer av binner i stor grad innenfor forvaltningsområdet for bjørn.

For jerv og gaupe er det derimot slik at flere forvaltningsregioner ikke når bestandsmålet innenfor det avsatte arealet for disse artene. Særlig gjelder dette de tre nordligste forvaltningsregionene, hvor store deler av bestanden av jerv og til dels gaupe lever utenfor de rovviltprioriterte sonene. Som en følge av dette har forvaltningen, for å kunne nå bestandsmålet, ikke alltid praktisert et fellingsregime med lav terskel for felling av rovvilt i beiteprioritert sone. Konsekvensen er en økt belastning på beitenæringen og et høyere konfliktnivå.

Undersøkelsen viser at soneforvaltning er en forvaltningsmodell som er lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen. Slik sonene er tegnet i dag, har de liten betydning for reindriftsnæringen, ettersom reinen forflytter seg over store områder, uavhengig av rovviltsonene. Stortinget har satt mål om at det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial i kalvingsområdene for tamrein. Undersøkelsen viser at geografiske begrensninger og forekomsten av både naturlige leveområder for rovvilt og tradisjonelle kalvingsområder for rein har ført til at rovviltneemdene i enkelte forvaltningsregioner ikke har klart å ivareta dette målet.

Klima- og miljødepartementet har etablert tilskuddsordninger til forebyggende og konfliktdempende tiltak, hvor et viktig formål er å sikre at det blir satt i verk effektive tiltak for å forebygge og begrense skader og tap på grunn av rovvilt. Eksempler på slike tiltak er rovviltavvisende gjerder, tidlig nedsanking og flytting av sau til mindre rovviltutsatte beiteområder. Rovviltforskriften § 6 legger til grunn en geografisk differensiert forvaltning, noe som innebærer at tilskudd til forebyggende tiltak primært skal fordeles til beitebrukere i rovviltprioritert sone, hvor rovviltet har forrang og terskelen for skadefelling er høy. Selv om prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning tilsier at midlene skal prioriteres til beitebrukere i rovviltprioritert sone, gis midlene i praksis i stor grad på bakgrunn av faktisk rovviltbelastning og tapshistorikk heller enn på bakgrunn av soneinndelingen. Årsaken er i stor grad knyttet til rovviltsonenes størrelse, form og plassering, som i flere regioner medfører at bestandsmålene ikke nås innenfor sonene, og at ynglende rovvilt dermed tillates i beiteprioritert sone. Dette gir et økt rovvilttrykk i beiteprioriterte soner, noe som har ført til at rovviltforvaltningen finner det hensiktsmessig å tildele midler til beitebrukere også der. Riksrevisjonen mener det er positivt at midlene fordeles slik at de kan bidra til å redusere tap av beitedyr til rovvilt. Riksrevisjonen vil likevel påpeke at praksisen med å tildele tilskuddsmidlene for forebyggende og konfliktdempende tiltak uavhengig av sonene ikke støtter opp under målet om at beitebruk innenfor rovviltprioritert sone skal tilpasses forekomsten av rovvilt. Riksrevisjonen erkjenner samtidig at det er et dilemma for Klima- og miljødepartementet å skulle ivareta både hensynet til beiteinteressene og hensynet til en tydelig soneforvaltning.

Klima- og miljødepartementet fastsetter de regionale bestandsmålene gjennom *forskrift om forvaltning av rovvilt* og har også et overordnet ansvar for å påse at soneforvaltningen er i tråd med nasjonal rovviltpolitikk. Undersøkelsen viser at kunnskapsgrunnlaget om rovvilt er betydelig utvidet siden 2004. Likevel har fordelingen av de regionale bestandsmålene i all hovedsak ligget fast siden 2004. En hensiktsmessig fordeling av bestandsmålene er en forutsetning for å innrette rovviltforvaltningen på en måte som ivaretar både rovviltet, sauene og reindriftsnæringen. Norsk institutt for naturforskning (NINA) anbefalte i en evaluering i 2016 å justere fordelingen av bestandsmål og noen av rovviltsonene. Miljødirektoratet ga samme år sine anbefalinger på bakgrunn av NINAs evaluering. Først i 2019 har Klima- og miljødepartementet varslet at det vil sende på høring forslag til endringer. Den lange

tidsbruken viser etter Riksrevisjonens vurdering en lite aktiv og tydelig styring fra departementets side.

2.4 Lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene, men skadefelling er i liten grad effektiv

Stortinget har lagt til grunn at rovviltbestandene skal reguleres ned mot bestandsmålet gjennom felling, og at hovedvirkemiddelet i denne reguleringen skal være lisensfelling og kvotejakt.¹ Stortinget har i rovviltforliket av 2011 presisert at i prioriterte beiteområder skal rovvilt som gjør skade på beitedyr, felles raskt.

Undersøkelsen viser at bestandsregulering av gaupe gjennom kvotejakt fungerer godt, i den forstand at kvotene stort sett fylles. For ulv har i gjennomsnitt rundt 50 prosent av den samlede lisenskvoten blitt fylt i perioden 2010–2011 til 2017–2018. Flere regioner fastsetter lisensfellingskvote for ulv, uten at forekomst av ulv gjør det aktuelt å gjennomføre noen lisensfelling. I de regionene hvor det forekommer ulv, har det imidlertid ikke vært problemer med å regulere bestanden i tråd med fastsatte fellingsvedtak. Naturmangfoldloven presiserer at vedtak om felling bare kan fattes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Ettersom antallet sau og lam på utmarksbeite i de to regionene med ulvesone har gått vesentlig ned de senere årene, er også skadepotensialet innenfor ulvesonen sterkt redusert. Dette har bidratt til at bestanden av ulv de senere årene har økt betydelig.

Lisensfelling av jerv er krevende, blant annet på grunn av vanskeligheter med sporing og leveområder for jerv som er lite tilgjengelige vinterstid. Årlig blir under halvparten av felte jerv tatt ut gjennom lisensfelling. Rovviltneemndene har etterlyst tiltak for en mer effektiv lisensfelling, men noen av disse tiltakene er av miljømyndighetene vurdert å være i strid med viltloven. Selv om effektiviteten i lisensfelling av jerv er lav, reguleres jervebestanden stort sett ned mot det årlige bestandsmålet gjennom skadefelling utført av Statens naturoppsyn. Skadefellingen er enten ekstraordinær felling av enkeltdyr eller hiuttak, på bakgrunn av historiske skader i området, og en vurdering av potensialet for framtidig skade. Klima- og miljødepartementet anser imidlertid hiuttak som et dyrt, tidkrevende og etisk kontroversielt virkemiddel, og departementet har derfor iverksatt flere prøveprosjekter for å effektivisere lisensfellingen og redusere behovet for hiuttak.

Skadefelling skal være et virkemiddel for effektivt å ta ut skadevoldende rovdyr, og gjennomføres både før beitedyrene slippes på beite, og på grunn av akutte skadesituasjoner som oppstår under beitesesongen. Gaupe skadefelles i liten grad, mens en stor årlig andel av felte jerv, ulv og bjørn tas ut gjennom skadefelling. Likevel viser undersøkelsen at skadefelling i liten grad er reelt tapsforebyggende når akutte skadesituasjoner oppstår. Skadefelling bør gjøres kort tid etter skade eller tap av beitedyr, for å sikre at det er det riktige skadegjørende individet som felles. For eksempel bør gaupe og jerv felles innen 48 timer. Sannsynligheten for å lykkes med skadefelling på barmark (dvs. når det ikke er sporsnø) er imidlertid i de fleste tilfeller lav. Riksrevisjonens gjennomgang av vedtak om skadefelling i 2017 viser at to tredjedeler av skadefellingstillatelsene hadde en varighet på opp mot en uke, og at om lag en fjerdedel av alle skadefellingstillatelsene fikk utvidet fellingstid. Stortingets forutsetning om en effektiv skadefelling er dermed i liten grad oppfylt.

1) Bestandene av bjørn, jerv og ulv reguleres gjennom lisensfelling, mens gaupebestanden reguleres gjennom kvotejakt. Det fastsettes ikke fellingskvoter for kongeørn. Lisensfelling er felling med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og c), og utføres av registrerte lisensjegere. Kvotejakt er ordinær jakt med hjemmel i viltloven § 9, jf. naturmangfoldloven § 16. All felling av disse rovviltartene skal gjøres i henhold til kvote fastsatt av offentlig myndighet.

2.5 Miljøforvaltningen har for lite kunnskap både om tapsårsaker og om effekter av forebyggende tiltak

I behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), framhevet energi- og miljøkomiteens flertall betydningen av presise overvåkingsdata og gode bestandsoversikter. Flere rovviltnemnder er i intervju opptatt av om overvåkningsmetodikken er god nok, og om bestandstallene for rovvilt er korrekte. Også representanter for beitenæringene uttrykker tvil med hensyn til om overvåkingen av rovvilt reflekterer den reelle størrelsen på bestandene. Klima- og miljødepartementet peker på sin side på at kunnskapsoppbyggingen om rovvilt har vært langt mer omfattende og presis enn for noen annen sammenlignbar viltart.

For å få bedre kunnskap om andre tapsårsaker enn rovvilt, satte Klima- og miljødepartementet i 2015 i gang et prosjekt for å framskaffe nødvendig og representativ kunnskap om tapsårsaker i husdyr- og tamreinnæringen i Norge. Prosjektet skulle faglig støttes av Landbruksdirektoratet. Bakgrunnen for prosjektet var for lite kunnskap om årsaker til tap av dyr på utmarksbeite, særlig andre tapsårsaker enn rovvilt. Prosjektet har imidlertid møtt på vesentlige hindringer i form av manglende tilgang til data. Dette skyldes lav tillit i saueneæringen til at fagmiljøene som gjennomfører prosjektet, vil tolke og bruke dataene på en redelig måte. Prosjektet skal i 2019 ha fått tilgang til nødvendige data, men forsinkelsene i prosjektet illustrerer hvor konfliktfylt rovviltproblematikken er. Når kunnskapsgrunnlaget om andre tapsårsaker enn rovvilt ikke er godt nok, fører dette til at forvaltningen ikke har et godt grunnlag for å vurdere søknader om erstatning grunnet rovvilt.

Også når det gjelder forebyggende og konfliktdempende tiltak, har forvaltningen for lite kunnskap. Klima- og miljødepartementet mottar rapportering fra Miljødirektoratet over samlet årlig forbruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak. Rapporteringen er basert på data fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS). Riksrevisjonens gjennomgang av søknadsdata og rapporter fra ESS i perioden 2011–2018 viser at det er store begrensninger i hvilke data som kan hentes ut og sammenstilles fra saksbehandlingsportalen i ESS. Videre opplyser departementet at det i liten grad er gjennomført analyser av data fra ESS på nasjonalt nivå. Evalueringer som er gjennomført i enkelte av forvaltningsregionene har heller ikke kunnet konkludere med tydelige effekter av andre tiltak enn de som skiller rovvilt og beitedyr. Også Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) har i en rapport fra 2016 slått fast at det til tross for en nedgang i antall sau tappt til rovvilt de senere årene ikke er grunnlag for å fastslå hvilken effekt de enkelte forebyggende tiltakene har på tapstallene. Klima- og miljødepartementet har dermed et svakt grunnlag for å vurdere i hvilken grad de ulike tiltakene faktisk bidrar til god måloppnåelse, og om tilskuddsmidlene benyttes effektivt.

2.6 Klima- og miljødepartementet har ikke sørget for å avklare uenighet om regionale forvaltningsplaner for rovvilt

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for å følge opp Stortingets mål for rovviltpolitikken. I henhold til Stortingets vedtak ved behandling av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* har Klima- og miljødepartementet et særskilt ansvar for å følge opp at vedtak gjort av rovviltnemndene er i samsvar med internasjonale forpliktelser.

Klima- og miljødepartementet avholder halvårlige møter med rovviltnemndene og deres sekretariater, hvor departementet kommuniserer føringer og prioriteringer. Møtene følges i noen tilfeller opp med skriftlige føringer gjennom brev fra departementet til rovviltnemndene. I tillegg kurser Klima- og miljødepartementet alle rovviltnemndenes medlemmer i regelverk og retningslinjer på området.

Til tross for dette viser undersøkelsen at Klima- og miljødepartementet og rovviltnemndene er grunnleggende uenige på flere vesentlige punkter i fortolkningen av både gjeldende regelverk og Stortingets rovviltforlik. Dette har for eksempel kommet til uttrykk gjennom de regionale forvaltningsplanene, som vedtas av rovviltnemndene og revideres etter 4–6 år. I forvaltningsplanene etablerer rovviltnemndene beiteprioriterte og rovviltprioriterte soner for sin region og gir føringer for bruken av forebyggende og konfliktdempende tiltak. Før planen vedtas av nemnden, skal den oversendes til Miljødirektoratet for uttalelse. En gjennomgang av de regionale forvaltningsplanene viser at rovviltnemndene i liten grad gjør endringer i forvaltningsplanen på grunnlag av Miljødirektoratets uttalelser. Gjennomgangen viser også at det har vært stor uenighet mellom enkelte av rovviltnemndene og departementet. Dette gjelder særlig region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland. I begge disse regionene har Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet over flere år hatt innvendinger mot forvaltningsplanene fordi de ikke vurderes å være i samsvar med gjeldende regelverk og nasjonal rovviltpolitikk. Innvendingene handler om hvordan rovviltnemndene innretter rovviltsonene i disse regionene.

For region 6 Midt-Norge går uenigheten tilbake til regionens revidering av forvaltningsplanen i 2013, hvor det var ulike syn mellom miljømyndighetene og rovviltnemnden om størrelsen på forvaltningsområdet for bjørn og jerv. Denne uenigheten består. Det samme gjelder for region 7 Nordland, der uenigheten går tilbake til 2011. Miljødirektoratet stilte seg kritisk til de svært fragmenterte sonene som da ble etablert gjennom en revidering av forvaltningsplanen, og påpekte at planen ville gjøre det vanskelig både å oppnå bestandsmål og forvalte virkemidlene i rovviltpolitikken. Kritikken mot utformingen av rovviltsonene er gjentatt en rekke ganger av Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet, senest i forbindelse med at region 7 Nordland på nytt reviderte forvaltningsplanen i 2017. Rovviltnemnden har ikke fulgt opp de endringene i planen som Klima- og miljødepartementet har bedt om for å sikre at forvaltningsplanen bringes i tråd med gjeldende regelverk. I 2018 hentet departementet planen inn for videre behandling. Status i 2019 er at det fortsatt ikke foreligger en revidert og godkjent forvaltningsplan for region 7 Nordland. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at Klima- og miljødepartementet har latt det gå så lang tid uten å avklare uenighet og sørge for at det foreligger en godkjent forvaltningsplan som ivaretar det todelte målet for rovviltforvaltningen.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å

- vurdere tiltak for å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner, som ivaretar både rovvilt og beitenæringene
- vurdere fordelingen av de nasjonale bestandsmålene mellom forvaltningsregionene for rovvilt
- vurdere hvordan skadefellingen kan bli iverksatt så effektivt som mulig
- vurdere hvordan virkemidlene kan innrettes slik at rovviltbelastningen i reindriftsnæringen reduseres
- sørge for nødvendige avklaringer når det oppstår uenighet mellom miljømyndighetene og rovviltnemndene, for eksempel i arbeidet med å utforme forvaltningsplaner
- fortsette å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag om rovviltbestandene, og forsterke arbeidet med å bygge kunnskap om både årsaker til tap av beitedyr og effekten av forebyggende og konfliktdempende tiltak

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir uttrykk for at rovviltforvaltningen fungerer godt, men viser samtidig til at revisjonen anbefaler en nærmere oppmerksomhet og oppfølging av enkelte elementer innen rovviltforvaltningen.

Statsråden skisserer flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. Statsråden viser i den sammenheng til departementets pågående oppfølging av evalueringen av den regionale rovviltforvaltningen og regionale bestandsmål, gjennomført av Norsk institutt for naturforskning (2016). Departementet vil innen kort tid sende på alminnelig høring forslag til tiltak som også vil følge opp flere av Riksrevisjonens anbefalinger.

Statsråden peker på at det i høringen blant annet vil bli foreslått ny regioninndeling, felles bestandsmål og samarbeid om arealdifferensiering på tvers av regiongrenser. I tillegg vil departementet foreslå at både Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet skal gi faglig uttalelse til forvaltningsplanene for rovvilt før disse endelig vedtas. Statsråden peker på at alle disse tiltakene vil bidra til å sikre funksjonelle forvaltningssoner. Tiltakene vil ifølge statsråden gi rovviltneemdene større handlingsrom og samtidig ansvar for å se den regionale forvaltningen i sammenheng med andre regioner. Statsråden peker også på at han vil etablere en enda tydeligere soneforvaltning, ettersom det å skille sau og rovvilt i tid og rom er et viktig grep for å redusere tapene.

Statsråden vil videre foreslå gjennom høringen å flytte tre årlige ynglinger fra bestandsmålet for gaupe i den nordlige til den sørlige delen av landet. Sammen med forslagene om ny regioninndeling, felles bestandsmål og samarbeid om arealdifferensiering på tvers av regiongrenser, vil dette ifølge statsråden bidra til å forbedre fordelingen av de nasjonale bestandsmålene for rovvilt. Rovviltneemdene vil med dette få ansvar for å fordele bestandsmål mellom ulike regioner innenfor henholdsvis den sørlige og nordlige landsdelen.

Statsråden peker på at det ville vært langt høyere tap av beitedyr til rovvilt om det ikke ble gjennomført skadefellinger. Det er derfor ikke dekkende å konkludere med at skadefelling i liten grad er effektiv. Statsråden viser til at det må påregnes at det i enkelte tilfeller tar noe tid å effektivisere et fellingsforsøk. Nærhet i tid og sted mellom når skade oppstår og når fellingsforsøk iverksettes er en sentral faktor for en effektiv iverksettelse av skadefellingsforsøk, og dette har over tid vært høyt prioritert i rovviltforvaltningen. Ytterligere nærhet i tid og sted mellom skade og fellingsforsøk er ifølge statsråden først og fremst mulig gjennom raskere avdekking av skader. Statsråden mener samtidig at det er behov for å arbeide videre for å effektivisere gjennomføringen av skadefellingen, og viser til at de senere år er gjort mange tiltak på området, for eksempel kompetansetiltak og økt godtgjørelse til kommunale fellingslag. I tillegg er nye virkemidler for å effektivisere skadefellingen, som løs, på drevet halsende hund, prøvd ut ved jakt på ulv. Statsråden mener at enda bedre forberedelser og veiledning til de kommunale fellingslagene kan profesjonalisere og effektivisere iverksettingen og gjennomføringen av skadefellingsforsøk ytterligere. Statsråden har derfor bedt Statens naturoppsyn om å utarbeide en veileder, i samråd med erfarne kommunale fellingsledere. Fra 2019 har det i tillegg blitt bevilget 5 millioner kroner til Statens naturoppsyn for å kunne gi ytterligere og samtidig profesjonell bistand til kommunale fellingslag.

Også når det gjelder lisensfelling av jerv er det ifølge statsråden over tid arbeidet med flere tiltak for en mer effektiv felling. Departementet vil innen kort tid sende på alminnelig høring forslag om å gjøre disse virkemidlene permanente i hele landet.

Statsråden er enig i at rovvilt tar tamrein, men peker på at tapene i tamreinnæringen ikke alene kan forklares ut fra de bestandene vi har av rovvilt, ettersom andre faktorer som reintetthet og beitegrunnlag i større grad er avgjørende for tapene i næringen. Statsråden mener samtidig at det er behov for å få mer kunnskap om tapene i tamreinnæringen, både tap til rovvilt, sykdom, klimaendringer, ulykker med mer. Statsråden viser videre til at det nevnte forslaget om flytting av tre årlige gaupeynglinger kan ha en særlig innvirkning på tamreindriften.

Statsråden mener videre at det ikke bør legges opp til å endre eller oppheve soneforvaltningen for tamrein. Statsråden viser til at prioritering av ulike områder til henholdsvis rovdyr og beitedyr er et grunnleggende prinsipp i gjeldende rovviltpolitikk. Å gå bort fra soneforvaltningen for tamrein kan ifølge statsråden medføre en mindre forutsigbar forvaltning av virkemidlene, og nye konflikter knyttet til prioriteringer og anvendelse av virkemidler. Statsråden mener også at en endring i soneforvaltningen for tamrein med stor sannsynlighet vil kunne medføre at det blir både vanskeligere og mer kostnadskrevenne å gjennomføre tapsreducerende tiltak i beitenæringene. Statsråden presiserer at dersom Stortinget skulle ønske å oppheve eller endre soneforvaltningen for tamrein, bør dette vurderes grundig for å se om en slik endring kan være et reelt og godt alternativ for tamreinnæringen og for rovdyr. Det bør også vurderes hvilken effekt dette vil ha på husdyrnæringen og andre samfunnsinteresser.

Statsråden peker på at det i 2019 er satt av 10 millioner kroner ekstra til forebyggende og konfliktdempende tiltak, særlig rettet mot langsiktige løsninger i tapsutsatte områder. Statsråden understreker at dette er midler som også kan benyttes i tilknytning til særlig tapsutsatte områder innen tamreindriften. Klima- og miljødepartementet skal følge opp dette i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet.

Statsråden viser til at kunnskapen vi i dag har om rovviltbestandene er svært god. Statsråden vil fortsette å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag om rovviltbestandene, både fortløpende og gjennom særlige prosjekter og utredninger. Statsråden vil dessuten forsterke arbeidet med å bygge kunnskap om ulike årsaker til tap av beitedyr. Statsråden viser i den sammenheng til at Statens naturoppsyn vil fortsette med systematiske undersøkelser av alle meldinger om rovviltskader. I tillegg er det iverksatt et eget prosjekt som skal framskaffe nødvendig og representativ kunnskap om ulike tapsårsaker. Dette er ifølge statsråden nyttig for forvaltningens erstatningsutmåling, og for å øke presisjonen på andre tiltak i forvaltningen. Statsråden viser også til igangsatte forskningsprosjekter, både om kongeørn og tap av sau, og om brunbjørn og tap av tamrein. Statsråden har videre en ambisjon om å iverksette et forskningsprosjekt om kongeørn og tap av tamrein.

Statsråden peker videre på at det vil bli gjennomført en ekstern vurdering av ordningen med forebyggende og konfliktdempende tiltak, og at Riksrevisjonens merknader og anbefalinger vil inngå i dette arbeidet. Dette skjer også som en del av oppfølgingen av vedtak fattet i Stortinget, jf. Innst. 140 S (2018–2019).

Statsråden tar Riksrevisjonens kritikk om at Klima- og miljødepartementet ikke har sørget for nødvendige avklaringer ved uenighet mellom miljømyndighetene og rovviltnemndene til etterretning. Statsråden viser til den regionale forvaltningsmodellen for rovvilt, der rovviltnemndene har som en hovedoppgave å utforme og fastsette forvaltningsplaner. Departementet har ifølge statsråden vektlagt at dette er nemndenes ansvar, og praktisert en høy terskel for å kalle inn forvaltningsplaner for endelig fastsettelse i departementet. Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling, med sikte på raskere avklaringer mellom nemnder og departementet.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen vil påpeke at selv om rovviltforvaltningens taksforebyggende virkemidler fungerer i enkelte områder, fungerer de ikke like godt i alle regioner og for alle arter. Dette berører særlig tamreinnæringen. Riksrevisjonen viser til at statsråden opplyser at departementet vil foreslå flytting av deler av bestandsmålet for gaupe fra den nordlige landsdelen til den sørlige landsdelen, og at dette vil innvirke på rovviltbelastningen for tamreindriften. Videre vil statsråden stille 10 millioner kroner til rådighet til forebyggende og konfliktdempende tiltak som også kan benyttes til særlig utsatte områder innen tamreindriften. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved om disse tiltakene er tilstrekkelige for å redusere rovviltbelastningen for tamreinnæringen.

Saken oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 11. juni 2019

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Heidi Grande Røys

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf revl § 18 (2)

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Att.: statsråd Ola Elvestuen

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet ved brev 19. mars 2019, og på departementenes svar av henholdsvis 16. april 2019 og 12. april 2019.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 27. mai 2019.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2017/00464-136

Vår ref
16/3051-

Dato
27. mai 2019

Svar på oversendelse av Dokument 3:X (2018-2019) om Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 14. mai 2019 med oversendelse av Dokument 3:X (2018-2019) om Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen. I brevet bes det om en redegjørelse for hvordan Klima- og miljødepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har gjennomgått et omfattende grunnlagsmateriale og gjort en grundig analyse av rovviltforvaltningen. Slik jeg ser det, peker revisjonen på en forvaltning som fungerer godt, men anbefaler samtidig en nærmere oppmerksomhet og oppfølging av enkelte elementer. Innledningsvis vil jeg peke på at jeg hele tiden leter etter tiltak som kan gjøre forvaltningen bedre, mer effektiv og treffsikker. Riksrevisjonens rapport vil være et viktig bidrag i dette arbeidet.

Overordnet mener jeg vi har en dynamisk og godt fungerende rovviltforvaltning. Det er opparbeidet mye kunnskap og erfaring, og forvaltningen har en høy beredskap. Utviklingen i rovviltbestandene og skadesituasjoner på beitedyr følges fortløpende for best mulig oppnåelse av den todelte målsettingen, og de etablerte systemene rundt dette er av høy kvalitet. Det har de senere årene også vært en reduksjon i antall beitedyr erstattet grunnet rovvilt, noe jeg mener er en klar indikasjon på at forvaltningen fungerer.

Jeg legger videre til grunn at rovviltforlikene må tolkes og praktiseres på en helhetlig måte, i samsvar med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen, for at vi skal kunne føre en balansert og forutsigbar forvaltning som hensyntar rovvilt og beitedyr på en god måte.

Under følger mine vurderinger av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger i Dokument 3:X (2018-2019).

Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

2.1 Stortingets bestandsmål for rovvilt er delvis nådd, og det er utfordringer med den genetiske levedyktigheten til ulv og jerv i Skandinavia

Riksrevisjonen peker på at bestanden av ulv og jerv de senere årene har vært høyere enn bestandsmålene, kongeørnbestanden har vært i tråd med bestandsmålet, mens bestandene av gaupe og bjørn har vært under bestandsmålene. Jeg er enig i beskrivelsen, men vil i denne sammenheng samtidig peke på at det er lite realistisk at rovviltbestandene skal ligge eksakt på nasjonale og regionale bestandsmål hvert år. Bestandene av rovdyr i Norge (ulv, bjørn, jerv og gaupe) er relativt små, og artene er klassifisert som enten kritisk truet eller sterkt truet på Norsk rødliste for arter 2015. Det er utfordrende å forvalte små bestander av ville dyr etter eksakte måltall, blant annet fordi tilfeldigheter, årlige variasjoner og uforutsette hendelser kan få relativt sett store utslag i små bestander. Eksempler på dette er ulykker, ulovlig jakt og hvor stor andel av de voksne hunndyrene som det enkelte år lykkes med å få fram ungekull. I tillegg er det slik at det må foreligge et juridisk grunnlag for å tillate jakt/felling. Jeg vil derfor understreke at det er behov for en realistisk tilnærming til hvor presis forvaltningen kan være.

Videre mener jeg Riksrevisjonens merknader per art også er beskrivende for sentrale elementer det er viktig å følge opp i forvaltningen av disse artene. For bjørn er det riktig, slik Riksrevisjonen påpeker at et lite antall etablerte hunnbjørner gir dårlige forutsetninger for å nå bestandsmålet. For gaupebestanden er jeg enig i at størrelsen på jaktkvoter, samt mulighetene for samordning på tvers av regioner, påvirker bestandsmåloppnåelsen. Den høye graden av innavl er, som Riksrevisjonen påpeker, en trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestanden, og jevnlig innvandring av ulver fra Finland/Russland er avgjørende for å sikre bestanden på sikt. For jerv er jeg også enig i at en bedre samordning av forvaltningen mellom ulike regioner er viktig, slik jeg oppfatter Riksrevisjonens beskrivelse. Min redegjørelse for videre oppfølging følger under omtalen av Riksrevisjonens anbefalinger i slutten av dette brevet.

Jeg vil også gjøre oppmerksom på at det i første avsnitt i Riksrevisjonens innledende beskrivelse forekommer feil omtale av gaupe som en fredet art i Norge. Gaupe er en jaktbar art, men også den er fåtallig og sterkt truet på Norsk rødliste for arter 2015 og krever forvaltningsmessige tiltak for å sikre overlevelsen.

2.2 Sauenæringen er livskraftig nasjonalt, men noen beiteområder har svært høy rovviltbelastning

Riksrevisjonen viser til at sauenæringen er livskraftig nasjonalt, og at den også kan være livskraftig i regioner med høy forekomst av og forvaltningsansvar for rovvilt. Jeg er enig i beskrivelsen, og vil peke på at dette viser at det er mulig å ha bestander av de store rovdyrene i norsk natur, samtidig som vi har en aktiv høsting av utmarksressursene gjennom beite av sau og lam i svært store deler av landet. Rapporten viser også at antallet sau har økt i noen deler av landet hvor det skal være ynglinger av rovvilt

Riksrevisjonen viser til at noen beiteområder likevel har en svært høy rovviltbelastning, noe Riksrevisjonen mener medfører lokale utfordringer for dyrevelferden til sau og lam på utmarksbeite. Jeg er enig i at noen beiteområder har større omfang av rovviltskader enn andre områder, enten i enkeltår eller mer regelmessig over tid. Tiltakene for å bedre situasjonen i tapsutsatte områder vil imidlertid variere avhengig av om området er definert som et prioritert rovviltområde eller et prioritert beiteområde. I prioriterte rovviltområder skal beitenæring tilpasses rovviltforekomsten gjennom forebyggende tiltak eller omstilling, mens det i prioriterte beiteområder er en lav terskel for å tillate felling av rovdyr. Dette er et viktig skille i rovviltpolitikken som følger av prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning (soneforvaltning).

Jeg viser for øvrig til at rovvilt har stor vandringskapasitet, og enkeltindivider kan dukke opp alle steder i landet. Når det gjelder ulv, er en stor andel av individene som kommer inn i områder utenfor ulvesona fra svenske revir. All tilgjengelig kunnskap tilsier at forvaltning av den delen av den sør-skandinaviske bestanden som har tilhold innenfor den norske ulvesona ikke har en stor påvirkning på hvor mange ulv som vandrer inn i beiteområder utenfor ulvesona.

Riksrevisjonen viser til at rovviltet utgjør en betydelig belastning for reindriften i noen deler av landet, og Riksrevisjonen viser også til at en høy andel av det totale tapet erstattet som tap til rovvilt tyder på at rovvilttapene er betydelige. Jeg er enig i at rovvilt tar tamrein. Forskning Norsk institutt for naturforskning (NINA) har gjennomført de senere årene viser imidlertid at tapene i tamreinnæringen ikke alene kan forklares ut fra de bestandene vi har av rovvilt. NINAs forskning viser at det er andre faktorer, som reintetthet og beitegrunnlag, som i større grad er avgjørende for tapet vi ser i næringen. Dette har også Riksrevisjonen omtalt i hovedanalyserapporten, der det er beskrevet at reintetthet og ugunstige klimatiske forhold er langt viktigere faktorer enn rovdyr for å forklare tap av både kalv og voksne dyr. Jeg mener det er behov for å få mer kunnskap om tapene i tamreinnæringen, både når det gjelder tap til rovvilt, sykdom, klimaendringer, ulykker med mer. Videre oppfølging følger under mine kommentarer til dette i slutten av dette brevet.

2.3 Forutsetningene om soneforvaltning er bare delvis innfridd, og soneforvaltningen er særlig lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen.

Riksrevisjonen viser til at det for jerv og gaupe er slik at flere forvaltningsregioner ikke når bestandsmålet innenfor det avsatte arealet for artene, og at det som en følge av dette ikke alltid har vært praktisert et fellingsregime med lav terskel for uttak i beiteprioritert sone. Jeg er enig i at det er utfordrende å finne gode løsninger her. En god geografisk differensiert forvaltning er et grunnleggende prinsipp i norsk rovviltforvaltning, og er et viktig grep for å redusere konflikten mellom beitedyr og rovvilt. Målsettingen er at ynglinger av de fire store rovdyrartene i all hovedsak skal skje innenfor rovviltprioriterte områder, og at beitenæringene der er tilpasset rovviltforekomsten gjennom forebyggende tiltak eller omstilling.

Hovedutfordringen i dag er, som beskrevet i rapporten, arealdifferensieringen for gaupe og jerv, der en stor del av ynglingene skjer utenfor rovviltprioriterte områder i enkelte regioner. Ulven yngler i all hovedsak innenfor ulvesonen og binner med unger er i all hovedsak registrert i områder prioritert for bjørn. Her finnes det imidlertid noen unntak. Gode forvaltningsplaner, hvor det er satt av store nok og godt egnede leveområder for den aktuelle rovviltarten, må være på plass, hvis vi skal innfri dette grunnleggende prinsippet fastsatt av Stortinget.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at flere forvaltningsregioner ikke når bestandsmålet innenfor det avsatte arealet for disse artene, og at konsekvensen er økt belastning på beitenæringene og et høyere konfliktnivå, blant annet fordi forvaltningen da må ta hensyn til ynglinger innenfor beiteprioriterte områder for å nå det regionalt fastsatte bestandsmålet. Se også mine kommentarer til punkt 2.6.

Til tross for at gjennomføring av en tydelig soneforvaltning er krevende, vil gode og funksjonelle soner vil være en fordel også for beitenæringene, inklusiv tamreinnæringen. Det skaper forutsigbarhet om virkemiddelbruk, og klare føringer vedrørende terskel for felling av rovdyr og bruk av midler til forebyggende tiltak. For ulv er dette ivarettatt ved at ulvesonen er plassert slik at den ikke overlapper med tamreinområder. Vi praktiserer ulik terskel for felling av rovdyr og ulik prioritering av forebyggende tiltak i ulike deler av et reinbeitedistrikt. For alle arter praktiseres en lavere terskel for uttak av rovdyr som utgjør et skadepotensiale i kalvingsområdene for tamrein, og også i tilfeller der kalvingsområder ligger innenfor rovviltprioritert område er terskelen lavere sammenlignet med det som normalt gjelder i rovviltprioriterte områder.

Riksrevisjonen viser til at det er positivt at midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak fordeles slik at de kan bidra til å redusere tap av beitedyr til rovvilt, men påpeker at praksisen med tildeling av midler uavhengig av sonering ikke støtter opp under målet om at beitebruk innenfor rovviltprioritert sone skal tilpasses forekomsten av rovvilt. Jeg vil her peke på at forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak (FKT-ordningen) gjelder både i rovviltprioriterte og i beiteprioriterte områder. Midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak prioriteres til å forebygge tap i rovviltprioriterte områder, men midler benyttes også i beiteprioriterte områder for å forebygge skade.

Sistnevnte er særlig aktuelt ved akutte tapssituasjoner. Den enkelte dyreeier kan få økonomisk støtte gjennom FKT-ordningen til tiltak som for eksempel tidlig nedsanking, hjemmebeite, etablering av gjerder, innkjøp av tilleggsfôr og beite i andre områder med mindre fare for tap til rovvilt. Jeg mener FKT-ordningen er viktig for å få ned tapene, og den er derfor styrket med 10 millioner kroner i år. Totalt er det avsatt litt over 80 millioner kroner til forebyggende og konfliktdempende tiltak på Klima- og miljødepartementets budsjett for 2019.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen likevel mener at soneforvaltningen er særlig lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen. Et alternativ vil da være at soneforvaltningen opphører for tamrein. Dette reiser en rekke utfordringer som i så fall må vurderes nærmere. Jeg kommer nærmere inn på dette temaet under mine kommentarer til Riksrevisjonens anbefaling 4.

2.4 Lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene, men skadefelling er i liten grad effektiv.

Riksrevisjonen beskriver at kvotejakt og lisensfelling i hovedsak fungerer som virkemiddel for å regulere rovdyrbestandene, men at lisensfelling av jerv er mer krevende. Jeg er enig med Riksrevisjonen i dette, og en nærmere beskrivelse av den videre oppfølgingen og tiltak jeg mener er aktuelle på dette området følger under mine kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger.

Jeg forstår Riksrevisjonens merknad om at skadefelling bør gjøres kort tid etter skade eller tap av beitedyr for å sikre at det er det riktige skadegjørende individet som felles, slik at det dermed er viktig med en betydelig nærhet i tid og sted mellom at skaden oppstår og fellingsforsøk iverksettes. Dette er jeg enig i, og jeg viser til mine kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger om den oppfølging og de tiltak jeg mener er aktuelle.

Riksrevisjonen skriver i sin overskrift til 2.4 at skadefelling i liten grad er effektiv. Dette er etter mitt syn ikke en dekkende konklusjon. Som Riksrevisjonen selv skriver tas en stor årlig andel av felte jerv, ulv og bjørn ut gjennom skadefelling, og jeg mener det er rimelig å anta at skadefelling er reelt skadeforebyggende. Tap av beitedyr til rovvilt ville vært langt høyere om det ikke ble gjennomført skadefelling. Det er også avgjørende å ha en realistisk tilnærming til denne problemstillingen. At det i enkelte tilfeller tar noe tid å effektivere et fellingsforsøk må påregnes, og det er ikke realistisk å se for seg at alle fellingsforsøk effektiviseres umiddelbart. Min vurdering er derfor at skadefelling blir iverksatt og gjennomført på en effektiv måte, selv om det i enkelte situasjoner er vanskelig å få til en rask felling. Samtidig arbeider vi kontinuerlig for å se på muligheter for å gjøre denne fellingsformen mer effektiv enn i dag. Jeg kommer nærmere inn på dette under mine kommentarer til Riksrevisjonens anbefaling 3.

Riksrevisjonen viser til at antall sau og lam på utmarksbeite i de to regionene med ulvesone har gått vesentlig ned de senere årene. Jeg vil vise til NIBIOs rapport vol. 4 nr. 121 2018,

Beitebruk i ulvesona, som viser at det i de senere årene har vært en reduksjon av antall sau og lam på utmarksbeite innenfor ulvesona i Hedmark, mens antall sau og lam på utmarksbeite innenfor ulvesonen i Østfold og Oslo og Akershus i de senere årene har vært relativt stabilt.

2.5 Miljøforvaltningen har for lite kunnskap både om tapsårsaker og om effekter av forebyggende tiltak.

Innledningsvis vil jeg her understreke at det er få områder innenfor naturforvaltningen som er så kunnskapsbasert som rovviltforvaltningen. Dette gjelder både kunnskap om rovviltbestandene og når rovvilt er årsak til tap av sau og tamrein. Jeg registrerer at det i Riksrevisjonens rapport fremgår at det fra representanter i beitenæringen uttrykkes tvil om overvåkingen av rovviltbestandene er god nok og reflekterer den reelle bestandsstørrelsen. Jeg mener vi har et svært godt overvåkingsprogram for rovvilt i Norge og at overvåkingen er blant de beste i verden. Rovdata, som en uavhengig instans, har ansvaret for overvåkingen, og Fagrådet¹ har ansvaret for den løpende vurderingen av bestandsmetodikken. Både Fagrådet og Rovdata tar imot innspill fra alle aktører når det gjelder videreutviklingen av overvåkingsprogrammet. Jeg mener det er viktig at overvåkingen av bestandene ikke er politisk styrt, men basert på faglige vurderinger.

Riksrevisjonen skriver at kunnskapsgrunnlaget om andre tapsårsaker enn rovvilt ikke er godt nok, og at dette fører til at forvaltningen ikke har et godt grunnlag for å vurdere søknader om erstatning grunnet rovvilt. Etter min vurdering er dette særskilt knyttet til kunnskapen om omfanget og fordelingen av andre tapsårsaker enn rovvilt på beitedyr. En nærmere beskrivelse av den videre oppfølgingen på dette området fremgår under mine kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen påpeker at forvaltningen har for lite kunnskap om forebyggende og konfliktdempende tiltak. Det påpekes også fra Riksrevisjonen at Klima- og miljødepartementet har et svakt grunnlag for å vurdere i hvilken grad de ulike tiltakene faktisk bidrar til god måloppnåelse, og om tilskuddene benyttes effektivt.

Jeg mener det er behov for å nyansere Riksrevisjonens beskrivelse og merknader. Det er flere forhold som kan gi utfyllende kunnskap om sannsynlig effekt av ulike tiltak, til tross for at det ofte vil være vanskelig å tallfeste eksakt virkning av det enkelte tiltaket. Som et eksempel viser tall departementet tidligere har undersøkt at om lag halvparten av alle påviste skader på sau grunnet jerv skjer etter 1. september, noe som indikerer en forventet halvering av tapene til jerv når sau sankes ca. to uker tidligere enn normal sankedato i områder prioritert til jerv. Videre er det en rekke tiltak, slik som omstilling, rovdyravvisende gjerdar og hjemmebeite, som sannsynliggjør en tapsreduksjon sammenlignet med en situasjon der beitedyr går fritt på utmarksbeite. Eksakt tallfestet effekt av det enkelte tiltak vil vi imidlertid

¹ Fagrådet ble oppnevnt av Miljøverndepartementet 1. april 2007. Fagrådet skal gi råd til Miljødirektoratet om hvordan Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt kan innrettes på en best mulig måte, slik at resultater som framkommer er faglig holdbare og i henhold til anerkjent metodikk for bestandsovervåking av rovvilt.

ikke kunne få ettersom vi ikke kan kontrollere for hva som ville vært resultatet dersom tiltakene ikke ble gjennomført.

Jeg vil også vise til at data i Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter lagres i en database, og at alle data som er lagret der kan hentes ut og sammenstilles på tvers av aktørbilde, søknadsår, tilskuddstype med mer. Bearbeiding av data må gjøres i andre verktøy. Forvaltningen har altså tilgang til alle data, men det er imidlertid i begrenset grad gjennomført slike analyser på nasjonalt nivå. Det er også begrenset potensiale i slike analyser dersom de skal målrettes mot å analysere effekt på tapstallene. Det er ulike faktorer som påvirker tap både mellom områder og år, og når tapsforebyggende tiltak iverksettes i en konkret besetning kan det ikke skaffes data for hva tapsomfanget ville blitt uten tiltak. Unntaket er i de tilfeller det etableres et skille i tid og rom mellom rovdyr og beitedyr, der endringen i tapsomfang over tid kan bidra til å kvantifisere effekten. Dersom en større dataanalyse skal gjennomføres må det også innarbeides hensyn til andre tapsefaktorer enn rovvilt, samt tas hensyn til områdevis variasjoner og mellomårsvariasjoner.

Hvordan jeg vil følge opp Riksrevisjonen her kommer jeg nærmere inn på under mine kommentarer til Riksrevisjonens anbefaling 6.

2.6 Klima- og miljødepartementet har ikke sørget for å avklare uenighet om regionale forvaltningsplaner for rovvilt.

Jeg mener Riksrevisjonen gir en dekkende beskrivelse av prosesser mellom departementet og rovviltmyndighetene, og tidsbruk i arbeidet med forvaltningsplanene for rovvilt. Jeg kommenterer nærmere videre oppfølging og tiltak under mine kommentarer til Riksrevisjonens anbefaling 5.

Kommentarer til Riksrevisjonens seks konkrete anbefalinger

1. Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å vurdere tiltak for å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner, som ivaretar både rovvilt og beitenæringene.

Jeg er godt i gang med å følge opp denne anbefalingen, blant annet gjennom å få til en enda mer tydelig soneforvaltning. Det å skille sau og rovvilt i rom og tid er et viktig grep for å redusere tapene. Dessuten vil jeg i oppfølgingen av evalueringen som er gjennomført av den regionale rovviltforvaltningen og regionale bestandsmål (jf. Stortingets vedtak i rovviltforliket av 2011), innen kort tid sende flere forslag til endringer på alminnelig høring. Blant tiltakene som direkte berører hensynet til å sikre funksjonelle forvaltningssoner er forslag om ny regioninndeling, felles bestandsmål og samarbeid om arealdifferensiering på tvers av regiongrenser, samt at både Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet skal gi faglig uttalelse til forvaltningsplanene for rovvilt før disse endelig vedtas. Alle disse forslagene mener jeg kan bidra til å sikre enda mer funksjonelle forvaltningssoner, blant annet fordi

rovviltnemndene gis større handlingsrom og samtidig ansvar for å se den regionale forvaltningen i sammenheng med andre regioner.

2. Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å vurdere fordelingen av de nasjonale bestandsmålene mellom forvaltningsregionene for rovvilt.

Jeg er godt i gang med å følge opp denne anbefalingen. I oppfølgingen av evalueringen som er gjennomført av den regionale rovviltforvaltningen og regionale bestandsmål (jf. Stortingets vedtak i rovviltforliket av 2011), vil jeg innen kort tid sende flere forslag til endringer på alminnelig høring. Blant tiltakene som direkte berører fordelingen av de nasjonale bestandsmålene mellom forvaltningsregionene for rovvilt, er forslag om ny regioninndeling, felles bestandsmål og samarbeid om arealdifferensiering på tvers av regiongrenser, samt forslag om flytting av tre årlige ynglinger fra bestandsmålet for gaupe i den nordlige til den sørlige delen av landet. Alle disse forslagene mener jeg kan bidra til ytterligere forbedringer i fordelingen av de nasjonale bestandsmålene, blant annet fordi rovviltnemndene i forslaget gis større handlingsrom og samtidig ansvar for fordeling av bestandsmål mellom ulike regioner innenfor henholdsvis den sørlige og nordlige landsdelen. Spesielt vil forslaget om flytting av tre årlige ynglinger av gaupe fra den nordlige til den sørlige delen av landet være en oppfølging av dette punktet.

3. Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å vurdere hvordan skadefelling kan bli iverksatt så effektivt som mulig.

Nærhet i tid og sted mellom skade oppstår og fellingsforsøk iverksettes er en sentral faktor for en effektiv iverksettelse av skadefellingsforsøk. Dette har over tid vært høyt prioritert i rovviltforvaltningen, og jeg mener forvaltningen i dag er svært operativ og dynamisk. Vi har gode systemer for overvåking av rovvilt, dokumentasjon av innmeldte rovviltskader på beitedyr og rask behandling av søknader om skadefelling. Det praktiseres en lav terskel for å tillate felling av rovdyr i prioriterte beiteområder, og vi har også innført særlige krav til rask behandling av søknader om skadefelling som er kortere enn de krav som følger av forvaltningsloven. Søknader om skadefelling skal behandles innen maksimalt tre dager i beitesesongen, og i praksis har vi i dag en forvaltning med vaktberedskap der normalen er en behandlingstid på kun minutter eller timer i akutte situasjoner. Innenfor rovviltforvaltningens ansvarsområde mener jeg det er vanskelig å se åpenbare muligheter for ytterligere tidsgevinst i forbindelse med iverksettelse av skadefelling.

Samtidig mener jeg det er behov for å arbeide videre for å effektivisere gjennomføringen av skadefellingen, og det er de senere år gjort mange tiltak på dette området. Utvikling av kurstilbud til kommunale fellingslag og beredskap i kommuner, godtgjørelse til kommunale fellingslag, utprøving av nye virkemidler som bruk av løs, på drevet halsende hunder på ulv, og prosjekt for profesjonalisering av kommunale fellingslag er eksempler på dette.

Et tiltak jeg mener kan gjøres i rovviltforvaltningen for ytterligere å effektivisere både iverksettelsen og gjennomføringen av skadefellingsforsøk, er å sørge for enda bedre forberedelser og veiledning til de kommunale skadefellingslagene. Det profesjonelle fellingspersonellet i Statens naturoppsyn og flere kommunale fellingsledere har over tid opparbeidet mye kunnskap og erfaring om skadefelling, og jeg mener en veileder til fellingslagene som sier noe om anbefalt organisering, metodebruk osv., kan bidra til å profesjonalisere og effektivisere gjennomføringen av skadefelling. Jeg har på den bakgrunn gitt Statens naturoppsyn i oppdrag om å utarbeide en slik veileder i samråd med erfarne kommunale fellingsledere. Ambisjonen er at første versjon skal være klar denne sommeren, og veilederen vil være et dynamisk dokument som oppdateres basert på videre erfaringer. Fra 2019 har jeg også prioritert en styrking av Statens naturoppsyn med 5 millioner kroner for å kunne gi ytterligere og samtidig profesjonell bistand til kommunale fellingslag.

Skal det oppnås ytterligere nærhet i tid og sted mellom skade oppstår og fellingsforsøk iverksettes mener jeg det først og fremst er mulig gjennom raskere avdekking av skader.

4. Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å vurdere hvordan virkemidlene kan innrettes slik at rovviltbelastningen i reindriftsnæringen reduseres.

Innledningsvis vil jeg peke på at NINA gjennom sin forskning på tamrein blant annet viser at tapene i tamreinnæringen ikke alene kan forklares ut fra de bestandene vi har av rovvilt, men at det er andre faktorer, som reintetthet og beitegrunnlag, som i større grad er avgjørende for tapene vi ser i næringen. Som også Riksrevisjonen i sin hovedanalyserapport viser til, er reintetthet og ugunstige klimatiske forhold langt viktigere faktorer enn rovdyr for å forklare tap av både kalv og voksne dyr.

Jeg mener samtidig at det er behov for å få mer kunnskap om tapene i tamreinnæringen, både når det gjelder tap til rovvilt, sykdom, klimaendringer, ulykker med mer. Jeg ønsker også å få mer kunnskap om tap av rein til bjørn og kongeørn. Målet er så raskt som mulig å få startet et forskningsprosjekt i Troms, for å få mer kunnskap om tap av tamrein til kongeørn og andre tapsårsaker.

I oppfølgingen av evalueringen som er gjennomført av den regionale rovviltforvaltningen og regionale bestandsmål (jf. Stortingets vedtak i rovviltforliket av 2011), vil jeg innen kort tid sende et brev med flere forslag til endringer på alminnelig høring. Blant tiltakene som kan ha en særlig innvirkning på tamreindriften, vil jeg nevne forslaget om å flytte tre årlige gaupeynglinger fra bestandsmålet i den nordlige til den sørlige delen av landet. Forskning fra NINA viser at gaupene i de nordligste delene av landet benytter større areal enn gauper lengre sør.

Jeg mener det ikke bør legges opp til å endre eller oppheve soneforvaltningen for tamrein. Som tidligere nevnt er soneforvaltning, det vil si prioritering av ulike områder til henholdsvis rovdyr og beitedyr, et grunnleggende prinsipp i gjeldende rovviltpolitikk. Stortinget har også

understreket at soneforvaltningen skal praktiseres tydelig. I områder prioritert for rovdyr skal beitenæring tilpasses forekomsten av rovdyr, og terskelen for felling er normalt høy. I områder prioritert for beitedyr er det normalt lav terskel for å felle rovdyr som utgjør et skadepotensial. Å gå bort fra soneforvaltningen for tamrein kan bety å gå over til et "byrdefordelingsprinsipp". Med et "byrdefordelingsprinsipp" vil skillet mellom områder prioritert for henholdsvis rovdyr og tamrein viskes ut, og det kan oppstå nye konflikter grunnet uklarheter om hvilke prioriteringer som skal gjøres i ulike områder, for eksempel om det skal være lav eller høy terskel for felling, eller om det skal prioriteres å gjennomføre forebyggende tiltak eller ikke. Skal slike konflikter unngås vil det avhenge av en omforent forståelse med tamreinnæringen om at tap til rovdyr må aksepteres i et visst omfang i alle tamreinområder, uten krav om jakt/felling.

Det må også vurderes om skadeomfanget for den enkelte reieneier kan bli mindre om soneforvaltningen oppheves for tamrein, fordi rovdyr kan etablere seg over større områder (alle tamreinområder i Norge). Jeg mener det er grunn til å forvente større tap av tamrein fordi bruken av virkemidler blir mindre forutsigbar dersom det ikke lenger skilles mellom områder prioritert for henholdsvis rovdyr og tamrein. Videre vil det med stor sannsynlighet kunne bli både vanskeligere og mer kostnadskrevenende å gjennomføre tapsreducerende tiltak i beitenæringene. Dette fordi tiltakene i mindre grad kan rettes presist inn mot områder med fast rovviltforekomst (rovviltprioriterte områder), og i større grad må settes inn i ulike beiteområder for tamrein.

Det kan også oppstå uklarheter dersom man på den ene siden skal oppheve soneforvaltningen for tamrein (det vil si om lag 40 % Norges fastlandsareal) samtidig som soneforvaltningen vil gjelde for husdyrnæringen i de samme områdene.

Dersom Stortinget ønsker å oppheve eller endre soneforvaltningen for tamrein, bør dette vurderes grundig for å se om en slik endring kan være et reelt og godt alternativ for tamreinnæringen og for rovdyr, og hvilken effekt dette vil ha på husdyrnæringen og andre samfunnsinteresser.

Når det gjelder skadefelling, mener jeg at veilederen som utarbeides av Statens naturoppsyn, og som er omtalt over, kan bidra til å profesjonalisere og effektivisere gjennomføring av skadefelling, også under skadefellingsforsøk der vedtak er fattet med bakgrunn i skadepotensiale for, eller tap av, tamrein.

I 2019 er det satt av 10 millioner kroner ekstra over FKT-ordningen, særlig rettet mot langsiktige løsninger i særlig tapsutsatte områder. Dette skal Klima- og miljødepartementet følge opp i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet. Dette er midler som også kan benyttes i tilknytning til særlig tapsutsatte områder innen tamreindriften. Jeg vil også nevne at den eksterne vurderingen av FKT-ordningen som nå skal gjennomføres, kan bidra med informasjon om hva som kan endres og forbedres i ordningen for at den i enda større grad skal bidra til å forebygge tapene i tamreindriften.

5. *Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å sørge for nødvendige avklaringer når det oppstår uenighet mellom miljømyndighetene og rovviltnemndene, for eksempel i arbeidet med å utforme forvaltningsplaner.*

Vi har en regional forvaltningsmodell for rovvilt der rovviltnemndene har hovedansvaret for forvaltningen i hver region. Blant nemndenes hovedoppgaver er å utforme og fastsette forvaltningsplaner, og departementet har lagt stor vekt på at dette som utgangspunkt er nemndenes ansvar. Det er derfor praktisert en høy terskel for å kalle inn slike planer for endelig fastsettelse i departementet. Jeg tar imidlertid Riksrevisjonens kritikk til etterretning, og vil følge opp dette med sikte på raskere avklaringer ved uenighet mellom nemnder og departementet i det videre arbeidet framover.

6. *Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å fortsette å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag om rovviltbestandene, og forsterke arbeidet med å bygge kunnskap om både årsaker til tap av beitedyr og effekten av forebyggende og konfliktdempende tiltak.*

Dette er prioriterte oppgaver jeg vil følge opp, både fortløpende og gjennom særlige prosjekter og utredninger. Kunnskapen vi i dag har om rovviltbestandene er svært god, og det er få andre viltbestander vi har slik detaljert kunnskap om. Det er over tid brukt store ressurser på forskning, bestandsovervåking og skadedokumentasjon, noe som også er vurdert som nødvendig for best mulig oppfølging av vedtatt politikk på dette området. Jeg vil fortsatt prioritere dette arbeidet og sørge for en videre utvikling av kunnskapsgrunnlaget om rovviltbestandene.

Jeg følger også opp og forsterker arbeidet med å bygge kunnskap om ulike årsaker til tap av beitedyr. Statens naturoppsyn vil, som tidligere, fortsette arbeidet med systematiske undersøkelser av alle meldinger om rovviltskader. Utover dette er det nå iverksatt et eget prosjekt som skal fremskaffe nødvendig og representativ kunnskap om ulike tapsårsaker. Et viktig siktemål er å få bedre klarlagt hvilke andre tapsårsaker enn rovvilt som er de mest omfattende og hvordan disse andre tapsårsakene fordeler seg. Kunnskapen fra prosjektet kan være nyttig for forvaltningens erstatningsutmåling, og for å øke presisjonen på andre tiltak i forvaltningen. Videre er det iverksatt nye forskningsprosjekter om blant annet forholdet mellom kongeørn og sau samt forholdet mellom brunbjørn og tamrein, og det er en ambisjon om også å etablere et forskningsprosjekt på forholdet mellom kongeørn og tamrein så raskt som mulig.

Når det gjelder ordningen med forebyggende og konfliktdempende tiltak er også dette noe jeg aktivt er i gang med å følge opp. Det vil bli gjennomført en ekstern vurdering av hele ordningen, og Riksrevisjonens merknader og anbefalinger vil inngå i dette arbeidet. Dette skjer også som del av oppfølgingen av vedtak fattet i Stortinget, jf. Innst. 140 S (2018-2019).

I enkelte områder med store tap, kan også ordningen med omstilling til annen landbruksvirksomhet være en mulig løsning. Rovviltmyndighetene forvalter imidlertid kun frivillige tilskuddsordninger, og det er dermed den enkelte dyreeier som selv må avgjøre om det er ønskelig å søke om slik støtte.

Andre oppfølgingstiltak

Skal det lykkes med å nå bestandsmålet for bjørn innenfor en rimelig tidshorisont må hunnbjørnene gis en særskilt beskyttelse. Dette er noe jeg vil være oppmerksom på i det videre arbeidet for å få en bjørnebestand i samsvar med bestandsmålet Stortinget har fastsatt.

Gaupebestanden reguleres effektivt gjennom kvotejakt, og jeg vil derfor gjennom føringer til rovviltnemndene og Miljødirektoratet og klagesaksbehandling sørge for at størrelsen på jaktkvotene tilrettelegger for en bestand så nær bestandsmålet som mulig. I tillegg vurderer jeg i oppfølgingen av evalueringen av den regionale rovviltforvaltningen tiltak som kan gi rovviltnemndene bedre forutsetninger og muligheter for å samarbeide på tvers av regionene. Jeg vurderer også en ny inndeling av forvaltningsregionene for rovvilt, med større regioner. I kombinasjon kan dette bidra til en mer stabil forvaltning av gaupebestanden nær bestandsmålet. Jeg vil innen kort tid sende flere forslag til endringer i den regionale rovviltforvaltningen på alminnelig høring, der blant annet dette er tema.

De genetiske utfordringene i ulvebestanden er noe forvaltningen lenge har vært oppmerksom på, og jeg følger den genetiske situasjonen nøye. Vi har etablert felles retningslinjer mellom Norge og Sverige om at vi så langt det er mulig skal identifisere og unngå felling av genetisk verdifulle ulver, det vil si ulver som vandrer inn fra Finland/Russland samt deres førstegenerasjons avkom. Vi bruker store ressurser på fortløpende kartlegging av ulv, og vurderer også fortløpende tiltak som for eksempel stans av fellingsforsøk dersom kunnskap tilsier at genetisk viktige ulver befinner seg i det aktuelle fellingsområdet. Ved vurderinger av stans i fellingsforsøk, vurderes hensynet til genetikken opp mot hensynet til å hindre skader på husdyr og tamrein. Jeg har også nylig endret lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen slik at starttidspunktet er flyttet fra 1. oktober til 1. desember. Ifølge det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv) ankommer de fleste genetisk viktige ulvene fra Finland/Russland til Skandinavia om høsten (før jul). Endring av lisensfellingsperiodens start er et tiltak for å gi bedre muligheter til å identifisere nye ulver ved innsamling av DNA-materiale på snø før lisensfelling starter, og dermed bedre muligheter til å ta hensyn til genetisk viktige individer. Departementet har også gitt Miljødirektoratet i oppdrag å utarbeide rutiner for håndtering av genetisk viktige ulver, for eksempel flytting av slike ulver som et alternativ til felling dersom de vandrer inn i områder med større skadepotensial på beitedyr. Det er flere hensyn som må tas i slike situasjoner, og det er viktig med rutiner for rask oppfølging i akutte situasjoner. Som Riksrevisjonen nevner, besluttet også departementet i 2018 at Miljødirektoratet, så langt som mulig, skal avklare genetisk status før felling iverksettes. Jeg vil i denne sammenheng også vise til Stortingets anmodningsvedtak om å gjennomføre en ny faglig gjennomgang av den norske delen av

ulvebestanden, og at resultatene av dette arbeidet vil være et viktig grunnlag for eventuelt å vurdere ytterligere tiltak.

Rovviltneemndene i Sør-Norge har hatt et oppdrag om å samordne jerveforvaltningen, der rovviltneemnda i region 3 (Oppland) ble gitt et koordineringsansvar. Jeg vurderer videre tiltak gjennom oppfølgingen av evalueringen av den regionale rovviltforvaltningen. Blant annet mener jeg større rovviltregioner, felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av regiongrenser, kan gi en mer helhetlig og samordnet jerveforvaltning. Dette er forslag til endringer i den regionale rovviltforvaltningen jeg om kort tid vil sende på høring.

Det er over tid arbeidet med flere tiltak for en mer effektiv lisensfelling av jerv, blant annet med utprøving av nye virkemidler i form av kunstig lys på åte og elektronisk overvåking av fangstbåser. Jeg vil innen kort tid sende på alminnelig høring forslag om å gjøre disse virkemidlene permanente i hele landet, og mener dette på sikt både kan øke interessen og effektiviteten i lisensfellingen av jerv. Flere andre tiltak er fortløpende vurdert de senere år, og også behandlet i Stortinget gjennom ulike representantforslag. Et eksempel er utvidelse av lisensfellingsperioden for jerv slik at denne starter tidligere på høsten. En slik fremskyndelse av lisensfellingsperiodens start vil innebære risiko for at mordyr blir felt i en periode der valpenes overlevelse fremdeles avhenger av tisper, og av etiske hensyn er slike tiltak ikke vurdert som aktuelle.

Vi arbeider nå også med å få til en ordning der gårdsnære utmarksareal, som i dag beites i mindre grad enn tidligere, gjerdes inn og tas i bruk til beite. Målet er å redusere gjengroingen som skjer i disse områdene og gjennom beiting kunne ivareta viktig naturmangfold, samtidig som slike inngjerda gårdsnære utmarksareal kan bidra til å redusere tapene til rovvilt. Dette vil særlig være aktuelt innenfor områder prioritert til jerv.

Med hilsen



Ola Elvestuen

Vedlegg 3

Rapport: Rovviltforvaltningen

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	49
1.1	Bakgrunn	49
1.2	Organiseringen av rovviltforvaltningen	51
1.3	Mål og problemstillinger	53
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	54
2.1	Problemstilling 1: I hvilken grad er rovviltbestandene bærekraftige og beitenæringen livskraftig?	54
2.1.1	Analyse av bestandsdata	54
2.1.2	Register- og kartdata som viser utvikling og utfordringer i beitenæringene	55
2.2	Problemstilling 2: I hvilken grad er virkemidlene Klima- og miljødepartementet forvalter, effektive for å nå målene om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring?	56
2.2.1	Dokumentasjon fra regionene og departementene	56
2.2.2	Intervjuer	56
2.2.3	Analyse av kartdata for å belyse om rovviltsonene bidrar til bestandsmåloppnåelsen og til å skille mellom rovvilt og beitedyr	57
2.2.4	Statistikk over felte rovdyr og gjennomgang av fellingskvoter	58
2.2.5	Datakilder om prioritering og tildeling av midler til forebyggende og konfliktdependende tiltak	59
2.2.6	Registerdata om erstatningsordningene for husdyr og tamrein tatt av rovvilt	59
2.3	Problemstilling 3: I hvilken grad ivaretar Klima- og miljødepartementet styrings- og samordningsansvaret sitt overfor de ulike aktørene på rovviltområdet?	60
3	Revisjonskriterier	62
3.1	Overordnede krav om at rovviltbestander skal være bærekraftige	62
3.2	Overordnede krav om at beitenæringen skal ivaretas	62
3.3	Krav til rovviltforvaltningen i henhold til naturmangfoldloven og viltloven	63
3.4	Krav om kunnskap	64
3.5	Krav om regional forvaltning av rovviltpolitikken	66
3.6	Krav til en tydelig soneforvaltning	67
3.7	Krav om erstatning for tap av beitedyr og tilskudd til forebyggende og konfliktdependende tiltak	67
3.8	Krav til Klima- og miljødepartementets styring og samordning	68
3.8.1	Mål og bruk av virkemidler	68
3.8.2	Styringsdialog og rapportering	68
4	Status for rovviltbestandene og beitedyr	69
4.1	Status for rovviltbestandene	69
4.1.1	Estimert størrelse på de skandinaviske rovviltbestandene	70

4.1.2	Levedyktigheten i de skandinaviske bestandene	71
4.1.3	Årlige bestandsmål for bjørn, gaupe, jerv, ulv og kongeørn	72
4.1.4	Bestandsutvikling	74
4.2	Status for beitenæringene	78
4.2.1	Utviklingen i sauenæringen	78
4.2.2	Tap av sau på utmarksbeite	80
4.2.3	Utviklingen i reindriftsnæringen	83
4.2.4	Tap av tamrein	84
5	Forvaltningen av virkemidler for å nå målene om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring	87
5.1	Soneinndeling som grunnlag for den arealdifferensierte rovviltforvaltningen	87
5.1.1	I hvilken grad bestandsmålene nås innenfor de vedtatte sonene for rovvilt	87
5.1.2	I hvilken grad rovviltsonenes størrelse, form og plassering bidrar til å nå bestandsmålene og redusere omfanget av konflikter mellom rovdyr og beitedyr	89
5.1.3	Skillet mellom beiteområder og de vedtatte sonene for rovvilt	91
5.1.4	Regionale rovviltmyndigheters vurdering av soneinndelingen	94
5.2	Felling som virkemiddel for å regulere rovviltbestandene og forhindre skade	96
5.2.1	Felling som bestandsregulerende virkemiddel	98
5.2.2	Felling som skadereduserende virkemiddel	106
5.3	Forvaltningen av tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak	109
5.3.1	Prioritering av forebyggende og konfliktdempende tiltak	110
5.3.2	Den regionale rovviltforvaltningens bruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak	111
5.4	Erstatningsordningene for tap av husdyr og tamrein til rovvilt	120
5.4.1	Saksbehandling av søknader om erstatning	120
5.4.2	Erstatning for sau som er tapt til rovvilt	121
5.4.3	Rein erstattet som tapt til rovvilt	124
6	Kunnskapsgrunnlaget i rovviltforvaltningen	127
6.1	Kunnskapsgrunnlaget for de nasjonale bestandsmålene	127
6.2	Kunnskapen om bestandene og miljøforvaltningens oppfølging av faglige anbefalinger	129
6.2.1	Brunbjørn	129
6.2.2	Gaupe	130
6.2.3	Jerv	131
6.2.4	Ulv	133
6.3	Overvåkingen av rovviltbestandene	133
6.4	Miljø- og landbruksforvaltningens arbeid med å innhente og sammenstille kunnskap om årsaker til tap av beitedyr	136
6.5	Skandinavisk samarbeid om kunnskapsinnhenting og informasjonsdeling	138

7	Klima- og miljødepartementets styring og samordning	141
7.1	Klima- og miljødepartementets styring av den regionale rovviltforvaltningen	141
7.1.1	Styringsdialogen mellom Klima- og miljødepartementet og fylkesmennene	141
7.1.2	Styringsdialogen mellom Klima- og miljødepartementet og nemndene	141
7.1.3	Departementets dialog med nemndene i forbindelse med utarbeidelsen av de regionale forvaltningsplanene for rovvilt	142
7.1.4	Styringsinformasjon om resultater av tilskudd til rovvilttiltak	149
7.2	Samordningen mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet	151
8	Vurderinger	153
8.1	Stortingets bestandsmål for rovvilt er delvis nådd, og det er utfordringer med den genetiske levedyktigheten til ulv og jerv i Skandinavia	153
8.2	Sauenæringen er livskraftig nasjonalt, men noen beiteområder har svært høy rovviltbelastning	154
8.3	Forutsetningene om soneforvaltning er bare delvis innfridd, og soneforvaltningen er særlig lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen	155
8.4	Lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene, men skadefelling er i liten grad effektiv	156
8.5	Miljøforvaltningen har for lite kunnskap både om tapsårsaker og om effekter av forebyggende tiltak	157
8.6	Klima- og miljødepartementet har ikke sørget for å avklare uenighet om regionale forvaltningsplaner for rovvilt	158
9	Referanseliste	160
10	Vedlegg	168

Tabelloversikt

Tabell 1	Estimert antall individer i skandinavisk bestand og i norsk delbestand for perioden 2015–2018. Tallene i parentes angir norsk delbestand i prosent av skandinavisk bestand	71
Tabell 2	Mål om årlige ynglinger (for gaupe: familiegrupper) fordelt på forvaltningsregionene for rovvilt	73
Tabell 3	Tap av sau og lam på utmarksbeite, gjennomsnitt for perioden 2006–2017	80
Tabell 4	Kadaverfunn av sau innenfor og utenfor det prioriterte området for den rovviltarten som er «dokumentert»/«antatt sikker» tapt til rovvilt for perioden 2013–2018	82
Tabell 5	Tap av rein, fordelt på kalver og voksne rein for reindriftsårene 2007/2008 og 2017/2018, prosent	84
Tabell 6	Antall ynglinger innenfor og utenfor soner prioritert for jerv årene 2013–2017	88
Tabell 7	Antall familiegrupper innenfor og utenfor soner prioritert for gaupe årene 2013–2017	88

Tabell 8	Størrelse, form og plassering av regionenes rovviltprioriterte soner i 2016	90
Tabell 9	Fellingsperiode for lisensfelling av jerv, bjørn og ulv og kvotejakt på gaupe	77
Tabell 10	Kvotevedtak fattet av rovviltnemndene i perioden 2014–2018	77
Tabell 11	Saksbehandlingsresultater av søknader om forebyggende tiltak i ESS, 2011–2018	113
Tabell 12	Oversikt over antall ganger søkerne har søkt om erstatning av sau/lam grunnet rovvilt	123

Figuroversikt

Figur 1	Aktørene i rovviltforvaltningen	51
Figur 2	Status for rovviltartene	69
Figur 3	Antall ynglinger av brunbjørn i perioden 2008–2018	74
Figur 4	Antall familiegrupper av gaupe i perioden 2005–2018	75
Figur 5	Antall ynglinger av jerv i perioden 2005–2018	66
Figur 6	Antall ynglinger av ulv i perioden 2005–2018	77
Figur 7	Andel sau og lam innenfor beiteprioritert og rovviltprioritert område i 2017, per hjemmehørende region	92
Figur 8	Antall gaupe felt gjennom kvotejakt og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018	99
Figur 9	Antall jerv felt gjennom lisens- og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018	101
Figur 10	Antall bjørn felt gjennom lisens- og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018	103
Figur 11	Antall ulv felt gjennom lisens- og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018	104
Figur 12	De regionale rovviltnemndenes totale årlige forbruk av FKT-midler, 2010–2017	110
Figur 13	FKT-midler benyttet til tiltak som fysisk skiller rovvilt og beitedyr eller andre tapsreducerende tiltak, 2010–2017, hele landet	113
Figur 14	Antall sau omsøkt og erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2006–2017, hele landet	122
Figur 15	Antall rein omsøkt og erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2006–2017(søknadsår), hele landet	124

Kartoversikt

Kart 1	Forvaltningsregioner for rovvilt	52
Kart 2	Antall sau og lam på utmarksbeite i 2017, per beitelag	78
Kart 3	Tapsprosent for sau og lam på utmarksbeite i 2017, per beitelag	81
Kart 4	Kadaverfunn av sau per 20 km ² som er «dokumentert»/«antatt sikker» tapt til rovvilt for perioden 2013–2018	83
Kart 5	Kadaverfunn av rein per 20 km ² som er «dokumentert»/«antatt sikker» tapt til rovvilt for perioden 2013–2018	86
Kart 6	Overlapp mellom kalvingsområder for rein og prioriterte områder for rovvilt	94

Kart 7	Forvaltningsområde for jerv i region 7 Nordland vedtatt av rovviltnemnden i 2011 og i 2017	147
Kart 8	Forvaltningsområder for bjørn, gaupe, jerv og ulv	168

Tekstboksoversikt

Tekstboks 1	Rovviltforlikene av 2004 og 2011 – rammene for rovviltforvaltningen	50
Tekstboks 2	Fra utskyting til vern – målene i rovviltpolitikken har endret seg over tid	70
Tekstboks 3	Nærmere om tapsforebyggende tiltak i FKT-forskriften og driftsomstillingsforskriften	109

Ordliste og forkortelser

Beitelag	En sammenslutning av flere landbruksforetak med dyr på beite, som samarbeider om tilsyn, sanking og andre fellestiltak knyttet til utmarksbeite. Formålet er å legge til rette for en mer rasjonell utnyttelse av utmarka, samt å redusere tap av dyr på beite.
Beiteprioritert område	Område hvor det skal tilrettelegges for beitebruk. I disse områdene skal det være lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade.
Bestand	En gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid.
Ekstraordinære uttak	Skadefelling av rovdyr etter Miljødirektoratets vedtak, på bakgrunn av bestandssituasjonen og et dokumentert skadepotensial. Uttak iverksettes primært etter endt lisensfelling, for å forebygge tap av beitedyr kommende beitesesong.
Familiegruppe av gaupe	En hunngaue med én eller flere unger.
Familiegruppe av ulv	Minst tre ulver som opptrer i følge innenfor et revir, hvorav minst ett individ markerer revir regelmessig og yngling er påvist minst én gang de siste to årene.
Forvaltningsområde for rovvilt	Område hvor rovdyr skal være prioritert, og hvor terskelen for å ta ut rovdyr som gjør eller kan gjøre skade skal være høy.
Hiuttak	Ekstraordinær skadefelling av jerv hvor tispas og valpene blir avlivet i hiet under yngletidsfredningen med mål om å redusere tapene i beitenæringen kommende beitesesong.
Kvotejakt	Ordinær jakt med hjemmel i naturmangfoldloven og i henhold til fastsatt kvote og jaktområde. Gaupe er den eneste av rovviltartene det er åpnet for kvotejakt på. Kvotejakt er et virkemiddel for å regulere bestandsstørrelsen.
Levedyktighetsanalyse	Analyse som estimerer sannsynligheten for at en art vil overleve innenfor et visst tidsrom og i et gitt miljø.
Lisensfelling	Skademotivert og bestandsregulerende felling med hjemmel i naturmangfoldloven og i henhold til fastsatt kvote og fellingsområde. Lisensfelling skal være hovedvirkemiddelet for å regulere størrelsen på rovviltbestandene.
Revir	Et begrenset geografisk område som ett eller flere dyr oppfatter som sitt eget og forsvaret.
Rovdyrprioritert område	Se forklaring under «forvaltningsområde for rovvilt».
Skadefelling	Skademotivert felling av enkeltindivider av gaupe, jerv, bjørn eller ulv med hjemmel i naturmangfoldloven. Det er et virkemiddel for å stanse eller forhindre skader på bufe eller tamrein.

Tamrein	Rein som drives i samsvar med reindriftslovens bestemmelser.
Utmarksbeite	Beite i naturlig vill vegetasjon, i skog og fjellterreng som ikke blir kultivert eller gjødslet.
Yngling	Med yngling menes reproduksjon, altså at unger er født.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Rammene for rovviltforvaltningen er fastsatt av Stortinget gjennom behandling av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), og representantforslag 163 S (2010–2011), omtalt som rovviltforliket av 2011. Rovviltforliket viderefører et todelt mål om å sikre både bærekraftige rovviltbestander og en fortsatt aktiv og allsidig bruk av utmarksressursene og opprettholdelse av levende lokalsamfunn. Målet ble for første gang formulert i Innst. S. nr. 301 (1996–1997) til St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*. Den offentlige debatten omkring rovdyrpolitikken viser at det er krevende å forene disse målene.

Bjørn, gaupe, jerv og ulv er ifølge *Norsk rødliste for arter 2015* definert som truede arter. Jerv, brunbjørn og gaupe er sterkt truet, mens ulven er kritisk truet. Kongeørn defineres som livskraftig og er dermed ikke rødlistet. *Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder* (Bernkonvensjonen) av 1986 forplikter Norge til å bevare ville dyr og planter og deres naturlige leveområder. For å hindre at truede arter og leveområder går tapt, skal Bernkonvensjonen sikre at det tas spesielle hensyn til dem. Der artene brer seg over grensene, har landene et felles ansvar, samtidig som hvert land er forpliktet til å ta sin del av ansvaret. For å bevare de fem rovviltbestandene i norsk natur har Stortinget fastsatt nasjonale bestandsmål, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004) til St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*.

Det er først og fremst den delen av landbruket som høster ressurser gjennom beite, som blir berørt av rovdyrbestandene. Beite har betydning for biologisk mangfold og landskap og er en viktig faktor for å opprettholde naturmangfoldet i skjøtselskrevende kulturmarkstyper som ofte er de gårdsnære utmarksbeiteområdene.¹ Under behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* var en samlet energi- og miljøkomité opptatt av at det skulle være mulig med beitenæring i områder med rovdyr, samtidig som komiteen erkjente konflikten mellom rovdyr og beitedyr, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. Norge er delt inn i soner prioritert for rovvilt og soner prioritert for beitedyr. En tydelig soneforvaltning skal støtte opp under det todelte målet og virke konfliktdependende ved at rovvilt og beitedyr skal forvaltes så atskilt som mulig. I de områdene som er prioritert for beitedyr, skal det være lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade. I områdene som er prioritert for rovdyr, skal landbruket tilpasses rovdynenes tilstedeværelse gjennom forebyggende tiltak og omstilling fra sauehold til andre typer landbruk. I slike områder skal terskelen for å ta ut rovdyr som gjør eller kan gjøre skade, være høy.² En geografisk differensiert forvaltning innebærer dermed at hensynet til rovvilt og næringsvirksomhet i landbruket blir ulikt vektlagt innenfor de geografisk avgrensede områdene. I tillegg skal ulike typer tiltak og virkemidler være aktuelle i de ulike geografiske områdene. Det er imidlertid observert risiko for at den geografisk differensierte virkemiddelbruken ikke i stor nok grad bidrar til å redusere konflikter mellom rovvilt og beitedyr.

1) NIBIO (2016) *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser* og brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrvisjonen, 16. april 2019.

2) Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*. Bestandsmål for ulv og ulvesone.

Rovviltforlikene av 2004 og 2011 legger føringene for forvaltningen av rovvilt, sammen med Stortingets behandling av Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*. Begge rovviltforlikene viser til Norges forpliktelse til å sikre overlevelsen til de store rovviltartene i norsk natur.

Rovviltforliket av 2004 videreførte det todelte målet om å sikre bærekraftige rovviltbestander, og en fortsatt aktiv og allsidig bruk av utmarksressursene og levende lokalsamfunn. Det todelte målet i rovviltforvaltningen har vært etablert som prinsipp siden begynnelsen av 1990-årene, jf. St.meld. nr. 27 (1991–92) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe* og St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*.

Sentrale elementer i rovviltforliket av 2004 er følgende:

- Det skal være en regional forvaltning av rovviltet. Det ble etablert en ny forvaltningsmodell hvor landet ble delt i åtte forvaltningsregioner med tilhørende rovviltnemnder.
- Nasjonale bestandsmål for de fem rovviltartene ble fastsatt. Bestandsmålene definerer hvor store rovviltbestandene skal være. Det ble lagt til grunn at antall ynglinger skal holdes så nær bestandsmålene som mulig.
- Organiseringen av og ansvaret for jakt og felling av rovvilt ble forenklet. Mulighetene for lokal medvirkning i lisensfelling, skadefelling og kvotejakt ble vektlagt.
- Tap av husdyr og tamrein til rovvilt skal erstattes av storsamfunnet.
- Satsingen på forebyggende og konfliktdempende tiltak for å minske rovvilttap og motvirke frykten overfor rovvilt skal økes.
- Forliket vektla betydningen av tillit mellom den sentrale rovviltforvaltningen, næringsinteressene og andre brukere av utmark.
- Det ble fastsatt et nytt forvaltningsområde for ynglende ulv i Hedmark, Oslo og Akershus.
- Det ble lagt vekt på god kvalitet på bestandsovervåkingen og lokal medvirkning i registreringsarbeidet.

I 2011 ble et nytt rovviltforlik enstemmig vedtatt på Stortinget, jf. representantforslag 163 S (2010–2011). Det viderefører de sentrale føringene fra forliket av 2004 gjennom 47 punkter som konkretiserer hvordan rovviltforvaltningen skal gjennomføres.

Sentrale konkretiseringer i rovviltforliket av 2011 er følgende:

- Soneinndelingen skal forvaltes tydelig. Dette innebærer at forvaltningen av beitedyr og rovvilt differensieres på grunnlag av en inndeling i beiteprioriterte og rovviltprioriterte områder.
- Bestandene skal reguleres gjennom lisensfelling og kvotejakt.
- I tilfeller der lisensfelling ikke gir tilfredsstillende uttelling, skal miljøforvaltningen så langt det er mulig, sørge for at resterende kvote tas ut.
- Det nasjonale bestandsmålet for bjørn endres fra 15 til 13 årlige ynglinger.
- Innsatsen på forebyggende og konfliktdempende tiltak skal styrkes.
- Fortsatt vektlegging av den regionale forvaltningen ved at rovviltmemndenes syn skal tillegges betydelig vekt i tilfeller der regionalt bestandsmål ikke er nådd, og at uttak av resterende lisenskvote skal skje etter drøfting med rovviltmemndene.

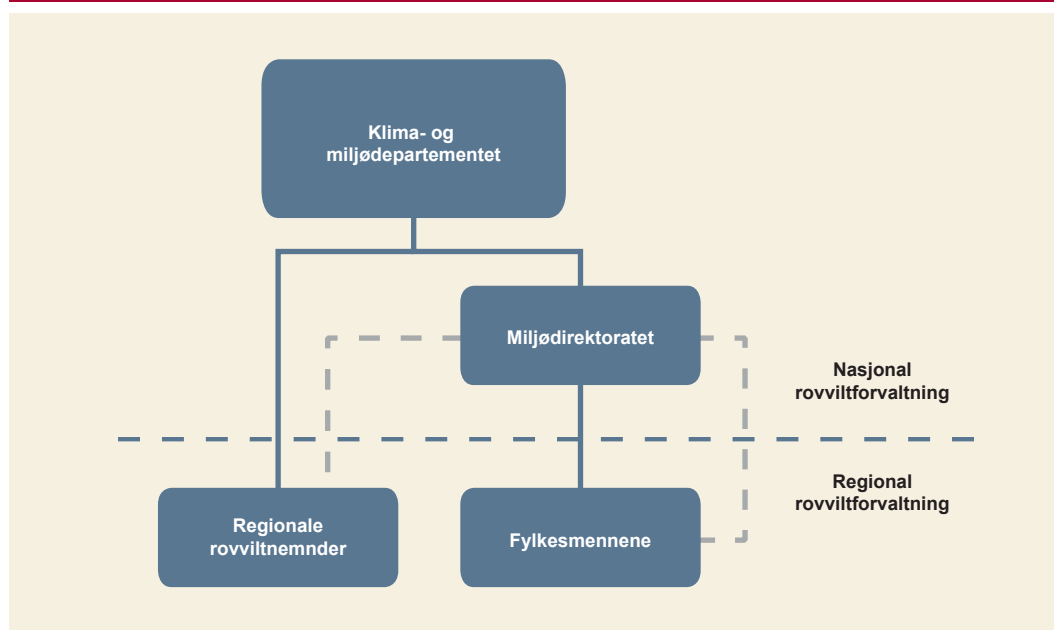
Stortinget besluttet under behandlingen av Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur* et nytt bestandsmål for ulv og en ny avgrensning av ulvesonen, jf. Innst. 257 L (2016–2017).

Klima- og miljødepartementet understreker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at rovviltforlikene må tolkes og praktiseres på en helhetlig måte og være i samsvar med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

1.2 Organiseringen av rovviltforvaltningen

Rovviltforvaltningen består av Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, fylkesmennene og rovviltneemndene, jf. figur 1. Klima- og miljødepartementet er overordnet myndighet og klageinstans på enkeltvedtak³ fattet av Miljødirektoratet og av rovviltneemndene. Departementet har også ansvar for å samordne miljø- og landbrukspolitiske mål og virkemidler i rovviltforvaltningen, i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet.

Figur 1 Aktørene i rovviltforvaltningen



Kilde: Miljødirektoratet

Miljødirektoratet er den sentrale faginstansen i rovviltforvaltningen. Direktoratets ansvar på nasjonalt nivå omfatter saksbehandling av saker etter naturmangfoldloven og viltloven og innhenting og formidling av kunnskap om rovvilt. Direktoratet har ansvar for å veilede rovviltneemndene og fylkesmennene i saker som gjelder rovvilt (grå linje i figuren), og er klageinstans på enkeltvedtak om rovvilt som er vedtatt av fylkesmennene.⁴ Saker av prinsipiell karakter avgjøres i departementets klagebehandling, hvor Miljødirektoratet gir en faglig vurdering til departementet.

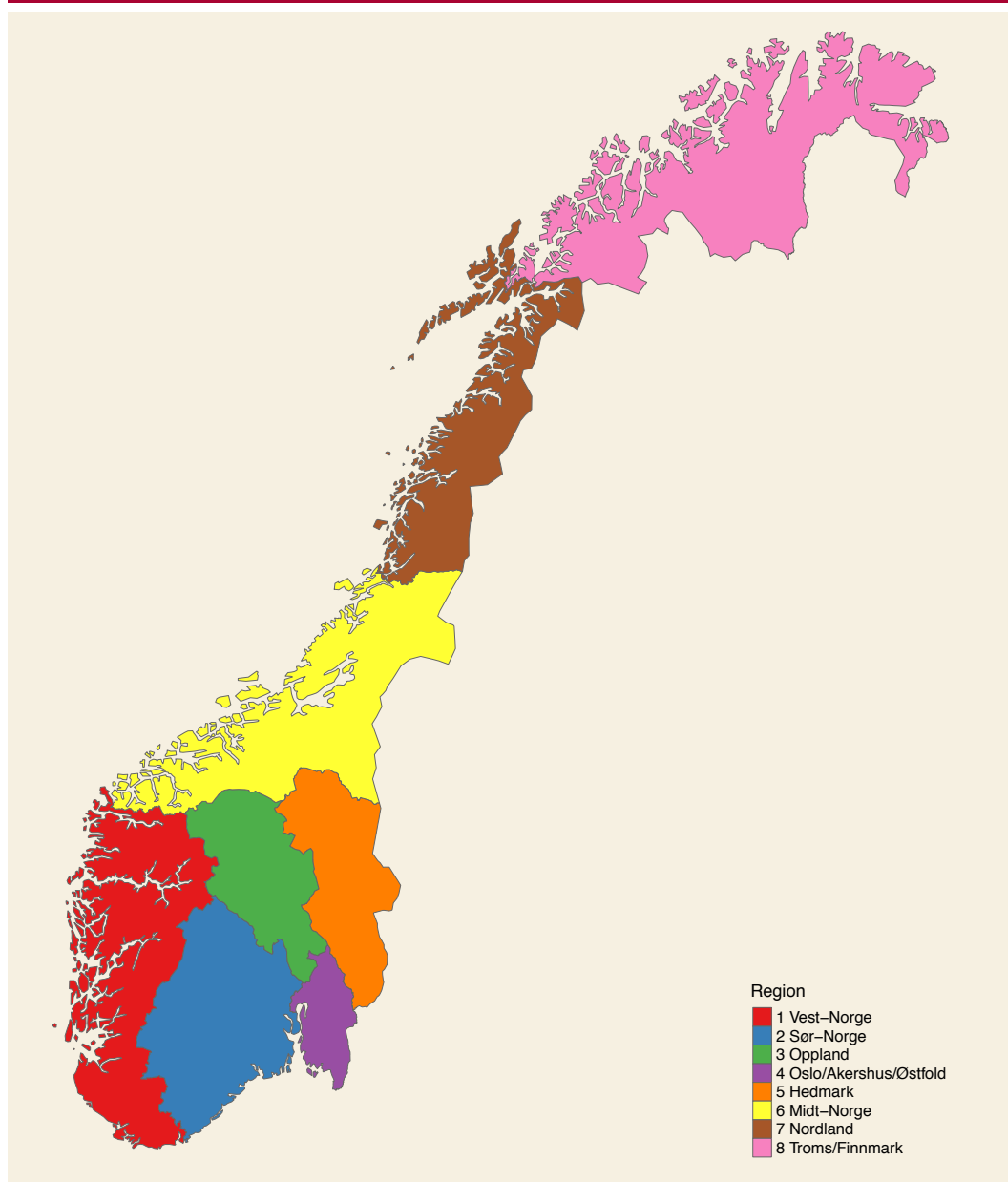
Statens naturoppsyn er en del av Miljødirektoratet og har 12 regionalt rovviltansvarlige og ca. 180 lokale rovviltkontakter⁵ over hele landet. Rovviltkontaktene bidrar blant annet til å dokumentere rovviltskader på husdyr og tamrein. Statens naturoppsyn arbeider også med å forebygge miljøkriminalitet rettet mot store rovdyr, overvåke bestandene og gjennomføre ulike tiltak – for eksempel felling.

3) Enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven. Vedtak om kvote for betinget skadefelling, lisensfelling og kvotejakt for gaupe er eksempler på enkeltvedtak som neemndene fatter.

4) <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Rovvilt/Miljodirektoratets-rolle-i-rovviltforvaltningen/> [Hentedato 17. januar 2019].

5) Rovviltkontaktene er fast ansatt på tilkalling i Statens Naturoppsyn og knyttet til én eller flere kommuner.

Kart 1 Forvaltningsregioner for rovvilt



Kilde: Miljødirektoratet

De regionale rovviltnemndene er statlige nemnder som styrer de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. kart 1. Nemndene består av 5–6 medlemmer, som oppnevnes av Klima- og miljødepartementet etter forslag fra de berørte fylkeskommunene. Det er Sametinget som oppnevner de samiske representantene i nemndene i region 5, 6, 7 og 8. Ifølge rovviltforskriften har nemndene ansvar for å gjennomføre den nasjonale rovviltpolitikken i sin region, og de har hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, ulv og bjørn. Dersom bestandsmålet for de enkelte rovviltartene ikke er oppnådd i regionen, er det Miljødirektoratet som har ansvaret for forvaltningen av arten.

Fylkesmannsembetene er også del av den regionale rovviltforvaltningen med eget forvaltningsansvar. Det omfatter blant annet å forvalte kongeørnen, behandle søknader om erstatning for skader på husdyr og tamrein og gi tillatelse til skadefelling av gaupe, jerv, ulv og bjørn innenfor tildelt kvote fra rovviltnemnden eller Miljødirektoratet.

Arbeidet skal skje i tråd med føringer fra rovviltnemnden og den regionale forvaltningsplanen for rovvilt. Utvalgte fylkesmenn er også sekretariat for rovviltnemndene.⁶ Sekretariatet skal drifte rovviltnemnden og ha en faglig rådgivningsfunksjon overfor den.⁷ Fylkesmannen har i tillegg forvaltningsansvar innen jord- og skogbruk og reindrift.

Landbruks- og matdepartementet er sektoransvarlig departement for landbruksforvaltningen. Gjennom Landbruksdirektoratet gir departementet støtte til tiltak som skal fremme utnyttelsen av utmarksbeitet og redusere tap av dyr på beite, i tillegg til å tildele produksjonsstøtte til produsenter innenfor sauenæringen og reindriftsnæringen. Landbruks- og matdepartementet har også det overordnede ansvaret for dyrehelse og dyrevelferd, der det utøvende fagansvaret er lagt til Mattilsynet.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Klima- og miljødepartementet gjennom rovviltforvaltningen, og i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet, legger til rette for å oppnå Stortingets todelte mål om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring.

Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er rovviltbestandene bærekraftige og beitenæringen livskraftig?
- 2 I hvilken grad er virkemidlene Klima- og miljødepartementet forvalter, effektive for å nå målene om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring?
- 3 I hvilken grad ivaretar Klima- og miljødepartementet styrings- og samordningsansvaret sitt overfor de ulike aktørene på rovviltområdet?

6) Fylkesmannens virksomhets- og økonomiinstruks 2019.

7) <https://prosjekt.fylkesmannen.no/Rovviltnemnda-i-Oslo-Akershus-og-Ostfold/Om-rovviltnemnda/> [Hentedato 28. januar 2019].

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Det er gjennomført dokumentanalyser, analyser av statistikk og registerdata og intervjuer med relevante aktører for alle de tre problemstillingene undersøkelsen omfatter.

2.1 Problemstilling 1: I hvilken grad er rovviltbestandene bærekraftige og beitenæringen livskraftig?

2.1.1 Analyse av bestandsdata

For å belyse utviklingen i rovviltbestandene over tid har Rovdatas årlige rapporter over bestandsstatus i perioden 2005–2018 vært sentrale kilder. Rovdata er en uavhengig enhet i Norsk institutt for naturforskning (NINA) og har ansvaret for formidling av data fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. I tillegg er rapporter fra Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet SKANDULV og Det skandinaviske bjørneprosjektet benyttet. Enkelte rapporter i rapportserien «Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia» er også benyttet for å belyse utvikling og status for bjørn, gaupe, jerv og ulv i Skandinavia. Rapportserien utgis av Rovdata og Viltskadecenter, som er Sveriges nasjonale senter for blant annet kunnskap om vilt og viltskader.

Fakta om rovviltartenes levedyktighet er hentet fra artikler utarbeidet av *Norsk rødliste for arter 2015* og rapporter fra NINA. Begrepene demografisk og genetisk levedyktighet er i revisjonen anvendt i tråd med disse kildene. Artenes levedyktighet og bærekraften i bestandene har også vært tatt opp i intervju med representanter for NINA og Miljødirektoratet.



Gaupe. Foto: John D. Linnell/NINA

Bestandsdataene bygger på et betydelig antall feltregistreringer og DNA-analyser, slik som GPS-data, spor, ekskrementer og skader på husdyr og rein. Naturvårdsverket i Sverige og Miljødirektoratet i Norge har også utviklet en felles overvåkingsmetodikk for å sikre mer sammenlignbare bestandsdata. Ettersom bestandsovervåkingen bygger på observasjoner, medfører dette at dataene bare gir grunnlag for *estimer* av bestandenes størrelse. Se undersøkelsens punkt 6.3 for en nærmere redegjørelse for overvåkingen av rovviltbestandene og ulike synspunkter på dataenes pålitelighet og gyldighet. Flere aktører er blant annet opptatt av at erfaringsbasert og tradisjonell kunnskap om rovvilt i større grad skal supplere den forskningsbaserte kunnskapen.

2.1.2 Register- og kartdata som viser utvikling og utfordringer i beitenæringene

Utviklingen i antall beitedyr over tid og tap er primært belyst ved hjelp av registerdata fra Landbruksdirektoratet og Organisert beitebruk (OBB), hentet fra databaser hos Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Dataene er supplert med tall fra SSB og Data Norge.

Tallene fra Landbruksdirektoratet som gjelder sauenæringen, er knyttet til tildelingen av produksjonstilskudd i landbruket og viser utviklingen i antall sau og lam over tid. Ettersom dataene er knyttet til det enkelte gårdsbruk, har det vært mulig å vise utviklingen i antall sau og lam over tid også for hver enkelt forvaltningsregion for rovvilt. Tallene som viser utviklingen i reindriften mellom reinbeitesesongene 2007/2008 og 2016/2017, er primært hentet fra Ressursregnskap for reindriftsnæringen, en årlig rapport som utarbeides av Landbruksdirektoratet.

Kartdata som viser hvor dyra beiter, er hentet fra NIBIO, som publiserer data fra Organisert beitebruk. Ifølge NIBIO omfattet OBB i 2017 78 prosent av alle sau og lam på utmarksbeite. Dataene er ikke knyttet til det enkelte gårdsbruk, men til beitelag. I omtalen av det totale tapet av sau på utmarksbeite under punkt 4.2.2 benyttes tall fra OBB slått sammen med den estimerte tapsprosenten for sau og lam som ikke inngår i organiserte beitelag. Denne tapsprosenten er estimert til å være 0,6 prosentpoeng høyere enn den kjente tapsprosenten for dyr som er omfattet av OBB, jf. Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords. Omtalen av gjennomsnittlig tap av sau og lam på utmarksbeite per region for perioden 2006–2017 bygger på tall fra OBB.

Kartdata som viser saue- og reinkadavre som er tapt til rovvilt og gjenfunnet, er hentet fra Miljødirektoratets saksbehandlingssystem Rovbase 3.0 og er basert på undersøkelser gjennomført av Statens naturoppsyn. Kadavrene er enten «dokumentert» eller «antatt sikker» som tapt til bjørn, gaupe, jerv, ulv, kongeørn eller "ukjent fredet rovvilt". Kadavre går fort tapt i naturen, men data over kadavre som blir gjenfunnet, gir en indikasjon på tapsomfang til rovvilt, og dermed også rovviltbelastningen for beitenæringene. Det kommer fram av retningslinjene til *forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt* at alle tilfeller der skadeundersøkelsen gir konklusjon «dokumentert» eller «antatt» rovviltsskade, skal regnes som påvist rovvilttap.

2.2 Problemstilling 2: I hvilken grad er virkemidlene Klima- og miljødepartementet forvalter, effektive for å nå målene om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring?

2.2.1 Dokumentasjon fra regionene og departementene

For å belyse problemstillingen har revisjonen hentet inn og gått gjennom følgende dokumentasjon fra alle de åtte forvaltningsregionene for rovvilt:

- forvaltningsplaner for forvaltningsregionen tilbake til 2010, sammen med innspill fra fylkesmannen og eventuelle høringssvar fra Miljødirektoratet til planene
- rovviltnemndens årlige prioriteringer i perioden 2011–2017
- fylkesmannens saksframlegg til alle møter i rovviltnemnden i perioden 2011–2017
- referat fra alle møter i rovviltnemnden i perioden 2011–2017
- styringsdokumenter fra Miljødirektoratet og/eller Klima- og miljødepartementet knyttet til rovviltforvaltningen i perioden 2011–2017.
- rapportering om rovviltforvaltningen fra fylkesmannen og ev. rovviltnemnden til Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet i perioden 2011–2017
- eventuell øvrig korrespondanse mellom fylkesmannen/rovviltnemnden og Miljødirektoratet/Klima- og miljødepartementet knyttet til de regionale rovviltmyndighetenes rolle og funksjon i perioden 2011–2017

I tillegg har revisjonen hentet inn relevante brev, notater osv. fra elektronisk postjournal for henholdsvis Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet, på grunnlag av tematiske søk i den elektroniske tjenesten elnnsyn.

Disse dokumentene er også benyttet for å belyse problemstilling 3 om i hvilken grad Klima- og miljødepartementet ivaretar sitt styrings- og samordningsansvar overfor de ulike aktørene innenfor rovviltområdet.

2.2.2 Intervjuer

Revisjonen har belyst alle problemstillingene i undersøkelsen gjennom intervjuer med representanter for utvalgte rovviltnemnder og deres sekretariater (fylkesmannen), Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Sametinget, regionale interesseorganisasjoner og NINA. Alle de intervjuede enhetene har verifisert referatene.

Representanter for følgende rovviltnemnder har blitt intervjuet: region 3 Oppland, region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland. Disse regionene ble valgt ut fra en vurdering av følgende kriterier:

- *Relativ rovviltbelastning i regionen:* Hvor mange rovviltarter har regionen ansvar for å forvalte, hvor store er de regionale bestandsmålene, hvor mange dyr beiter på utmarksbeite i regionen, hvor mange beitedyr går tapt grunnet rovvilt?
- *Grad av geografisk differensiering:* Er det utfordringer knyttet til den geografiske differensieringen mellom beitedyr og rovvilt i regionen?
- *Grad av konflikt mellom rovviltnemnden og miljøforvaltningen:* Er det stor grad av uenighet mellom rovviltnemnden og fylkesmannen, Miljødirektoratet og/eller Klima- og miljødepartementet når det gjelder for eksempel prinsipper for soneforvaltning, fortolkning av regelverk osv.
- *Grad av konflikt mellom beitenæringene, ev. andre utmarksnæringer og verneinteressene:* Er det sterke interessekonflikter i regionen knyttet til forvaltningen av rovvilt?

De fire intervjuede fylkesmannsembetene har sekretariatsansvar for en rovviltneemnd. Revisjonen gjennomførte intervjuer med fylkesmannens miljøvernavdeling og landbruksavdeling, og i to tilfeller også reindriftsavdelingen, som er involvert i arbeidet med sekretariatet. I tre av fire intervjuer deltok avdelingsdirektør eller assisterende avdelingsdirektør.

I region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland ble det gjennomført intervjuer med representanter for nærings- eller verneinteresser, henholdsvis Sør-Trøndelag Bondelag og Naturvernforbundet Møre og Romsdal og Nordland reindriftssamers fylkeslag. I vurderingen av hvilke organisasjoner vi skulle intervjuer, ble det lagt vekt på hvilke organisasjoner som var hyppigst til stede som observatør i møter i rovviltneemnden, og i hvilken grad intervjuene ville kunne belyse vesentlige utfordringer innenfor den aktuelle regionen.

I Miljødirektoratet ble det gjennomført intervju med viltseksjonen. I intervju med Klima- og miljødepartementet deltok avdelingsdirektør og medarbeidere i artseksjonen og naturforvaltningsavdelingen. Intervju med Landbruks- og matdepartementet ble gjennomført med ekspedisjonssjef for avdeling for matpolitikk og medarbeidere fra seksjon dyrehelse og miljø, og med en medarbeider i landbrukspolitisk avdeling, seksjon reindrift.

Det ble i forkant av alle intervjuer utarbeidet detaljerte intervjuguider som dekket alle tre problemstillingene. Guidene til de ulike rovviltneemndene og fylkesmennene fulgte samme mal, med enkelte tilpasninger til den enkelte region. Det samme gjaldt intervjuguidene til departementene. Intervjuguidene ble sendt til intervjuobjektene i forkant av intervjuet, som ble gjennomført som semistrukturerte intervju.

2.2.3 Analyse av kartdata for å belyse om rovviltsonene bidrar til bestandsmåloppnåelsen og til å skille mellom rovvilt og beitedyr

For å belyse om sonene er utformet slik at bestandsmålet for de ulike rovviltartene kan nås innenfor rovviltprioritert sone, har revisjonen analysert geografiske data fra Rovdata som viser registrerte ynglinger av jerv, gaupe og ulv i perioden 2013–2017. Med yngling menes reproduksjon, det vil si at valper med sikkerhet er født. Analysen bygger på NINAs vurderinger av rovviltsonenes størrelse, plassering og utforming.⁸ Kartdataene over forvaltningsområdene for rovvilt er hentet fra Miljødirektoratets kartkatalog, og i noen tilfeller direkte fra fylkesmannen/sekretariatet. Bjørn og kongeørn inngår ikke i denne analysen. Informasjon fra Rovdata viser at DNA-registreringer av binner i stor grad gjøres innenfor forvaltningsområdet for bjørn, men de eksakte, men de eksakte ynglelokalitetene for bjørn er ikke kjent. Kongeørn blir ikke forvaltet innenfor soner, slik de øvrige fredede rovviltartene blir.

Videre er kartdata fra Organisert beitebruk (OBB) for 2017 sammenholdt med kartdata over rovviltsonene for å vise i hvilken grad soneforvaltningen etablerer et best mulig skille mellom beitedyr og faste forekomster av rovvilt. Dataene fra OBB gir informasjon om antall sau og lam på utmarksbeite innenfor det enkelte beitelag, og informasjon om hvor beitelagets beiteområder ligger. Dette gir grunnlag for å vise hvor stor andel av sau og lam på utmarksbeite som beiter helt eller delvis i rovviltprioritert område, innenfor de enkelte forvaltningsregionene. Unøyaktigheter i kartdataene, særlig dataene som angir rovviltsonene, gjør imidlertid at en del beiteområder kan bli feilaktig kategorisert som delvis innenfor rovviltprioritert område. Dette gjelder særlig i regioner hvor rovviltsonene er små og fragmenterte. For å redusere risikoen for feilkategorisering,

8) NINAs analyse av rovviltsonenes størrelse, plassering og utforming inngår i NINA-rapport 1268 *Evaluering av regional rovviltforvaltning* (2016), som ble bestilt av Klima- og miljødepartementet.

er det bare beiteområder hvor mer enn 5 prosent av beitelagets samlede areal ligger innenfor rovviltprioritert sone, som kategoriseres som «delvis i rovviltprioritert område» i analysen. I flere rovviltprioriterte områder gjøres det også forebyggende tiltak, slik som flytting av sau, beite innenfor gjerder eller hjemmebeite. Det er dermed ikke alle sau og lam i disse områdene som går fritt på utmarksbeite.

Stortinget har gjennom rovviltforliket av 2011 vedtatt at det ikke skal være rovvilt som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr eller kalvingsområde for tamrein. For å belyse overlapp mellom kalvingsland og rovviltprioritert sone er det gjort en sammenstilling av kartdata fra kartdatabasen til NIBIO som viser rovviltprioritert sone og områder for reindriftens tidlige vårland (vårbeite), hvor hoveddelen av simleflokken oppholder seg i kalvings- og parringsperioden.⁹

I tillegg er utfordringene knyttet til soneforvaltningen supplert med intervjudata, jf. punkt 2.2.2.

2.2.4 Statistikk over felte rovdyr og gjennomgang av fellingskvoter

Tall fra Miljødirektoratet over felte rovdyr i perioden 2006/2007 til 2017/2018 er brukt til å belyse hvordan felling fungerer som virkemiddel for å regulere bestandene og begrense rovviltskader. Analysen framstiller hvor stor andel av felte rovdyr som er felt gjennom lisensfelling og skadefelling. Analysen viser videre hvor stor andel av fellingskvotene for bjørn, jerv og ulv som fylles, og i hvilken grad kvotene for jakt på gaupe fylles. Ved hjelp av bestandstallene fra Rovdata er det også gjort en beregning av hvor stor del av bestanden av den enkelte rovviltart som felles årlig. Dataene fra Miljødirektoratet knyttet til felling er angitt per jaktår (1. april–31.mars), mens bestandsdataene er angitt som kalenderår.

Videre er alle kvotevedtak fattet av rovviltnemndene eller Miljødirektoratet i perioden 2014–2018, i tillegg til eventuelle klager til Klima- og miljødepartementet, gjennomgått for å belyse om det tas hensyn til bestandssituasjonen for den enkelte rovviltart ved fastsetting av fellingskvote. Vedtakene er hentet fra Miljøvedtaksregisteret. I noen tilfeller foreligger ikke de aktuelle vedtakene i Miljøvedtaksregisteret, og analysen har i disse tilfellene blitt supplert med informasjon om vedtak fra møtereferater som er hentet inn fra regionene. Fylkesmannens saksframlegg og innstilling til kvotevedtak i rovviltnemnden har også blitt gjennomgått ved behov, for å belyse eventuell faglig uenighet mellom sekretariatet og rovviltnemnden.

Det er også gjort en gjennomgang av alle søknader om skadefellingstillatelser i 2017, hentet fra Miljøvedtaksregisteret. Gjennomgangen viser hvor mange søknader om skadefelling som ble innvilget, varigheten av skadefellingstillatelsene og hvorvidt tillatelsene ble utvidet.

I tillegg er utfordringer knyttet til fellingsregimene belyst gjennom intervju, jf. punkt 2.2.2.

9) https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/fakta-om-reindrift/reindriftskart/_attachment/67692?_ts=160740630f8&download=true [Hentdato: 18. februar 2019].

2.2.5 Datakilder om prioritering og tildeling av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak

Analysen av rovviltneemndenes prioritering og bruk av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak er belyst gjennom følgende kilder:

- Miljødirektoratets årlige planleggingsrammer fra Miljødirektoratet til nemndene i perioden 2010–2018
- gjeldende forvaltningsplan for alle forvaltningsregionene
- søknader om forebyggende tiltak gjennom Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS)
- rapportering gjennom Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS) og fylkesmennenes økonomiske rapportering fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet om forbruk innenfor ulike tiltaksgrupper i tilskuddsordningen forebyggende og konfliktdempende tiltak
- intervju
- evalueringer av effekten av forebyggende og konfliktdempende tiltak
- søknader og vedtak knyttet til tildeling av tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt

Når det gjelder tall knyttet til forebyggende og konfliktdempende tiltak hentet fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter, er det begrensede muligheter til å koble informasjon fra de ulike datasettene. Dette skyldes blant annet at enhetene i datasettene over omsøkte og innvilgede tiltak ikke er like. Disse utfordringene er nærmere beskrevet i undersøkelsens kapittel 6.4, ettersom de utgjør en styringsmessig utfordring for forvaltningen. Sammen med andre datakilder har revisjonen likevel benyttet dataene i ESS for perioden 2011–2018 for å beskrive den regionale rovviltforvaltningens bruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak.

Revisjonen har gjennomgått enkelte evalueringer av effekten av forebyggende og konfliktdempende tiltak, blant annet evalueringer gjennomført i region 2 Sør-Norge og region 6 Midt-Norge, og evalueringer av enkelttiltak (for eksempel bruk av vokterhund). De samme evalueringene inngår i NIBIOs sammenfatning av foreliggende kunnskap om effekten av ulike forebyggende og konfliktdempende tiltak i sin rapport *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser* (2016). Denne rapporten er også benyttet som kilde for revisjonen.

2.2.6 Registerdata om erstatningsordningene for husdyr og tamrein tatt av rovvilt

Registerdata over omsøkte og erstattede sau og lam grunnet rovvilttap i perioden 2006–2017 er hentet fra Rovbase 3.0 som er Miljødirektoratets saksbehandlingssystem for erstatning av sau og tamrein drept av rovvilt. Grunnet tekniske utfordringer i Rovbase 3.0 er erstatningstallene for tamrein i søknadsåret 2017 hentet fra Rovbase.no, hvor erstatningstallene for sau og rein ligger åpent tilgjengelig. Tall fra Rovbase.no samsvarer imidlertid ikke alltid med dataene tilgjengelig gjennom Rovbase 3.0, som er benyttet for søknadsårene 2006–2016. I omtalen av erstatningsordningene for henholdsvis sau og tamrein er også data over kadaverundersøkelser gjennomført av Statens naturoppsyn (SNO) benyttet for å vise hvor stor del av de erstattede beitedyrene som SNO vurderer som tatt av rovvilt. Andel erstattede av omsøkte tap benyttes til å vise regionale forskjeller i rovviltbelastning. I tillegg omtaler vi hvilke regioner som skiller seg ut med hensyn til hvor stor andel rovvilttapene utgjør av de totale tapene for regionen. Videre viser vi hvordan det totalt erstattede tapet i perioden 2006–2017 fordeler seg mellom regionene, for sau og lam. Dataene er støttet av fagrapporter om rovviltets predasjon og beregning av tap til rovvilt, utarbeidet av NINA.

Dataene over omsøkte og erstattede beitedyr grunnet rovvilt er benyttet til å identifisere hvor mange ulike søkere som har søkt om og fått erstattet beitedyr grunnet rovvilt i

perioden 2006–2017. Det er også identifisert hvor mange unike søkere som har søkt om erstatning over flere år i perioden. Antall søknader levert av samme beitebruker i perioden er ikke et mål for faktiske tap, men gir en indikasjon på hvorvidt beitebrukeren selv opplever en vedvarende rovviltbelastning over tid.

Søknad om erstatning for tap av beitedyr grunnet rovvilt innebærer ikke nødvendigvis at rovvilt er sannsynliggjort som tapsårsak og at søker har rett til erstatning.

2.3 Problemstilling 3: I hvilken grad ivaretar Klima- og miljødepartementet styrings- og samordningsansvaret sitt overfor de ulike aktørene på rovviltområdet?

Klima- og miljødepartementets styring av den regionale rovviltforvaltningen og utfordringer knyttet til dette har vært tema i alle intervjuer gjennomført med fylkesmennene, rovviltnemndene, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet. Det samme gjelder Klima- og miljødepartementets innsats for å få til en større grad av samordning mellom rovviltforvaltningen og landbruksforvaltningen.

Følgende styringsdokumenter er analysert for å belyse problemstillingen: budsjettproposisjoner, oppdragsbrev til Miljødirektoratet og fylkesmennene, årsrapporter og økonomisk rapportering fra fylkesmennene. Videre er relevante styringsbrev fra departementet til rovviltnemndene analysert, jf. punkt 2.2.1, for å kartlegge Klima- og miljødepartementets føringer med hensyn til prioriteringer av virkemidler innen rovviltforvaltningen og fortolkning av gjeldende regelverk.

Problemstillingen er også belyst av en gjennomgang av dagsorden, presentasjoner og eventuelle brev mellom Klima- og miljødepartementet og rovviltnemndene i forbindelse med de halvårslige dialogmøtene mellom departementet og nemndene med sekretariat er gjennomgått. Rovviltnemndenes forvaltningsplaner er et sentralt styringsverktøy i rovviltforvaltningen, og gjeldende forvaltningsplan for samtlige regioner er gjennomgått. Tilsvarende er Miljødirektoratets uttalelser til forvaltningsplanene analysert, og det samme er dokumenter som viser Klima- og miljødepartementets dialog med rovviltnemndene om forvaltningsplanene. For utvalgte regioner er også tidligere forvaltningsplaner og styringsdialog gjennomgått, for å vise hva som har vært utfordringer i dialogen mellom nemndene og Miljødirektoratet/Klima- og miljødepartementet over tid.

Revisjonen redegjør også for kunnskapsgrunnlaget knyttet til rovviltbestandenes levedyktighet (kapittel 6). Kildene som har blitt brukt, er stortingsmeldinger om rovvilt i perioden 1992–2016, med tilhørende innstillinger til Stortinget, og ulike fagrapporter om og levedyktighetsanalyser av rovvilt, primært utarbeidet av NINA/Rovdata, SKANDULV, Det skandinaviske bjørneprosjektet, Naturvårdsverket og Miljødirektoratet. En levedyktighetsanalyse estimerer sannsynligheten for at en bestand skal kunne overleve i framtiden. En slik analyse krever kunnskap om egenskaper ved bestanden, og det er dermed viktig å ha et mål på hvordan ulike egenskaper påvirkes av a) variasjoner i selve bestandsstørrelsen og b) tilfeldige faktorer.¹⁰ NINAs *Evaluering av regional rovviltforvaltning* fra 2016 er også benyttet som kilde.

Gjennomgangen av kunnskapsgrunnlaget er supplert med intervjudata, jf. punkt 2.2.2. Brev mellom Klima- og miljødepartementet og rovviltnemndene er også gjennomgått, og det samme er rapportering fra region 3 Oppland på oppdraget med å samordne

10) NINA (2003) *Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Levedyktighetsanalyser av skandinavisk jerv.*

forvaltningen av den sørnorske jervestammen. I tillegg er temaer knyttet til det videre arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for rovviltforvaltningen utdypet gjennom Klima- og miljødepartementets brev til Riksrevisjonen av 15. januar 2019.

Gjennom intervju med Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet, og brev fra departementet til Riksrevisjonen av 15. januar 2019, er det redegjort for samarbeidet mellom norske og svenske miljømyndigheter, og for forsknings- og overvåkingssamarbeid.

Ved siden av å redegjøre for kunnskapsgrunnlaget knyttet til levedyktigheten i rovviltbestandene har revisjonen også kartlagt hvilket kunnskapsgrunnlag miljøforvaltningen har om andre tapsårsaker enn rovvilt, og om departementet mottar rapportering som gir styringsinformasjon om resultater av tilskudd til rovvilttiltak.

Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget om andre tapsårsaker enn rovvilt, er dette redegjort for både gjennom intervjuer med Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet, og i kommunikasjon mellom de samme. Denne kommunikasjonen inngår i dokumentanalysen. Temaet er også belyst gjennom brev fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 13. september 2018.

Klima- og miljødepartementets styringsinformasjon om resultater av tilskudd til rovvilttiltak består primært av beitebrukernes egne evalueringer av effekten av gjennomførte tiltak, og økonomisk rapportering fra Miljødirektoratet over samlet årlig forbruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak (FKT). Det er foretatt en gjennomgang av søknadsdata og rapporter fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS) i perioden 2011–2018, og vurderinger av tiltakenes effekt er supplert gjennom intervjudata fra de intervjuede fylkesmennene. Årsrapportene fra fylkesmennene til Miljødirektoratet for 2016 er også gjennomgått.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede krav om at rovviltbestander skal være bærekraftige

Norge ratifiserte *Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder* (Bernkonvensjonen) i 1986. Konvensjonen forplikter Norge til å bevare arter og leveområder som er truede eller sårbare. Den forbyr i utgangspunktet alle typer uttak av ulv, bjørn, jerv og kongeørn; felling kan bare skje i samsvar med konvensjonens unntaksbestemmelse, § 9. Utnyttelsen av gaupen skal reguleres strengt. Stortinget har vedtatt at Norge har en forpliktelse etter Bernkonvensjonen til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur, jf. vedtak 687 til representantforslag 163 S (2010–2011), *Om endringer i forvaltningen av rovvilt*.

Bernkonvensjonens partsland har ansvar for å bevare ville dyr og planter og deres naturlige leveområder. Ifølge konvensjonen skal det tas spesielle hensyn til truede arter og leveområder for å hindre at disse går tapt. Ansvaret for å bevare bestandene påligger alle partene til konvensjonen. Dette innebærer at der bestander deles mellom to eller flere land så har alle landene både et selvstendig og et felles ansvar for at bestanden er levedyktig. Det er ikke anledning til en ansvarsfordeling der ett land overfører hele ansvaret for forvaltningen av en art til et annet land. Norge er med dette forpliktet til å ha en del av bestandene av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn på norsk territorium. Bernkonvensjonen stiller også krav om at det må sikres korridorer for bestander som er avhengige av at individene forflytter seg mellom delbestandene.¹¹

I behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* vedtok Stortinget nasjonale bestandsmål for de fem rovviltbestandene, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004).¹² Bestandsmålet for bjørn ble justert i behandlingen av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt*, jf. stortingsvedtak 687, og bestandsmålet for ulv ble justert i behandlingen av Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*, jf. Innst. 330 S (2015–2016).¹³ Det nye bestandsmålet for ulv inkluderer ulv i revir som krysser grensen mellom Norge og Sverige. Bestandsmålene er i form av antall årlige ynglinger (kull).¹⁴ Stortinget vedtok under behandlingen av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* at forvaltningen av gaupe og jerv skal skje på en slik måte at antallet ynglinger skal holdes så nær bestandsmålet som mulig.¹⁵ Dette gjelder også forvaltningen av ulv, jf. Meld. St. 21 (2015–2016), Innst. 330 S.

3.2 Overordnede krav om at beitenæringen skal ivaretas

Innenfor norsk husdyrproduksjon er det ifølge Prop. 1 S (2015–2016) et mål å øke utnyttelsen av beiteressursene i utmark og ivareta landbrukets kulturlandskap. Beitebruk framheves som et tiltak som har stor nytte for å hindre gjengroing og for å utnytte förverdiene i både inn- og utmark.¹⁶ Ifølge *lov om dyrevelferd* (dyrevelferdsloven)

11) St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*.

12) Stortingsvedtak 340.

13) Stortingsvedtak 769.

14) 13 årlige bjørneynglinger, 39 årlige jerveynglinger, 65 årlige gaupeynglinger, 4–6 årlige ulveynglinger (hvorav tre skal være helnorske, og grenseoverskridende ynglinger regnes som 0,5) og 850–1200 hekkede kongeørmpar, jf. *forskrift om forvaltning av rovvilt*, §1.

15) Stortingsvedtak 687.

16) Prop. 1 S (2015–2016) for Landbruks- og matdepartementet.

§ 24, skal dyreholderen sikre at dyr får godt tilsyn og stell, blant annet ved å sikre dyrenes tilgang til fôr, beite og vann av god kvalitet.

Under behandlingen av Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken*, jf. Innst. 234 S (2011–2012), viste flertallet i næringskomiteen til målet om økt bruk av nasjonale ressurser som grovfôr og beite, noe som innebærer økt grasproduksjon og bedre utnyttelse av utmarksbeiter. Dette er ifølge flertallet av særlig stor betydning for utviklingen av landbruket i distriktene. Næringskomiteens flertall var opptatt av at regjeringen må legge til rette for forsvarlig forutsigbarhet for levedyktig næringsdrift basert på utmarksbeite generelt og når det gjelder den til enhver tid gjeldende rovviltpolitikken.¹⁷

Energi- og miljøkomiteen mente under behandlingen av St.meld. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* at det fortsatt skulle være mulig med levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004). Komiteen mente også at det måtte legges opp til en forvaltning av de fire store rovdyrene som gjør det mulig fortsatt å drive med småfehold i områder med rovdyr. Livskvalitet, bosetting og næringsutvikling i distriktene må tas hensyn til ved forvaltningen av rovdyrene.

Beitenæringens interesser ble også trukket fram ved behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*, jf. Innst. 251 S (2016–2017). Komiteen påpekte at beitenæringens interesser skal ivaretas samtidig som man forvalter rovviltet i henhold til fastsatte bestandsmål.

I behandlingen av Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter*, jf. Innst. 377 S (2016–2017), uttrykte næringskomiteens flertall bekymring over periodevis store tap i reindriften. Næringskomiteens flertall påpekte at selv om det gis økonomisk kompensasjon for noe av tapet, må lidelsene ved avmagring og rovdyrangrep reduseres. Flertallet ba også om en ny gjennomgang av rovdyr- og beiteprioriterte områder, og at tilfeller av rovdyr- og beiteproblemer må begrenses og erstattes fullt ut når det forekommer. Komiteens flertall viste til at flere reinbeitedistrikt sliter med store rovdyrplager. Flertallet ba derfor regjeringen om raskt å bidra til at rovdyr- og rovfuglproblemene reduseres i et samspill mellom myndigheter og næringen.

I St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken* opplyste Arbeids- og sosialdepartementet at regjeringen ville legge til rette for en rovviltforvaltning som ikke er til hinder for opprettholdelse av den tradisjonelle reindriften. Meldingen viser også til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, og at hovedprinsippet i denne er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å sette i gang tiltak for å støtte dette arbeidet.

3.3 Krav til rovviltforvaltningen i henhold til naturmangfoldloven og viltloven

Rammene for norsk rovviltforvaltning er gitt i norsk miljøvernlovgivning og i internasjonale avtaler. De viktigste lovene i forvaltningen av rovvilt er *lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 og *lov om jakt og fangst av vilt* (viltloven) som trådte i kraft 2. april 1982. Naturmangfoldloven inneholder bestemmelser om forvaltningsmål for arter, forvaltningsprinsipp for arter og om høsting og annet uttak av rovvilt. I tillegg har viltloven enkelte bestemmelser av betydning for

¹⁷ Innst. 234 S (2011–2012) fra næringskomiteen til Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken*.

forvaltningen av rovvilt. *Forskrift om forvaltning av rovvilt*, som trådte i kraft 1. april 2005, regulerer dagens forvaltning av Norges fire store rovdyr (gaupe, ulv, jerv og brunbjørn) og kongeørn.

Naturmangfoldloven omfatter all natur og alle sektorer som forvalter natur, eller som fatter beslutninger med konsekvenser for naturen. Naturmangfoldlovens formål er at naturen og dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskers virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i framtiden, også som grunnlag for samisk kultur.¹⁸ Naturmangfoldloven § 5 sier at forvaltningsmålet for artene er at de og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene, som de er avhengige av, ivaretas så langt det er nødvendig for å nå målet. Og § 6 sier at enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med § 5.

Naturmangfoldloven § 14 sier at tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Hensynet som tas til beitenæringene gjennom den geografisk differensierte forvaltningen av rovvilt, er et eksempel hvor hensynet til en viktig samfunnsinteresse medfører at målet om levedyktige rovviltbestander og ivaretagelse av rovviltartene og deres genetiske mangfold på lang sikt vil nås på annen måte og i et annet tempo enn om naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Viltlovens formål er at viltet og viltets leveområder skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven, slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne rammen kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv.¹⁹ Viltloven regulerer når, hvor og hvordan bestandene kan høstes, mens både vilkårene og de hensynene som skal vektlegges ved avgjørelsen om det kan høstes, er regulert i naturmangfoldloven.

Naturmangfoldloven § 15 sier at høsting og annet uttak av viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Naturmangfoldloven § 18 sier at Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillate uttak av vilt for å blant annet avverge skade på blant annet husdyr og tamrein, samt annen eiendom. Videre kan uttak av vilt også tillates for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Loven presiserer at vedtaket bare kan fattes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Naturmangfoldloven § 18 gjenspeiler Bernkonvensjonens artikkel 9.

Det er innført bestandsregulerende kvotejakt på gaupe. For de andre artene, med unntak av kongeørn, er det innført lisensfelling.²⁰ I henhold til naturmangfoldloven kan disse artene felles bare dersom det er påvist risiko for skade på blant annet beitedyr, og for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.²¹ Naturmangfoldloven § 17 sier at vilt kan avlives når det anses som påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Vilt kan også avlives under direkte angrep på blant annet bufe og tamrein. *Forskrift om forvaltning av rovvilt* konkretiserer krav som må være oppfylt før ulike former for felling kan tas i bruk.

Ved behandling av Prop. 63 L (2016–2017), jf. energi- og miljøkomiteens Innst. 257 L (2016–2017), ba Stortinget regjeringen om å endre rovviltforskriften, slik at

18) *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven), § 1.

19) *Lov om jakt og fangst av vilt* (viltloven), § 1.

20) *Forskrift om forvaltning av rovvilt*.

21) *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven), § 18.

naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv. Dette innebærer en harmonisering av forskriften med lovverket, ettersom rovviltforskriften har henvist til en tidligere opphevet paragraf i viltloven (§ 12) ved omtale av hjemmel for betinget skadefelling og lisensfelling. Stortinget ba også regjeringen legge flertallsmerknadene i innstillingen til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge, jf. Innst. 257 L (2016–2017).

Ved behandling av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt*, jf. vedtak 687, slo Stortinget fast at i prioriterte beiteområder skal miljøforvaltningen i større grad enn i dag bidra til å effektivisere uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr, uavhengig av om bestandsmålet er nådd. Stortinget slo videre fast at det skal være en rask behandling av skadefellingssøknader i beitesesongen. For søknader og klager knyttet til lisensfelling, kvotejakt og skadefelling utenfor beitesesongen skal forvaltningen så langt det er mulig, gjennomføre en så rask behandling at saken ikke mister aktualitet. Forlikspartnerne ba regjeringen om å pålegge miljøforvaltningen å utarbeide konkrete tidsfrister for besvarelse på henvendelser og klager knyttet til skadefelling. Krav om saksbehandlingstid går fram av *Instruks om tidsfrister i saker knyttet til rovvilt* (fastsatt av Miljøverndepartementet 16. desember 2013, i kraft fra 1. januar 2014). Dette er videre fulgt opp og presisert i brev fra Klima- og miljødepartementet til nemndene 11. februar 2014 om *Rovviltnemndenes behandling av klagesaker*, brev 20. oktober 2014 om *Oppfølging av Instruks om tidsfrister i saker knyttet til rovvilt* og brev 24. juni 2015 om *Instruks om tidsfrister i saker knyttet til rovvilt – Enkelte presiseringer*.

3.4 Krav om kunnskap

Naturmangfoldloven § 8 sier at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand og effekten av påvirkninger. I Innst. O. nr. 100 (2008–2009) til lovforslaget understreker energi- og miljøkomiteen at en kunnskapsbasert forvaltning er svært sentralt. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.²²

Når en beslutning tas uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet er hjemlet i naturmangfoldloven § 9. Foreligger det risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å sette i verk forvaltningstiltak.

I behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), viser energi- og miljøkomiteens flertall til at Norge gjennom bevisst satsing over flere år har bygget opp et godt overvåkingsprogram for store rovdyr. Komiteen ser at bestandsestimater kan være en kilde til konflikt fordi det kan oppstå uenighet mellom berørte parter på den ene siden, og forvaltning og forskning på den andre. Komiteen viser videre til at denne situasjonen betinger presise overvåkingsdata og gode bestandsoversikter, og understreker derfor at god kvalitet på overvåkingen og økt lokal medvirkning er den beste måten å redusere konfliktnivået på, blant annet ved

²² Innst. O. nr. 100 (2008–2009) til *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven).

å sikre en mest mulig felles virkelighetsforståelse. Det bør derfor etableres ordninger som sikrer lokalsamfunn og brukerinteresser reell deltakelse i bestandsregistreringen.

Komiteen understreker i samme innstilling behovet for et godt og faglig oppdatert nasjonalt bestandsovervåkingsprogram som kvalitetssikres av et eget fagråd.²³ Komiteen understreker også viktigheten av at erfaringer i lokalsamfunn blir innarbeidet i overvåkingen. Systemet med regionale og lokale rovviltkontakter bør ha en sentral rolle i dette arbeidet. Ved behandling av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* vedtok Stortinget at all forvaltning av rovdyr skal bygge på vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap. Stortinget vedtok videre at Rovdata skal ha det overordnede ansvaret for drift av overvåkingsprogrammet for rovvilt og sammenstilling, kvalitetssikring og rapportering på nasjonalt nivå, og for rapportering av avstand mellom bestandsmål og faktisk måloppnåelse.²⁴

3.5 Krav om regional forvaltning av rovviltpolitikken

Fordelingen av bestandene gaupe, bjørn og jerv mellom de åtte forvaltningsregionene for rovvilt er bestemt i *forskrift om forvaltning av rovvilt*, som trådte i kraft 1. april 2004. Forskriften har som formål å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser skal ivaretas innenfor denne rammen. Hvilke områder som skal ha ynglende ulv, er vedtatt i Stortinget, både i vedtak 337 til St.meld. nr. 15 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004) og i vedtak 768 til Meld. St. 21 (2015–2016), jf. Innst. 330 S (2015–2016).

Stortinget forutsatte i vedtak 340 til St.meld. nr. 15 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), at regjeringen skulle ta hensyn til at det samlede trykket av rovdyr ikke skulle øke i regioner hvor det allerede var mye rovvilt. Stortinget mente heller at antall dyr burde gå ned i disse regionene. Stortinget la vekt på at fordelingen skulle bestemmes i samråd med rovviltneemndene. Stortinget vedtok samtidig at rovdirene måtte forvaltes på en bærekraftig og økologisk måte. Stortinget vedtok under behandlingen av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* at de regionale rovviltneemndene har ansvaret for rovviltforvaltningen innenfor sin region. Stortinget vedtok samtidig at det skal legges vekt på regional forvaltning, respekt for eiendomsretten, og enkeltmenneskers og lokalsamfunns livskvalitet.²⁵

Rovviltneemndene har ansvaret for at den nasjonale rovviltpolitikken gjennomføres i egen region, ifølge *forskrift om forvaltning av rovvilt*. De skal i samarbeid med berørte parter, blant annet kommuner og interesseorganisasjoner, utarbeide regionale forvaltningsplaner for rovvilt.²⁶ Forvaltningsplanen skal angi regionens prioriteringer av virkemidler i form av ulike forebyggende og konfliktdempende tiltak. Samtidig skal forvaltningsplanen gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler i regionen, for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter mellom rovvilt og beitedyr. Under behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* mente energi- og miljøkomiteen at forvaltningen må gjennomføres på en måte som skaper tillit mellom lokalbefolkning og regionale og lokale myndigheter, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

23) Innst. S. nr. 174 (2003–2004) fra energi- og miljøkomiteen til St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*.

24) Stortingsvedtak 687.

25) Stortingsvedtak 687.

26) *Forskrift om forvaltning av rovvilt* § 6.

3.6 Krav til en tydelig soneforvaltning

Prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er nedfelt i *forskrift om forvaltning av rovvilt*, jf. § 6. Stortinget presiserte i vedtak 687 ved behandling av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* at det er et felles mål at tapstallene for beitenæringen må ned. Soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområder skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr, gjøres raskt. I beiteprioriterte områder skal miljøforvaltningen bidra til å effektivisere uttak, uavhengig av om bestandsmålet er nådd. I prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet. Det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein. Skillet mellom beiteprioriterte og rovviltprioriterte soner ble bekreftet i Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon*, jf. Innst. 251 S (2016–2017). I meldingen står det at i områder prioritert for oppnåelse av bestandsmål for store rovdyr følger det av rovviltforliket 2011 at saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite skal tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling og terskel for uttak av rovvilt er høy. Dette legger føringer også i jordbrukspolitikken. I beiteprioriterte områder skal beitedyr ha forrang og det skal være lav terskel for uttak av rovdyr.²⁷ Videre går det fram av Prop. 1 S (2016–2017) for Klima- og miljødepartementet at alle myndigheter i rovviltforvaltningen skal ha høy beredskap og tett oppfølging av beitenæringen slik at rovvilt som gjør skade i prioriterte beiteområder, så langt som mulig tas ut.

Mattilsynet kan med hjemmel i *lov om dyrevelferd* (dyrevelferdsloven) § 30 fatte vedtak om begrensninger i bruk av utmarksbeite for sau, geit eller storfe på grunn av rovvilt. Ved behandling av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* har Stortinget lagt til grunn at rovdyrforvaltningen utøves på en slik måte at det ikke er behov for beitenekt etter dyrevelferdsloven i prioriterte beiteområder, jf. vedtak 687. Videre vedtok Stortinget at ved vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt skal dyreeier ha rett til full økonomisk kompensasjon etter nærmere regler. Kompensasjonen skal gis fra dag én. Landbruks- og matdepartementet har i *forskrift om kompensasjon ved restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt* etablert en ordning hvor dyreeiere ytes økonomisk kompensasjon i tilfeller hvor Mattilsynet fatter vedtak om restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt.

3.7 Krav om erstatning for tap av beitedyr og tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak

Naturmangfoldloven § 19 fastslår at staten yter full erstatning for tapet og følgekostnadene når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Dette er videre konkretisert i *forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt* og *forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt*. Begge forskriftene åpner for at det under visse betingelser kan ytes erstatning selv om tapsårsaken ikke er dokumentert.

Klima- og miljødepartementet har i forskrift etablert en tilskuddsordning med formål om å sikre iverksettelse av effektive forebyggende tiltak mot rovviltskader og dempe

²⁷) Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.

konflikter forårsaket av rovvilt.²⁸ I Innst. 9 S (2015–2016) til Prop. 1 S (2015–2016) for Klima- og miljødepartementet, viser energi- og miljøkomiteen til St.meld. nr. 15 (2003–2004) og rovviltforliket på Stortinget våren 2011, hvor det ble lagt stor vekt på forebygging og færre konflikter. Komiteen mener det er viktig at dette arbeidet fungerer etter forutsetningene. Komiteen forutsetter at regjeringen følger opp tidligere vedtak på Stortinget og påser at tilskuddsordningen stimulerer til reduserte tap og konflikter. For å medvirke til en tydeligere soneforvaltning har Klima- og miljødepartementet gitt føringer om at midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak normalt skal prioriteres slik at de ikke fører til at antall beitedyr øker i rovviltprioriterte soner. På samme måte skal nyetablert beitebruk med sau i rovviltprioriterte områder prioriteres lavt i tildelingen av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak.²⁹

I behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* påpekte energi- og miljøkomiteen at erstatningsordningene skal innrettes slik at en betydelig del av erstatningene gis som forhåndsutbetaling som insentiv til iverksetting av forebyggende tiltak, men at det fortsatt skal gis skjønnsmessig erstatning for udokumenterte tap, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

3.8 Krav til Klima- og miljødepartementets styring og samordning

3.8.1 Mål og bruk av virkemidler

På bakgrunn av Stortingets vedtak om det todelte målet for rovviltpolitikken legges det i undersøkelsen til grunn at Klima- og miljødepartementet har ansvar for å vedta tiltak og, i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet, sørge for å samordne de miljøpolitiske og landbrukspolitiske målene og virkemidlene i rovviltforvaltningen. I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* §§ 4 og 7 skal departementer fastsette mål og resultatkrav og styringsparameter for underliggende virksomheter.

I henhold til Stortingets vedtak ved behandling av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* påhviler det Klima- og miljødepartementet et særskilt ansvar for å følge opp at vedtak gjort av rovviltnemndene er innenfor de internasjonale forpliktelsene våre.

3.8.2 Styringsdialog og rapportering

Styringsansvaret til Klima- og miljødepartementet omfatter også å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, og å styre og følge opp virksomheten.³⁰ På bakgrunn av naturmangfoldlovens krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, skal bygge på vitenskapelig kunnskap,³¹ legges det i undersøkelsen til grunn at Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre dette.

Virkemidlene på rovviltområdet er delegert til fylkesmannen, rovviltnemnder og Miljødirektoratet. Dette forutsetter god styringsdialog om grunnlaget for soneinndelingen i prioriterte beiteområder og prioriterte rovviltområder, og om praktiseringen av utnyttelsen av beiteressursene. For å sikre kompetansen i spørsmål som vedrører rovdyr skal forvaltningen bidra til opplæring av kommunene og samarbeide med kommunene på rovviltområdet.³²

28) Forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltsskader og konfliktdempende tiltak § 7.

29) Prop. 1 S (2016–2017) for Klima- og miljødepartementet.

30) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

31) Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 8 om kunnskapsgrunnlaget.

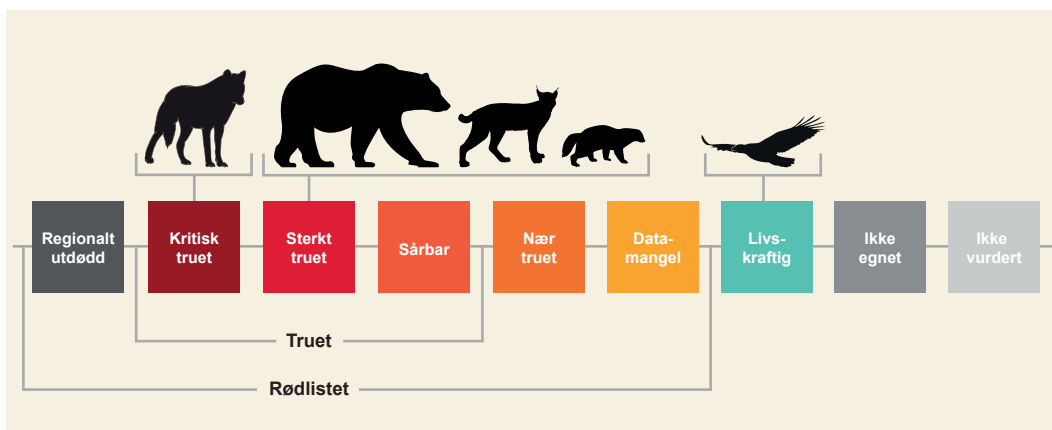
32) Representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt*.

4 Status for rovviltbestandene og beitedyr

4.1 Status for rovviltbestandene

Alle de fire store rovviltartene er ifølge *Norsk rødliste for arter 2015* definert som truede arter, jf. figur 2. Jerv, brunbjørn og gaupe er sterkt truet, mens ulven er kritisk truet. Det betyr at artene har høy til ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge dersom de rådende forholdene vedvarer. Den norske bestanden av kongeørn er regnet som livskraftig, og arten står derfor ikke oppført på rødlista.

Figur 2 Status for rovviltartene



Kilde: Norsk rødliste for arter 2015, Artsdatabanken



Sporing av ulv i Sør-Fron. Foto: Mogens Lorentsen/SNO

Det var tidligere et mål å utrydde flere rovviltarter, mens det de senere årene har vært et mål å verne rovviltet i Norge, i tråd med Norges forpliktelser i Bernkonvensjonen. Se tekstboks 2 for en nærmere redegjørelse for denne utviklingen.

Tekstboks 2 Fra utskyting til vern – målene i rovviltpolitikken har endret seg over tid

Bjørn, gaupe, jerv og ulv har vært antatt utryddet i Norge. Rundt 1850 besto den skandinaviske bjørnebestanden av kanskje så mange som 4000–5000 dyr, hvorav 3000 levde i Norge. Det ble årlig utbetalt store skuddpremier for å utrydde den. Statlige skuddpremier på bjørn ble avskaffet i 1932, men lokale skuddpremier var tillatt fram til 1972. Bjørnen ble fredet i 1973. Den siste «urnorske» bjørnen forsvant fra Vassfaret i 1980-årene, og bjørnen var da utryddet som en ynglende art i Norge. I midten av 1990-årene ble bestanden beregnet til å være ca. 1000 individer i Sverige og mellom 22 og 35 i Norge.

Det har også vært et politisk mål å utrydde gaupen. Inntil helårsjakt og statlig skuddpremie ble avskaffet i 1980, holdt antall gauper seg på et lavt nivå. I 1992 ble gaupen fredet i Sør-Norge, og bestanden økte kraftig fram til midten av 1990-årene. I 1994 ble det innført kvoteregulert jakt i hele landet, med unntak av Finnmark og deler av Sør- og Vestlandet. Det betyr at gaupen ikke lenger er fredet. Den norske og svenske gaupebestanden til sammen er i dag en av de største bestandene i Europa.

Det var skuddpremie på jerv fram til den ble fredet i Sør-Norge i 1973. Den ble fredet i resten av landet i 1982. I 1960-årene var jerven utryddet i Sør-Norge, og i 1970-årene var det bare en spredt forekomst igjen nordover i grensefjellene mellom Norge og Sverige. På slutten av 1970-årene begynte det regelmessig å dukke opp nye jervekull i Sør-Norge, og bestandene økte både i antall og utbredelse.

Kongeørn er den nest største rovfuglen i Norge og ble fredet i 1968. Bestanden var da trolig på sitt laveste nivå i moderne tid og anslått til å inkludere mellom 344 og 524 territorielle par av voksne individer. I 1998 ble bestanden estimert til 773–1072 par og har vært tilnærmet stabil siden. Størstedelen av bestanden lever i de tre nordligste fylkene. Den opptrer bare sporadisk i sørøstlige deler av landet.

Ulven ble midlertidig fredet i Norge i 1971 og varig fredet i 1973 etter å ha vært praktisk talt utryddet på den skandinaviske halvøya i 1960-årene. Dagens bestand i Norge og Sverige nedstammer fra ulver av finsk-russisk opprinnelse som etablerte seg i Sør-Skandinavia i begynnelsen av 1980-årene. Gjennom hele 1980-årene var det én familiegruppe og aldri mer enn ti ulver i Skandinavia. Valpekull med helnorsk tilhold ble første gang påvist i 1997.

Kilder: L. Svensson et al. (2017) Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016–2017, Miljøstatus, NINA, Rovdata.

4.1.1 Estimert størrelse på de skandinaviske rovviltbestandene

Bestandene av bjørn, gaupe, jerv og ulv i Norge er i praksis del av fellesskandinaviske bestander. Tabell 1 viser størrelsen på de skandinaviske bestandene og de norske delbestandene av jerv, gaupe og ulv i 2015, 2016, 2017 og 2018. Det foreligger ikke beregninger av størrelsen på den skandinaviske bjørnebestanden. De nyeste tallene viser at den svenske delbestanden av brunbjørn ble beregnet til om lag 2900 individer i 2017, og at den norske delbestanden i 2018 ble beregnet til 138 individer. Antall registrerte bjørner i Norge varierer fra år til år, men har hovedsakelig sunket siden starten av overvåkingen i 2009 (165 registrerte individer). I 2015, 2016 og 2017 ble det registrert henholdsvis 128, 125 og 125 individer.³³

33) Rovdata og NINA (2019) *Populasjonsovervåking av brunbjørn. DNA-analyse av prøver innsamlet i Norge i 2018* og <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-bjorn/> [Hentdato 23. april 2019].

Tabell 1 Estimert antall individer i skandinavisk bestand og i norsk delbestand for perioden 2015–2018. Tallene i parentes angir norsk delbestand i prosent av skandinavisk bestand

Ar	2015	2016	2017	2018
Jerv				
Skandinavia	921	848	846	890
Norge	336 (37 %)	349 (41 %)	324 (38 %)	307 (35 %)
Gaupe*				
Skandinavia	1380	1624	1553	1542
Norge	356 (26 %)	310 (19 %)	329 (21 %)	340 (22 %)
Ulv*				
Skandinavia	460	430	430	410
Norge	53–55 (12 %)	77,5–80,5 (18 %)	79,5–84 (19 %)	92–94 (23 %)

* For gaupe og ulv refererer årstallet 2018 til registreringssesong 2017/2018, 2017 refererer til registreringssesong 2016/2017, osv.
Kilde: Rovdatas rapporter om bestandsstatus for rovviltartene i perioden 2015–2018

Om lag en tredel av den skandinaviske jervebestanden har norsk tilhørighet, mens tilsvarende tall for gaupe og ulv er omtrent en femtedel. Den norske delbestanden av ulv inkluderer individer med helnorsk tilhørighet og halvparten av individene i grenserevir, ettersom disse fordeles mellom den norske og den svenske delbestanden.³⁴ De skandinaviske bestandene av jerv og gaupe har gått noe opp og ned i perioden 2015–2018. I samme periode har den skandinaviske ulvebestanden gått jevnt ned.

Ifølge Rovdata skjer nedgangen i ulvebestanden i Sverige, der det er påvist færre ulv og ulveflokker. Ifølge Naturvårdsverket finnes det ingen åpenbar naturlig forklaring på at ulvebestanden i Sverige fortsetter å reduseres for tredje året på rad. Antall individer i den norske delbestanden har imidlertid økt i samme periode.³⁵ Tall fra Rovdata viser at antall individer med tilhold helt eller delvis i Norge har økt fra ca. 75 til ca. 115 individer i perioden 2015–2018. På bakgrunn av nedgangen i den svenske delbestanden, besluttet Naturvårdsverket at det ikke er rom for å åpne for lisensfelling i Sverige vinteren 2018/2019.³⁶ Det går fram av en faglig tilråding fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet at det ikke kan utelukkes at store uttak av ulv i Norge kan bidra til en fortsatt nedgang i den skandinaviske bestanden, og at det er sannsynlig at den svenske ulvebestanden i 2019 vil ende opp under sitt minstenivå.³⁷

4.1.2 Levedyktigheten i de skandinaviske bestandene

Begrepet *levedyktighet* inkluderer både demografisk og genetisk levedyktighet. Med genetisk levedyktighet menes en bestands genetiske variasjon og mulighet til å tilpasse seg og overleve forandringer i livsbetingelsene. Demografisk levedyktighet handler om bestandens evne til å tåle endringer i dens miljø, mattilgang, sykdom, ulykker eller menneskerelatert dødelighet og en rekke andre faktorer. Generelt er en bestand mindre levedyktig jo færre individer den teller, og jo mer isolert den er fra andre bestander.³⁸

34) Rovdata (2018) *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2017–2018*.

35) <https://www.rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4520/Nedgang-i-den-skandinaviske-ulvebestanden.aspx> [Hentedato 6. november 2018].

36) <https://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Ingen-delegering-av-licensjakt-pa-varg/> [Hentedato 25. oktober 2018].

37) Faglig tilråding i forbindelse med Klima- og miljødepartementets klagebehandling av nemndenes fellesvedtak om skadefelling av ulv i region 4 og region 5 for 2018/2019, jf. departementets brev til Foreningen Våre Rovdyr og NOAH for dyrs rettigheter, 11. juli 2018.

38) NINA (2003) *Rovvilt og samfunn i Norge* og Schei, Anders (2003) *Norsk rovviltforvaltning og folkeretten*, Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett

De skandinaviske bestandene av alle de fire rovviltartene bør ifølge Norsk institutt for naturforskning (NINA, 2016) kunne anses å være demografisk levedyktige i løpet av en rimelig tidshorisont.³⁹

Det er imidlertid utfordringer med den genetiske levedyktigheten til både jerven og ulven. Den sørnorske jervebestanden vest for Østerdalen er genetisk verdifull fordi den har to unike genetiske varianter som ikke finnes andre steder i Skandinavia.⁴⁰

Bestanden er sårbar på grunn av spredt rekrutteringsgrunnlag med relativt få ynglinger og svært begrenset tilførsel av dyr utenfra.⁴¹ Når det gjelder ulven, er alle ulveindivider i Skandinavia i nær familie og bygger genetisk sett på bare fem individer fra den finsk-russiske bestanden. Det høye innavlsnivået i den skandinaviske ulvebestanden er en av de største trusselfaktorene mot ulvens overlevelse på sikt.⁴²

Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (SKANDULV) anbefalte i 2013 et nivå på 300 ulver i Skandinavia for å kunne oppfylle kravet til «gunstig bevaringsstatus»⁴³. Naturvårdsverket kom i 2015 med tilsvarende konklusjon. Ulvepopulasjonen i Sverige må være på minst 300 individer, under forutsetning av at Norge ikke reduserer sineambisjoner, og at den genetiske kontakten med den østlige populasjonen i Finland/Russland er tilstrekkelig. Det innebærer at minst én finsk-russisk immigrant per ulvegenerasjon (5 år) etablerer seg og produserer valpekull. Det forutsettes videre at valpene til immigranter i neste omgang også går inn i reproduksjonen i den sør-skandinaviske bestanden. Naturvårdsverket viser til at dersom det ikke skjer innvandring og reproduksjon av nye immigranter med skandinaviske ulver må den skandinaviske ulvepopulasjonen bestå av minst 1700 ulver for å kunne anses å ha gunstig bevaringsstatus.⁴⁴

NINA understreker i intervju at levedyktighet ikke er en statisk størrelse, men at det finnes ulike *grader* av levedyktighet over tid. Når levedyktigheten til en bestand vurderes, er det sannsynligheten for at den vil overleve over tid, som anslås. Forskningsinstituttets utsagn er i samsvar med det som oppgis i *Norsk rødliste for arter 2015*, der det pekes på flere forhold enn antallet individer som er med i en vurdering av om en art er levedyktig. Innvandring øker for eksempel levedyktigheten, mens små og fragmenterte leveområder reduserer levedyktigheten.⁴⁵

De nasjonale bestandsmålene for brunbjørn, gaupe, jerv og ulv er utformet i forståelse av at Norge deler rovviltbestander med naboland, og at det i første rekke er de sammenhengende bestandene som må legges til grunn når bestandenes levedyktighet på lang sikt skal vurderes, jf. St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*.

4.1.3 Årlige bestandsmål for bjørn, gaupe, jerv, ulv og kongeørn

I Norge skal det årlig være 13 ynglinger av brunbjørn, 65 familiegrupper⁴⁶ av gaupe, 39 ynglinger av jerv, 850–1200 hekkende par kongeørn og 4–6 ynglinger av ulv. Målene for bjørn og ulv ble justert av Stortinget i henholdsvis 2011 og 2016.

39) NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*.

40) NINA (2016) *Samordning av forvaltning av jerv i Sør-Norge – en kunnskapsoversikt*.

41) Brev fra Klima- og miljødepartementet til rovviltnemnden i region 6 Midt-Norge, 26. april 2018.

42) <https://www.nina.no/Aktuelt/Nyhetsartikkel/ArticleId/4380/Ekstrem-innavl-hos-skandinaviske-ulver> [Hentdato 12. mars 2019].

43) I EUs habitatdirektiv er det satt krav om at medlemslandene skal oppfylle kravene til såkalt «gunstig bevaringsstatus», det vil si den tilstanden en art bør oppnå for å være levedyktig på lang sikt.

44) Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone* og brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet, 30. november 2017.

45) <http://www.artsdatabanken.no/Rodliste/HvaBetyrLivskraftig> [Hentdato 11. juni 2018].

46) En familiegruppe består av en hunngaue med én eller flere unger.

Gjennom rovviltforskriften er de nasjonale bestandsmålene for de fire store rovviltartene fordelt mellom de åtte forvaltningsregionene, se tabell 2. Bestandsmålet for kongeørn er ikke fordelt mellom regionene. Som det går fram av tabellen, har alle regioner unntatt Vest-Norge bestandsmål for én eller flere rovviltarter. Hedmark er den eneste regionen med bestandsmål for alle de fire store rovviltartene, og er sammen med Østlandet forvalter av det nasjonale bestandsmålet for ulv.

Tabell 2 Mål om årlige ynglinger (for gaupe: familiegrupper) fordelt på forvaltningsregionene for rovvilt

Forvaltningsregion	Brunbjørn	Gaupe	Jerv	Ulv
1 Vest-Norge				
2 Sør-Norge		12		
3 Oppland		5	4	
4 Oslo/Akershus/Østfold		6		4–6
5 Hedmark	3	10	5	
6 Midt-Norge	3	12	10	
7 Nordland	1	10	10	
8 Troms/Finnmark	6	10	10	
Totalt	13	65	39	4–6

Kilde: Forskrift om forvaltning om rovvilt § 4

Stortinget forutsatte i rovviltforliket av 2004 at fordelingen av bestandsmålene ikke skulle føre til et økt rovvilttrykk i regioner med mye rovvilt fra før. Fordelingen av bestandsmålene gjennom rovviltforskriften ble blant annet gjort på grunnlag av den naturlige forekomsten av de ulike rovviltartene. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at de nasjonale bestandsmålene ligger fast, men at departementet kan omfordele de regionale bestandsmålene gjennom endringer i rovviltforskriften. Departementet opplyser videre i brev til Riksrevisjonen datert 15. januar 2019 at det har flere tiltak til vurdering som kan føre til endringer i hvordan bestandsmålene er fordelt på dagens forvaltningsregioner. Dette gjelder blant annet antall forvaltningsregioner og flytting av deler av bestandsmålene mellom ulike landsdeler. Ifølge departementet vil forslag til endringer sendes på offentlig høring i 2019.

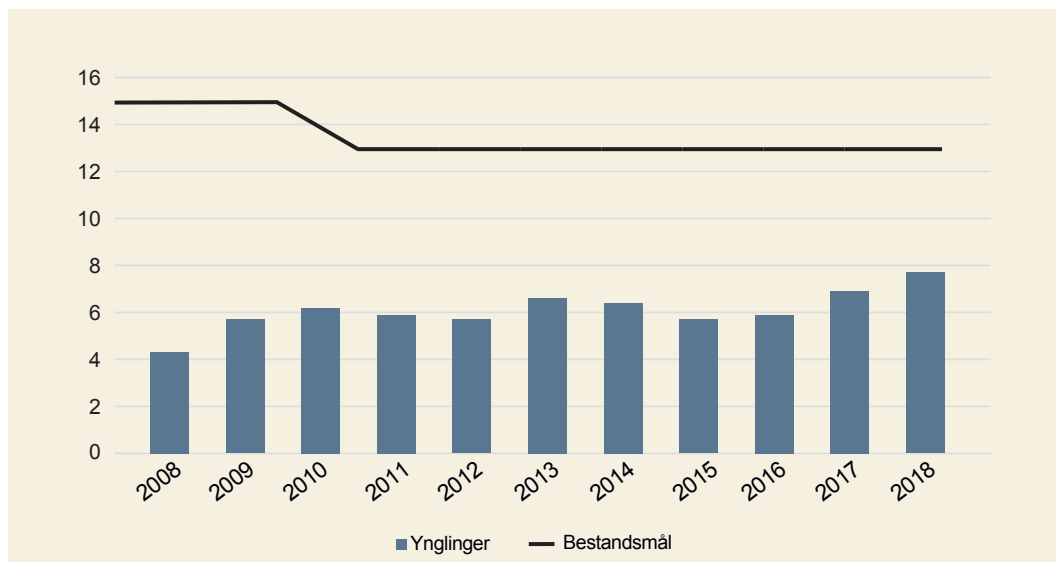
Klima- og miljødepartementet skriver i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at bestandsmålene medfører at alle de fire store rovdyrartene vil være klassifisert som truet på *Norsk rødliste for arter 2015*, selv i en situasjon der bestandene av bjørn og gaupe øker opp til bestandsmålene. Ifølge departementet vil det gi et feilaktig bilde av rovviltforvaltningen dersom det oppfattes at forvaltningens ansvar er å få disse artene ut av kategorien truet, da dette ikke vil være i samsvar med Stortingets klare føringer til bestandsmålene.

4.1.4 Bestandsutvikling

Brunbjørn

Det nasjonale bestandsmålet for brunbjørn er ikke nådd i perioden 2008–2018, jf. figur 3.⁴⁷ Dette gjelder både målet på 15 ynglinger, som gjaldt i perioden 2004–2011, og målet på 13 ynglinger, som har vært gjeldende fra 2011.

Figur 3 Antall ynglinger av brunbjørn i perioden 2008–2018*



* Det skandinaviske bjørneprosjektet har utviklet en modell som beregner hvor mange ynglinger som sannsynligvis ble født det enkelte år. Derfor kan antall ynglinger oppgis med desimaltall.

Kilde: Rovdata

For å nå bestandsmålet for bjørn er Norge avhengig av at hunnbjørnene som lever i grenseområdene, blir ivaretatt, og at bjørn innvandrer fra Sverige, jf. intervju med Klima- og miljødepartementet. Departementet understreker videre i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at bedre beskyttelse av binner er en av forutsetningene for å nå bestandsmålet, og at departementet i den forbindelse vurderer videre tiltak. Bjørnene i Norge lever i utkanten av de større skandinaviske og russiske bjørnebestandene.⁴⁸ Departementet opplyser videre at svenske myndigheter de senere årene har valgt å prioritere tamreinnæringen og skyte ut mange bjørner langs norskegrensen. I tillegg er det felt flere bjørner i Norge, inkludert noen hunnbjørner, for å avverge skader på beitedyr. Dette gjør at det tar lenger tid å nå det norske bestandsmålet. Departementet viser til at norske myndigheter ikke har en aktiv dialog med svenske myndigheter om vanskelighetene med å nå bestandsmålet, men at svenske myndigheter kjenner til hvilken konsekvens utskytingen har for muligheten til å nå bestandsmålet for bjørn i Norge. Ifølge intervju med Miljødirektoratet vil svenske myndigheters harde utskyting av bjørn påvirke mulighetene for å nå det nasjonale bestandsmålet i uoverskuelig framtid.

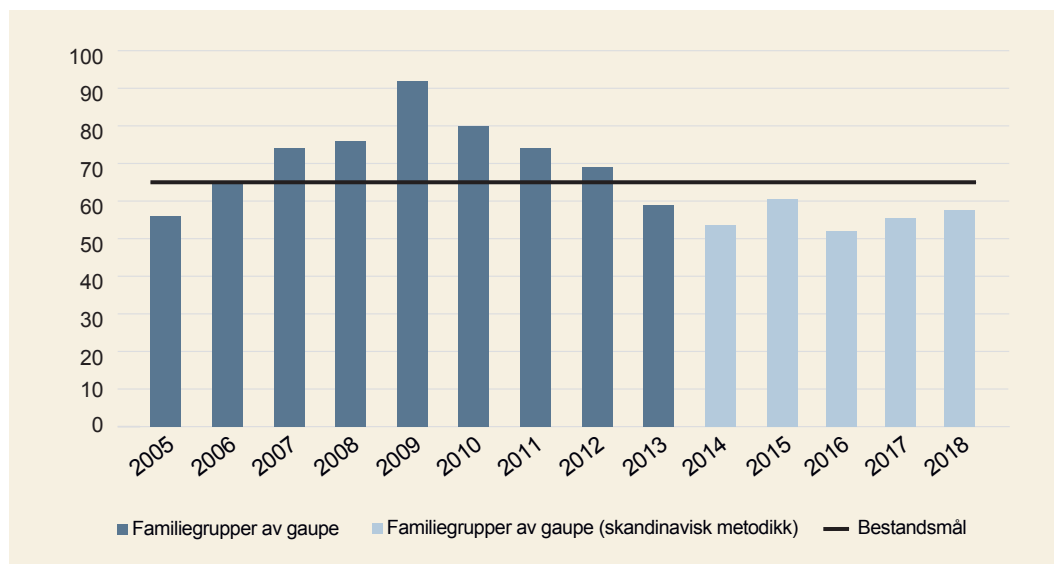
47) Figuren viser ikke data før 2008 fordi det ikke finnes eldre estimer på antall årlige ynglinger som er sammenlignbare med dem som utarbeides i dag. Dette går fram i e-post fra Rovdata til Riksrevisjonen, 18. juli 2018.

48) <https://www.rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4237/Nedgang-i-antall-registrerte-bjorner.aspx> [Hentdato 18. mars 2019].

Gaupe

Det nasjonale bestandsmålet for gaupe på 65 årlige familiegrupper er ikke nådd i perioden 2013–2018, jf. figur 4. Siden 2016 har antall familiegrupper økt noe. Det ble innført en felles skandinavisk registreringsmetodikk i 2014, og antall familiegrupper fra og med 2014 er dermed sammenlignbare.⁴⁹

Figur 4 Antall familiegrupper av gaupe i perioden 2005–2018



Kilde: Rovdata

Antall familiegrupper økte fra 2005 til 2009, for deretter å gradvis bli redusert fram til 2014. I perioden 2013–2018 har antall familiegrupper ligget under bestandsmålet. Avviket fra bestandsmålet varierer fra år til år. Dette skyldes delvis måten jaktkvoter fastsettes på, jf. punkt 5.2.1, og delvis naturlige og tilfeldige variasjoner. Andelen hunngauper som får fram unger som er i live den første vinteren, kan variere en del mellom år og mellom områder.⁵⁰

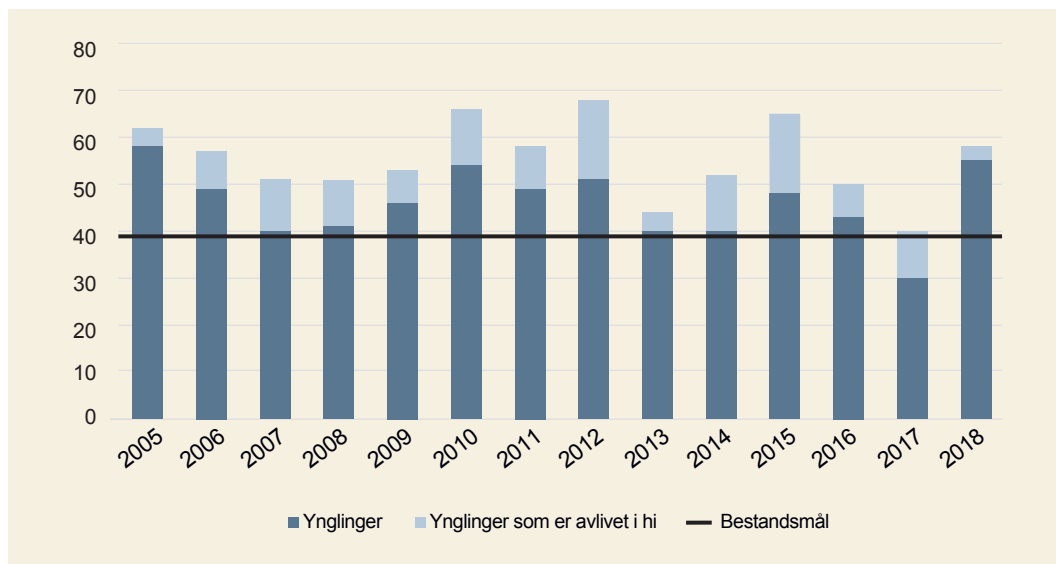
49) Rovdata / NINA (2018) *Bestandsovervåking av gaupe i 2018*.

50) NINA (2017) *Antall familiegrupper, bestandsestimater og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2017*.

Jerv

Det nasjonale bestandsmålet for jerv på 39 årlige ynglinger er nådd i perioden 2005–2018, jf. figur 5. Bestandsmåloppnåelsen beregnes på bakgrunn av antall ynglinger *før* hiuttak. Hiuttak er ekstraordinær skadefelling hvor tisper og valpene blir avlivet i hiet under yngletidsfredningen med mål om å redusere tapene i beitenæringen kommende beitesesong.

Figur 5 Antall ynglinger av jerv i perioden 2005–2018



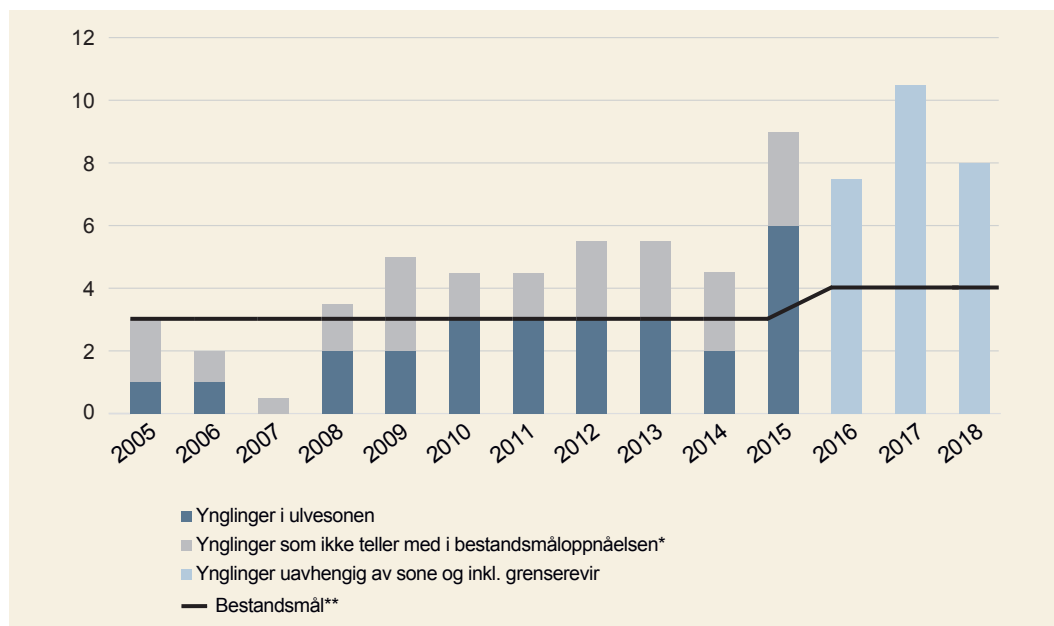
Kilde: Rovdata

Antall ynglinger har i hele perioden gått opp og ned. I 2017 sto det igjen 30 jerveynglinger etter hiuttak, og antall ynglinger etter hiuttak kom dermed for første gang under bestandsmålet. Klima- og Miljødepartementet understreker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at *bestandsmålet* likevel ble oppnådd, og begrunner dette med at oppnåelsen av bestandsmål for jerv vurderes på bakgrunn av antall fødte ungekull uavhengig av hiuttak.

Ulv

Det nasjonale bestandsmålet for ulv er nådd i perioden 2010–2018, med unntak av 2014, jf. figur 6. Dette gjelder både målet på 3 ynglinger født innenfor ulvesonen som gjaldt fram til 2015, og målet på 4–6 ynglinger, som har vært gjeldende fra 2016. Dagens bestandsmål angir at minst tre av ynglingene skal være født i helnorske revir, og ynglinger født utenfor ulvesonen skal også telles med. Ynglinger i grenserevir som deles med Sverige, telles med på en faktor på 0,5.⁵¹ Bestandsmålet er dermed basert på det faktiske antallet ynglinger i Norge og i grenserevir.

Figur 6 Antall ynglinger av ulv i perioden 2005–2018



* Området i grått for perioden 2005–2015 inkluderer ynglinger født utenfor ulvesonen og ynglinger født i grenserevir (omregnet). Disse inngikk ikke i bestandsmålet for perioden.

** Bestandsmålet fra 2016 viser nedre grense for bestandsmålet (4–6 ynglinger).

Kilde: Rovdata

I løpet av perioden 2005–2015 ble bestandsmålet for ulv nådd i 2010 til 2013 og i 2015. Med *dagens* beregning av bestandsmåloppnåelse, hvor grenseulv og ynglinger utenfor ulvesonen også regnes med, hadde bestandsmålet for ulv (4–6 ynglinger) vært nådd allerede i 2009 og alle etterfølgende år. Antall ynglinger i Norge har økt siden 2014, og i 2017 var antall ynglinger ca. 10 og dermed om lag det dobbelte av bestandsmålet. Innenfor ulvesonen har det vært ledig plass til flere revirer, og unge ulver sprer seg og danner nye revirer. Den norske ulvestammen får også jevnlig tilsig av nye dyr fra Sverige. En annen forklaring på at antall ynglinger i Norge øker, kan være at færre dyr blir ulovlig drept, etter at flere har blitt dømt til fengselsstraff for ulovlig jakt.⁵² Foreløpig antall ynglinger av ulv registrert i 2018 viser imidlertid en nedgang fra 2017.

Kongeørn

Det nasjonale bestandsmålet for kongeørn er på 850–1200 hekkende par. Det ble tatt i bruk ny overvåkingsmetodikk for perioden 2010–2014, og tidligere års bestandstall er dermed ikke sammenlignbare med dagens bestandsestimat.⁵³

51) Beregningsmåten for ynglinger i grenserevir forklarer hvorfor antall ynglinger kan oppgis i desimaltall.

52) <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/ekol/forskning/projekt/skandulv/publikationer/rapporter/berakningar-av-beskattning-av-den-svenska-vargpopsulationen-2019-06-11.pdf> [Hentdato 12. mars 2018].

53) <https://rovdata.no/Kongeørn/Bestandsstatus.aspx> [Hentdato 18. mars 2019].

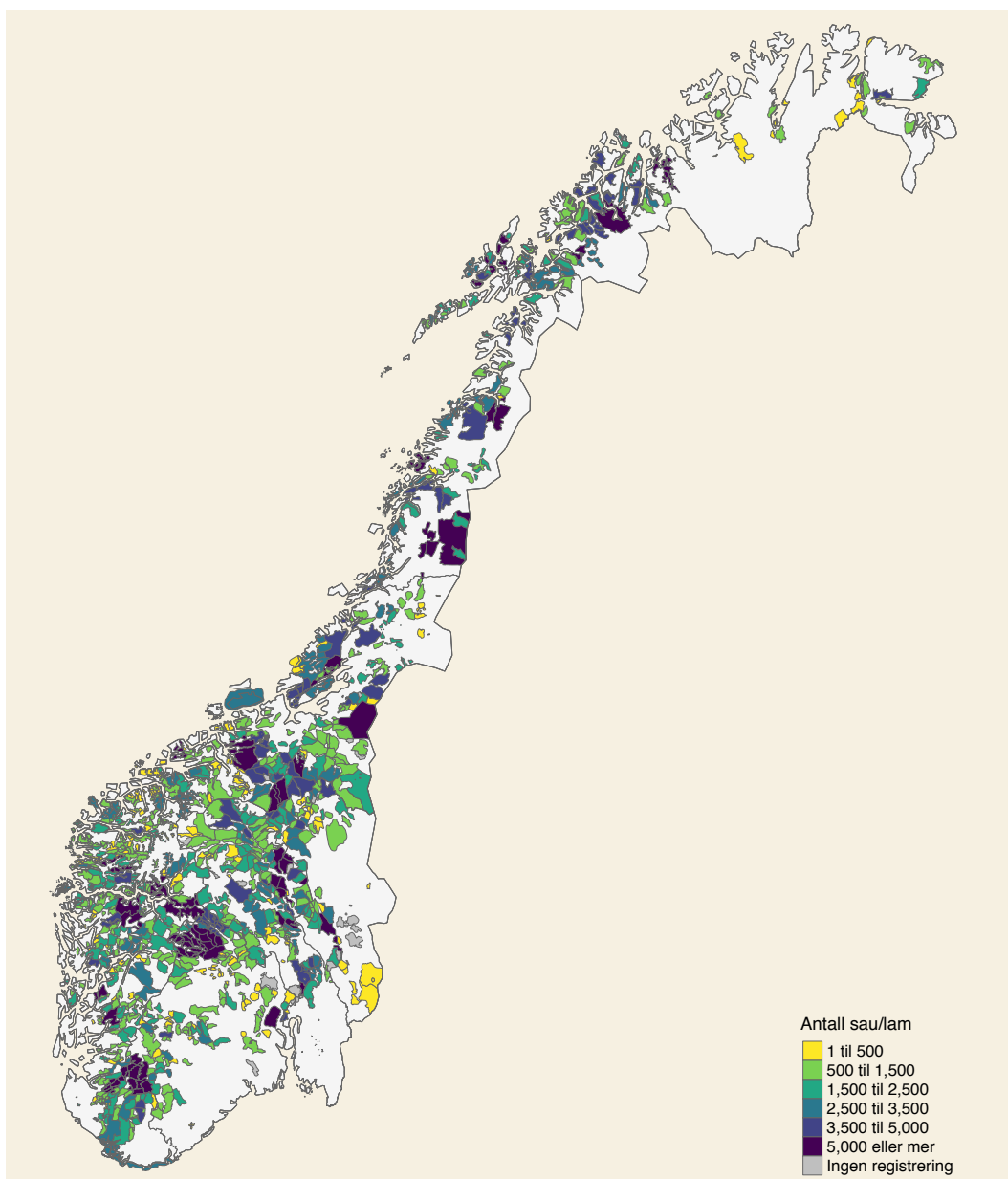
Ved hjelp av den nye metodikken er den norske kongeørnpopulasjonen anslått til 963 (652–1139) hekkende par i perioden 2010–2014, noe som er i tråd med det nasjonale bestandsmålet.⁵⁴ Det foreligger ikke nyere estimater av kongeørnpopulasjonen.

4.2 Status for beitenæringene

4.2.1 Utviklingen i sauenæringen

Det totale antallet sau og lam i landbruket har økt fra i underkant av 2 millioner i 1979 til rundt 2,4 millioner i 2017.⁵⁵ Antallet sau og lam på utmarksbeite er noe lavere (ca. 2 millioner) fordi noen beiter på innmarksbeite eller på dyrket jord. Tall fra Landbruksdirektoratet viser at antallet sau og lam på utmarksbeite har holdt seg relativt stabilt i perioden 2006–2017.⁵⁶

Kart 2 Antall sau og lam på utmarksbeite i 2017, per beitelag



Kilde: Organisert beitebruk / NIBIO

54) Dahl, E.L., Nilsen, E.B., Brøseth, H. & Tovmo, M. (2015) *Estimering av antall hekkende par kongeørn basert på kjent forekomst i Norge for perioden 2010–2014*. Norsk institutt for naturforskning.

55) <https://www.ssb.no/statbank/table/05984/tableViewLayout1/> [Hentedato 18. mars 2019]

56) Tallet omfatter sau og lam sluppet og sanket fra utmarksbeite etter å ha beitet på utmarksbeite i minst 5 uker.

Kart 2 viser hvor mange sau og lam som er sluppet på utmarksbeite i de ulike beitelagene i Norge, og illustrerer hvilke deler av landet som er viktige beiteområder for sauenæringen. Som det går fram av kartet, benyttes store deler av landet til beiteområder for sau.

Tall fra Landbruksdirektoratet viser at antallet sau og lam har økt i noen forvaltningsregioner for rovvilt, mens det har gått ned i andre. Region 3 Oppland, region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge, region 7 Nordland og region 8 Troms/Finnmark er alle regioner med stor rovviltbelastning, jf. kart 4 og kart 5 som viser hvor i landet SNO har undersøkt og dokumentert tap av sau og rein til rovvilt. I perioden 2006 til 2017 har det vært en økning i antall sau og lam på utmarksbeite i tre av disse regionene. Region 3 Oppland, region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland har hatt en økning på henholdsvis 5 prosent, 6 prosent og 4 prosent. Region 5 Hedmark har imidlertid hatt en prosentvis nedgang på omkring 6 prosent. Region 8 Troms/Finnmark har hatt den største prosentvise nedgangen (11 prosent).

Den generelle utviklingen i norsk landbruk har gått i retning av større, færre og mer spesialiserte bruk.⁵⁷ Både NINA og NIBIO peker i sine evalueringer av rovviltforvaltningen på at den strukturelle endringen i landbruket har medført at deler av saueholdet er lagt ned i forvaltningsområdene for rovvilt. Dette veies opp av økt sauehold utenfor forvaltningsområdene. Disse strukturelle endringene har særlig funnet sted i ulvesonen og i bjørnesonene.⁵⁸ I en rapport om beitebruk i ulvesonen fra 2018 peker NIBIO på at ordinært utmarksbeite med sau er avviklet i store deler av ulvesonen, men at den er erstattet av økt bruk av beite på innmark eller gårdsnær inngjerdet utmark. Dette gjelder særlig i Østfold, Akershus og Oslo, hvor antallet sau gått opp. Dette skyldes en økning i antall sauebruk, med noe større besetninger enn tidligere. I Hedmark er det få beitedyr igjen, selv om antall sau har økt noe etter 2013.⁵⁹



Sau på beite i Yttrismorki i Luster. Foto: Liv Byrkjeland/SNO

57) Rurialis (2018) *Trender i norsk landbruk 2018. Et landbruk i endring.*

58) NINA (2016) *Evaluerings av regional rovviltforvaltning* og NIBIO (2016) *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser.*

59) NIBIO (2018) *Beitebruk i ulvesona.*

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at etter departementets mening har de strukturelle endringene i landbruket ikke sammenheng med rovviltforvaltningen. Departementet peker på at strukturelle endringer også har forekommet i områder som ikke er rovviltprioritert.

4.2.2 Tap av sau på utmarksbeite

Det har vært en nedgang i det totale tapet av sau og lam på utmarksbeite i perioden 2006 til 2017. I 2006 var totaltapet omtrent 135 000 sau og lam, mens tapstallene i perioden fra 2013 til 2017 har ligget rundt 100 000 sau og lam årlig. Tabell 3 viser andelen sau og lam i Organisert beitebruk (OBB) som er tapt på utmarksbeite i perioden 2006 til 2017. Tapsprosenten inkluderer alle typer tap, og ikke bare tap på grunn av rovvilt.

Tabell 3 Tap av sau og lam på utmarksbeite, gjennomsnitt for perioden 2006–2017

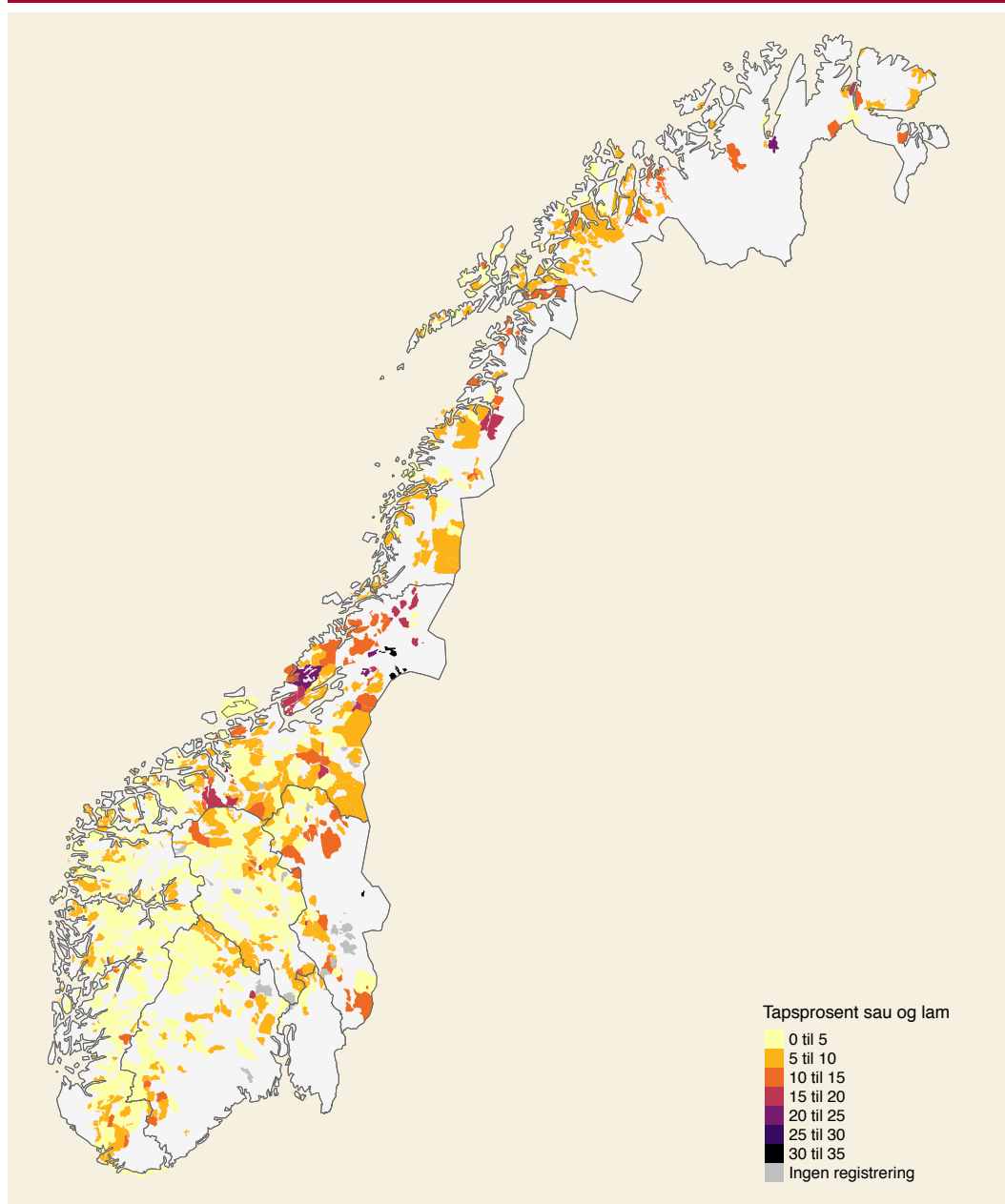
	Sau	Lam	Totalt
Region 1 Vest-Norge	2 %	5 %	4 %
Region 2 Sør-Norge	3 %	6 %	5 %
Region 3 Oppland	3 %	6 %	5 %
Region 4 Oslo/Akershus/Østfold	3 %	7 %	6 %
Region 5 Hedmark	5 %	10 %	8 %
Region 6 Midt-Norge	4 %	10 %	8 %
Region 7 Nordland	4 %	10 %	7 %
Region 8 Troms/Finnmark	4 %	9 %	7 %
Nasjonalt	3 %	8 %	6 %

Kilde: Organisert beitebruk / NIBIO. Organisert beitebruk (OBB) omfattet i 2017 78 prosent av alle sau og lam på utmarksbeite.

Som det går fram av tabell 3, var tapsprosenten for det totale tapet av sau og lam på utmarksbeite i OBB på 6 prosent i gjennomsnitt for perioden 2006 til 2017. Tapet av lam er imidlertid høyere enn tapet av voksne sau, både nasjonalt og regionalt. På landsbasis var tapsprosenten for lam 8 prosent, mens den i enkelte regioner (region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland) var på 10 prosent. Til sammenligning var tapsprosenten for lam i region 1 Vest-Norge, som ikke har bestandsmål for rovvilt, på 5 prosent i perioden. Gjennomsnittlig tapsprosent for voksne sau var på 3 prosent for hele landet.

Kart 3 viser tapsprosenten for det totale tapet av sau og lam på utmarksbeite omfattet av OBB i 2017. Det går fram av kartet at tapsprosenten varierer mellom ulike deler av landet. Tall fra Organisert beitebruk for 2017 viser at flertallet av beitelagene ligger under landsgjennomsnittet for tap av sau og lam, men at enkelte beitelag har en svært høy tapsprosent. To beitelag hadde over 30 prosent tap i 2017: ett i Hedmark innenfor ulvesonen og ett i Nord-Trøndelag, i bjørnesonen. Beitelag som har over 20 prosent tap av sau og lam, ligger i region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge og region 8 Troms/Finnmark, jf. kart 3.

Kart 3 Tapsprosent for sau og lam på utmarksbeite i 2017, per beitelag



Kilde: Organisert beitebruk / NIBIO

Det er ikke klart hvor stor andel av sau og lam som dør på utmarksbeite som blir tatt av rovvilt. Dette skyldes blant annet at de fleste dyr som går tapt på utmarksbeite ikke blir funnet.⁶⁰ Klima- og miljødepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at det er svært god kunnskap om sau som tas av rovvilt, og at mangelen på kunnskap først og fremst er knyttet til andre tapsårsaker. Ifølge departementet er det behov for bedre kunnskap om slike andre tapsårsaker. Selv om det er mange årsaker til at dyr dør på utmarksbeite, anser Mattilsynet rovvilt som den største faren for dyrevelferden til dyr på beite. I mange områder i landet er rovvilt den viktigste enkeltårsaken til tap av dyr på utmarksbeite.⁶¹ Klima- og miljødepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at rovvilt utgjør om lag 20 prosent av de totale tapene på beite, mens andre årsaker til tap, som landbruksmyndighetene har liten

60) Innstilling fra ekspertutvalg vedrørende endringer i erstatningsordningen for rovviltsskade på husdyr.

61) Brev fra Mattilsynet til Landbruks- og matdepartementet, 23. desember 2013.

kunnskap om, utgjør om lag 80 prosent. Departementet antar derfor at faren for dyrevelferden samlet sett er større for andre tapsårsaker enn rovvilt.

Miljømyndighetene har siden slutten av 1980-tallet gjennomført undersøkelser for å dokumentere rovviltskader. Siden 2001 har Statens naturoppsyn (SNO) hatt oppdraget med å undersøke og dokumentere tapsårsaken til døde husdyr og tamrein som er gjenfunnet og mistenkt tapt til rovvilt.⁶² Selv om det totale antallet sau og lam tapt til rovvilt på utmarksbeite ikke kan dokumenteres, gir Statens naturoppsyns dokumentasjon over sauekadavere tapt til rovvilt en oversikt over rovviltforekomst og en indikasjon på tapsomfang til rovvilt.⁶³ Klima- og miljødepartementet understreker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at det ikke gjøres tilsvarende systematiske undersøkelser for å kartlegge tap grunnet andre årsaker.

Tabell 4 Kadaverfunn av sau innenfor og utenfor det prioriterte området for den rovviltarten som er «dokumentert»/«antatt sikker» tapt til rovvilt for perioden 2013–2018

	Antall kadaver utenfor rovviltprioritert område	Andel kadaver utenfor rovviltprioritert område	Antall kadaver innenfor rovviltprioritert område	Andel kadaver innenfor rovviltprioritert område	Totalt antall kadaver
Ulv	2606	92 %	213	8 %	2819
Bjørn	2360	90 %	262	10 %	2622
Gaupe	423	30 %	1005	70 %	1428
Jerv	1218	57 %	906	43 %	2124

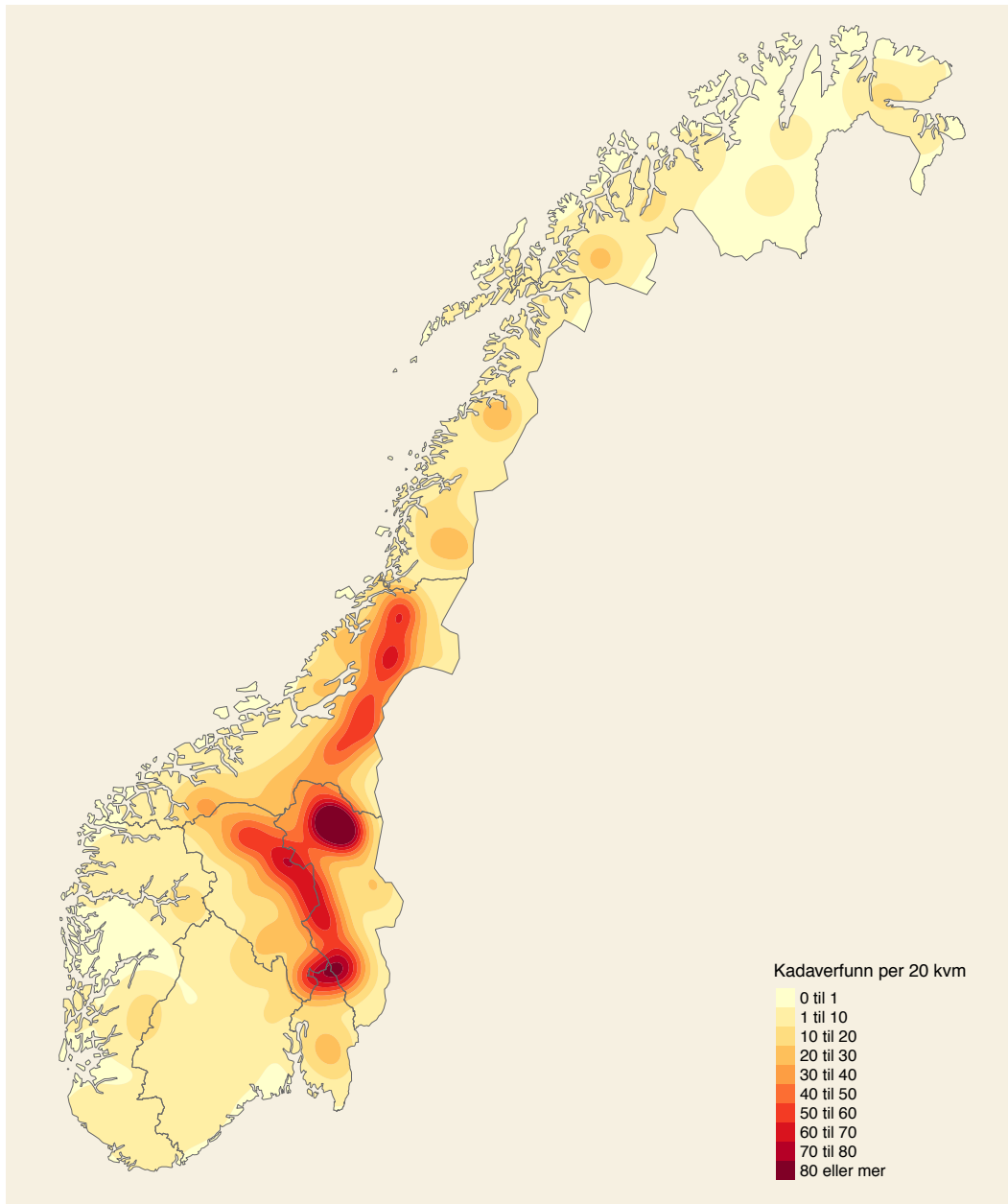
Kilde: Miljødirektoratet

Tabell 4 viser fordelingen av gjenfunne kadavre av sau og lam innenfor og utenfor rovviltprioritert sone for den rovviltarten som SNO har vurdert som skadevolder. Kadavre hvor skadevolder er kongeørn eller «ukjent fredet rovvilt» inngår ikke i tabellen. I tilfeller hvor SNO har slått fast ulv og bjørn som skadevolder, viser tabellen at rundt 90 prosent av kadavrene er gjenfunnet utenfor de rovviltprioriterte områdene for disse to rovviltartene. Dette kan ha sammenheng med de strukturelle endringene i ulvesonen og bjørnesonene, som er nærmere beskrevet i punkt 4.2.1. I tilfeller hvor gaupe er skadevolder, er imidlertid 70 prosent av kadavrene gjenfunnet innenfor gaupesonen. Tilsvarende er over 40 prosent av sauekadavre tapt til jerv funnet innenfor jervesonen.

62) Årsrapport for Statens naturoppsyn 2015.

63) Innstilling fra ekspertutvalg vedrørende endringer i erstatningsordningen for rovviltsskade på husdyr.

Kart 4 Kadaverfunn av sau per 20 km² som er «dokumentert»/«antatt sikker» tapt til rovvilt for perioden 2013–2018



Kilde: Miljødirektoratet

Kart 4 illustrerer hvor det er flest gjenfunne sauekadavere som Statens naturoppsyn har konkludert at er tapt til rovvilt i perioden 2013–2018. Som det går fram av kartet, er det særlig store dokumenterte kadaverfunn av sau til rovvilt i områder på Østlandet og i Trøndelag. Områdene sammenfaller i stor grad med områder med høy tapsprosent for sau og lam, jf. kart 3.

4.2.3 Utviklingen i reindriftsnæringen

Det er reindrift i nesten 140 av landets kommuner, på et areal som utgjør om lag 40 prosent av landarealet i Norge, fra Femunden i Hedmark i sør til Finnmark i nord.⁶⁴ Omkring 70 prosent av reinen befinner seg i Finnmark, mens resten fordeler seg på

64) <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> [Hentedato 18. mars 2019].

reinbeiteområdene Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag/Hedmark og tamreinlagene.⁶⁵

I reinbeitesesongen 2017/2018 var det omkring 213 000 rein i vårflokk, det vil si før kalving om våren. Dette er en nedgang på 16 prosent fra reinbeitesesongen 2007/2008, da antallet rein i vårflokk var i underkant av 254 000. Nedgangen i reintall har vært størst i Finnmark (22 prosent). Antall rein i Nord-Trøndelag har økt med 11 prosent, mens reintallet i Nordland har gått ned med 6 prosent i samme periode. Antall rein i Troms, Sør-Trøndelag/Hedmark og tamreinlagene har holdt seg forholdsvis stabilt i perioden 2007/2008 til 2017/2018.⁶⁶

4.2.4 Tap av tamrein

I løpet av reinbeitesesongen 2007/2008 gikk totalt rundt 67 000 rein tapt. Det totale tapstallet var på tilsvarende nivå i 2016/2017, men økte i 2017/2018 til omtrent 82 000 rein.⁶⁷ Ettersom dette er totale tapstall, inkluderer tallene flere årsaker enn rovvilt.

Tabell 5 Tap av rein, fordelt på kalver og voksne rein for reindriftsårene 2007/2008 og 2017/2018, prosent

Reinbeiteområde	Kalv		Voksne		Totalt	
	2007/2008	2017/2018	2007/2008	2017/2018	2007/2008	2017/2018
Øst-Finnmark	25 %	49 %	8 %	8 %	14 %	24 %
Vest-Finnmark	37 %	47 %	8 %	9 %	19 %	24 %
Totalt Finnmark	31 %	48 %	8 %	9 %	17 %	24 %
Troms	45 %	60 %	10 %	14 %	22 %	33 %
Nordland	45 %	57 %	11 %	16 %	23 %	32 %
Nord-Trøndelag	40 %	45 %	10 %	8 %	23 %	24 %
Sør-Trøndelag/Hedmark	15 %	18 %	4 %	4 %	9 %	10 %
Tamreinlagene	8 %	4 %	2 %	3 %	4 %	4 %
Nasjonalt	31 %	44 %	8 %	9 %	17 %	23 %

Kilde: Ressursregnskapet for reindriften / Landbruksdirektoratet

Som det går fram av tabell 5, har tapsprosenten for det totale tapet av rein økt fra 17 prosent i reindriftsåret 2007/2008 til 23 prosent i 2017/2018. Tabellen viser at det er regionale forskjeller i det totale tapet av rein, og at for enkelte reinbeiteområder har tapsprosenten endret seg vesentlig over tid. Den største økningen i tapsprosenten i perioden er i reinbeiteområdene Troms, Øst-Finnmark og Nordland hvor tapsprosenten har økt med omtrent 10 prosentpoeng.

Tabell 5 viser at økningen i andelen av totalt tapte rein skyldes en økning i andel tapte kalver. I reindriftsåret 2017/2018 gikk 44 prosent av kalvene tapt, en økning på 13 prosentpoeng fra reindriftsåret 2007/2008. Det største kalvetapet skjer i de nordligste reinbeiteområdene. I Finnmark lå kalvetapet i 2017/2018 rundt 50 prosent.

65) Ressursregnskapet for reindriften (tallene omfatter tamreinlagene, inkludert Rendalen renselskap).

66) Ressursregnskapet for reindriften 2016/2017. Både Troms og Nordland har hatt en nedgang på 3 prosent i perioden, mens Sør-Trøndelag/Hedmark og tamreinlagene har hatt en oppgang på henholdsvis 1 og 3 prosent i perioden.

67) Ressursregnskapet for reindriften 2007/2008 og 2016/2017 (tallene omfatter tamreinlagene, inkludert Rendalen renselskap).

For Øst-Finnmark utgjør dette en dobling av tapsprosenten fra reindriftsåret 2007/2008. Det prosentvise kalvetapet var imidlertid størst i Nordland og Troms både i 2007/2008 og 2017/2018. I 2017/2018 gikk omtrent 60 prosent av kalvene i disse to reinbeiteområdene tapt. Nord-Trøndelag ligger for reindriftsåret 2017/2018 omtrent på det nasjonale gjennomsnittet for tap av reinkalver, mens Sør-Trøndelag/Hedmark og tamreinlagene ligger langt under det nasjonale gjennomsnittet.

I motsetning til sauen som beiter i utmark noen måneder om sommeren, beiter reinen i utmark hele året og flytter mellom ulike årstidsbeiter. Reindriften er derfor mer utsatt for kontakt med rovvilt.

Hovedårsaker til tap av rein er sykdom og sult, store rovdyr, ulykker, påkjørsler og ugunstige klimatiske forhold.⁶⁸ Det ikke klart hvor stor andel av reinen som går tapt, som blir tatt av rovvilt. Bare rundt 5 prosent av reinsdyrene det søkes erstatning for, blir funnet tidsnok til å fastslå dødsårsaken.⁶⁹ I Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift – lang tradisjon – unike muligheter* pekes det på at et høyt slakteuttak vil kunne redusere tapet i reindriften. Tidlig tap av kalv synes å være bestemt av simlenes kondisjon og klimatiske forhold. Ettersom et høyt slakteuttak om høsten gir færre dyr på vinterbeitene og simler i bedre kondisjon, vil dette føre til lavere tap. I meldingen vises det til NINA-rapporten *Beregning av produksjon og tap i reindriften* (2013), som peker på at gaupe og jerv ikke er den viktigste årsaken til lav kalvetilgang og høye tap i norsk reindrift. Selv om rapportert tap av både kalv og voksne øker med økende ynglebestander av gaupe og jerv, fant rapporten at reintetthet og ugunstige klimatiske forhold er langt viktigere faktorer for å forklare tap av både kalv og voksne dyr enn rovvild.

I en rapport fra 2018 om produksjon og tap i reindriften i Nordland, peker NINA på at reintallet i dette reinbeiteområdet har økt de siste tiårene, uten at slakteuttaket har økt tilsvarende. Analysen viser at antall registrerte gaupeynglinger har påvirket bestandsveksten av tamrein negativt, mens det ikke ble funnet negative effekter av registrerte jerveynglinger eller antall registrerte bjørner. Tidlig vår hadde en positiv påvirkning på bestandsveksten og slakteuttaket. Rapporten viser imidlertid at det over tid har vært en negativ utvikling i slakteuttak og bestandsvekst innen reindriften i Nordland som ikke kan relateres til disse forholdene. Ifølge NINA tilsier det at det skjer endringer som det er manglende kunnskap om.⁷⁰

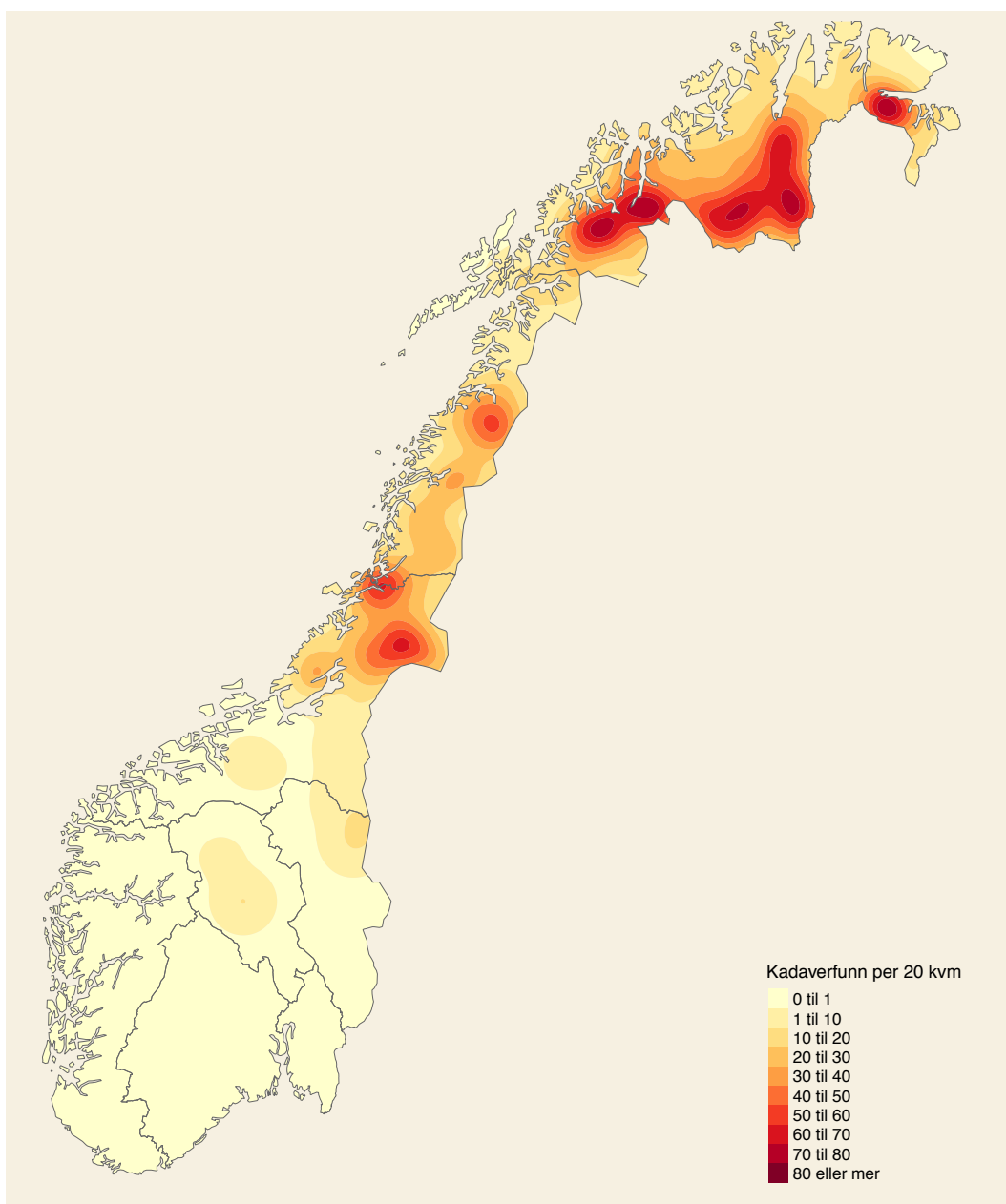
For å sikre en økologisk bærekraftig reindrift, fastsetter reindriftstyret et øvre reintall ut fra beitegrunnlaget for den enkelte siida. Landbruks- og matdepartementet opplyser til Riksrevisjonen i brev 12. april 2019 at reindriften i Finnmark har vært innenfor den fastsatte øvre reintallsgrensen siden 2015. Departementet mener at ettersom formålet med reintallsreduksjonen er å bedre reinens kondisjon, skulle man nå forvente at den prosentvise andelen av tap gikk ned, i stedet for en oppgang slik tallene viser.

68) Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter*.

69) Mattisson et al. (2015) *Gaupe og jerv i reinbeiteland. Sluttrapport for Scandlynx Troms og Finnmark 2007–2014*.

70) NINA (2018) *Produksjon og tap i reindriften i Nordland*.

Kart 5 Kadaverfunn av rein per 20 km² som er «dokumentert»/«antatt sikker» tapt til rovvilt for perioden 2013–2018



Kilde: Miljødirektoratet

Kart 5 viser hvor det er gjenfunnet reinkadavere som Statens Naturoppsyn har konkludert at er tapt til rovvilt i perioden 2013–2018. Kartet viser en tendens til at tapene øker i omfang nærmere grensen til Sverige og Finland.

5 Forvaltningen av virkemidler for å nå målene om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring

5.1 Soneinndeling som grunnlag for den arealdifferensierte rovviltforvaltningen

En av oppgavene til de regionale rovviltnemndene er å vedta geografiske soner der henholdsvis rovvilt og beitedyr har prioritet. Sonene blir vedtatt som en del av de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. Formålet med soneinndelingen er å redusere antall konflikter mellom rovvilt og beitedyr og skape et grunnlag for en forutsigbar forvaltning av virkemidlene.

5.1.1 I hvilken grad bestandsmålene nås innenfor de vedtatte sonene for rovvilt
Ifølge Miljødirektoratet er det en primæroppgave for rovviltnemndene å nå de regionale bestandsmålene.⁷¹ For at rovviltsonene skal fungere etter hensikten, bør de legges der rovviltet yngler. Dette er en forutsetning for at det skal være mulig å differensiere felling som virkemiddel mellom rovviltprioritert og beiteprioritert sone, med høyere terskel for felling innenfor rovviltsonene og lavere terskel i beiteprioritert sone. Samtlige rovviltnemnder med mål om ynglende rovvilt har satt som mål i de regionale forvaltningsplanene at bestandsmålene for de ulike rovviltartene i hovedsak skal oppnås innenfor den rovviltprioriterte sonen.⁷² Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har gjennom uttalelser til forvaltningsplaner for rovvilt og klagevedtak presisert overfor rovviltnemndene at en utforming av rovviltprioriterte soner som sannsynliggjør at bestandsmålet nås innenfor sonene er viktig for å kunne praktisere en tydelig soneforvaltning.⁷³ Dersom bestandsmålene ikke nås innenfor sonene, innebærer dette at terskelen for å felle rovvilt i beiteprioritert sone må heves, og at yngling må tillates også her. Dette svekker muligheten til å ha en streng geografisk differensiering av fellingsvirkemiddelet i tråd med Klima- og miljødepartementets føringer.⁷⁴

Revisjonen har analysert geografiske data fra Rovdata i perioden 2013–2017 for å belyse om bestandsmålene for rovvilt er nådd innenfor eller utenfor rovviltprioritert sone.⁷⁵ For jerven viser denne analysen at de regionale bestandsmålene i all hovedsak er nådd, og i enkelte tilfeller overoppfyllt, men at de ofte ikke nås innenfor rovviltsonene avsatt for jerv, se tabell 6. Mørk blå farge angir at bestandsmålet er oppnådd innenfor forvaltningsområdene for jerv, mens grå farge angir at bestandsmålet ikke er nådd innenfor forvaltningsområdene. Det er særlig region 6 Midt-Norge, region 7 Nordland og til dels region 8 Troms/Finnmark, hvor bestandsmålet for jerv ikke oppnås innenfor jerveprioriterte soner.

71) Brev fra Miljødirektoratet til rovviltnemnden i region 7 Nordland, 13. mars 2017.

72) Målet er også formulert i Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone*.

73) For eksempel i brev fra Miljødirektoratet til rovviltnemnden i region 7 Nordland, 13. mars 2017.

74) Klima- og miljødepartementets føringer om en tydelig soneforvaltning, f.eks. i brev av 28. april 2014, 21. mai 2014 og 20. juli 2016.

75) Det har skjedd enkelte justeringer av rovviltsonene i perioden 2013–2017. Endringene har i all hovedsak ikke hatt innvirkning på analysen. Sonene for jerv og gaupe i region 7 Nordland ble imidlertid vesentlig endret gjennom revisjonen av regionens forvaltningsplan for rovvilt av 20. mars 2017. Ynglinger av jerv og gaupe ble rapportert fra Rovdata til Miljødirektoratet i mai 2017. Antall ynglinger i 2017 er derfor i analysen vurdert med utgangspunkt i tidligere soneinndeling i region 7 Nordland.

Tabell 6 Antall ynglinger innenfor og utenfor soner prioritert for jerv årene 2013–2017

Års- tall	Region 3 Oppland Bestandsmål: 4		Region 5 Hedmark Bestandsmål: 5		Region 6 Midt-Norge Bestandsmål: 10		Region 7 Nordland Bestandsmål: 10		Region 8 Troms/ Finnmark Bestandsmål: 10	
	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor
2013	5	0	3	4	7	5	5	4	10	1
2014	5	2	6	4	5	5	9	4	6	6
2015	8	2	8	5	9	3	9	4	11	6
2016	6	1	7	1	7	4	5	5	8	6
2017	4	2	6	2	3	4	2	7	6	3

Kilde: Rovdata

Tabellen viser videre at det i alle regionene etablerer seg en del jervynglinger også utenfor de avsatte sonene.

Når det gjelder gaupe, har fire av sju regioner nådd bestandsmålet for gaupe et flertall av årene i perioden 2013–2017. Analysen viser videre at de to nordligste regionene ikke i noen av årene har nådd bestandsmålene innenfor rovviltprioritert sone, og at det i begge disse regionene er en del familiegupper av gaupe utenfor sonen. Dette illustreres i tabell 7, hvor grå farge angir at bestandsmålet ikke er nådd innenfor sonen, og at ynglinger utenfor rovviltprioritert sone også må regnes med i vurderingen av regionens bestandsmåloppnåelse. Mørk blå farge angir at det er inndelt soner som gjør at bestandsmålet for gaupe oppnås innenfor sonen. Lys blå farge angir at alle revirene er etablert innenfor sonen, men at bestandsmålet ikke er nådd.

Tabell 7 Antall familiegupper innenfor og utenfor soner prioritert for gaupe årene 2013–2017

Årstall	Region 2 Sør-Norge Bestands- mål: 12		Region 3 Oppland Bestands- mål: 5		Region 4 Oslo/ Akershus/ Østfold Bestands- mål: 6		Region 5 Hedmark Bestands- mål: 5		Region 6 Midt-Norge Bestands- mål: 10		Region 7 Nordland Bestands- mål: 10		Region 8 Troms/ Finnmark Bestands- mål: 10	
	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor	Innenfor	Utenfor
2013	15	1	5	3	1	0	5	0	3	4	2	8	5	5
2014	15	1	4	2	5	0	5	0	7	6	3	1	4	2
2015	15	0	7	1	4	0	3	0	11	7	1	4	3	5
2016	10	0	3	0	1	0	7	0	10	5	1	6	5	4
2017	9	0	3	2	2	1	10	0	12	8	2	4	2	4

Kilde: Rovdata. For noen år vil antallet i denne tabellen være 1–1,5 gaupefamilier høyere enn det som framkommer i Rovdata. Familiegupper med revir i grensen mellom Norge og Sverige telles med 0,5, og i kilden til tabellen er tallene avrundet.

I region 2 Sør-Norge, region 4 Oslo/Akershus/Østfold og region 5 Hedmark har de fleste gaupefamilier ynglet innenfor sonene. Det at de fleste gaupefamilier i region 2 Sør-Norge og 4 Oslo/Akershus/Østfold har etablert revir innenfor gaupesonen, kan forklares med at nemndene har vedtatt gaupesoner som dekker hele, eller nesten hele, regionen de har ansvaret for.

NINA pekte i 2016 på at forvaltningsregionene er for små til å holde gaupebestanden stabil på et eksakt måltall. Større regioner med større måltall vil gjøre usikkerheten mindre og stabiliteten høyere, men det vil likevel ikke være mulig å holde gaupebestanden helt stabil.⁷⁶

Når det gjelder ulv, nås bestandsmålene i all hovedsak innenfor den vedtatte sonen. I perioden 2010–2014 var det ingen ynglinger utenfor ulvesonen, mens det fra 2015 til 2017 var 1–2 helnorske ynglinger utenfor ulvesonen. I januar 2018 viste Miljødirektoratet til at det så langt i sporingsperioden for ulv, som varer fra 1. oktober til 31. mars, bare var påvist ulv i fylkene Hedmark, Akershus og Østfold, og de fleste av disse hadde tilhold innenfor ulvesonen.⁷⁷

Det foreligger ikke registreringer av hvor bjørn etablerer revir og yngler, og det er derfor ikke kjent om yngling skjer innenfor eller utenfor bjørnesonen. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at forvaltningen ikke kjenner de eksakte yngelokalitetene for bjørn, men at DNA-registreringer av binner i stor grad gjøres innenfor forvaltningsområdet for bjørn.

5.1.2 I hvilken grad rovviltsonenes størrelse, form og plassering bidrar til å nå bestandsmålene og redusere omfanget av konflikter mellom rovdyr og beitedyr

For at yngling skal kunne finne sted innenfor rovviltprioritert sone, må den ha en størrelse, form og plassering som legger til rette for dette. NINA har vurdert disse forholdene i sin evaluering av den regionale rovviltforvaltningen og peker på at følgende hensyn må tas ved utforming av rovviltsonene:⁷⁸

- *Rovviltsonenes plassering:* Sonene må plasseres i områder med kjent forekomst av rovvilt
- *Rovviltsonenes størrelse:* Sonene må være store nok til at de fleste voksne og etablerte rovviltindivider oppholder seg i sonen hele året. Det er også et mål at rovviltet yngler innenfor sonene.
- *Rovviltsonenes form:* Sonens form er nesten like viktig som størrelsen. Sonen må ha en form som tillater at leveområdet til et rovviltindivid får plass i sonen. Det er også viktig å begrense omkretsen av sonen for å redusere risikoen for konflikt med beitedyr. Disse hensynene forutsetter at rovviltsonen ikke er for smal.

I tillegg til de nevnte momentene er det også av betydning at rovviltsonene er mest mulig sammenhengende, for å sikre en utveksling av individer mellom tilgrensende regioner og over landegrensene.⁷⁹

Landbruks- og matdepartementet presiserer i brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 at i tråd med det todelte målet skal rovviltmyndighetene ta hensyn til at også beiteområdene har en plassering, størrelse og form som oppfyller landbruks- og reindriftsfaglige forutsetninger for levedyktige beitenæringer.

76) NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*.

77) <https://www.rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4414/Har-dokumentert-13-ulvekull-sa-langt.aspx> [Hentdato 29. januar 2019].

78) NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*.

79) NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning* og Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone*.

Ifølge Stortingets rovviltforlik av 2011 skulle den regionale forvaltningen og de regionale rovviltbestandene evalueres om fem år.⁸⁰ Norsk institutt for naturforskning (NINA) ble tildelt dette oppdraget fra Miljødirektoratet, og evalueringen ble publisert i juni 2016.⁸¹ En del av oppdraget var å vurdere de vedtatte sonene i de regionale forvaltningsplanene som gjaldt på tidspunktet for evalueringen.

I evalueringen vurderer NINA sonenes størrelse, form og plassering – se illustrasjon i tabell 8. Fargene grønn, gul og rød angir hvor godt de vedtatte sonene oppfyller de tre kriteriene. De grå feltene betyr at regionen ikke har mål om yngling av den aktuelle arten.

Tabellen viser at i tre av de fem regionene med mål om jerv er ikke sonene store nok til at bestandsmålet skal kunne oppnås innenfor sonene. I de samme regionene er sonene ikke plassert der jerven naturlig oppholder seg, og sonene er ikke utformet på en slik måte at de reduserer sannsynligheten for at jerven beveger seg utenfor sonen. Ifølge NINA har to regioner utformet en jervesone som er stor nok til å nå det regionale bestandsmålet, men plassering og form vurderes som problematisk i begge disse regionene.

Tabell 8 Størrelse, form og plassering av regionenes rovviltprioriterte soner i 2016												
Region	Jerv			Gaupe			Bjørn			Ulv		
	Størrelse	Form	Plassering	Størrelse	Form	Plassering	Størrelse	Form	Plassering	Størrelse	Form	Plassering
1 Vest-Norge												
2 Sør-Norge												
3 Oppland												
4 Oslo/Akershus/Østfold												
5 Hedmark												
6 Midt-Norge												
7 Nordland												
8 Troms/Finnmark												

Kilde: NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*

Etter at NINA gjennomførte evalueringen, er sonene endret i to regioner. Størrelsen på jervesonen i region 6 Midt-Norge ble av NINA vurdert som grønn i 2016, men etter at rovviltneemnden vedtok en ny forvaltningsplan 22. mars 2018 har sonen blitt redusert med om lag 2000 km². Miljødirektoratet pekte i sin faglige vurdering av planen på at det er lite sannsynlig at bestandsmålet vil nås i Møre og Romsdal. Direktoratet anser det også som tvilsomt om målet for tidligere Sør-Trøndelag vil nås annet enn i enkelte år.⁸² Dette indikerer at den grønne statusen for størrelsen på jervesonen i region 6 Midt-Norge fra 2016 sannsynligvis ikke lenger er gjeldende.

80) Punkt 2.1.9 i rovviltforliket av 2011, jf. vedtak 687.

81) NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*.

82) Brev fra Miljødirektoratet til rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge, 29. januar 2018.

Også rovviltnemnden i region 7 Nordland endret rovviltsonen for jerv da den vedtok en revidert forvaltningsplan 20. mars 2017. Miljødirektoratet hadde merknader til jervesonens form og plassering, jf. brev 13. mars 2017. Ifølge Miljødirektoratet er sonen svært liten, og i liten grad sammenfallende med jervens historiske utbredelse i regionen. direktoratet peker på at det er urealistisk at bestandsmålet for jerv kan oppnås innenfor den avsatte sonen. Dette indikerer at statusen for størrelse, form og plassering av jervesonen i region 7 Nordland fortsatt er rød.

Tabell 8 illustrerer videre at rovviltnemndene etter NINAs vurdering i større grad enn for jerv har etablert gaupesoner som ivaretar hensynet til størrelse og plassering. Dette gjelder for fire av de syv regionene med mål om gaupe. De to nordligste regionene har imidlertid gaupesoner som ikke er vurdert som egnet for å nå bestandsmålene, verken når det gjelder størrelse, form eller plassering. Gaupens arealbruk kan bidra til å forklare utfordringene med å lage egnede soner i nord.⁸³ Ifølge det skandinaviske gaupeprosjektet Skandlynx, benytter hannaugauper i Troms og Finnmark mellom 1500 og 3800 km² i løpet av et år, mens hunnugauper bruker mellom 500 og 2300 km². Hannaugauper i Akershus og Østfold benytter mellom 500 og 1000 km² i løpet av et år, og hunner bruker mellom 200 og 500 km².⁸⁴

Når det gjelder bjørn, viser tabell 8 at NINA vurderer at regionene med mål om bjørn har store nok soner, men at tre av regionene bør justere form og plassering. Dette ville økt muligheten til å nå bestandsmålet raskere, ifølge NINA.⁸⁵

Til slutt viser tabell 8 at NINA vurderer at ulvesonen som er vedtatt av Stortinget, er tilstrekkelig stor, og at den er plassert slik at bestandsmålene kan nås innenfor den.

5.1.3 Skillet mellom beiteområder og de vedtatte sonene for rovvilt

Store andeler av beiteområdene for sau ligger i rovviltprioriterte områder

Ifølge *forskrift om forvaltning av rovvilt*, skal nemndene legge til rette for en forvaltning som innebærer et best mulig skille mellom beitedyr og faste forekomster av rovvilt når de vedtar sonene i forvaltningsplanene for rovvilt. Ved etablering av forvaltningsregimer som skiller beitedyr og rovvilt må nemndene foreta en avveining av de kryssende hensyn som skal ivaretas.⁸⁶ Klima- og miljødepartementet viser i brev til Riksrevisjonen av 16. april 2019 til at dette kan innebære at både gode rovviltområder kan prioriteres til beitedyr og områder med beitedyr prioriteres til rovvilt. Det er bruken av virkemidler, for eksempel terskelen for å tillate felling og krav om tilpassing av beitenæringene, som skiller områdene fra hverandre i praktisk forvaltning.

Statistikk fra Organisert beitebruk, som i 2017 omfatter om lag 80 prosent av sau og lam på beite nasjonalt, viser at 46 prosent av dem hadde beiteområder i beiteprioriterte soner i 2017. 43 prosent hadde beiteområde i rovviltprioritert sone, mens resten hadde beiteområder delvis innenfor rovviltprioriterte soner i 2017.

Figur 7 gir en regionvis oversikt over andelen sau og lam som hadde beiteområde innenfor, delvis innenfor eller utenfor rovviltprioriterte soner i 2017. Region 2 Sør-Norge har som tidligere nevnt en gaupesone som dekker nesten hele regionen. Dette forklarer hvorfor en så stor andel av beitelagene i denne regionen har beiteområde i rovviltprioritert sone. Statistikken viser videre at også i enkelte regioner med et tydelig geografisk skille mellom beiteprioriterte og rovviltprioriterte soner har beitelagene store andeler av beiteområdene i rovviltprioritert sone. Dette gjelder region 3 Oppland og

83) NINA (2016) *Evaluerer av regional rovviltforvaltning*.

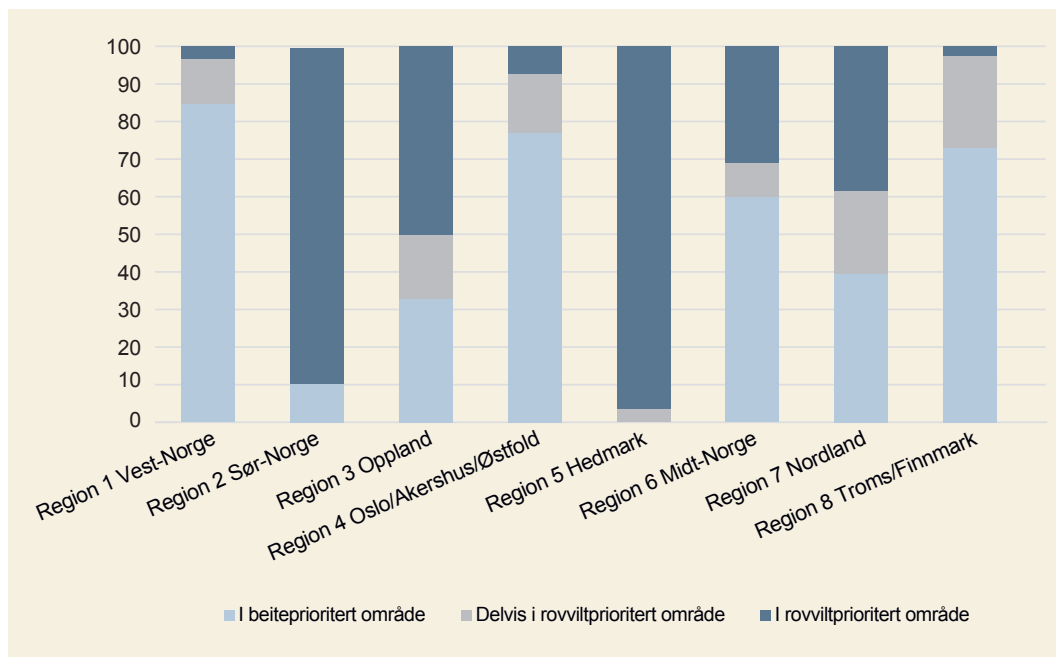
84) <https://scandlynx.nina.no/SCANDLYNX-forskning/Arealbruk-og-spredning> [Hentdato: 29. april 2019].

85) NINA (2016) *Evaluerer av regional rovviltforvaltning*.

86) Kommentar til § 6 i *forskrift om forvaltning av rovvilt*.

region 5 Hedmark, hvor prosentandelen som beiter i rovviltprioriterte soner er henholdsvis 50 prosent og 97 prosent. Hele region 1 Vest-Norge er beiteprioritert område. Det forekommer imidlertid at beitelag som hører til i region 1 Vest-Norge slipper sau på utmarksbeite i rovviltprioritert område i en tilgrensende forvaltningsregion. Dette er årsaken til at figur 7 viser at en liten andel sau i beitelag i region 1 Vest-Norge beiter helt eller delvis i rovviltprioritert område.

Figur 7 Andel sau og lam innenfor beiteprioritert og rovviltprioritert område i 2017, per hjemmehørende region



Kilde: Organisert beitebruk / NIBIO / Fylkesmannen i Nordland

Figuren viser også at andelen sau og lam som beiter innenfor henholdsvis beiteprioritert og rovviltprioritert sone i region 7 Nordland, er omtrent like stor (i underkant av 40 prosent), mens omtrent 20 prosent beiter delvis i rovviltprioritert sone.

Viktige beiteområder for rein overlapper i stor grad med rovviltprioriterte områder

Både Sametinget og Nordland reindriftssamers fylkeslag gir i intervju uttrykk for at inndelingen i beiteprioriterte og rovviltprioriterte soner ikke har redusert tapene for reindriftsnæringen. Det er fordi både rein og rovdyr vandrer uavhengig av vedtatte soner. Fylkeslaget påpeker videre at man bør gå bort fra soneinndelingen i Nordland fordi rovdyr da kunne vært felt der det var nødvendig, ikke bare der det er tillatt.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (region 6 Midt-Norge) bekrefter i intervju at en sterk soneforvaltning bryter med reindriftens interesser. Klima- og miljødepartementets vektlegging av en sterkere soneforvaltning som svaret på utfordringer i rovviltforvaltningen blir ifølge fylkesmannen møtt med liten forståelse i reindriftsnæringen og i nemnden. Klima- og miljødepartementet presiserer i brev av 12. mars 2015 at en tydelig soneforvaltning mellom prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder også gjelder for tamrein. I prioriterte rovviltområder skal det legges til rette for tiltak som gjør at tamreindrift kan kombineres med å oppnå bestandsmålene for rovdyr. Hvis et kalvingsområde befinner seg i et prioritert rovviltområde, er utgangspunktet at reindriften skal tilpasses rovviltforekomsten.

Sametinget mener at det er problematisk at nemndene reduserer størrelsen på rovviltprioriterte soner når de reviderer forvaltningsplanene. I Trøndelag (region 6 Midt-Norge) er for eksempel jervesonen redusert slik at det blir vanskeligere å oppnå bestandsmål innenfor jervesonen. Dette gir et større press på at bestandsmålene må oppnås i områder som er prioritert for beitedyr og fører til at terskelen for skadefelling i beiteprioriterte områder blir høyere. Dette øker belastningen på reindriftsnæringen. Nordland reindriftssamers fylkeslag peker på flere av de samme utfordringene i region 7 Nordland.

Reinen er spesielt sårbar i kalvingstiden, og Stortinget har derfor vedtatt at rovdyr ikke skal representere et skadepotensial i kalvingsområdene for tamrein.⁸⁷ Kart 6 viser imidlertid at det er stor grad av overlapp mellom tidlig vårland (grått felt), som er kalvingsland for rein, og de samlede rovviltprioriterte områdene (rødt felt). Antallet rovviltarter som forvaltes innenfor rødt felt varierer mellom og innad i regionene, og dermed er det også forskjeller i hvor mange arter som forvaltes i kalvingsområder. For eksempel er det i Nordland kun gaupesonen som overlapper med kalvingsområdene for tamrein, mens sonene for jerv og bjørn ikke overlapper med disse områdene.⁸⁸ NINAs evaluering av den regionale rovviltforvaltningen i 2016 viser at rovdirene beveger seg mye over i kalvingsland for rein. Dette gjelder særlig gaupe og jerv i region 8 Troms/Finnmark. NINA vurderer at det ikke er mulig å oppfylle dagens mål om rovviltbestander i de nordligste fylkene uten å samtidig tillate rovdyr i kalvingsland.

Rovviltnemndene i region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland opplyser i intervju at det er vanskelig å etablere rovviltprioriterte soner som ikke overlapper med kalvingsland for rein. Rovviltnemnden i region 8 Troms/Finnmark peker på tilsvarende utfordring i den regionale forvaltningsplanen for rovvilt.⁸⁹ I region 6 Midt-Norge har den regionale rovviltnemnden forsøkt å løse overlapp mellom rovviltprioriterte soner og kalvingsland for rein ved sette en lav terskel for uttak av skadedyr i kalvingsland under selve kalvingstiden, selv innenfor rovviltprioritert område.⁹⁰ Nemnden viser i intervju til at den vurderer dette som et effektivt grep for å beskytte reinen mot rovvilttap i en periode hvor reinen er spesielt sårbar.

Mattilsynet viser til at målet om at rovdyr ikke skal representere et skadepotensial i kalvingsområdene, ikke er oppfylt når de fleste kalvingsområdene for tamrein befinner seg i yngleområder for rovvilt. Det gjør det ifølge Mattilsynet vanskelig å se hvordan velferden til tamrein ivaretas i tråd med rovviltforliket.⁹¹

I brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 viser Klima- og miljødepartementet til at det er mulig å praktisere ulik terskel for felling av rovvilt og andre forebyggende tiltak i ulike deler av et reinbeitedistrikt, selv om tamrein beveger seg over store områder. Ifølge departementet er det faktum at tamrein beiter ute hele året ikke et argument som taler mot soneforvaltning.

87) Rovviltforliket av 2011, stortingsvedtak 687.

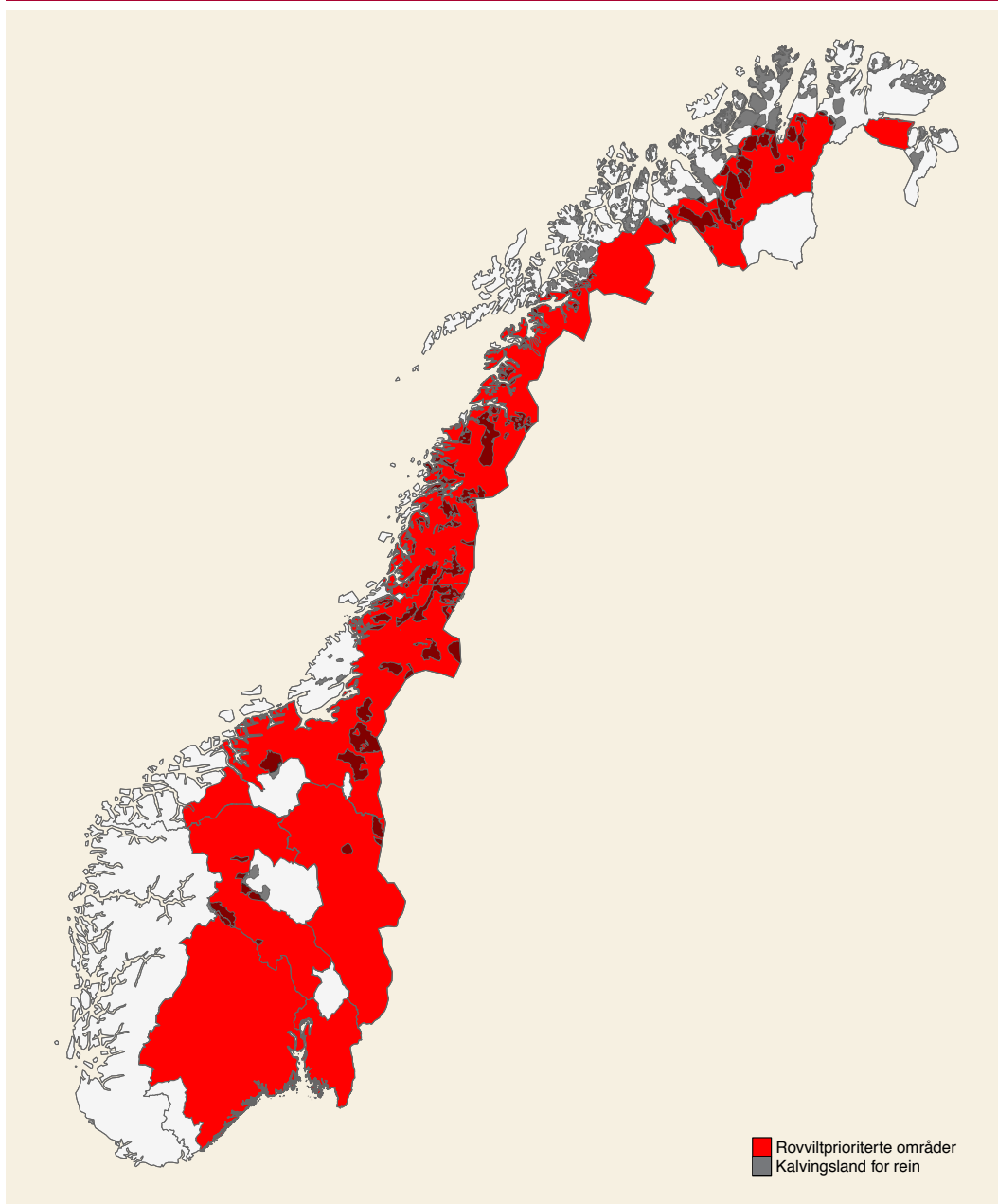
88) Kart over de samlede forvaltningsområdene for den enkelte rovviltart finnes som vedlegg i kapittel 10.

89) Forvaltningsplan for rovvilt, region 8 Troms/Finnmark (2013).

90) Forvaltningsplan for rovvilt, region 6 Midt-Norge (2018).

91) Brev fra Mattilsynet til Landbruks- og matdepartementet, 15. mars 2015.

Kart 6 Overlapp mellom kalvingsområder for rein og prioriterte områder for rovvilt



Kilde: NIBIO, Miljødirektoratet, Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Oslo og Viken

Landbruks- og matdepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 at både rein og rovvilt forflytter seg på tvers av sonene. Departementet viser til at rovviltet ikke holder seg innenfor sonen, men forflytter seg til områder hvor reinen befinner seg. Dette uavhengig om reinen er i en beiteprioritert- eller rovviltprioritert sone. Departementet henviser i den sammenheng til at NINA har fastslått at hos for eksempel jerven utgjør rein opp mot 95 prosent av dietten i de nordligste områdene.

5.1.4 Regionale rovviltmyndigheters vurdering av soneinndelingen

Geografiske forhold gjør det vanskelig å skille rovvilt og beitedyr

Flere rovviltnemnder viser til at geografien i deres region gjør det vanskelig å ha en soneinndeling som ivaretar både rovvilt og beitedyr. Rovviltnemndene i både region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland mener at det er vanskelig å etablere en tydelig soneinndeling, fordi regionen har beiteområder og kalvingsområder for rein som

dekker hele regionen, samtidig som de har mål om yngling av alle rovviltarter med unntak av ulv. En jevn tilflyt av rovvilt over regionenes lange grense mot Sverige øker rovviltbelastningen ytterligere. Fylkesmannen i Nordland peker på den spesielle geografien i Nordland som en særlig utfordring for å nå de regionale ynglemålene.

Rovviltnemnden i region 5 Hedmark opplyser at de tok utgangspunkt i de beste beiteressursene i utmarka da de vedtok soneforvaltningen i Hedmark. Dette har resultert i at det finnes noen mindre beiteprioriterte områder innenfor de rovviltprioriterte sonene. Fylkesmannen i Hedmark påpeker at soneforvaltningen er et helt sentralt virkemiddel, men at den likevel ikke skaper tilstrekkelig forutsigbarhet for landbruksnæringen. Hvert år taper næringen mange dyr, og disse tapene skyldes hovedsakelig streifdyr i beiteprioriterte områder. Næringen har også utfordringer med soneforvaltningen i den forstand at de ikke får utnyttet beiteressursene i rovviltsonen fullt ut. Fylkesmannen i Oppland har en noe annen oppfatning og påpeker at dagens soneforvaltning har vært vellykket i den forstand at bestandsmålet er nådd, samtidig som beitenæringen har rimelige rammevilkår.

Lave uttak gjennom skadefelling virker inn på nemndenes utforming av rovviltsonene

Nemndene i region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland erkjenner i intervju at rovviltsonene i deres region ikke er store nok til at bestandsmålene for flere av rovviltartene kan nås innenfor sonene. Rovviltnemnden i region 6 Midt-Norge viser til at dersom skadefelling i større grad hadde ført til at skadevoldende rovvilt tas ut der det faktisk gjør skade, kunne sonene vært større. Ettersom forsøk på skadefelling ofte ikke medfører felte dyr, har nemnden i region 6 Midt-Norge vedtatt å begrense størrelsen på de rovviltprioriterte sonene og heller sette høyere fellingskvoter i de beiteprioriterte sonene.

Målkonflikt mellom byrdefordeling og hensynet til rovviltets biologi

Ifølge NINA (2016) kan en soneinndeling med flere arter per sone redusere størrelsen på rovviltsonene og gi større plass til beiteprioriterte soner. Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) peker imidlertid på at områder med mål om flere rovviltarter medfører en større rovviltbelastning for beitenæringene enn områder med mål om bare én art. Deres evaluering fra 2016 av rovviltbestandenes betydning for norsk landbruk og matproduksjon viser at saueholdet avvikles i deler av forvaltningsområdene for rovvilt, og at reduksjonen i antall sau og lam er spesielt sterk i områder med mål om bestander av bjørn og ulv.

Flere av de regionale rovviltnemndene har lagt vekt på å fordele bestandsmålene geografisk for å fordele byrden mellom beitebrukerne. Dette gjelder blant annet region 3 Oppland. I forvaltningsplanen fra 2012 vektlegger nemnden at ettersom gaupe og jerv har sine naturlige leveområder i ulike deler av fylket, er det ikke hensiktsmessig å forvalte jerv og gaupe innenfor samme område i region 3 Oppland. Byrdefordeling er derfor lagt til grunn i sonefastsettelsen. Hensynet til byrdefordeling gjentas i intervju med revisjonen.

Både Mattilsynet og Miljødirektoratet har uttalt seg negativt om byrdefordelingsprinsippet. Mattilsynet understreker i sine årlige vurderinger av velferden til beitedyr at det mest effektive tiltaket for å redusere tap av beitedyr til rovvilt er å ha et tydelig skille mellom beitedyr og rovdyr.⁹² Ved å legge til grunn et byrdefordelingsprinsipp blir de regionale bestandsmålene for rovvilt spredt på mange steder, og tapsomfanget blir fordelt på flest mulig beitebrukere. Dette er en dårlig løsning for beitedyrene, ifølge Mattilsynet.⁹³

92) Brev fra Mattilsynet til Landbruks- og matdepartementet, 27. mars 2018, 8. mars 2017, 18. mai 2016, 15. mars 2015 og 9. februar 2015.

93) Brev fra Mattilsynet til Landbruks- og matdepartementet, 23. desember 2013.

Ifølge Miljødirektoratet vil prinsippet om byrdefordeling gi soner som ikke er optimale ut fra rovviltets biologi og geografiske områdebruk. Miljødirektoratet mener også at på lang sikt vil en byrdefordeling gjøre det vanskelig å skille rovdyr fra beitedyr og med det redusere konflikten. I forvaltningsregioner med mål om yngling av flere rovviltarter anbefaler Miljødirektoratet derfor at flere rovviltarter forvaltes innenfor samme område.⁹⁴

5.2 Felling som virkemiddel for å regulere rovviltbestandene og forhindre skade

Det er ikke tillatt med ordinær jakt på bjørn, jerv, kongeørn og ulv. For bjørn, jerv og ulv tillates lisensfelling utført av lisensjegere, i henhold til fastsatt kvote. For gaupe er det tillatt med kvotejakt, det vil si ordinær jakt i henhold til fastsatt kvote, jf. viltloven § 9. Siden bestandsnivået av gaupe er lavt og bestanden er sterkt truet, er jakttillatelse påkrevd. Det er tillatt å felle bjørn, jerv, kongeørn og ulv for å avverge skade på blant annet husdyr og tamrein, jf. naturmangfoldloven § 18, under den forutsetning at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning, og at uttaket ikke skader bestandens overlevelse. Tillatelse til kvotejakt og lisensfelling gis for bestemte tidsperioder av året og innenfor et avgrenset område. I tillegg behandler fylkesmannen søknader om skadefelling av rovvilt ved akutte situasjoner, innenfor skadefellingskvotene som er vedtatt av rovviltnemnden eller Miljødirektoratet. Hensikten med skadefelling er å ta ut enkeltindivider som forårsaker eller kan forårsake store tap av beitedyr. Skadefelling gjennomføres enten av kommunale skadefellingslag eller av Statens naturoppsyn.

Rovviltnemndene har myndighet til å fastsette fellingskvoter for ulv og bjørn innenfor egen region så lenge det regionale bestandsmålet for den aktuelle rovviltarten er nådd. For jerv og gaupe baseres nemndenes myndighet til kvotefastsettelse på gjennomsnittet av ynglinger de siste tre årene for den enkelte region. Det vil si at rovviltnemndene kan ha myndighet til å fastsette kvote selv om bestandene av jerv og gaupe ligger under bestandsmålet i en region. Tilsvarende kan bestandsmålet være nådd i en region, men dersom det treårige gjennomsnittet ikke er på eller over bestandsmålet, vil myndigheten til å fatte vedtak ligge hos Miljødirektoratet. Det samme gjelder i tilfeller hvor det regionale bestandsmålet for bjørn og ulv ikke er nådd.

I 2018 hadde én av fire nemnder med mål om yngling av bjørn myndighet til å sette lisensfellingskvote for arten, og to av sju nemnder med mål om yngling av gaupe hadde myndighet til å fastsette kvote for gaupejakt. For de øvrige regionene med mål om yngling av disse artene lå myndigheten til å fatte kvotevedtak hos Miljødirektoratet. Rovviltnemndene har for øvrig myndighet til å fastsette kvoter for skadefelling og lisensfelling av rovviltarter som det ikke er satt bestandsmål for i den aktuelle regionen.

Miljødirektoratet har videre myndighet til å fastsette kvote for felling, enten etter søknad eller eget vedtak, uavhengig av om arten er under bestandsmålet regionalt eller nasjonalt. Forutsetningene er at en slik felling ikke truer artens overlevelse, og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger.

Kvote for lisensfelling av jerv, ulv og bjørn og for jakt på gaupe fastsettes på grunnlag av Rovdatas årlige rapport om bestandenes størrelse per 15. mai og øvrig rapportering av overvåkingsdata for den enkelte art gjennom året.⁹⁵ Endelige bestandstall for ulv og gaupe publiseres innen 1. juni hvert år, for bjørn innen 15. april og for jerv innen 15. oktober.

94) Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og Miljødepartementet, 12. oktober 2016.

95) Rovdata er en selvstendig enhet under NINA, og ansvarlig for å drifte Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt er den sentrale leverandør av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd, jf. rovviltforskriften § 3 med kommentarer.

Perioden mellom publisering av endelige bestandstall og fellingsstart for den enkelte art varierer, jf. tabell 9. De endelige bestandstallene for jerv publiseres etter at fellingsperioden har startet.

Tabell 9 Fellingsperiode for lisensfelling av jerv, bjørn og ulv og kvotejakt på gaupe

Art	Fellingsperiode
Gaupe	1. februar til og med 31. mars
Jerv	10. september til og med 15. februar
Bjørn	21. august til og med 15. oktober
Ulv	Innenfor ulvesonen: 1. januar til og med 15. februar Utenfor ulvesonen: 1. desember til og med 31. mai

Kilde: Rovviltforskriften

Det fastsettes ikke fellingskvoter for kongeørn, men rovviltforskriften § 12 åpner for at Fylkesmannen kan gi tillatelse til skadefelling av enkeltindivider av kongeørn som volder vesentlig skade på bufe eller tamrein.

I henhold til rovviltforliket i 2004 er det et politisk mål at kvotejakt og lisensfelling skal være hovedvirkemiddelet i reguleringen av bestandene av gaupe, jerv, ulv og bjørn.⁹⁶ Rovviltforliket i 2011 presiserer at rovviltforvaltningen skal skje på en slik måte at antall ynglinger holdes så nær bestandsmålet som mulig.⁹⁷

Tabell 10 Kvotevedtak fattet av rovviltnemndene i perioden 2014–2018⁹⁸

	Antall vedtak	Antall vedtak hvor nemndens vedtak er ulikt sekretariatets innstilling	Antall påklagde vedtak	Antall klager tatt helt eller delvis til følge av KLD
Lisensfelling/kvotejakt	94	30	45	8
Skadefelling	114	7	37	0

Kilde: Miljøvedtaksregisteret

Før rovviltnemndene fatter vedtak om lisensfelling/kvotejakt og skadefelling, gir sekretariatet (fylkesmannen) sin innstilling. Tabell 10 viser at nemndene ikke følger sekretariatets innstilling til kvote for lisensfelling i en tredjedel av kvotevedtakene (30 av 94 tilfeller). For skadefelling følger nemnden med få unntak sekretariatets faglige tilråding.

Tabellen viser videre at Klima- og miljødepartementet ikke har endret noen av vedtakene om skadefelling. Nesten halvparten av rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling eller kvotejakt ble påklaget til departementet (45 av 94). 8 klager ble tatt helt eller delvis til følge. Dette utgjør 18 prosent av de påklagde vedtakene og rundt 9 prosent av det totale antallet vedtak om kvote for lisensfelling og kvotejakt.

96) Innst. S. nr. 174 (2003–2004) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur* og Klima- og miljøverndepartementets notat *Oppfølging av rovviltforliket i 2004*, 8. april 2011.

97) Dokument 8:163 S (2010–2011) *Representantforslag om endringer i forvaltningen av rovvilt*, stortingsvedtak 687.

98) I tilfeller hvor ett vedtak omfatter kvoter for flere arter, regnes dette som flere kvotevedtak i tabellen, ett vedtak per art. Miljødirektoratets kvotevedtak inngår ikke i tabellen ettersom fokuset er på vedtak fattet av rovviltnemndene.

5.2.1 Felling som bestandsregulerende virkemiddel

Miljødirektoratet opplyser i brev til revisjonen 13. september 2018 at formålet med en lisensfellingsskvote er å ta ut «overskuddet» av bestanden for å forhindre framtidige skader, gitt at alle vilkår i regelverket er oppfylt. Lisensfelling er dermed et bestandsregulerende virkemiddel.

Dersom Miljødirektoratet etter endt lisensfellingsperiode ser behov for ytterligere ekstraordinære uttak eller hiuttak, indikerer dette at lisensfelling ikke har vært tilstrekkelig effektiv. En gjennomgang av registrerte uttak viser at andelen av fellingskvotene som tas ut varierer mellom rovviltartene.

Klima- og miljødepartementet har ifølge intervju med Miljødirektoratet anmodet rovviltnemndene om å sette realistiske fellingskvoter. Både Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet viser til at flere regionale rovviltnemnder er opptatt av at lisensfellingsskvoten ikke skal begrense uttaket, noe som medfører at nemndene fastsetter urealistisk høye kvoter.⁹⁹ Miljødirektoratet peker i intervju på at rovviltforliket fra 2011 har skapt en forventning om at det som gjenstår av lisensfellingsskvoten etter gjennomført lisensjakt, skal tas ut av Miljødirektoratet gjennom ekstraordinære uttak.

Denne forventningen lar seg ikke alltid innfri, fordi ekstraordinære uttak bare kan gjennomføres på bakgrunn av et dokumentert skadepotensial. Klima- og miljøministeren peker i brev til Stortinget 5. mai 2014 på at ekstraordinære uttak av resterende fellingskvoter forutsetter at de fastsatte kvotene er realistiske ut fra bestandens faktiske utbredelse og størrelse. Dersom fellingskvotene ikke gjenspeiler hva som faktisk finnes av rovvilt i et område, vil andelen felte dyr av fastsatt jaktkvote være lav, uten at det betyr at lisensfelling er lite effektiv.¹⁰⁰

Jaktkvoten på gaupe fylles, men kvotestørrelsene medfører at gaupebestanden ligger under det nasjonale bestandsmålet

Ifølge NINAs evaluering fra 2016 synes gaupejakten å være kontrollert og regulert. Rovviltnemndene fordeler kvotene på ulike jaktområder innenfor forvaltningsregionen for å styre jakttrykket til ønskede områder. I tillegg settes det en hunndyrkvote, og jakten opphører når denne kvoten er fylt.

Andelen av bestanden som felles, varierer fra jaktår til jaktår. I perioden 2010/2011 til 2017/2018 ble i gjennomsnitt 23 prosent av bestanden felt.

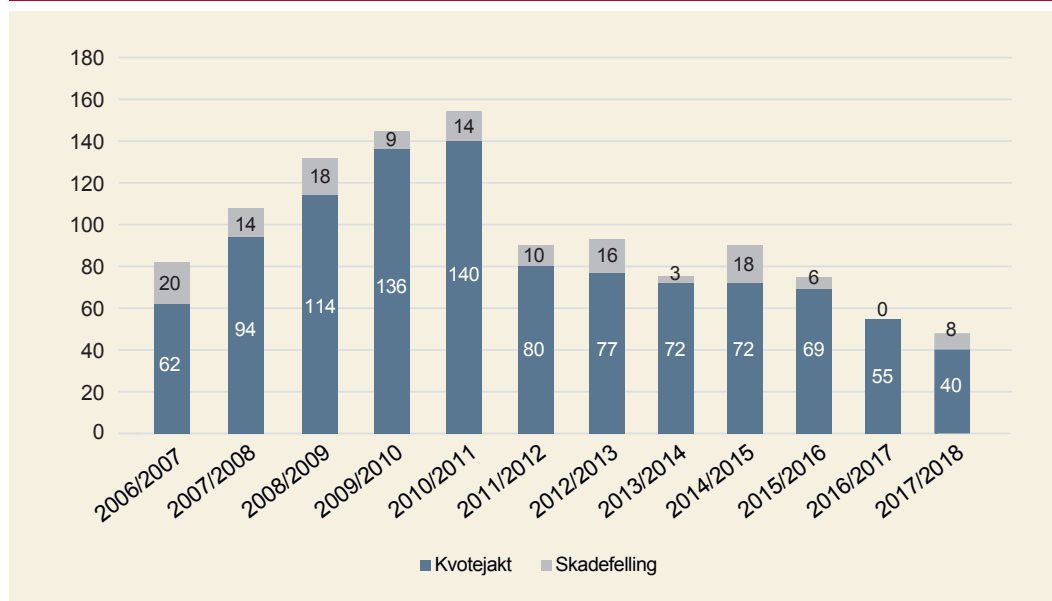
Figur 8 viser at samlet antall gauper felt gjennom kvotejakt og skadefelling er sterkt redusert i perioden 2010/2011 til 2017/2018, fra 154 gauper felt i jaktåret 2010/2011 til 48 i 2017/2018. En gjennomgang av bestandsdata viser imidlertid at bestanden i liten grad har økt, selv om fellingsaktiviteten har gått ned. Som vist i punkt 4.1.4, har bestanden ligget under bestandsmålet nasjonalt siden 2013.

99) Dette går fram av intervju med Miljødirektoratet, brev fra Klima- og miljøministeren til Stortinget datert 5. mai 2014 (i forbindelse med energi- og miljøkomitéens behandling av representantforslag 23 S (2013–2014)) og flere vedtak fra Klima- og miljødepartementet i forbindelse med klager på nemndenes kvotevedtak.

100) Brev fra Klima- og miljøministeren til Stortinget, 5. mai 2014, i forbindelse med energi- og miljøkomitéens behandling av representantforslag 23 S (2013–2014).

Figur 8 viser videre at nesten alle felling av gaupe skjer gjennom ordinær kvotejakt. Bare et fåtall felling skjer i form av skadefelling. De fleste år fylles mer enn 80 prosent av den totale jaktkvoten.

Figur 8 Antall gaupe felt gjennom kvotejakt og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018



Kilde: Miljødirektoratet

En gjennomgang av kvotevedtak om jakt på gaupe i perioden 2014/2015 til 2018/2019 viser at i de regionene hvor bestandsmålet for gaupe var nådd, vedtok samtlige rovvilt nemnder en jaktkvote.¹⁰¹ I to tilfeller oppjusterte nemnden kvoten som følge av at oppdaterte overvåkingsdata viste et høyere antall familiegrupper enn tidligere registrert i regionen.¹⁰² Nemndenes praksis er i tråd med rovviltforskriften § 7, som slår fast at nemndene har myndighet til å fastsette kvote for jakt når gaupebestanden ligger over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for den enkelte region, basert på et treårig gjennomsnitt av ynglinger i regionen.

I de regionene hvor rovvilt nemndene ikke har hatt myndighet til å fastsette kvote for jakt på gaupe i perioden 2014/2015 til 2018/2019, har samtlige nemnder gitt anbefalinger om kvoter til Miljødirektoratet. Når en region ikke har nådd bestandsmålet for en art, skal rovvilt nemndens syn tillegges betydelig vekt i Miljødirektoratets beslutning om kvotefastsettelse, jf. punkt 2.1.1 i rovviltforliket av 2011.¹⁰³ Av kommentarene til rovviltforskriften § 13 går det fram at selv om felling som hovedregel ikke bør gjennomføres dersom bestandsmålet i en region ikke er nådd, kan det i enkelte tilfeller være nødvendig eller hensiktsmessig å tillate dette i en region.

Gjennomgangen av kvotevedtakene viser at Miljødirektoratet har åpnet for jakt i alle regionene som i løpet av perioden har lagt under bestandsmålet, med unntak av region 5 Hedmark. I denne regionen har nemnden anbefalt Miljødirektoratet å ikke sette regional kvote for jakt på gaupe. Miljødirektoratet har fastsatt jaktkvote som samsvarer med nemndenes anmodning for region 2 Sør-Norge og region 4 Oslo/Akershus/Østfold. I region 7 Nordland og region 8 Troms/Finnmark har Miljødirektoratet for jaktårene 2015/2016 og 2016/2017 i all hovedsak satt en jaktkvote som samsvarer

101) Dette gjelder region 2 Sør-Norge i jaktårene 2014/2015 og 2016/2017, region 3 Oppland og region 6 Midt-Norge for hele perioden, og region 8 Troms/Finnmark for jaktåret 2014/2015.

102) Region 6 Midt-Norge i 2017 og region 3 Oppland i 2015.

103) Stortingsvedtak 687.

med rovviltnemndenes anbefaling. For jaktårene 2017/2018 og 2018/2019 har imidlertid direktoratet besluttet å ikke åpne for jakt på gaupe i disse to regionene, til tross for at rovviltnemndene anmodet om dette. I brev til rovviltnemnden i region 7 Nordland av 28. november 2017 begrunner Miljødirektoratet vedtaket med at uttak etter 2013 ikke har bidratt til den ønskede veksten mot det regionale bestandsmålet. I perioden 2014/2015 til 2018/2019 ble det gjort totalt 21 vedtak om kvotejakt på gaupe, inkludert årlige vedtak fattet i region 1 Vest-Norge om kvotefri jakt.

Totalt 16 vedtak ble klaget inn til Klima- og miljødepartementet. 17 av kvotevedtakene ble gjort av rovviltnemnden i regioner hvor bestandsmålet var nådd, og av disse ble 13 vedtak påklaget. Dette viser at klager på kvotevedtak om jakt på gaupe i hovedsak gjelder rovviltnemndenes vedtak og i regioner hvor bestandsmålet var nådd, og ikke Miljødirektoratets vedtak. Også tre vedtak om kvotefri jakt på gaupe i region 1 Vest-Norge ble påklaget i perioden, men vedtakene ble opprettholdt. Totalt opprettholdt Klima- og miljødepartementet 14 av 16 nemndsvedtak uten endringer i perioden. Av de resterende to ble én av klagesakene delvis tatt til følge, mens det i den andre klagesaken ble gjort en mindre justering i nemndens vedtak, men uten at klagen ble tatt til følge.

Lisensfelling av jerv som bestandsregulerende virkemiddel er ikke effektivt, men ekstraordinære uttak har regulert bestanden mot det nasjonale bestandsmålet

Jervebestanden har ligget over det nasjonale bestandsmålet siden 2003, og i perioden 2006–2017 har i gjennomsnitt omtrent 30 prosent av bestanden blitt tatt ut gjennom felling. Bestanden av jerv har likevel holdt seg mellom 307 og 349 individer i perioden 2015–2018. Antallet registrerte ynglinger har imidlertid variert en del i samme periode, jf. punkt 4.1.4 om bestandsutvikling.

Gjennomgangen av rovviltnemndenes vedtak om kvote for lisensfelling viser at det særlig i to regioner, region 3 Oppland og region 5 Hedmark, har vært en tendens til at nemnden har fattet vedtak om høyere lisensfellingskvoter for jerv enn hva fylkesmannen, som rovviltnemndens sekretariat, har innstilt. Av fjorten kvotevedtak om lisensfelling av jerv fastsatt i disse to regionene i perioden 2014–2018 (årlige kvoter og utvidelser), var elleve kvoter satt høyere enn hva sekretariatet hadde foreslått i sin innstilling. Sekretariatene og rovviltnemndene har hatt ulike synspunkter på størrelsen på kvoten, antallet hunndyr i kvoten, og fordelingen av kvoten mellom fellingsområder. I region 3 Oppland har ett av åtte vedtak blitt påklaget til Klima- og miljødepartementet, mens fire av seks vedtak i region 5 Hedmark har blitt påklaget. Totalt ble det gjort 40 vedtak om kvote for lisensfelling av jerv i perioden. 14 av disse er påklaget, og to av klagenes førte til at Klima- og miljødepartementet endret vedtaket. Én klage er per februar 2019 ikke ferdig behandlet av departementet.

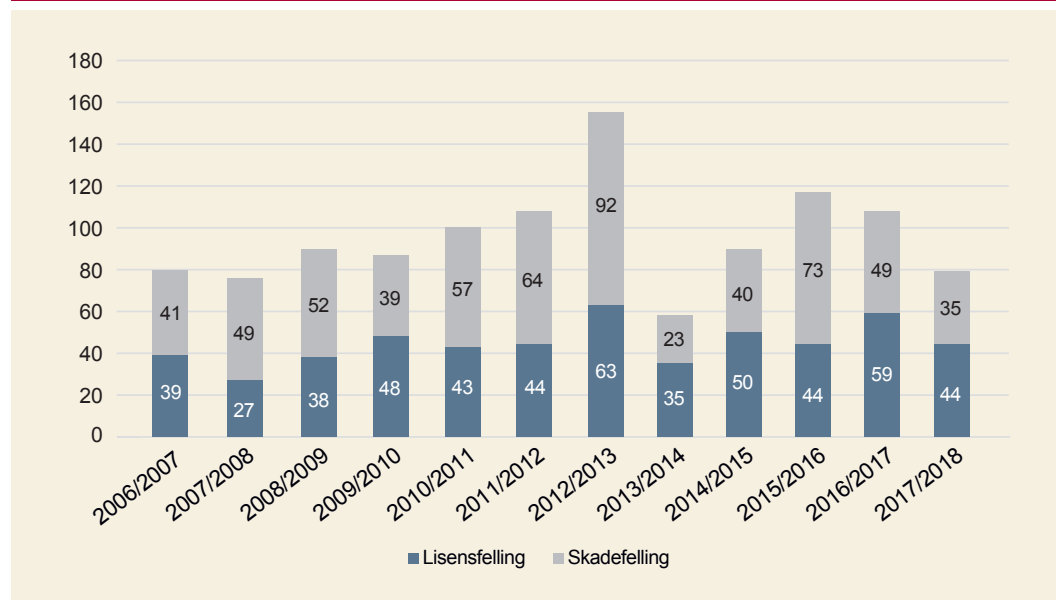
NINA viser til at jakt på jerv er krevende. Jerv er vanskelig å spore ettersom den kan bevege seg raskt og opptil flere mil i løpet av et døgn. Jerven samler og gemmer mat, og kommer gjerne tilbake for å hente maten, og dette kan utnyttes i jakten. Åtejakt er derfor mye brukt ved felling av jerv.¹⁰⁴

At jakten på jerv er krevende, gjør det vanskelig å fylle lisensfellingskvoten. For jaktårene 2010/2011 til 2017/2018 ble i gjennomsnitt 38 prosent av den årlige lisensfellingskvoten for jerv benyttet. I jaktåret 2013/2014 var andelen jerv felt gjennom lisensfelling på sitt laveste (24 prosent), mens andelen var oppe i 78 prosent i jaktåret 2012/2013.

¹⁰⁴) Informasjonshefte fra Norges jeger- og fiskerforbund og NINA: *Jakt på jerv i Norge*, 2013.

Som figur 9 viser, gjøres imidlertid en stor andel av uttaket av jerv gjennom skadefelling, og ikke gjennom lisensfelling, som skal være hovedvirkemiddelet for å regulere rovviltbestandene. Tallene viser at for perioden 2010/2011 til 2017/2018 er 13 prosent av bestanden felt gjennom lisensfelling mot 16 prosent av bestanden gjennom skadefelling (hvor ekstraordinære uttak utgjør 95 prosent av tilfellene). Ekstraordinære uttak er skadefelling etter vedtak fra Miljødirektoratet. En del av slike fellinger gjøres som hiuttak, det vil si uttak hvor tispa og valpene blir avlivet i hiet.¹⁰⁵

Figur 9 Antall jerv felt gjennom lisens- og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018



Kilde: Miljødirektoratet

Ekstraordinær felling, herunder hiuttak, gjennomføres av Statens naturoppsyn (SNO) om våren. Miljødirektoratet opplyser i intervju at det vurderer behovet for ekstraordinære uttak når lisensfellingsperioden er avsluttet og antall jerv felt under lisensjakten er kjent. Basert på foreløpig kunnskap fra SNOs feltregistreringer i løpet av våren estimerer Miljødirektoratet hvor mange ynglinger som sannsynligvis kan forventes, og fatter vedtak om hiuttak på grunnlag av dette. Direktoratet opplyser i intervju at dette medfører en risiko for et for høyt ekstraordinært uttak av jerv, slik at bestandsnivået kommer under bestandsmålet. Dette skjedde i 2017, hvor det sto igjen 30 jerveynglinger etter ekstraordinære uttak, og dette ga igjen mindre rom for felling i 2018. Landbruks- og matdepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 at en forvaltning omkring bestandsmålet gir en tilsvarende risiko for at bestanden ender over bestandsmålet, noe som over tid synes å ha vært det vanlige. Videre presiserer Klima- og miljødepartementet i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at ekstraordinære uttak av jerv også vurderes og gjennomføres under lisensfellingsperioden for jerv.

Miljødirektoratet opplyser i intervju om at det er antall ynglinger etter hiuttak som skal legges til grunn av rovviltneemndene når lisensfellingskvote skal fastsettes. Direktoratet erfarer imidlertid at rovviltneemndene i noen tilfeller legger antall ynglinger før hiuttak til grunn når de fastsetter fellingskvotene.

¹⁰⁵) <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/februar-2019/lisensfelling-av-jerv-er-avsluttet/> [Hentedato 18. mars 2019].

For å få til en mer effektiv felling har rovviltneemndene lenge påpekt at fellingslag bør få anledning til benytte seg av blant annet kunstig belysning, elektronisk overvåking og snøscooter ved åtejakt, lykt ved sporjakt, og såkalt løs, på drevet halsende hund i forbindelse med lisensfelling av jerv.¹⁰⁶ Dette er metoder som ifølge viltloven §§ 20, 21 og 23 og motorferdselloven § 4a er ulovlige å bruke innenfor lisensfelling av jerv. I brev til Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet 4. februar 2014 anmodet nemndene ministrene om å vurdere muligheten for å tillate disse metodene. I etterkant av denne henvendelsen til departementene ble det også levert et representantforslag til Stortinget med forslag om å tillate disse metodene ved jervejakt, jf. Dokument 8:23 S (2013–2014). Stortinget vedtok ikke å følge forslagene i representantforslaget, jf. Innst. 197 S (2013–2014) og stortingsvedtak 413.

Klima- og miljødepartementet har imidlertid erkjent at hiuttak er kontroversielt, dyrt og tidkrevende, og at lisensfelling av jerv er for lite effektivt til å holde jervebestanden på det nivået Stortinget har bestemt. Departementet satte derfor i gang et prøveprosjekt i 2016 for å teste nye virkemidler som kunne bidra til å effektivisere lisensfellingen av jerv og redusere behovet for hiuttak. Metodene som ble utprøvd, var kunstig lys ved åtejakt på jerv, bruk av snøscooter ved uttransportering av åte, åtebu og fangstbås, og elektronisk overvåking av fangstbås.¹⁰⁷

Prøveordningen opphørte ved avslutningen av fellingsperioden for jerv i februar 2018, men i oktober 2018 vedtok Klima- og miljødepartementet å midlertidig starte opp igjen ordningen fram til 15. februar 2019, altså i lisensfellingsperioden for jerv 2018/2019, i påvente av Miljødirektoratets evaluering.¹⁰⁸ I evalueringen, som ble ferdigstilt i desember 2018, anbefalte Miljødirektoratet å gjøre ordningen permanent.¹⁰⁹

Høsten 2018 ble det fremmet et nytt representantforslag til Stortinget om virkemidlene i jervejakten, jf. Dokument 8:2 S (2018–2019). Stortinget vedtok gjennom behandling av Innst. 141 S (2018–2019) å be regjeringen sende på alminnelig høring et forslag om å gjøre forsøksordningen med fastmontert kunstig lys ved åtejakt og kameraovervåking / elektronisk overvåking av fangstbås permanent ved endring av *forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst*, jf. vedtak 386.

Bestandsregulerende felling av bjørn rettes mot hannbjørn utenfor artens yngleområder

Ettersom bestandsmålet for bjørn ikke er nådd, er miljøforvaltningen restriktive med fastsettelse av lisensfellingskvoter for bjørn. Miljødirektoratet innretter lisensfellingen mot hannbjørner som oppholder seg utenfor bjørneprioriterte områder, ettersom de i mindre grad har innvirkning på oppnåelsen av bestandsmålet.¹¹⁰ I løpet av jaktårene 2010/2011 til 2017/2018 ble i gjennomsnitt 7 prosent av bjørnebestanden felt. En gjennomgang av fellingsstatistikken viser at omtrent 90 prosent av bjørn felt i perioden 2006/2007 til 2017/2018 var hanner. Gjennomgangen viser også at de fleste bjørn som tas ut, tas gjennom skadefelling, jf. figur 10.

106) En jakthund som springer løs, mens den driver viltet foran seg og bjeffer (halser), kalles "løs, på drevet halsende hund", <https://www.miljodirektoratet.no/for-private/jakt-felling-og-fangst/bruk-av-hund-ved-jakt/jakthund/> [Hentedato 18. mars 2019].

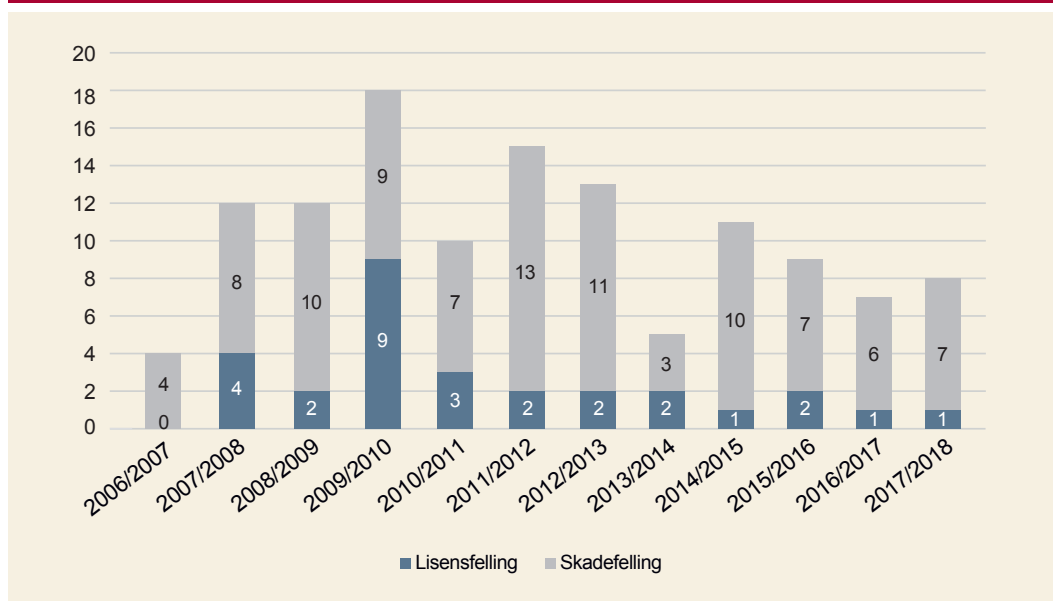
107) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/jerv/id2427623/>, <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/felling-av-jerv/id2470317/> og <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-videreforing-av-proveordning-for-jerv/id2611154/> [Hentedato 29. januar 2019].

108) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidig-videreforing-av-proveordning-for-jerv/id2617578/> [Hentedato 9. november 2018].

109) Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet, 20. desember 2018. Miljødirektoratet opplyser at det innenfor forsøksperiodens rammer ikke kan konkludere med at kunstig lys på åte og/eller elektronisk overvåking har bidratt til økt felling av jerv. Direktoratet peker likevel på at disse virkemidlene kan gjøre jakt på jerv enklere og stimulere til høyere deltakelse under lisensfellingen. Dette legger til rette for en mer effektiv felling, og direktoratet ser heller ingen negative sider ved å ta i bruk disse virkemidlene, så lenge vilkårene for forsøksordningen gjøres permanent.

110) <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2018/august-2018/inntil-seks-bjorner-kan-felles-pa-lisensfelling/> [Hentedato 25. april 2019].

Figur 10 Antall bjørn felt gjennom lisens- og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018



Kilde: Miljødirektoratet

Alle regioner uten mål om ynglende bjørn har myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av bjørn. For de fire regionene som har mål om ynglende bjørn (region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge, region 7 Nordland og region 8 Troms/Finnmark) må bestandsmålet for regionen være nådd for at nemnden har myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av bjørn.

En gjennomgang av rovviltneemndenes vedtak om felling av bjørn i perioden 2014/2015 til 2018/2019, viser at to regioner har fattet vedtak om lisensfelling av bjørn. Den ene er region 3 Oppland, som ikke har regionalt bestandsmål for bjørn, men hvor det over flere år vært tap av sau til bjørn. Regionen har årlig fattet vedtak om lisensfelling av én eller to bjørner. Kvotevedtakene for jaktårene 2017/2018 og 2018/2019 ble påklaget til Klima- og miljødepartementet, som ikke tok klagen til følge. Departementet viser i sine klagevedtak til at det grunnet skadesituasjonen og prinsippet om en arealdifferensiert forvaltning ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av bjørn i region 3 Oppland. Uttaket er ikke vurdert å true bestandens overlevelse, ettersom det er snakk om hannbjørner som har vandret langt ut fra det naturlige yngleområdet for bjørn.¹¹¹

Region 5 Hedmark er den andre regionen som selv har fattet vedtak om lisensfelling. Overvåkingsdata fra Rovdata viste at det regionale bestandsmålet for bjørn i region 5 Hedmark ble nådd i 2017, og rovviltneemnden fikk dermed for første gang myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling, for jaktåret 2018/2019. Nemndens fellingsvedtak ble påklaget. Klagen ble delvis tatt til følge, ved at Klima- og miljødepartementet avgrenset lisensfellingsområdet. Dette ble gjort for å minimalisere sannsynligheten for felling av hunnbjørner.

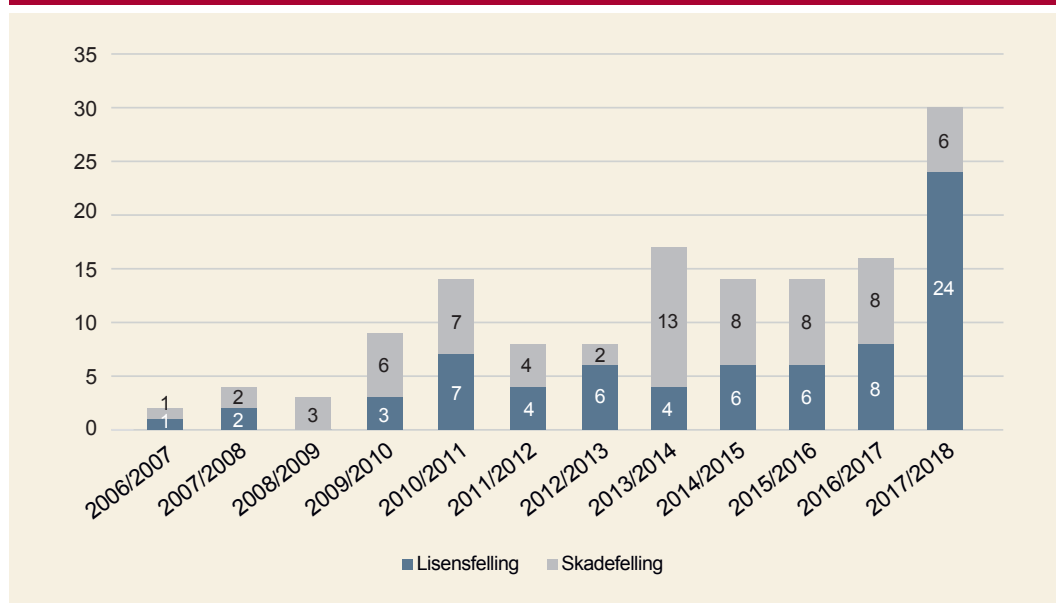
Lisensfelling av ulv fungerer godt, men det har tatt tid å avklare hjemmelsgrunnlaget for forvaltning av ulv innenfor ulvesonen

I jaktårene 2010/2011 til 2017/2018 ble i gjennomsnitt 18 prosent av ulvene med helt eller delvis tilhold i Norge felt. I samme periode ble i gjennomsnitt rundt 50 prosent av den samlede lisensfellingskvoten for ulv fylt. Dette har sammenheng med at det

¹¹¹) Brev fra Klima- og miljødepartementet til NOAH for dyrs rettigheter, 5. november 2018.

fastsettes kvoter også i flere forvaltningsregioner som ikke har mål om ynglende rovvilt. Disse regionene fastsetter lisensfellingsskvote for å sikre seg at det foreligger en fellingsskvote dersom det skulle bli nødvendig å lisensfelle ulv i regionen. I region 4 Oslo/Akershus/Østfold og region 5 Hedmark, som har felles bestandsmål for ulv og hvor det forekommer mest ulv i Norge, har lisensfellingsskvoten i større grad blitt fylt. I jaktårene 2016/2017 og 2017/2018 ble henholdsvis 70 prosent og 86 prosent av lisensfellingsskvoten fylt i disse regionene. Den norske delbestanden av ulv har imidlertid styrket seg betydelig i årene 2015–2018, jf. tabell 1.

Figur 11 Antall ulv felt gjennom lisens- og skadefelling i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018



Kilde: Miljødirektoratet

Av figur 11 går det fram at omtrent halvparten av ulver felt i jaktårene 2006/2007 til 2017/2018 ble felt gjennom skadefelling. Andelen ulv felt gjennom lisensfelling økte sterkt i jaktåret 2017/2018. Tall fra Miljødirektoratet viser at flertallet av ulv felt gjennom lisensfelling og skadefelling er felt i region 4 Oslo/Akershus/Østfold og region 5 Hedmark.

Nærmere om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen

Rovviltnemndene i region 4 Oslo/Akershus/Østfold og region 5 Hedmark har hatt myndighet til å gjøre fellesvedtak om felling av ulv siden bestandsmålet for ulv ble nådd i 2010. Grunnet bestandssituasjonen innenfor ulvesonen ble det fram til jaktåret 2016/2017 bare gjort kvotevedtak om felling utenfor ulvesonen. Rovviltnemndene har gjort fellesvedtak om kvote for lisensfelling innenfor ulvesonen for de påfølgende jaktårene.

Det har vært uenighet mellom sekretariatene og rovviltnemndene i region 4 Oslo/Akershus/Østfold og region 5 Hedmark. For jaktårene 2017/2018 og 2018/2019 fattet nemndene i de to regionene fellesvedtak om en høyere kvote for lisensfelling innenfor ulvesonen enn hva sekretariatene innstilte på. For disse jaktårene fastsatte nemndene en kvote på henholdsvis 24 dyr og inntil 17 dyr (3 revir) innenfor ulvesonen, mens sekretariatene foreslo en kvote på henholdsvis 16 og 0 dyr.

Fylkesmannen i Hedmark opplyser i intervju at de og rovviltnemnden er omforent om det faglige grunnlaget for forvaltningen, men at Fylkesmannen og rovviltnemnden velger ulike sikkerhetsmarginer. Fylkesmannen opplyser at rovviltnemnden får mange erfaringsbaserte innspill fra blant andre beitenæringen. Fylkesmannen gir videre uttrykk for at slike innspill ofte tillegges for stor vekt i rovviltnemndens saksbehandling sammenlignet med for eksempel overvåkingsdata.

Alle kvotevedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen har blitt påklaget til Klima- og miljødepartementet. Nemndenes vedtak om fellingskvote innenfor ulvesonen for jaktårene 2016/2017 og 2017/2018 ble omgjort av departementet på grunnlag av at det ikke var påvist et tilstrekkelig stort skadeomfang og skadepotensial. Departementet mente også at det fantes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. Det ble dermed ikke gjennomført lisensfelling innenfor ulvesonen verken i 2017 eller i 2018. Også klage på nemndenes kvotevedtak om lisensfelling innenfor ulvesonen for jaktåret 2018/2019 ble delvis tatt til følge av departementet, ved at departementet endret kvoten fra tre revir (inntil 17 dyr) til ett revir (Slettås-reviret, inntil 3 dyr). I etterkant av departementets klagebehandling fattet rovviltnemndene i region 4 Oslo/Akershus/ Østfold og region 5 Hedmark et nytt vedtak om å utvide kvoten for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen. Ifølge departementet har nemndene anledning til å endre vedtak om kvote for lisensfelling når nye opplysninger tilsier det, men etter departementets syn var det usikkert om det foreligger nye opplysninger i denne saken.¹¹² Vedtaket ble påklaget, og Klima- og miljødepartementet opprettholdt 27. mars 2019 rovviltnemndenes kvoteutvidelse. Departementet tok i sitt klagevedtak ikke stilling til hvorvidt det forelå nye opplysninger i saken, ettersom det var enig i at det var grunnlag for å øke kvoten for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i fellingsperioden 2018/2019. Departementet utarbeidet imidlertid en instruks som presiserer når rovviltnemndene kan fatte vedtak om endret kvote. Et minstekrav vil være at oppdaterte bestandstall er verifisert av Rovdata eller Statens Naturoppsyn.¹¹³

På bakgrunn av uklarheter rundt fortolkningen av hjemmelsgrunnlaget for felling av ulv innenfor ulvesonen foreslo regjeringen i 2017 endringer i naturmangfoldloven som innebar en begrenset utvidelse av adgangen til uttak av bjørn, jerv og ulv.¹¹⁴ Forslaget fikk ikke støtte i Stortinget. Stortinget ba i stedet regjeringen om å endre rovviltforskriften, slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for skadefelling og lisensfelling av ulv, og § 18 første ledd bokstav c som en del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv. Hjemmel for lisensfelling og skadefelling viste tidligere til en utdatert paragraf i viltloven.

Stortinget ba også om at flertallsmerknadene i innstillingen blir lagt til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge. Flertallet merket seg blant annet formuleringen i Prop. 63 L (2016–2017) knyttet til begrepet «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, og at hensynet til utmarksbeite og jakt, samt innskrenket livsutfoldelse grunnet frykt for ulv eller andre store rovdyr kan inngå i begrepet dersom det berører tilstrekkelig mange.

På grunn av klagebehandling av nemndenes vedtak og forvaltningens behov for avklaringer av det juridiske grunnlaget for felling av ulv innenfor ulvesonen ble det for første gang gjennomført lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i januar 2019.

112) Nyhetsoppslag på Klima- og miljødepartementets nettsider 30. januar 2019: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gjennomgar-ekstra-ulvekvote/id2627260/> [Hentedato 15. mars 2019].

113) Instruksen er en presisering av innholdet i tidligere instruks av 24. juni 2015 og rovviltforskriften § 10 fjerde ledd. Nyhetsoppslag på Klima- og miljødepartementets nettsider 27. mars 2019: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekstra-kvote-for-lisensfelling-av-ulv-utenfor-ulvesonen/id2638263/> [Hentedato 29. mars 2019], Klima- og miljødepartementets brev 27. mars 2019.

114) Prop. 63 L (2016–2017). Forslaget ble utarbeidet etter Stortingets anmodningsvedtak 440 og 441.



Ulvetispe og valp i Rotnareviret, innenfor ulvesonen (2011). Foto: Lars Gangås/SNO

5.2.2 Felling som skadereduserende virkemiddel

Tillatelse om skadefelling gjelder for det konkrete skadegjørende individet, jf. rovviltforskriften § 9. Klima- og miljødepartementet har presisert i brev at uttak skal begrunnes med en konkret og helhetlig vurdering av skadepotensialet i den enkelte situasjon.¹¹⁵ Tilstedeværelsen av rovvilt i et område er i seg selv heller ikke et tilstrekkelig grunnlag for tillatelse til uttak.

Skadefelling settes som regel i verk i løpet av vår- og sommermånedene, enten i forkant av beitesesongen for å ta ut skadevoldende rovvilt før beitedyrene slippes på beite, eller på grunn av akutte skadesituasjoner som oppstår under beitesesongen. I motsetning til lisensfellingskvoten, som det er et mål å fylle, gir skadefellingskvoten et handlingsrom for felling av rovvilt i akutte situasjoner.

Behandling av søknader om skadefellingstillatelser

En gjennomgang av søknader om skadefellingstillatelse viser at det i 2017 ble søkt om rundt 200 skadefellingstillatelser.¹¹⁶ Rundt to tredjedeler av søknadene ble innvilget. Ofte omfatter en skadefellingstillatelse ett enkelt rovviltindivid, mens en skadefellingstillatelse andre ganger kan omfatte flere individ. Dette gjelder for eksempel når Miljødirektoratet gjør vedtak om ekstraordinære hiuttak av jerv.

Ifølge NINA er effekten av skadefelling kortvarig i områder med sammenhengende bestander av jerv og gaupe.¹¹⁷ Ledige revir blir raskt fylt av nye rovviltindivider. For at det skal være mulig å ta ut det enkelte skadegjørende individet, må det ifølge NINA felles innen 48 timer etter at det har skadet eller drept et beitedyr. Etter dette reduseres sannsynligheten for at det skadegjørende individet tas ut.

115) Brev fra Klima- og miljødepartementet til rovviltnevmndene, Miljødirektoratet og fylkesmennene, 25. august 2011 og 9. juli 2014.

116) Ikke alle skadefellingstillatelser er omsøkte tillatelser, men omfatter også skadefelling som er igangsatt på eget initiativ - enten av Miljødirektoratet eller Fylkesmennene.

117) NINA (2010) *Er skadefelling av gaupe og jerv selektivt?*

Gjennomgangen av skadefellingstillatelsene viser at de fleste av tillatelsene i 2017 hadde en varighet på over 48 timer. Varigheten på tillatelsene varierte mellom en dag og tre uker, og to tredjedeler hadde en varighet på opp mot en uke. Gjennomgangen viser også at om lag en fjerdedel av skadefellingstillatelsene ble utvidet. Utvidelsene varierte fra tre dager til samlet over én måned.

Klima- og miljødepartementet understreker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at rask skadefelling i de fleste tilfeller vil kreve en betydelig nærhet i tid og sted mellom skaden oppstår og fellingsforsøk iverksettes. Departementet peker derfor på at en viktig forutsetning for rask effektivering av skadefellingstillatelsene er høy beredskap i både forvaltningsapparat og skadefellingslag, rask avklaring av skadeomfang og skadevoldende art, og rask iverksetting når fellingstillatelse gis. Ifølge Klima- og miljødepartementet har disse forholdene vært høyt prioritert i rovviltforvaltningen over lengre tid. Departementet peker på at det blant annet har sørget for kursing og godtgjørelsesordning for kommunale fellingslag, styrking av SNO for å bistå kommunale fellingslag, stort nettverk av rovviltkontakter i SNO for skadedokumentasjon ved innmelding av skader, høy beredskap og rask behandling av fellingssøknader, og korte saksbehandlingsfrister. Departementet mener at denne innsatsen må vurderes i sammenheng med bestemmelsene i forskrift om velferd for småfe som stiller krav til tilsyn med dyr på utmarksbeite minst én gang per uke. Etter Klima- og miljødepartementets vurdering er det et ytterligere forbedringspotensial med hensyn til å avdekke pågående skade raskt, slik at avstanden i tid og sted fra skaden oppstår til fellingsforsøk iverksettes reduseres.

Miljødirektoratet peker på at felling av rovvilt på barmark er krevende, og at sannsynligheten for å lykkes er i de aller fleste tilfeller lav.¹¹⁸ Flere fylkesmenn og rovviltneemnder bekrefter i intervju at ressursbruken og kostnadene knyttet til skadefelling er høye, og at skadefelling er et svakt virkemiddel for å redusere tap til rovvilt. Rovviltneemnden i både region 5 Hedmark og region 6 Midt-Norge peker på at skadefelling slik det gjennomføres i dag, er svært lite effektivt til tross for den store innsatsen som legges ned av jaktlagene. Nemnden viser til at i perioden 1. juni til 16. november 2017 ble det gitt til sammen 34 skadefellingstillatelser i region 6, men bare én bjørn ble skadefelt.

Fylkesmannen i Nordland peker i intervju på at til tross for at skadefelling ikke alltid fører til at det skadevoldende rovviltet blir felt, er skadefelling likevel foretrukket av beitenæringen og rovviltneemnden foran andre forebyggende og tapsreducerende virkemidler. Fylkesmannen i Nordland vurderer derfor at skadefelling har en viss konfliktdempende effekt.

Nærmere om skadefelling av kongeørn

I likhet med de øvrige rovviltartene forutsetter tillatelse til skadefelling av kongeørn at felling kan rettes mot bestemte individer som volder skade. En gjennomgang av Miljøvedtaksregisteret fra 2016 til 2018 viser at det er gitt én skadefellingstillatelse for kongeørn. I perioden 2005 til 2015 er det felt to kongeørn etter fylkesmannens tillatelse, ingen etter Miljødirektoratets eget tiltak, og ingen i nødverge under direkte angrep på husdyr eller tamrein. I rapporten *Forvaltning av kongeørn i Norge* (2015) peker Miljødirektoratet på at gitte fellingstillatelser i liten grad har bidratt til skadereduksjon. Direktoratet fraråder sterkt en endring av forvaltningsansvar, eller innføring av geografisk differensiering eller lisensfelling som virkemiddel. Slike endringer ifølge direktoratet ikke føre til vesentlig skadereduksjon, og kan påvirke måloppnåelse i bestandsforvaltningen negativt. Miljødirektoratet anbefaler en

118) <https://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Rovvilt/Statens-samlede-beredskap-i-rovviltsaker/>
[Hentedato 18. mars 2019].

gjennomgang av dagens regler for skadefelling slik at nye behov kan vurderes og gi grunnlag for et oppdatert regelverk.¹¹⁹ Landbruks- og matdepartementet stiller seg tvilende til at det er riktig å vektlegge erfaringer fra to skadefellinger når effekt på skadereduksjon skal vurderes, jf. departementets brev til Riksrevisjonen 12. april 2019.



Kongeørn. Foto: Espen Marker/SNO

I Innst. 335 S (2015–2016) ba flertallet i energi- og miljøkomiteen Klima- og miljødepartementet sende på høring forslag til endringer av bestemmelsene om skadefelling, som målrettet kan bidra til færre tap av beitedyr til kongeørn i områder med særskilt skadeomfang. I juni 2017 sendte Klima- og miljødepartementet et forslag om to prøveprosjekt på Fosen og i Troms på høring. I prosjektene skal felling av kongeørn tillates selv om fellingen ikke kan rettes mot bestemte individer, og i tilfeller med større skadeomfang over flere år kan felling tillates for å avverge vesentlig skade på bufe eller tamrein, selv om skadesituasjonen ikke er akutt.¹²⁰ Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen, datert 15. januar 2019, at prosjekt på Fosen er startet opp, mens prosjektet i Troms ennå ikke har startet. I brev til Riksrevisjonen av 16. april 2019 opplyser Klima- og miljødepartementet om at prosjektet på Fosen i første omgang er satt i gang med tanke på kunnskapsinnhenting. Det er ikke gjort endringer i bestemmelsene om skadefelling av kongeørn.

119) https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/bilder/nyhetsdokumenter---old/tema/arter_og_naturtyper/forvaltning-av-kongeorn-i-norge.pdf [Hentedato 18. mars 2019].

120) Høringsbrev fra Klima- og miljødepartementet, 21. juni 2017.

5.3 Forvaltningen av tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak

Klima- og miljødepartementet forvalter flere tilskuddsordninger som har til formål å begrense skader og redusere tap i beitenæringene, og dermed bidra til å opprettholde levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt. Disse virkemidlene omfatter tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak, tilskudd til driftsomstilling og tilskudd til konfliktdempende tiltak i kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold.

Tekstboks 3 gir en nærmere beskrivelse av de tapsforebyggende tiltakene som omfattes av *forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak* (FKT-forskriften) og *forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt* (driftsomstillingsforskriften).

Tekstboks 3 Nærmere om tapsforebyggende tiltak i FKT-forskriften og driftsomstillingsforskriften

FKT-forskriften fra 2013 grupperer de forebyggende tiltakene i

- tiltak som fysisk skiller rovdyr og beitedyr
- utvidet tilsynsaktivitet i kombinasjon med andre tiltak
- andre tiltak som kan være direkte tapsreducerende
- driftsomstilling grunnet rovvilt (jf. *forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt*)

Tiltaket driftsomstilling grunnet rovvilt ble i 2015 skilt ut i en egen forskrift, men det kan fortsatt tildeles begrensede midler fra FKT-tilskuddsordningen til dette formålet.

Tiltak som fysisk skiller rovdyr og beitedyr, omfatter tidlig nedsanking av sau, forsinket slipp på utmarksbeite, flytting av sau eller tamrein til mindre rovviltutsatte beiteområder, hjemmebeite, beredskapsareal, rovdyravvisende gjerder og kalving i gjerde. Utvidet tilsynsaktivitet skal ikke støttes økonomisk med mindre den kombineres med andre tiltak, for eksempel bruk av vokterhund, kortvarig intensivt tilsyn, og føring av tamrein i korte perioder av året for å samle flokken med formål å unngå rovvilttap.

Det kan også gis støtte til tiltak for å øke kunnskapsgrunnlaget gjennom utvikling av praksis og erfaring som grunnlag for prioritering av nye tiltak innenfor ordningen. Eksempel er utprøving av nye forebyggende tiltak mot rovviltskader, eller evalueringer av effekten av iverksatte tiltak; tiltak som avklarar tapsforhold, for eksempel ved hjelp av elektronisk overvåking; eller FoU-tiltak for å bidra til utvikling og iverksettelse av effektive forebyggende tiltak.

Kilde: FKT-forskriften og driftsomstillingsforskriften

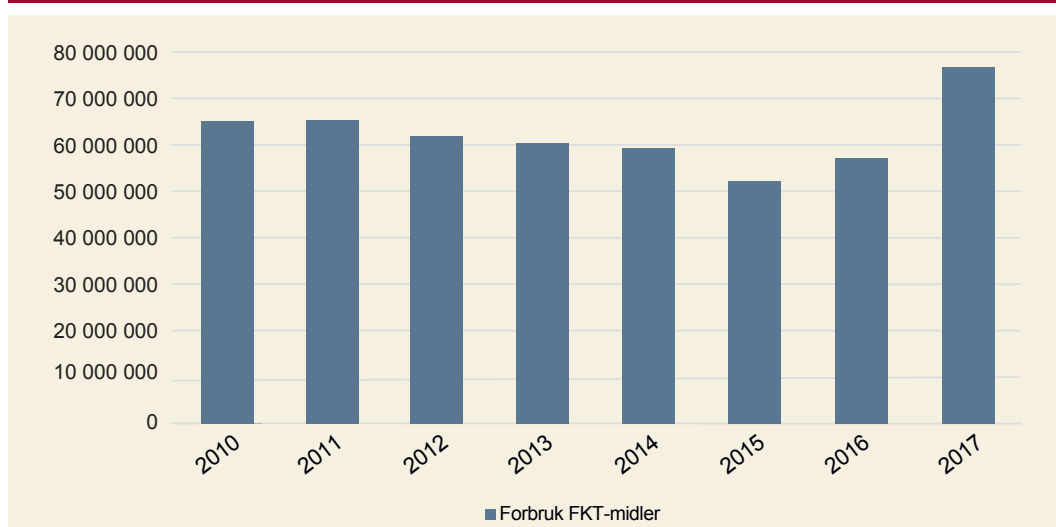
De regionale rovviltneemndene får årlig overført midler fra Miljødirektoratet som skal dekke utgifter til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak (FKT), godtgjørelse ved skadefelling av rovvilt, utgifter knyttet til omstillingstiltak, utgifter knyttet til drift av rovviltneemndene og deres sekretariat, og tjenestekjøp.¹²¹ Ifølge Miljødirektoratet fordeles midlene til FKT mellom de regionale rovviltneemndene på bakgrunn av historikk fra foregående år, fordeling av de nasjonale bestandsmålene for rovvilt mellom regionene, og skjønnsvurderinger basert på rapporter og skadehistorikk i den enkelte region.¹²²

121) Midlene tildeles over kapittel 1420, post 21 (drift av neemndene og tjenestekjøp) og 73 (tilskudd til rovvilttiltak).

Planleggingsrammene oversendes vanligvis i februar/mars, og midlene tildeles de enkelte fylkesmennene i supplerende tildelingsbrev fra Miljødirektoratet i månedsskiftet april-mai.

122) Miljødirektoratets brev om planleggingsrammer for rovviltneemndene i årene 2011–2018.

Figur 12 De regionale rovviltnevnendenes totale årlige forbruk av FKT-midler, 2010–2017



Kilde: Miljødirektoratet

Som det kommer fram i figur 12, har det vært en gradvis nedgang i rovviltnevnendenes FKT-forbruk i perioden 2010 til 2015, fra omkring 65 millioner kroner til rundt 52 millioner kroner. Forbruket økte så til i underkant av 57 millioner kroner i 2016, og nesten 77 millioner kroner i 2017. Økningen i 2017 skyldes ekstrabevilgninger til akutte taksforebyggende tiltak grunnet streifullv i region 3 Oppland. Tall fra Miljødirektoratet viser at FKT-midlene i region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge og region 8 Troms/ Finnmark utgjør rundt to tredjedeler av det totale FKT-forbruket.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 at forbruket av FKT-midler henger naturlig sammen med redusert avsetning til formålet i Klima- og miljødepartementets budsjett, som påvirker rammetildelingen til de enkelte rovviltnevndene. Det ble satt av en samlet bevilgning på 75 millioner kroner til formålet i 2010, 64,6 millioner kroner i 2014 og 80,4 millioner kroner i 2019. Hoveddelen av midlene benyttes til FKT-tiltak, men en vesentlig del går også til godtgjøring av kommunale fellingslag.

5.3.1 Prioritering av forebyggende og konfliktdempende tiltak

Rovviltnevnendenes prioritering av midler til FKT skal gå fram av forvaltningsplanen. Videre gjør nemndene årlige prioriteringer for hvordan de årlige overføringene av FKT-midler fra Miljødirektoratet skal fordeles på de ulike tiltakstypene. Det er fylkesmannen som saksbehandler søknad om FKT-midler fra saue- eller reineier, og fylkesmannen skal legge nemndens prioriteringer til grunn i saksbehandlingen.

Klima- og miljødepartementet har gitt følgende føringer med hensyn til hvordan FKT-midlene skal fordeles:

- *Beitebrukere i rovviltprioritert sone bør prioriteres:* Dette går fram av rovviltforskriften § 6, som slår fast at prioriteringen av FKT-midler skal gjøres i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. At beitebrukere med dyr på utmarksbeite i rovviltprioritert sone skal prioriteres i fordelingen av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak, bekreftes også av Klima- og miljødepartementet i intervju. Klima- og miljøministeren presiserte imidlertid nylig overfor Stortinget at forebyggende tiltak også kan benyttes i beiteprioriterte områder.¹²³

123) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=74021> [Hentdato 27. februar 2019].

- *Beitebrukere med store årlige tap til rovvilt bør prioriteres:* I Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjoner for årene 2012 til 2018 er det pekt på at beitebrukere med store årlige tap til rovvilt bør prioriteres ved tildeling av FKT-midler, slik at de kan gjøre nødvendige driftstilpasninger.
- *Beitebrukere som bidrar til økt antall beitedyr eller nyetableringer i rovviltprioriterte soner skal prioriteres lavt:* Dette kommer fram i budsjettproposisjonen for 2017, hvor Klima- og miljødepartementet skjerpet føringen om at økt beitebruk med sau i rovviltprioriterte områder ikke skal stimuleres. Føringen er også vektlagt i Miljødirektoratets planleggingsrammer for regionale rovviltnemnder i 2018.

Klima- og miljødepartementet peker i intervju på at miljømyndighetene ikke har virkemidler som forhindrer nyetableringer eller driftsutvidelser innenfor sauehold i rovviltprioriterte sone. Forebyggende og konfliktdempende tiltak er basert på at den enkelte beitebruker ønsker å sette i gang tiltak, og enkelte understreker i intervju at FKT-ordningen er en frivillig ordning. Departementet påpeker i tråd med dette, i brev til Riksrevisjonen 16. april, at ansvaret for å tilpasse saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite i stor grad er lagt på den enkelte beitebruker.

En gjennomgang av de regionale forvaltningsplanene viser at samtlige av forvaltningsplanene inneholder en omtale av bruken av forebyggende og konfliktdempende tiltak, men det varierer hvorvidt rovviltnemndene gjør en tydelig prioritering mellom ulike typer tiltak. Miljødirektoratet har i uttalelsen til tre av forvaltningsplanene av rovviltnemndene påpekt at planen bør vise en tydeligere prioritering av de omtalte tiltakene. Direktoratet peker på at en tydelig prioritering av FKT-tiltak er viktig for å sikre forutsigbarhet for beitenæringene, og at særlig i områder hvor det i overskuelig framtid må forventes faste bestander av rovvilt er viktig å vise hvilke tiltak som vil bli prioritert.¹²⁴

Utover dette har Miljødirektoratet i begrenset grad kommentert de prioriteringene rovviltnemndene har gjort. Direktoratet begrunner dette i intervju med at prioriteringer av forebyggende og konfliktdempende tiltak er innenfor nemndens handlingsrom. Ett unntak er imidlertid Miljødirektoratets uttalelse til ny forvaltningsplan i region 7 Nordland i 2017. Her pekte direktoratet på at planen har et tydelig rammeverk og prioriteringer for bruk av FKT-midler, men at den nye soneinndelingen som er lagt til grunn i forvaltningsplanen, vil gjøre det svært utfordrende for nemnden og fylkesmannen å gi tydelige signaler og prioriteringer for FKT-midler.¹²⁵ Direktoratet viser til at soneinndelingen medfører et betydelig redusert overlapp mellom beitenæringene og rovviltprioriterte områder, og at dette signaliserer et betydelig redusert behov for FKT-midler. Forvaltningsplanen gir inntrykk av å være utformet med utgangspunkt i den faktiske beitebruken, slik at utmarksbeite med sau og reindriften vektlegges, på bekostning av hensynet til rovviltets naturlige leveområder. I den praktiske forvaltningen av FKT-midlene vil nemnden imidlertid måtte forholde seg til rovviltets reelle utbredelse, ifølge Miljødirektoratet. I kommentarer til rapporten i brev av 12. april 2019 bemerker for øvrig Landbruks- og matdepartementet at nemndene har som oppdrag å ivareta begge målsettingene i rovviltpolitikken, det vil si at det må tas hensyn til både egnede leveområder for rovvilt og egnede beiteområder.

5.3.2 Den regionale rovviltforvaltningens bruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak

Gjennom intervjuene med fylkesmennene kommer det fram at behovene i beitenæringene slik de kommer til uttrykk gjennom søknader om FKT-midler, i stor grad

124) Miljødirektoratets uttalelse til gjeldende forvaltningsplan for region 3 Oppland, region 4 Oslo/Akershus/Østfold, region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge og region 8 Troms og Finnmark.

125) Brev fra Miljødirektoratet til rovviltnemnden i region 7 Nordland, 13. mars 2017.

legges til grunn for rovviltneemndenes årlige budsjettprioritering av forebyggende og konfliktdempende tiltak.

Flere fylkesmenn peker på at det ikke bare er regionens soneinndeling som vektlegges når FKT-midler tildeles, men at søkernes tapshistorikk og faktisk rovviltbelastning vektlegges i stor grad. Det understrekes at forutsigbarhet i tildelingen av FKT-midler vektlegges i behandlingen av søknad om FKT-midler. Fylkesmannen i Nordland gir en forklaring på hvorfor det er vanskelig å bruke regionens soneinndeling som førende for tildeling av FKT-midler. Ifølge Fylkesmannen kunne FKT-midlene blitt brukt til driftstilpasninger for beitebrukere innenfor rovviltprioritert sone dersom det var etablert store funksjonelle rovviltsoner i regionen, men at det med dagens soneinndeling ikke beiter sau innenfor regionens rovviltprioriterte soner. Dette innebærer ifølge Fylkesmannen at FKT-midlene også må kunne tildeles beitebrukere i beiteprioritert sone, hvis de i det hele tatt skal kunne benyttes i regionen.

Driftsomstillingsforskriften vektlegger som ett av flere tildelingskriterier at gårdsbruket ligger i et prioritert rovviltområde. Formålet med forskriften er å redusere tap av sau og risiko for dyrelidelser i særlig utsatte rovviltområder. Miljødirektoratet har derfor gitt tilsagn om driftsomstilling også til beitebrukere i *beiteprioritert* område hvor rovviltbelastningen har vært stor, og hvor det var forventet at belastningen ville vedvare over tid. For eksempel ga Miljødirektoratet i 2017 tilsagn om midler til driftsomstilling til en beitebruker utenfor ulvesonen i region 5 Hedmark etter at streifullv fra svenske ulverevir hadde ført til tap av beitedyr hver beitesesong siden 2009.¹²⁶ Dette er også en illustrasjon av at forvaltningen i enkelte tilfeller vurderer det som mer hensiktsmessig å vektlegge faktisk rovviltbelastning heller enn regionens vedtatte soneinndeling i behandlingen av tilskudd om driftsomstilling.

Klima- og miljødepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at det er riktig at FKT-midler i en del tilfeller også benyttes i beiteprioriterte områder. Det er ifølge departementet i mange tilfeller ikke er snakk om å gi tilskudd til FKT-tiltak på bakgrunn av yngling av rovvilt i prioriterte beiteområder, men fordi enkeltindivider av rovvilt på vandring kommer inn i slike områder. Eksempler på dette er ulvesituasjonen på Hadeland i 2017 og ulvesituasjonen i Nord-Østerdalen i 2018. Etter departementets syn kan ikke en slik bruk av FKT-midler vurderes å være i strid med prinsippet om tydelig soneforvaltning. Departementet påpeker videre at FKT-forskriften gjelder både i rovviltprioriterte områder og i beiteprioriterte områder, og at det ikke er kommet signaler fra Stortinget om at forskriften kan eller bør endres på dette punktet.

Tall fra Miljødirektoratet over bruk av FKT-midler i perioden 2010 til 2017 viser at fordelingen av rovviltneemndenes økonomiske midler på ulike typer tiltak i perioden har vært forholdsvis stabil. Mellom 50 og 60 prosent av midlene er benyttet til forebyggende tiltak i sauenæringen og omkring 10 prosent til forebyggende tiltak i reindriftsnæringen. De øvrige midlene er brukt til blant annet skadefelling, kompetanseutvikling for jegere, lokal FoU og konfliktdempende tiltak.

Søknad om tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak sendes elektronisk til Fylkesmannen gjennom Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS). Tall fra ESS viser at det i perioden 2011–2018 er søkt om tilskudd til totalt 8535 ulike forebyggende tiltak.¹²⁷ Som det går fram av tabell 11, viser en gjennomgang av

126) Brev fra Fylkesmannen i Hedmark til Miljødirektoratet, 23. mars 2017.

127) Medregnet driftsomstilling grunnet rovvilt. Ikke medregnet konfliktdempende tiltak. Merk at det i en og samme søknad kan søkes om støtte til flere tiltak. Her omtales antall omsøkte *tiltak*, og ikke antall søknader. Betydelig diskrepans mellom størrelsen på tildelte midler rapportert i ESS og faktisk forbruk til FKT gjør at det må tas forbehold om at dataene i Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter er mangelfulle.

søknadene at 40 prosent av de behandlede tiltakene i ESS ikke har blitt tildelt midler i samme periode. 16 prosent av tiltakene har blitt tildelt midler som omsøkt. En tredjedel av tiltakene har fått deler av det omsøkte beløpet innvilget.¹²⁸

Tabell 11 Saksbehandlingsresultater av søknader om forebyggende tiltak i ESS, 2011–2018

	Andel søknader
Tildelt midler som omsøkt	16 %
Tildelt deler av omsøkt beløp	36 %
Ikke tildelt midler (søknad avslått)	40 %
Ikke realitetsbehandlet / uten saksbehandlingsresultat	8 %

Kilde: Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter – årsrapport om forebyggende tiltak

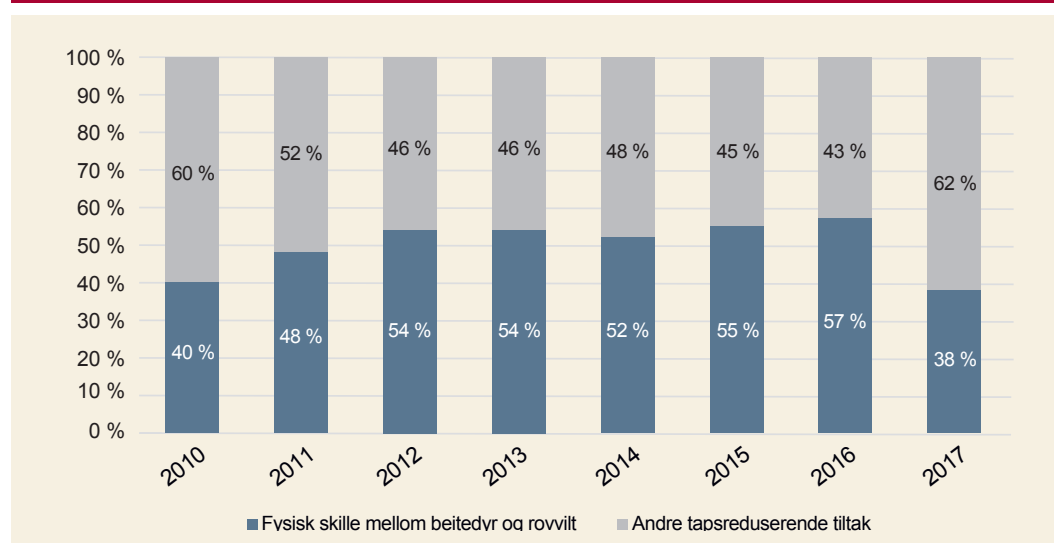
Fylkesmannen i Hedmark peker i intervju på at det er ønskelig å sikre at flest mulig søkere får tildelt midler.

Bruken av ulike typer forebyggende tiltak

De ulike forebyggende tiltakene kan deles inn i to hovedgrupper: tiltak som skiller beitedyr og rovvilt i tid og rom, og andre forebyggende tiltak, se tekstboks 3. Av søknader hvor støtte er tildelt enten *helt* eller *delvis*, går det fram at omtrent halvparten av støtten går til tiltak som skiller beitedyr og rovvilt i tid og rom, og halvparten til andre forebyggende tiltak.

Som det går fram av figur 13, har det i perioden 2010–2016 vært en økning i andelen midler benyttet til tiltak som skiller beitedyr og rovvilt sammenlignet med midler til andre tåpsforebyggende tiltak. I 2017 er det en reduksjon i tildelingen av midler til fysiske skiller, og det kan forklares med den ekstraordinære tildelingen av midler til region 3 Oppland i 2017.

Figur 13 FKT-midler benyttet til tiltak som fysisk skiller rovvilt og beitedyr eller andre tåpsreduserende tiltak, 2010–2017, hele landet



Kilde: Årlige økonomiske rapporter fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet

128) 8 prosent av tiltakene i datasettet er oppført som «ikke realitetsbehandlet» eller uten saksbehandlingsresultat. Ifølge Miljødirektoret kan disse likevel være realitetsbehandlet.

Økningen i andel midler til tiltak som skiller beitedyr fra rovvilt i perioden 2010–2016, er i tråd med det som er framhevet som hensiktsmessig av Klima- og miljødepartementet. I kommentarene til FKT-forskriften skriver departementet at all erfaring de siste tiårene tilsier at tiltak som fysisk skiller rovdyr og beitedyr, er de tiltakene som har den beste skadeforebyggende effekten. Departementet peker imidlertid på at flere av tiltakene er kostnadskrevende, og økonomiske prioriteringer kan føre til at slike tiltak likevel ikke blir satt i verk.

Også NIBIO peker på at tiltak som skiller beitedyr og rovvilt i tid og rom minsker sannsynligheten for tap til rovvilt, jf. evalueringen *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser* (2016). Flere har i intervju gitt uttrykk for at tiltak som fysisk skiller beitedyr og rovvilt er ressurskrevende og krever en viss tilrettelegging og tilpasning av driften for den enkelte beitebruker.

De intervjuede rovviltneemndene gir uttrykk for at tiltak som skiller beitedyr fra rovvilt i tid og rom, fungerer best av de tilgjengelige FKT-virkemidlene, men er samtidig tydelige på at det mest effektive tapsreduserende virkemiddelet er uttak av rovvilt for å få bestanden ned til måltallet. Tilsvarende opplyser Sametinget i intervju at felling av rovvilt er et sentralt tapsreduserende virkemiddel for reindriftsnæringen. Ifølge Sametinget er det viktigste forebyggende virkemiddelet å redusere størrelsen på rovviltbestandene. Én fylkesmann gir i intervju uttrykk for at FKT-tiltakene bidrar til å dempe konflikter og til å «smøre systemet».

Selv om tiltak som skiller beitedyr og rovvilt i tid og rom minsker sannsynligheten for tap av beitedyr, er rovviltneemndene i intervju tydelige på at verken de eller saueneæringen ønsker utstrakt bruk av *planlagte* tiltak som skiller beitedyr og rovvilt i tid og rom. Flere rovviltneemnder peker på at midlene til forebyggende tiltak i større grad bør benyttes til *akutte* tiltak¹²⁹, og mener at dette er et grep som også beiteæringen vil stille seg mer positiv til. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag peker også på at både saueneæringen og forvaltningen ønsker at det settes av midler til akutt nedsanking av beitedyr ved akutte skadesituasjoner, for å sikre en mer målrettet bruk av midlene der skadene faktisk forekommer i den enkelte beitesesong. Flere av fylkesmennene peker på at mange beitebrukere ikke ser på tidlig planlagt nedsanking som et *tapsreduserende* tiltak, men heller et *tapsforskyvende* tiltak. Så lenge bare noen sanker tidlig vil tapene forskyve seg til andre beitebrukere i området som ikke har anledning til å sanke tidlig, eller til reindriftsnæringen.

129) Planlagte og akutte tiltak er i prinsippet de samme tiltakene. Forskjellen ligger i om tiltaket er *planlagt* i forkant av beitesesongen, eller om tiltaket er iverksatt ved *akutte* skadesituasjoner som oppstår under beitesesongen.



Rovviltavvisende gjerde. Foto: Inger Hansen/NIBIO

I intervjuer med fylkesmennene og rovviltneemdene forklares motstanden mot planlagte tiltak som skiller beitedyr og rovvilt for det første som prinsipielt begrunnet, fordi redusert tilgang til utmarksressursen oppleves som en innskrenking og nedbygging av beiteretten. For det andre forklares motstanden med de praktiske og økonomiske utfordringene som oppstår når utmarksressursen ikke kan utnyttes. Rovviltneemdene viser til at beitebrukerne er avhengig av å ha sauene på utmarksbeite, både fordi utmarksbeitet er en viktig fôrressurs, fordi beitebrukeren mottar produksjonstilskudd til utmarksbeite, og på grunn av utfordringer med f.eks. sykdom og lav slaktevekt som følge av bruk av innmarksbeite. I noen tilfeller er kjøttprodusentene også underlagt produksjonskrav om at lammene må ha beitet på høyfjellsbeite i et visst antall uker. Et eksempel på dette er lam som omfattes av betegnelsen Høgfjellslam fra Nord-Gudbrandsdal.¹³⁰ Videre viser Fylkesmannen i Nord-Trøndelag til at strukturendringer i landbruket har medvirket til at besetningene i noen deler av region 6 Midt-Norge nå er så store at det å skulle flytte et så stort antall beitedyr er krevende.

Ifølge intervju med Fylkesmannen i Hedmark er det et dilemma at det tildeles produksjonstilskudd til beitebruk i rovviltutsatte områder samtidig som det tildeles midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak, tapserstatninger og driftsomstilling. Fylkesmannen i Oppland peker i intervju på at midlene innen rovviltforvaltningen er så små at de ikke har noen innflytelse på om beitebrukerne velger driftsomstilling eller forebyggende tiltak. En gårdbruker som ønsker å starte opp beitebruk med sau innenfor jervesonen, vil uansett få støtte av landbrukspolitiske virkemidler på lik linje med gårdbrukere som starter opp i beiteprioritert sone.

Miljødirektoratet peker i intervju på at mange fylkesmenn har anbefalt tidlig nedsanking framfor felling av jerv for å redusere tap av beitedyr, både i vedtaksbrev og i møter med

¹³⁰) Disse skal være produsert i kommunene Dovre, Lesja, Lom, Sel, Skjåk og Vågå, jf. *forskrift om beskyttelse av Høgfjellslam fra Nord-Gudbrandsdal som geografisk betegnelse*, og dyrene skal beite minimum i 11 uker i beiteområder beliggende over 800 moh.

beitenæringen. Direktoratet understreker at det er frivillig for næringen å sette i gang tapsforebyggende tiltak. Det er bare Mattilsynet som med hjemmel i dyrevelferdsloven har myndighet til å pålegge beitebrukerne å sanke ned dyrene gjennom vedtak om restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt. Søknader til Miljødirektoratet om midler til FKT-tiltak viser likevel at relativt mange søker om støtte til tidlig nedsanking.¹³¹ Fylkesmannen i Hedmark opplyser i intervju at dette skyldes at beitebrukerne vet at de ellers risikerer å tape beitedyr til rovvilt.

Nærmere om forebyggende tiltak mot rovviltskader på tamrein

Midler til FKT i reindriftsnæringen har variert i løpet av perioden 2010 til 2017. Mellom 2010 og 2016 varierte FKT-utgiftene mellom 4 og 6 millioner kroner, før det steg til overkant av 8 millioner kroner i 2017. Dette tilsvarer omtrent 10 prosent av de samlede FKT-midlene dette året.

Hoveddelen av FKT-midlene til reindriftsnæringen er blitt benyttet på tre ulike tiltakstyper: gjeting / utvidet tilsyn, føring av rein i perioder med særlig store tap og flytting til annet beite. I 2010 utgjorde disse tre tiltakene 68 prosent av det totale forbruket på forebyggende tiltak til reindriften, mot 79 prosent av det totale forbruket i 2017. Tallene over FKT-forbruket til reindriftsnæringen viser videre at det har vært en økning i andelen midler benyttet til føring av rein i perioder med særlig store tap og flytting av rein til annet beite, mens det har vært en andelsmessig nedgang i midler til gjeting / utvidet tilsyn, tekniske tiltak og kalving i gjerde.



Føring av rein i Andsvatten i Troms. Foto: Erlend Winje/NIBIO

Det kommer fram i flere intervjuer at for reindriftsnæringen er det færre tilgjengelige forebyggende og konfliktdempende tiltak enn det er for sauenæringen. Rovviltutfordringene for reindriften skiller seg fra sauenæringens ved at reinen beiter ute hele året, og sesongbeitene for rein dekker store områder på tvers av de vedtatte

131) 12 prosent har søkt om støtte til tidlig nedsanking i perioden 2011–2018 (tiltak nr. 3, etter utvidet tilsyn og andre tapsreducerende tiltak).

rovviltprioriterte sonene. Dette innebærer at reindriften har behov for tapsforebyggende tiltak gjennom hele året, og uavhengig av sonene.

Fylkesmannen i Nordland påpeker i intervju at reindriften normale driftsmønstre og forebyggende og konfliktdempende tiltak kan overlappe. Eksempler som trekkes fram, er at flytting av rein mellom ulike sesongbeiter både kan være en normal del av driftsmønsteret og i tillegg ha tapsreduserende effekt. Det samme gjelder for tiltak som føring av rein vinterstid, samling med helikopter før flytting og slakting og bruk av radiobjeller. Fylkesmannen er derfor opptatt av at FKT-midlene ikke skal bli et driftstilskudd for reindriftsnæringen.

I intervju trekker fylkesmenn, rovviltnemnder og Nordland Reindriftssamers Fylkeslag (NRF) fram ulike problemstillinger knyttet til bruk av forebyggende tiltak i reindriftsnæringen. De framhever det som problematisk at mange av de forebyggende tiltakene som skal beskytte reinflokkene mot rovvilt i kalvingstiden, krever menneskelig tilstedeværelse som griper inn i flokkens naturlige adferd. Sametinget og nemnden i region 6 Midt-Norge viser til at kalving i hegn er både forstyrrende og unaturlig for reinen, og bryter med tradisjonell og naturlig reindrift. Kalving i hegn kan ifølge Sametinget også stride mot regelverket om forsvarlig dyrevelferd, fordi dette i praksis gir rovviltet lettere tilgang til reinkalvene når dyrene slippes ut av hegnet.

Det pekes videre på at viktige virkemidler for saueneæringen, som tidlig nedsanking og rovviltsikre gjerder, er til ulempe for reindriftsnæringen ved at reinen blir mer utsatt for tap til rovvilt når sauene sankes fra utmarksbeite, og rovviltsikre gjerder utgjør fysiske hindringer for reinflokkens vandring. I likhet med rovviltnemnden i region 6 Midt-Norge og rovviltnemnden i region 7 Nordland mener Sametinget at det viktigste forebyggende virkemiddelet for reindriften er å redusere størrelsen på rovviltbestandene.

Kunnskap om virkningen av forebyggende tiltak

Ifølge Klima- og miljødepartementet ser det ut til å være en god sammenheng mellom økt innsats på forebyggende tiltak og reduksjon i sauetape. I brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 viser Klima- og miljødepartementet til at det er flere forhold som kan gi utfyllende kunnskap om sannsynlig effekt av ulike tiltak, til tross for at det ofte vil være vanskelig å tallfeste eksakt virkning av det enkelte tiltak. Departementet peker på at det for eksempel er utarbeidet standarder for flere av de forebyggende tiltakene som vurderes å ha god effekt, og standardene skal følges for at tiltaket skal være tilskuddsberettiget. Videre mener Klima- og miljødepartementet at blant annet kunnskap om omfang og tidspunkt for tap kan sannsynliggjøre effekten av tiltak. Som et eksempel viser tall departementet tidligere har undersøkt at om lag halvparten av alle påviste skader på sau grunnet jerv skjer etter 1. september. Etter Klima- og miljødepartementets vurdering sier denne kunnskapen noe om forventet tapsreduserende effekt dersom sau og lam sankes ned omtrent to uker før normal sankedato i områder prioritert til jerv.

Departementet har imidlertid ikke gjennomført evalueringer av FKT-ordningen for å vurdere tapseffekten til de ulike forebyggende og konfliktdempende tiltakene.¹³² Flere forvaltningsregioner har fått utført lokale evalueringer av hvilke tiltak som er mest gunstige for sin region. Resultatene fra både disse og andre rapporter er sammenfattet i NIBIOs rapport *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser* (2016). I rapporten påpekes det at det er svært vanskelig å si noe sikkert om den tapsforebyggende effekten av hvert enkelt av tiltakene som de senere årene er satt i verk for å forebygge rovviltsskader i saueneæringen. NIBIO mener at det

¹³²) Prop. 1 S (2018-2019) for Klima- og miljødepartementet.

derfor er lite grunnlag for å konkludere med hensyn til effekten av de enkelte forebyggende tiltakene på nedgangen i antall sau tapt til rovvilt de senere årene. Miljødirektoratet har i intervju gitt uttrykk for det samme. Enkelte fylkesmenn og rovviltneemnder har i intervju blant annet gitt uttrykk for at effekter kan være tilfeldige, og vanskelige å evaluere. Noen beitebrukere kan få effekt av FKT-tiltak, mens andre ikke gjør det, ifølge én av fylkesmennene. Samme fylkesmann erfarer at den økonomiske rapporteringen fra tilskuddsmottakere kan se fin ut, men at rapportering av tiltakenes effekt kan være mangelfull. Flere opplyser likevel at de har god oversikt over hvilke tiltak som virker i deres region.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at mottakere av tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak skal sende inn en egevaluering av tiltaket. Ifølge departementet gir denne forvaltningsmyndighetene en oppfatning av effekten av tiltaket. Departementet peker imidlertid på at ettersom egevalueringen er subjektive vurderinger fra tiltakshaver er den av begrenset verdi for sammenstilling på nasjonalt nivå. Klima- og miljødepartementet opplyser at dersom det skal gjennomføres en større analyse av disse dataene, må det også tas hensyn til variasjoner mellom områder og år, og det må innarbeides hensyn til andre tapsfaktorer enn rovvilt. Departementet viser i den sammenheng til at det finnes mer begrenset kunnskap om andre tapsårsaker enn rovvilt.

Bruken av tilskudd til driftsomstilling i områder med mye rovvilt

Dyreiere med utmarksbasert sauehold i områder med mye rovvilt som over tid har hatt vedvarende tap av beitedyr til rovvilt, kan søke om driftsomstilling fra sauehold til annen landbruksrelatert næringsvirksomhet.¹³³ I perioden 1990–2018 er det gjennomført eller gitt tilsagn til totalt 80 driftsomstillinger.¹³⁴ For de fire siste årene (2015–2018) er det ifølge Miljødirektoratet levert 25 søknader.¹³⁵ 21 søknader er ferdig behandlet, og av disse har en tredel fått avslag. For de øvrige er i hovedsak omstilling gjennomført, eller det forventes svar fra søker på om tilbudet om driftsomstilling aksepteres.

Årlig budsjettramme er på totalt 10 millioner kroner. I brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 peker Klima- og miljødepartementet på at omstillingsordningen forvaltes av Miljødirektoratet. I tillegg kan nemndene prioritere ytterligere midler til ordningen av de tildelte regionale FKT-midlene dersom de ønsker dette.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at ettersom det ikke mottar mange søknader om driftsomstilling, anses størrelsen på omstillingsmidlene som tilstrekkelig til å møte etterspørselen. Fylkesmannen i Oppland og Miljødirektoratet påpeker i intervju at driftsomstilling er en liten tilskuddsordning, og at den tapsreduserende effekten av ordningen dermed er begrenset.

Flere bekrefter i intervju at det er lite interesse for tiltaket, selv om beitebrukere er kjent med muligheten for å søke. Et unntak er én av de intervjuede fylkesmennene som opplyser om at det har vært en økning i antallet som har tatt kontakt for å diskutere muligheter for omstilling. Dette gjelder særlig i et område som har en vedvarende høy

133) I 2015 ble det fastsatt en egen forskrift for driftsomstilling grunnet rovvilt, og forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen ble med dette overført fra fylkesmennene til Miljødirektoratet. I henhold til forskriften skal søkeren legge ved fylkesmannens vurdering av søknaden ut fra miljøvernaglige og landbruksaglige prioriteringer, og den regionale nemndens prioriteringer i forvaltningsplan for rovvilt.

134) Ikke medregnet ett tilsagn i 2015 som ikke ble akseptert av søkeren. Sammenstillingen bygger delvis på tall fra NIBIO (2016) *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser*, som viser at det ble gjennomført 63 omstillingstiltak i perioden 1990–2013 og tre omstillingstiltak i 2014. Tall fra Miljødirektoratet viser at det ble gjennomført eller gitt tilsagn til 13 omstillingstiltak i perioden 2015–2018.

135) Miljødirektoratet opplyser at de har mottatt 19 søknader etter at gjeldende forskrift ble vedtatt. I tillegg ble søknader fremmet i 2015 behandlet.

rovviltbelastning. Én av nemndene peker for øvrig på at selv om noen få bønder har takket ja til tilbudet om omstilling, opplever mange tilbudet om omstilling som provoserende, og anser det ikke som et reelt alternativ til den eksisterende driften.

Ifølge omstillingsforskriften skal fellestiltak prioriteres framfor enkeltsaker. Dette kan medføre at selv i områder med stor rovviltbelastning vil ikke driftsomstilling nødvendigvis bli vurdert som et hensiktsmessig tiltak for én enkelt gårdsbruker, ettersom tiltaket vurderes å ha best effekt dersom flere beitebrukere i samme område omstiller driften.¹³⁶ Fylkesmannen i Oppland viser i intervju til at det ofte i praksis ikke er gjennomførbart at flere beitebrukere i samme område omstiller driften. Fylkesmannen peker på at det stort sett er beitebruk over hele arealet i region 3 Oppland. Størrelsen på den nasjonale omstillingspotten begrenser muligheten til at alle beitebrukere i et område kan omstille samtidig, og det vil ha liten effekt å ta bort noen få besetninger gjennom driftsomstilling.

Bruken av konfliktdempende tiltak

Tilskudd til konfliktdempende tiltak skal gjøre lokalsamfunn som berøres av rovvilt, bedre i stand til å håndtere konflikter som disse artene kan skape. De finansierte tiltakene skal bidra til økt kunnskap om og forståelse for rovvilt og rovviltforvaltning, og tiltak rettet mot barn og unge skal prioriteres.

Tall fra Miljødirektoratet viser at midler til konfliktdempende tiltak har variert mellom 2 og 8 prosent av rovviltneemndenes samlede FKT-forbruk i perioden 2010 til 2017. I 2010 benyttet nemndene samlet rundt 1,5 millioner kroner til konfliktdempende tiltak, mot rundt 3 millioner kroner i 2017. I 2010 benyttet 3 av 8 forvaltningsregioner midler til konfliktdempende tiltak, mot 7 av 8 regioner i 2017.

Ifølge nemnden i region 5 Hedmark medfører begrensede FKT-midler at konfliktdempende tiltak og forskning- og utredningstiltak blir nedprioritert til fordel for konkrete tiltak som kan forebygge tap. Nemnden påpeker for øvrig at den anser forskning og utredning som et statlig ansvar og ikke et regionalt ansvar.

I 2017 etablerte Klima- og miljødepartementet en ny tilskuddsordning som skal bidra til konfliktdemping i kommuner med ulverevir. Klima- og miljødepartementet opplyser på sine nettsider at ordningen er etablert som en oppfølging av Stortingets vedtak om å be regjeringen utrede mulige økonomiske ordninger for tap av eventuelle rettigheter eller belastninger innenfor ulvesonen, og mulige ordninger for midler til kommuner med ynglinger innenfor ulvesonen.¹³⁷ Den nye tilskuddsordningen gjelder for kommuner i Hedmark, Akershus og Østfold som har ett eller flere ulverevir per 1. juni i innværende år. Kommuner søker om midler gjennom elektronisk søknad i ESS. Tilskuddet fordeles likt mellom kommunene, og kommunene står fritt til å disponere tilskuddet og beslutte hvilke konfliktreduserende tiltak som skal finansieres.¹³⁸ 16 kommuner søkte om tilskudd i 2017, og av disse ble 13 kommuner tildelt 1,4 millioner kroner hver. Til sammen utgjorde dette 18,2 millioner i 2017.¹³⁹

Rovviltneemnden i region 5 Hedmark og Fylkesmannen i Hedmark peker i intervju på at enkelte kommuner anser støtteordningen til konfliktdempende tiltak i kommuner med ulverevir som problematisk. Ved å motta midlene opplever kommunene at de blir

136) Klagevedtaksbrev fra Klima- og miljødepartementet 24. juli 2017 og brev fra Fylkesmannen i Hedmark til Miljødirektoratet 23. mars 2017.

137) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-stotteordning-til-kommuner-med-ulverevir/id2564268/>, [Hentdato 14. februar 2019]. Vedtak nr. 770 og vedtak nr. 771, 6. juni 2016.

138) <https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/Soknader/Info.aspx?id=50&Menyvalg=SOKNADSSENTER> [Hentdato: 12. mars 2019].

139) Prop. 1 S (2018–2019) for Klima- og miljødepartementet.

tvunget til å akseptere nasjonal rovviltpolitikk selv om de i utgangspunktet er i uenig i vedtatt politikk på området.

5.4 Erstatningsordningene for tap av husdyr og tamrein til rovvilt

Erstatningsordninger for dokumenterte tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt ble lovfestet i 1999, jf. Besl. O. nr. 80 (1998-1999). Gjeldende erstatningsordning for tamrein ble forskriftsfestet i 2001, mens gjeldende erstatningsordning for husdyr ble forskriftsfestet i 2014. I tillegg til å erstatte tap og følgekostnader, har forskriftene også som formål å medvirke til å redusere tapene av tamrein og husdyr på beite.¹⁴⁰ Miljødirektoratet uttaler i intervju at sistnevnte formål ikke oppfylles gjennom dagens erstatningsordning. Direktoratet utdyper at ordningen alene ikke gir dyreeierne insentiv til å forebygge tap, og ønsker derfor en ordning som i større grad bidrar til tapsreduksjon.

Erstatningsforskriftene stiller visse vilkår for full erstatning. Blant annet må dyreeieren ha handlet aktsomt og ha gjort det som med rimelighet kan forventes for å avverge eller redusere tap. Høyesterett har i dom avsagt 10. oktober 2012 redegjort nærmere for hva som ligger i dyreeiers plikt til å handle aktsomt og gjøre det som med rimelighet kan forventes for å avverge eller redusere tap.¹⁴¹ Videre går det fram av retningslinjene til erstatningsforskriftene at dyreeieren har et selvstendig ansvar for å sette i verk relevante forebyggende tiltak og oppsøke mulige støtteordninger for å forhindre tap, det vil si en slags tilpasningsplikt. Det er de skadetilfellene som man ikke klarer å unngå, som skal dekkes gjennom erstatningsordningen.

5.4.1 Saksbehandling av søknader om erstatning

Ifølge erstatningsforskriftene ytes erstatning enten når Statens naturoppsyn (SNO) ved undersøkelse av skadde eller døde dyr vurderer det som påvist eller sannsynliggjort at tapet skyldes rovvilt, eller når fylkesmannen finner at det er sannsynlighetsovervekt for at tapet skyldes rovvilt.

Det er mange beitedyr som går tapt på utmarksbeite som ikke finnes igjen. Kadavre går raskt tapt i naturen, og det er dermed vanskelig å fastslå tapsårsak. Ved funn av døde eller skadde dyr hvor det er mistanke om at skaden skyldes rovvilt melder dyreeier dette inn til SNO straks skaden er oppdaget. SNO gjennomfører feltundersøkelse for å fastslå dødsårsaken til dyret.¹⁴²

140) *Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt; forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt.*

141) <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2012/saknr2012-316.pdf>

142) <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2016/juni-2016/sno-i-beredskap-i-beitesesongen/> [Hentdato 15. august 2018].



En rovviltkontakt i Statens naturoppsyn undersøker lam tapt i Luster. Foto: Rein-Arne Golf/SNO

For perioden 2011–2017 er det bare 8 prosent av det totale antallet sau og lam som er blitt erstattet grunnet rovvilt faktisk vurdert som tapt til rovvilt gjennom SNOs kadaverundersøkelser. Tilsvarende tall for rein er 5 prosent for perioden 2011–2016. Dette innebærer at de fleste erstatningene utbetales på bakgrunn av Fylkesmannens skjønn og vurderinger.¹⁴³

I *Gaupas predasjon på sau – en kunnskapsoversikt* (2014) peker NINA på at det erstattes langt mer tapt sau til gaupe enn det NINAs beregningsmodeller basert på gaupens drapstakt kan forklare. Når det gjelder tamrein, framgår det av *Gaupe og jerv i reinbeiteland* (2015) at erstatningsutbetalingene var nær NINAs estimer i de fleste fylkene med tamreindrift. Unntaket er Finnmark, hvor utbetalingene lå mellom to og fire ganger over NINAs estimerte tap av rein til gaupe og jerv.

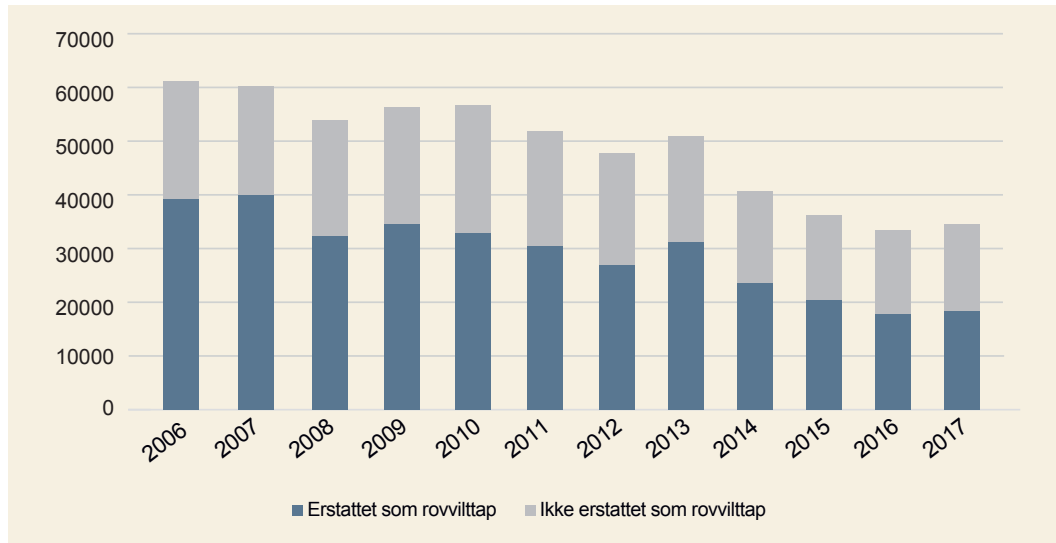
I rapporten *Predasjon av tamrein fra gaupe og jerv. Et dataunderlag for beregning av tap av tamrein til gaupe og jerv* (2016) presenterer NINA tilgjengelig kunnskap om gaupen og jervens drapstakt på rein, hvilket habitat jerv og gaupe bruker, og hvor i landskapet drept rein er lokalisert. Miljødirektoratet peker i intervju på at denne rapporten kan benyttes som et objektivt vurderingskriterium i behandlingen av erstatningssaker, og direktoratet opplyser at fylkesmennene har fått instruks om å bruke disse kriteriene når de behandler søknader om tapserstatning for tamrein.

5.4.2 Erstatning for sau som er tapt til rovvilt

Tall fra Miljødirektoratet viser at i perioden 2006–2017 har stadig færre sau og lam blitt omsøkt og erstattet som tapt til rovvilt, jf. figur 14. I 2006 ble rundt 39 200 sau og lam erstattet som tapt til rovvilt, mot omkring 18 400 sau og lam i 2017. I 2006 utgjorde dette 68,3 millioner kroner i erstatning for tapt sau til rovvilt, mot 46,8 millioner kroner i 2017.

¹⁴³) Retningslinjer til forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt § 7, intervju med Miljødirektoratet og NINA.

Figur 14 Antall sau omsøkt og erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2006–2017, hele landet



Kilde: Miljødirektoratet

Det har også vært en nedgang i hvor stor andel av de omsøkte tapene av sau og lam til rovvilt som erstattes som rovvilttap. I 2006 ble 64 prosent av det omsøkte tapet erstattet som rovvilttap, mot 53 prosent i 2017. Tapte lam utgjør i gjennomsnitt omtrent 80 prosent av de erstattede rovvilttapene av sau og lam i perioden 2006–2017.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 at nedgangen i antall erstattede tap av sau og lam på grunn av rovviltangrep fra 2006 til 2017 er positiv utvikling. Utfordringen er ifølge departementet at det fortsatt er kronisk høye tap på grunn av rovvilt i noen områder, og katastrofetap på grunn av ulv og bjørn i beiteområder. Tradisjonell beitebruk med frittgående dyr i utmark er også i stor grad avvirket i utsatte områder blant annet i Hedmark og Trøndelag og kan forklare en del av nedgangen, påpeker departementet.

I hele perioden 2006 til 2017 ble det innsendt totalt 24 215 søknader om erstatning for tap av sau til rovvilt av 6166 unike søkere.¹⁴⁴ Som det framgår av tabell 12 har omtrent halvparten av søkerne søkt om tapserstatning kun én eller to ganger i løpet av perioden 2006 til 2017. Samtidig har 14 prosent av søkerne søkt om erstatning mellom 9 og 12 ganger, og av disse er det 263 unike søkere som har søkt om erstatning hvert år i perioden (det vil si 12 ganger i årene 2006 til 2017). Det framgår av tallene at for perioden 2006–2017 har denne gruppen søkere fått erstattet i gjennomsnitt 5 prosentpoeng mer av sine omsøkte tap enn øvrige søkere.

144) Merk at antall unike søkere ikke tar høyde for bruksoverdragelser, generasjonsskifter, og at foretak starter opp eller slutter med sau.

Tabell 12 Oversikt over antall ganger søkerne har søkt om erstatning av sau/lam grunnet rovvilt

	Antall søkere	Andel søkere
Søkt 1 gang	2054	33 %
Søkt 2 ganger	983	16 %
Søkt 3 ganger	609	10 %
Søkt 4 ganger	501	8 %
Søkt 5–8 ganger	1183	19 %
Søkt 9–12 ganger	836	14 %

Kilde: Miljødirektoratet

Selv om antall søknader om erstatning grunnet rovvilt ikke er et mål på faktisk tap av beitedyr til rovvilt, kan den relativt høye andelen sauebønder som har søkt om rovvilterstatning 9 til 12 ganger i løpet av en periode på 12 år, indikere at noen sauebønder opplever en vedvarende rovviltbelastning over tid.

Tall fra Miljødirektoratet viser at av det totale erstattede tapet av sau og lam i perioden 2006–2017, ble omkring 30 prosent erstattet i region 6 Midt-Norge. Tilsvarende tall er rundt 20 prosent i region 5 Hedmark, og rundt 15 prosent for henholdsvis region 3 Oppland og region 7 Nordland. Erstattede sau og lam til rovvilt i disse fire regionene utgjorde med andre ord tre fjerdedeler av totaltallet for perioden. Erstattede tap i region 1 Vest-Norge og region 4 Oslo/Akershus/Østfold, utgjorde i samme periode en svært liten del av det totale tapet (til sammen 4 prosent). Som tidligere omtalt er region 1 Vest-Norge utelukkende beiteprioritert område, mens sau i region 4 Oslo/Akershus/Østfold primært beiter på innmark. Erstattede tap i både region 2 Sør-Norge og region 8 Troms/Finnmark utgjorde hver rundt 10 prosent. Det samme bildet tegner seg i fordelingen av omsøkte tap mellom regionene, for samme tidsperiode.

I 2016 og i 2017 gikk i overkant av 100 000 sau og lam tapt per år på utmarksbeite i Norge, uavhengig av tapsårsak. På landsbasis ble rundt 17 prosent av det totale tapet av sau og lam på utmarksbeite erstattet som tapt til rovvilt. Landbruks- og matdepartementet understreker imidlertid i intervju at bildet som er skapt av at rovvilttap utgjør en liten andel av det totale tapet av beitedyr på utmark, må nyanseres. I rovviltbelastede områder vil beitedyr tapt til rovvilt utgjøre en betydelig høyere andel av totaltapet enn hva gjennomsnittet for landet som helhet viser. Rovvilttap utgjør i slike områder ofte en større tapsårsak enn alle andre enkeltstående tapsårsaker til sammen, ifølge Landbruks- og matdepartementet. Tall fra Organisert beitebruk, Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet bekrefter at det er store regionale forskjeller når det gjelder hvor stor andel av totaltapet som blir erstattet grunnet rovvilt.¹⁴⁵ I region 1 Vest-Norge, som ikke har mål om ynglende rovvilt, og hvor den naturlige forekomsten av rovvilt er lav, er det en svært liten andel av det totale tapet som erstattes som tapt til rovvilt. I region 3 Oppland, region 5 Hedmark og region 6 Midt-Norge ligger imidlertid andelen rovvilterstattede sau og lam av det totale tapet vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet. De siste to årene er rundt 40 prosent av alle tap av sau og lam i region 5 Hedmark erstattet som rovvilttap, og i region 3 Oppland og region 6 Midt-Norge ligger andelen rett i underkant av 30 prosent.

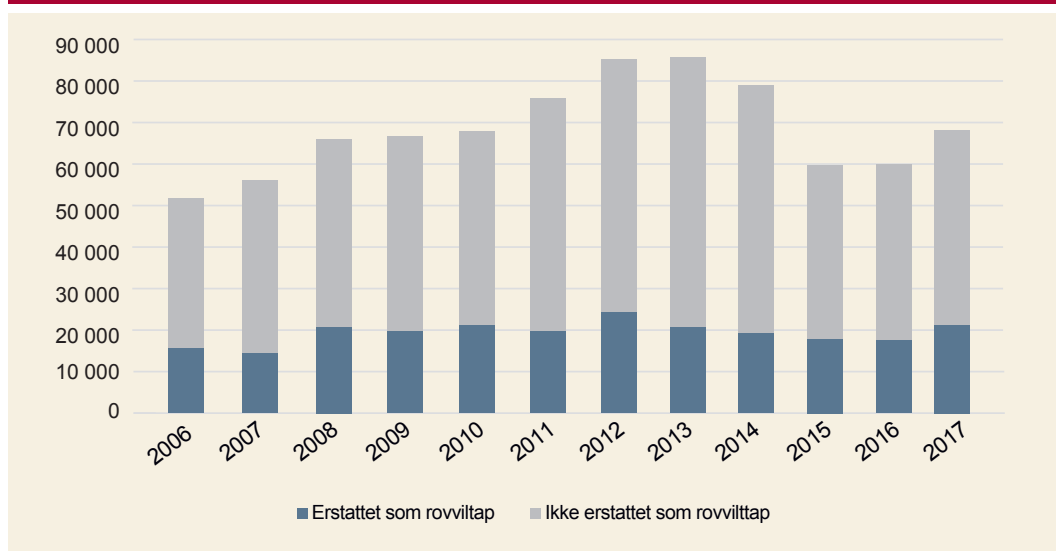
¹⁴⁵) Tapstall foreligger kun for Organisert beitebruk. Beregningen av andel erstattede sau og lam av alle tapte sau og lam er derfor gjort på bakgrunn av et estimert totaltap, jf. punkt 2.1.2.

Verken revisjonen eller forvaltningen har gjort en analyse av hvor stor andel av søknadene som knytter seg til tap i rovviltprioriterte vs. beiteprioriterte områder. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 16. april 2019 at en slik analyse ville være av stor interesse. Departementet peker på at dette vil være viktig med tanke på videre oppfølging av virkemidlene innen rovviltforvaltningen.

5.4.3 Rein erstattet som tapt til rovvilt

Tall fra Miljødirektoratet viser at rundt 15 500 rein ble erstattet som tapt til rovvilt i 2006, mot omkring 21 200 rein i 2017. I 2006 utgjorde dette 39,7 millioner kroner i erstatning for tapt rein til rovvilt, mot 89 millioner kroner i 2017. Det fastsettes årlige satser for erstatning av kalv, simle og kjørrerein. Dette medfører at den samlede årlige erstatningen varierer over tid og med hvilke dyr som erstattes. Eksempelvis endret erstatningssatsen for én kalv i et bestemt reinbeitedistrikt seg fra 954 kroner i reindriftsåret 2006/2007 til 2150 kroner i reindriftsåret 2017/2018.¹⁴⁶

Figur 15 Antall rein omsøkt og erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2006–2017 (søknadsår), hele landet



Kilde: Miljødirektoratet, Rovbase

Som det går fram av figur 15, har antall erstattede rein som tapt til rovvilt variert i perioden 2006–2017, med høyest antall rein som ble erstattet i 2012 (rundt 24 200 rein) og lavest i 2007 (rundt 14 400 rein). Fra 2006 til 2013 var det en vesentlig økning i antall rein som ble søkt erstattet som rovvilttap. Etter toppåret i 2013, hvor det ble det søkt om erstatning for omtrent 85 600 rein, har det vært en nedgang i antall omsøkte rein tapt til rovvilt, og omsøkte tap av rein til rovvilt var i 2016 tilbake på 2007-nivå. Som figuren viser, økte både antallet omsøkte og erstattede rein i 2017.

I perioden 2006 til 2017 har i gjennomsnitt 28 prosent av rein omsøkt som tapt til rovvilt blitt erstattet. Andelen innvilgede erstatningssøknader var høyest i 2008 (32 prosent), og lavest i 2013 og 2014 (24 prosent). I 2016 og 2017 ble henholdsvis 29 prosent og 31 prosent av det totale tapet av rein erstattet grunnet rovvilt. Fra 2008 til 2017 ble i gjennomsnitt rundt 20 000 rein erstattet som tapt til rovvilt. 20 000 erstattede rein tilsvarer det gjennomsnittlige antallet sau og lam erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2014–2017. Dette til tross for at det totale antallet rein utgjør omtrent 10 prosent av det

¹⁴⁶) Forskrift om grunnsatser for tap av tamrein drept eller skadet av rovvilt for reindriftsårene 2006/2007 og forskrift om grunnsatser for tap av tamrein drept eller skadet av rovvilt for reindriftsårene 2016/2017. Eksempelen er hentet fra Østre Sør-Varanger reinbeitedistrikt.

totale antallet sau og lam på utmarksbeite. Tapte kalver utgjør i gjennomsnitt omtrent 70 prosent av de erstattede rovvilttapene av rein i perioden 2006–2017. I 2017 ble omtrent 30 prosent av det totale tapet av rein erstattet som rovvilttap.

Vest-Finnmark og Øst-Finnmark er de reinbeitedistriktene som har både høyest antall rein og høyest antall erstattede tap, men andelen erstattede rein i forhold til omsøkte rovvilttap er likevel lavest i disse to reinbeitedistriktene. I Øst-Finnmark ble i gjennomsnitt 28 prosent av de omsøkte rovvilttapene erstattet i perioden 2006 til 2016, mens det i Vest-Finnmark ble erstattet i gjennomsnitt 16 prosent av omsøkte tap. I de andre reinbeitedistriktene er tilsvarende andel mellom 40 og 53 prosent. I tamreinlagene har i gjennomsnitt 26 prosent av de omsøkte rovvilttapene blitt erstattet i samme periode.

I intervju peker Sametinget og Nordland Reindriftssamers Fylkeslag på at det er vanskelig å gjenfinne tapte rein ettersom reinen beiter over store områder i uoversiktlig terreng. Sametinget opplyser i intervju at Statens naturoppsyn drar ut for å dokumentere tapte rein i Troms, men ikke i Finnmark. Dette innebærer at reieiere selv må bringe kadaver som er antatt tapt til rovvilt, til Statens naturoppsyn for å få tapet dokumentert. Dette bekreftes i intervju med én av rovviltneemndene og Nordland Reindriftssamers Fylkeslag. Ifølge Nordland Reindriftssamers Fylkeslag varierer det også mellom kommuner om rovviltkontaktene i Statens naturoppsyn drar ut for å dokumentere døde rein som er antatt tapt til rovvilt. I tilfeller hvor Statens naturoppsyn ikke drar ut, må reieieren melde inn tap ved å sende inn bilde av kadaveret og få godkjenning over telefon.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 at miljøvernmyndigheten i enkelte reinbeitedistrikt over flere år har erstattet opp mot halvparten av kalveproduksjonen som tap til rovvilt. Selv om tapet erstattes, vil tapene gi negative konsekvenser for den enkelte siidaandel og reindriftsfamilie. Først og fremst fordi endret aldersstruktur i simleflokken vil kunne gi lavere kalvetilgang påfølgende år med påfølgende tapte produksjonsinntekter. I tillegg viser departementet til at tapene også medfører en betydelig psykisk belastning for de familiene som blir berørt. Landbruks- og matdepartementet viser videre i brevet til statens forpliktelser overfor samene som urfolk. Det er både snakk om materielle forpliktelser til å sikre blant annet naturgrunnet for den samiske reindriften, og prosessuelle forpliktelser som gjelder konsultasjoner og deltakelse i beslutningen som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Med bakgrunn i de betydelige tapene til rovvilt over år som enkelte reinbeitedistrikt opplever, kan det reises spørsmål om man overfor disse reinbeitedistriktene ivaretar gitte nasjonale og internasjonale forpliktelser.

Dagens erstatningsordning for tamrein er fra 2001, og Klima- og miljødepartementet har i mange år arbeidet for å få til endringer i ordningen. Allerede i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* pekte Klima- og miljødepartementet på behovet for en bedre erstatningsordning for tamrein. Stortinget ba i sin behandling av meldingen om at erstatningsordningene for tapte beitedyr skulle innrettes slik at en betydelig del av erstatningene gis som forhåndsutbetaling, som incentiv til å sette i verk forebyggende tiltak.¹⁴⁷ Stortinget understrekte at det fremdeles skulle gis skjønnsmessig erstatning for udokumenterte tap, fordi mye tap er vanskelig å dokumentere på tross av at forebyggende tiltak er satt i verk. Regjeringen ble bedt om å komme tilbake med endringer og utviding av ordningen senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2006.

147) Innst. S. nr. 174 (2003–2004) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur*, Stortingsvedtak nr. 339.

Som en oppfølging av Stortingets vedtak ble ny forskrift om rovvilterstatning for husdyr og tamrein sendt på høring i 2005. I St.prp. nr. 1 (2005–2006) opplyste Klima- og miljødepartementet at ny erstatningsordning for rovviltskader skulle gjelde fra beitesesongen 2006. Ny erstatningsordning for husdyr og tamrein ble imidlertid ikke innført.

I 2010 satte Klima- og miljødepartementet ned et ekspertutvalg for å utrede erstatningsordningen for både husdyr og tamrein.¹⁴⁸ Departementet informerte i St.prp. nr. 1 (2012–2013) om at forslag til nye erstatningsordninger hadde vært på høring, og at det var ventet at nye ordninger kunne innføres i 2013. Ny erstatningsordning for husdyr ble innført i 2014, men det kom ikke en ny erstatningsordning for tamrein.

I 2016 ble enda et nytt forslag til erstatningsordning for tamrein sendt på høring.¹⁴⁹ Miljødirektoratet pekte på at den nye ordningen ville gi større insentiv til å forebygge tap, og kompensasjonsutbetalingen skulle beregnes ut fra rovviltforekomst, risiko for tap og hvilke forebyggende tiltak som var satt i gang. Forslaget til ny forskrift møtte stor motstand hos reieneierne da den ble sendt på høring. I brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 peker Landbruks- og matdepartementet på at innvendingene mot den nye erstatningsforskriften for tamrein dreide seg om mangelfulle kunnskaper om rovdyrbestand og tapsrisiko, og da særlig med hensyn til kongeørn. Departementet peker videre på at det var rettet kritikk mot forvaltningsmessige utfordringer med hensyn til fordeling av utmålte tap og erstatning på distrikts-/siida-/siidaandelsnivå.

Klima- og miljødepartementet har derfor foreløpig stilt arbeidet med forskriften i bero og utsatt forskriften for å hente inn oppdatert kunnskap, blant annet erfaringsbasert kunnskap fra reindriftsnæringen.¹⁵⁰ Klima- og miljødepartementet bekrefter i brev til Riksrevisjonen 15. januar 2019 at arbeidet med å etablere en ny erstatningsordning for tamrein er utsatt på ubestemt tid. Det arbeides imidlertid videre med innhenting av mer kunnskap om rovvilt, blant annet gjennom forskning på kongeørn. Videre har Miljødirektoratet fått i oppdrag å følge opp dialogen med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund om ytterligere innhenting av erfaringsbasert kunnskap.

148) St.prp. nr. 1 (2011–2012) for Klima- og miljødepartementet.

149) <http://www.miljodirektoratet.no/no/Horinger/Regelverk/Foreslar-ny-forskrift-om-erstatning-for-tap-og-folgekostnader-nar-tamrein-blir-drept-eller-skadet-av-rovvilt-20159635/>

150) Brev fra Klima- og miljødepartementet til Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund, 17. august 2017.

6 Kunnskapsgrunnlaget i rovviltforvaltningen

6.1 Kunnskapsgrunnlaget for de nasjonale bestandsmålene

Kunnskapsgrunnlaget har økt betydelig siden den første stortingsmeldingen om de fire store rovdyrene, St.meld. nr. 27 (1991–1992) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe*. St.meld. nr. 35 (1996–1997) *Om rovviltforvaltning* ble dermed utarbeidet på grunnlag av et større kunnskapsgrunnlag og bedre overvåkingsmetoder. De eksakte bestandsmålene for rovviltartene ble første gang formulert i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*. Koblingen mellom begrepet levedyktighet og de vedtatte bestandsmålene er ifølge intervju med NINA uklar. Målene ble ikke utledet direkte på bakgrunn av de faglige rapportene som lå til grunn for stortingsmeldingen, jf. intervju med Miljødirektoratet.

I forkant av framleggelsen av stortingsmeldingen ble det foretatt en gjennomgang av oppdatert kunnskap som skulle danne beslutningsgrunnlaget for blant annet fastsetting av bestandsmål. Klima- og miljødepartementet viser i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at levedyktigheten for brunbjørn allerede var blitt vurdert i en rapport fra NINA fra 1997.¹⁵¹ NINA publiserte også en mindre analyse om jerv i 2003.¹⁵² Ifølge Klima- og miljødepartementet ble det ikke vurdert som hensiktsmessig å utarbeide analyser for gaupe, fordi arten er ordinært jaktbar og levedyktig under de forutsetningene som Stortinget hadde lagt til grunn i behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–1997), jf. Innst. S. nr. 301 (1996–1997).

NINA påpeker i intervju at flere av de tidlige analysene ble gjennomført da kunnskapen om rovvilt var begrenset. Forskningsinstituttet viser for eksempel til at analysen av skandinavisk brunbjørn fra 1997 forutsatte at alle bjørnene var i ett område. Ifølge intervju med Miljødirektoratet var ingen av rapportene som ble gjennomgått, levedyktighetsanalyser, men enkelte av dem omtaler forhold som kan relateres til levedyktighet. Miljødirektoratet har ikke sett det som nødvendig å gjennomføre levedyktighetsanalyser av de norske rovdyrene i etterkant, i og med at bestandsmålene allerede er bestemt.

Klima- og miljødepartementet foreslo i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* et minimumstall for årlige ynglinger av hver art, men stortingsvedtaket omtalte ikke bestandsmålene som minimumstall. Ifølge rovviltforliket i 2011 skal antall ynglinger holdes så nær bestandsmålene som mulig.¹⁵³ Dette ble også presisert i et notat fra Miljøverndepartementet datert 8. april 2011. Ifølge intervju med NINA gjør rovdyrenes biologi det tilnærmet umulig alltid å ligge rett på bestandsmålet.

For to av artene har bestandsmålene blitt endret etter at Stortinget vedtok dem i 2004: brunbjørn og ulv. Bestandsmålet for brunbjørn ble endret i 2011, da Stortinget vedtok å redusere det fra 15 til 13 årlige ynglinger som følge av behandlingen av representantforslag 163 S (2010–2011). Ifølge intervju med Klima- og miljødepartementet lå det ikke en egen faglig utredning til grunn for endringen i bestandsmålet, men departementet hentet inn en rapport fra det skandinaviske

151) NINA (1997) *Levedyktighetsanalyser av skandinavisk brunbjørn*.

152) NINA (2003) *Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Levedyktighetsanalyser av skandinavisk jerv*. Formålet med studien var å benytte et matematisk analyse-apparat presentert i Lande et al. (2003) til å vurdere hvordan ulike forvaltningsstrategier vil påvirke den framtidige bestandsutviklingen og dermed levedyktigheten til bestanden. Et viktig moment i analysen var blant annet å avdekke faktorene som har størst betydning for estimatene av jervens levedyktighet.

153) Stortingsvedtak 687.

bjørneprosjektet om bjørnens status og økologi i Skandinavia som ble sendt til Stortinget i forkant av vedtaket.

Stortinget endret bestandsmålet for ulv i 2016 under behandlingen av Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*. Miljødirektoratet opplyser i intervju at målet ikke ble endret fra 3 til 4–6 ynglinger på bakgrunn av en egen levedyktighetsanalyse av den norske ulvebestanden. Bakgrunnen for endringen er en oppsummering av foreliggende rapporter og en føring om at grenseflokker skal inngå i det norske målet. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at utredninger gjennomført av svenske fagmiljøer utgjør et tilstrekkelig faggrunnlag siden den norske ulvebestanden forvaltes som en delbestand av den sørskandinaviske ulvebestanden.

Det er ikke tidligere gjennomført en selvstendig utredning av hva som kan definere en levedyktig ulvebestand i Norge. Miljødirektoratet opplyser i intervju at det har fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å gjøre en faglig gjennomgang av den norske delbestanden av ulv på bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget, jf. Innst. 257 L (2016–2017). Gjennomgangen vil ifølge direktoratet kunne si noe om den norske ulvens levedyktighet. Oppdragets leveringsfrist er 1. desember 2019.¹⁵⁴

En gjennomgang av Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjoner for årene 2012–2019 viser at det med unntak av ulv ikke er framlagt systematisk kunnskap for Stortinget om rovviltbestandenes levedyktighet eller vurderinger av bestandsmålene basert på slik kunnskap.

Sametinget peker i intervju på at de ikke ble konsultert¹⁵⁵ om bestandsmålene for de fire rovviltartene da disse ble vedtatt av Stortinget i 2004. Dette kan ha sammenheng med at konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget først ble inngått i 2005. De ble heller ikke konsultert i 2011 om endringer i bestandsmålet for bjørn. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at det ikke ble gjennomført konsultasjoner i 2011 fordi endringen var et resultat av et representantforslag og vedtak i Stortinget, uten at departementet på forhånd hadde utredet eller lagt fram forslag om endring.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at det ble gjennomført omfattende konsultasjoner med Sametinget i forbindelse med arbeidet med etableringen av naturmangfoldloven i 2009. Dette er beskrevet i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, kap. 2.7.

Det ble ikke oppnådd enighet mellom Klima- og miljødepartementet og Sametinget om forholdet til folkeretten. I proposisjonen står blant annet følgende: *“Departementet viser til at naturmangfoldloven er utformet slik at den ikke kommer i strid med folkerettslige forpliktelser. Dette gjelder både i forhold til forpliktelser knyttet til naturens mangfold og i forhold til urfolk og minoriteter.”* Dette hadde ikke Stortinget merknader til i sin behandling av loven våren 2009, jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009).

154) Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, 16. april 2019.

155) Sametinget har fra 2005 hatt rett til å bli konsultert i saker som kan påvirke samene direkte. Dette er nedfelt i avtalen mellom regjeringen og Sametinget fra 2005 om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (konsultasjonsavtalen). Avtalen slår fast at statlige myndigheter skal informere Sametinget om aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om hvilke samiske interesser og forhold som kan bli berørt. <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Konsultasjonsavtalen> [Hentedato 25. april 2019].

6.2 Kunnskapen om bestandene og miljøforvaltningens oppfølging av faglige anbefalinger

Ifølge NINA (2015) finnes det en god generell oversikt over de fleste grunnleggende demografiske parameterne for bjørn, gaupe, jerv og ulv. Det inkluderer estimater på overlevelsesheter, en god forståelse av dødelighetsårsaker, estimering av kullstørrelse og reproduksjonsrater. Demografiske parameter er imidlertid ferskvare og kan endre seg med endringer i miljøet og forvaltningsmessige forhold.¹⁵⁶ I Norge er det gjennomført få levedyktighetsanalyser, men svenske forskere har gjennomført flere levedyktighetsanalyser av de skandinaviske bestandene.

Kunnskap om de enkelte bestandenes levedyktighet er viktig for myndighetene som skal forvalte bestandene. Dette gjelder spesielt for arter som skal beskyttes. Den vurderte levedyktigheten gir et kvantitativt mål som kan brukes for å gjøre risikovurderinger og sårbarhetsanalyser. Det er likevel slik at vurderinger om levedyktighet ofte gir svært usikre scenarier.¹⁵⁷

Både NINA og Miljødirektoratet peker i intervju på at levedyktigheten for de norske delbestandene av bjørn, gaupe, jerv og ulv må vurderes i et skandinavisk perspektiv, ettersom de er en del av felles skandinaviske bestander.

NINA publiserte *Evaluerings av regional rovviltforvaltning* i 2016. Samme år skrev Miljødirektoratet brev til Klima- og miljødepartementet med sine anbefalinger til rapporten. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 15. januar 2019 at departementets gjennomgang av evalueringen er i slutfasen, og at forslag til endringer i rovviltforvaltningen skal sendes på høring i 2019. Konklusjonene fra NINAs evaluering av den regionale rovviltforvaltningen er ikke rapportert til Stortinget.

6.2.1 Brunbjørn

Naturvårdsverket i Sverige utførte en levedyktighetsanalyse av den skandinaviske brunbjørnbestanden i 2013. Analysen konkluderte blant annet med at det kreves en stor bestand for å sikre levedyktigheten på lang sikt. I 2016 ble levedyktigheten til den norske delbestanden også omtalt i evalueringen fra NINA. Den peker blant annet på at den skjeve fordelingen mellom hanner og binner i Norge gjør at bjørnebestanden må økes dersom bestandsmålet på én til tre årlige ynglinger per bjørnesone skal kunne nås.¹⁵⁸ NINA viser også til at dersom bestandsmålet for brunbjørnen var innenfor ett område, kunne det hatt en rimelig grad av demografisk levedyktighet. Fordelingen av bestandsmålet på fem avgrensede områder i fire ulike forvaltningsregioner gir lavere levedyktighet.

156) NINA (2015) *Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov for forvaltning av rovvilt i Norge*.

157) Hjemmesiden til Det Skandinaviske Bjørneprosjektet: <http://bearproject.info/old/nn/content/management> [Hentdato 17. september 2018].

158) NINA (2016) *Evaluerings av regional rovviltforvaltning*.



Binne med unger i Pasvik. Foto: Viltkamera/SNO

NINA konkluderer i sin evaluering (2016) med at fordelingen av de regionale bestandsmålene for bjørn er logiske, og anbefaler bare små justeringer som kan øke sannsynligheten for måloppnåelsen.

Etter å ha gjennomgått NINAs *Evaluering av regional rovviltforvaltning* (2016) anbefalte direktoratet at det gjennomføres en grundigere gjennomgang av forvaltningsområdene for bjørn på bakgrunn av utfordringer med måloppnåelse, endringer i bjørnebestanden og ny tilgjengelig kunnskap om forutsetninger som kan påvirke måloppnåelsen.¹⁵⁹ Revisjonen har spurt Klima- og miljødepartementet om hva som er departementets vurdering og eventuelle oppfølging av Miljødirektoratets anbefalinger. Departementet opplyser at det er i ferd med å vurdere tiltak særlig for å verne hunnbjørner som er den kritiske faktoren for videre vekst mot bestandsmålet. Videre inngår direktoratets anbefaling om soneinndeling for bjørn i vurderingene som departementet gjør i sin oppfølging av evalueringen, jf. brev fra departementet til Riksrevisjonen av 15. januar 2019.

6.2.2 Gaupe

Det svenske Naturvårdsverket analyserte levedyktigheten til den skandinaviske gaupebestanden i 2013,¹⁶⁰ og i 2016 ble levedyktigheten til den norske delbestanden omtalt i evalueringen fra NINA. Dersom forvaltningen ønsker å lette trykket på tamreinområder, kan bestandsmålene økes i Sør-Norge og tilsvarende reduseres i Nord-Norge.¹⁶¹ Gaupene i Nord-Troms og Finnmark lever isolert og er derfor av liten betydning for gaupebestanden sørover i Skandinavia, ifølge intervju med NINA.

¹⁵⁹) Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet, 12. oktober 2016.

¹⁶⁰) Naturvårdsverket (2013) *Population viability analyses of the Scandinavian populations of bear, lynx and wolverine*.

¹⁶¹) NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*.

Etter sin gjennomgang av NINAs *Evaluering av regional rovviltforvaltning* (2016) anbefalte Miljødirektoratet å fjerne soneinndelingen for gaupe i alle regioner med mål om yngling av gaupe. Det vil i større grad ta hensyn til de kravene gaupen har til leveområder, i tillegg til at utbredelsen av gaupe i stor grad kan styres gjennom jakt. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 15. januar 2019 at direktoratets anbefaling inngår i vurderingen som departementet gjør i sin oppfølging av evalueringen. Departementet påpeker samtidig at Stortinget har lagt til grunn at soneinndelingen skal forvaltes tydelig for rovviltbestandene.

Når det gjelder Finnmark, opplyser departementet i intervju at ny kunnskap om gaupens leveområder og arealbruk viser at det er svært arealkrevende å fylle bestandsmålet der. Hele det nasjonale bestandsmålet for ynglende gaupe kan ifølge departementet oppnås innenfor et langt mindre område lenger sør på grunn av stor tilgang på byttedyr.

6.2.3 Jerv

I forkant av St.meld. nr 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* utredet NINA hvordan ulike forvaltningsstrategier vil påvirke levedyktigheten til skandinavisk jerv.¹⁶² Analysen ga litt forskjellige resultater for de ulike delbestandene av den skandinaviske jervpopulasjonen og viste at den sørnorske jervebestanden var sårbar, mens den nordnorske bestanden ble vurdert som direkte truet.¹⁶³ Det svenske Naturvårdsverket analyserte levedyktigheten til den skandinaviske jervebestanden i 2013. Sårbarheten til bestandene ble vurdert med bakgrunn i ulike modeller, hvorav noen inkluderer at katastrofer inntreffer.¹⁶⁴

Den norske jervebestanden anses som levedyktig isolert sett, og kombinert med den svenske bestanden er den demografiske levedyktigheten sikret, jf. *Evaluering av regional rovviltforvaltning* (2016) av NINA. En rapport om forvaltningen av jerv i Sør-Norge fra 2016 viser at det har vært tilstrekkelig genflyt mellom områder øst og vest for Østerdalen til at innavl er unngått i den sørvestlige delbestanden av jerv, men at det har vært og fortsatt er relativt begrenset utveksling av individer over dalføret.¹⁶⁵

Ifølge NINA bør jervesonene sør og sørvest i region 3 Oppland, region 5 Hedmark og region 6 Midt-Norge i større grad koordineres til en felles sone. Inkludering av områder både øst og vest for Østerdalen i en slik sone vil øke levedyktigheten i bestanden på grunn av tilknytning til en større sammenhengende bestand i sentrale og nordlige Skandinavia, og sikre et større genetisk mangfold.

Nærmere om arbeidet med å samordne jerveforvaltningen

Klima- og miljødepartementet har også før NINA gjennomførte sin evaluering, vært opptatt av å samordne regionenes forvaltning av jerv. I 2014 fikk rovviltnemnden i region 3 Oppland i oppdrag av departementet å starte arbeidet med å samordne forvaltningen av jerven i Sør-Norge. Departementet ønsket økt kunnskap om situasjonen for den sørvestlige delbestanden av jerv og en nærmere vurdering og anbefaling av mulige tiltak for å sikre en langsiktig bevaring av delbestanden. Et mål med arbeidet var å sikre en samordnet og forutsigbar forvaltning som både bevarer jerven og ivaretar hensynet til beiteinteressene.¹⁶⁶

162) NINA (2003) *Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Levedyktighetsanalyser av skandinavisk jerv.*

163) Sårbar i henhold til Verdens naturvernunions kriterier (2001) betyr at bestanden har ti prosent sjanse for å dø ut innen 100 år. Direkte truet betyr at bestanden har 20 prosent sjanse for å utdø innen 20 år eller ti generasjoner.

164) Naturvårdsverket (2013) *Population viability analyses of the Scandinavian populations of bear, lynx and wolverine.*

165) NINA (2016) *Samordning av forvaltning av jerv i Sør-Norge – en kunnskapsoversikt.* Kommende avsnitt er basert på samme kilde.

166) Brev fra Klima- og miljødepartementet til rovviltnemndene, 21. mai 2014 og brev fra Klima- og miljødepartementet til rovviltnemnden i region 3 Oppland, 28. januar 2015.



Jervetispe og unge. Foto: Carl Norberg/SNO

I 2016 anbefalte Miljødirektoratet at det opprettes mer formelle rutiner for en bedre forvaltning av jerv mellom region 3 Oppland, region 5 Hedmark og region 6 Midt-Norge.¹⁶⁷ Miljødirektoratet opplyser i intervju at det ikke har vært mye utvikling i arbeidet med å samordne jerveforvaltningen siden oppdraget ble gitt.

Rovviltnemnden i region 3 Oppland opplyste i intervju i oktober 2017 at oppdraget med å samordne forvaltningen av jerven i Sør-Norge ble noe forsinket, som følge av at nemndene i region 3 Oppland og region 5 Hedmark la ned sine verv fra januar til mai i 2017. Rovviltnemnden i region 3 Oppland opplyste videre at den oppfatter det som mindre viktig å justere jervesonene etter at rapporten *Samordning av forvaltning av jerv i Sør-Norge – en kunnskapsoversikt* (2016) viste at innavl er unngått i den sørvestnorske bestanden. Denne rapporten, og rapporten *Utvikling av planleggingsverktøy for en arealdifferensiert jerveforvaltning i Sør-Norge* (2018), ble utarbeidet av NINA i forbindelse med samordningsoppdraget.

Rovviltnemnden i region 3 Oppland rapporterte på vegne av de øvrige nemndene om oppdraget til Klima- og miljødepartementet i brev av 11. oktober 2018. Nemndene påpeker at til tross for at grensene for dagens sone trolig ikke er optimal, foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende hensyn som tilsier at grensene justeres i denne omgang. Nemndene er enige om å avholde to dialogmøter i året og å oversende nye forvaltningsplaner til hverandre til orientering, før vedtak. Med dette mener rovviltnemndene at samordningsoppdraget er gjennomført.¹⁶⁸

Ifølge Miljødirektoratets uttalelse til ny forvaltningsplan i region 6 Midt-Norge samsvarer ikke de foreslåtte endringene til forvaltningsområder for jerv med formålet for oppdraget, som er å samordne forvaltningen av jerv i Sør-Norge.¹⁶⁹

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 15. januar 2019 at det vurderer behovet for eventuell videre oppfølging av nemndene. Dette ses også i

¹⁶⁷) Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet, 12. oktober 2016.

¹⁶⁸) Brev fra rovviltnemnden i region 3 Oppland til Klima- og miljødepartementet, 11. oktober 2018.

¹⁶⁹) Brev fra Miljødirektoratet til rovviltnemnden i region 6 Midt-Norge, 29. januar 2018.

sammenheng med departementets pågående gjennomgang av den regionale forvaltningsmodellen i etterkant av evalueringen fra 2016. Departementet opplyser at det planlegger å sende forslag til endringer på høring i 2019.

6.2.4 Ulv

Den svenske ulveforvaltningen påvirker i stor grad situasjonen på norsk side av grensen, jf. Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*. Klima- og miljødepartementet har i en rapport fra 2014 vist til det skandinaviske ulveforskningsprosjektet SKANDULV som en del av kunnskapsgrunnlaget også for norsk forvaltning.¹⁷⁰

Stortinget ba i 2016 om en uavhengig utredning av den genetiske opprinnelsen til ulvestammen i Norge.¹⁷¹ Første del av utredningen forelå i september 2017 og var en evaluering av eksisterende forskning om ulvens genetikk.¹⁷² Den konkluderte med at den nåværende skandinaviske ulvebestanden opprinnelig kommer fra Vest-Sibir og Finland. Andre del av oppdraget er en omfattende genetisk utredning med mål om å skaffe ny kunnskap om opprinnelsen til den skandinaviske ulvebestanden. Oppdraget ble i november 2018 tildelt Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Vitenskapsmuseet (NTNU), og prosjektets varighet er beregnet til tre år.¹⁷³

Klima- og miljødepartementet ba Miljødirektoratet i brev av 24. april 2018 om å avklare individenes genetiske status før fellingsforsøk for å unngå utilsiktet felling av genetisk viktige ulver – se også nærmere omtale i punkt 6.5. Direktoratet presiserte videre i brev til fylkesmennene av 21. mai 2018 at dersom genetisk status ikke har blitt avdekket i forkant av fellingsforsøk, må innsatsen for å avdekke genetisk status fortsette mens forsøkene pågår. Fellingstillatelsen kan også til enhver tid trekkes tilbake dersom DNA-analyser viser at det er et genetisk viktig ulveindivid.

Genetisk viktige ulver fra Finland og Russland dukker oftest opp om høsten. Det er en av årsakene til at lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen i mars 2019 ble endret fra 1. oktober til og med 31. mars til å være fra 1. desember til og med 31. mai. Ved å utsette starten for lisensfellingene reduseres risikoen for å felle genetisk viktig ulv.¹⁷⁴

6.3 Overvåkingen av rovviltbestandene

Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt ble etablert i 2000 og omfatter de fire store rovdyrene brunbjørn, gaupe, jerv og ulv, og kongeørn. Rovdata ble etablert i 2010 og er en uavhengig leverandør av overvåkingsdata for de fem rovviltartene. Rovdata har ansvaret for det faglige innholdet, formidling, drift og utvikling av overvåkingsprogrammet og er sekretariat for Fagrådet for det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt. Fagrådet skal fortløpende vurdere den best mulige overvåkingsmetodikken.¹⁷⁵

170) Klima- og miljødepartementet (2014) *Faggrunnlag om bestandsmål for ulv og ulvesone*.

171) Innst. 330 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone*, stortingsvedtak 773.

172) Allendorf, F.W., A. H. Freedman og R. K. Wayne (2017) *Panel review of genetic studies on the Scandinavian grey wolf*, <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2017/september-2017/forste-rapport-om-ulvegenetikk-er-klar/> [Hentedato 18. mars 2019].

173) <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2018/November-2018/Ulvebestandens-opprinnelse-skal-utredes-av-NTNU-Vitenskapsmuseet/> [Hentedato 14. februar 2019].

174) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-endrer-lisensfellingsperioden-for-ulv-utenfor-ulvesonen/id2632857/> [Hentedato 26. april 2019].

175) Prop. 1 S (2011–2012) for Miljøverndepartementet.

Det nasjonale overvåkingsprogrammet estimerer rovviltforekomst og ynglinger samlet for Norge og fordelt på nærmere bestemte regioner i samsvar med fastsatt metodikk.¹⁷⁶ Målet med programmet er å standardisere, systematisere og koordinere overvåkingsaktiviteten på landsbasis, og å sikre at det blir en nasjonal og enhetlig bearbeiding, sammenstilling og presentasjon av data. Datainnsamlingen i felt blir gjennomført av en rekke ulike aktører, hvor Statens naturoppsyn (SNO) er den største aktøren og utfører feltarbeid på alle artene.¹⁷⁷ SNO har også ansvaret for oppfølging og feltkontroll av tilfeldige rovviltmeldinger.¹⁷⁸

Klima- og miljødepartementet understreker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at både “sikker” og “antatt” yngling av jerv inngår som påvist yngling og medregnes i vurderingen av om bestandsmålet er nådd det enkelte år. Dette innebærer at ynglinger som ikke med sikkerhet er født, i noen tilfeller blir inkludert. Tilsvarende utslag kan skje for gaupe ved at én og samme familiegruppe benytter større områder og dermed blir definert som to ynglinger ut fra avstandskriteriene som ligger til grunn for å skille ynglinger fra hverandre. Også faktisk antall ynglinger av bjørn kan i et enkeltår være lavere enn hva modellen for estimering av antall ynglinger beregner som mest sannsynlig.

Dagens metoder for overvåking og kartlegging av de fire store rovdynere er i stor grad basert på sporing på snø. I tillegg blir DNA-analyser benyttet i betydelig grad. De ulike artene har ulik økologi, og metodene er derfor tilpasset den enkelte art. Felles for alle arter er at overvåkingsdata, i tillegg til snøsporing, hentes inn gjennom oppfølging og kvalitetssikring av tilfeldige innmeldinger av spor og synsobservasjoner, gjennom dokumentasjon av skader på husdyr og tamrein og gjennom undersøkelser av døde rovdynere.¹⁷⁹



Spor av binne med to unger. Foto: Tore Solstad/SNO

176) Forskrift om forvaltning av rovvilt, § 2 Definisjoner.

177) <https://www.rovdata.no/Portals/Rovdata/Dokumenter/Overvakingsprogram/Rovdata%20kontrakt%20overvaking%202017.pdf> [Hentdato 18. mars 2019].

178) <https://rovdata.no/Nasjonaltovervakingsprogram/Omovervakingsprogrammet.aspx> [Hentdato 18. mars 2019].

179) <https://rovdata.no/Nasjonaltovervakingsprogram/Omovervakingsprogrammet.aspx> [Hentdato 18. mars 2019].

Brunbjørnen er mer krevende å overvåke enn gaupe, jerv og ulv. Det skyldes blant annet at den ligger i hi om vinteren, og dermed er vanskelig å spore på snø.¹⁸⁰ Overvåkingen av bjørnebestanden skjer derfor gjennom modellering, hvor forskere beregner hvor mange ynglinger som sannsynligvis er født i Norge det enkelte år, med utgangspunkt i innsamlet DNA-materiale.¹⁸¹

Overvåkingen av kongeørn er organisert i både en intensiv og en ekstensiv overvåking. I den ekstensive overvåkingen blir nåværende og tidligere hekketerritorium over hele landet kartlagt, og dette gir viktig informasjon om endringer i bestandsstørrelse, geografisk utbredelse og arealbruk.¹⁸² Intensivovervåkingen av kongeørn ble en del av det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt i 2013 og gjennomføres i 12 utvalgte områder.¹⁸³

Norge og Sverige samarbeider om overvåkingen av de store rovviltartene. Siden 2014 har samarbeidet resultert i ny felles overvåkingsmetodikk, en felles database (Rovbase) for registrering av overvåkingsdata, og et felles rapporteringssystem (Skandobs) hvor allmennheten kan melde inn observasjoner. Målet er at overvåking, rapportering og presentasjon skal gjøres på samme måte i landene og dermed gi sammenlignbare resultater.¹⁸⁴ Observasjoner i Rovbase bygger i stor grad på opplysninger og tips fra lokale kilder og enkeltpersoner, men også organiserte registreringer og laboratorieanalyser.

Ifølge en rapport fra 2014 som sammenstiller kunnskapsgrunnlaget fra det skandinaviske ulveforskningsprosjektet SKANDULV for perioden 1998–2014, er det få forskningsprosjekt i Skandinavia som har så mange involverte personer som ulveforskningen. Det kan antas at den svenske og norske ulveovervåkingen gjennom årene har vært meget pålitelig og i overensstemmelse med de virkelige forholdene.¹⁸⁵ Enkelte individer er radiomerket.¹⁸⁶

Et av målene for de årlige registreringene av ulv er å påvise eventuelle innvandrere fra den finsk-russiske bestanden, i tillegg til å identifisere genetisk de revirmarkerende ulvene i familiegrupper og par. Denne informasjonen blir brukt til å oppdatere stamtreet til den skandinaviske ulvestammen og til å overvåke ulvestammens genetiske status.¹⁸⁷

Klima- og miljødepartementet peker i intervju på at rovvilt er det temaet innenfor naturforvaltningen hvor det er størst tilfang av kunnskap. Likevel har ulike interesser, som beitenæringene, jegere og rovviltmyndighetene, stadig et ønske om enda mer kunnskap. Departementet påpeker videre i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at kunnskapsoppbyggingen har vært langt mer omfattende og presis innenfor rovviltforvaltningen enn for noen annen sammenlignbar viltart.

De fire rovviltmyndighetene som er intervjuet, er alle opptatt av om metodikken er god nok, og om bestandstallene er korrekte. For eksempel viser en av myndighetene til at en økende ulvebestand gjør det vanskelig for forskerne å ha oversikt over alle individene. Den opplever den faktiske rovviltbelastningen som høyere enn de offisielle tallene og uttaler at den ikke stoler på miljømyndighetenes bestandstall. En annen myndighet peker

180) <http://rovdata.no/Brunbjørn/Overvåking.aspx> [Hentdato 18. mars 2019].

181) Bischof, R & Swenson, J. E. (2010) *Estimating the number of annual reproductions based on the number of female brown bears documented in Norway in 2008 and 2009*, Report 2010-1, Scandinavian Brown Bear Research Project.

182) NINA (2017) *Overvåking av kongeørn i Norge i 2017. Resultat fra 12 intensivt overvåka område*.

183) Miljødirektoratet (2015) *Forvaltning av kongeørn i Norge. Kunnskap, bestand og framtidig forvaltning*.

184) Rapport fra Rovdata om bestandsovervåking og <https://www.skandobs.no/#showAbout> [Hentdato 11. mars 2019].

185) Sand et.al (2014) *Den Skandinaviske Vargen - en samman ställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprosjektet SKANDULV 1998–2014*.

186) <https://www.miljodirektoratet.no/verktoy/ulvekart/> [Hentdato 11. mars].

187) L. Svensson et al. (2017) *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016–2017*.

på at det er nødvendig med tiltak som kan øke sikkerheten i bestandsberegningen for å unngå mer konflikt om den reelle bestandsstørrelsen. Også Nordland Reindriftssamers Fylkeslag og Sør-Trøndelag Bondelag uttrykker i intervju skepsis til om overvåkingen av rovvilt reflekterer den reelle størrelsen på bestandene. Én nemnd stiller også spørsmål ved om ulven faktisk er kritisk truet, og anser Klima- og miljødepartementets vurdering av ulven som kritisk truet som en påstand som må avklares.

Nemnden i region 6 Midt-Norge opplyser i intervju at regional kunnskap om bestandene i større grad kunne vært brukt som grunnlag for fellingskvotene. Det er stor skepsis i næringen om de offisielle bestandstallene reflekterer den egentlige størrelsen på rovviltet. Nemnden etterlyser en mer helhetlig tilnærming til fastsettelsen av bestandstallene, noe som innebærer at også streifdyr som krysser landegrensene telles med, og at erfaringen fra reineiere tillegges vekt.

Sametinget peker i brev til Klima- og miljødepartementet på at det er svært viktig at erfaringsbasert, tradisjonell kunnskap om beitenæringene og rovvilt supplerer den forskningsbaserte kunnskapen. Beitenæringene har ifølge Sametinget liten tillit til rovdyrforvaltningen og forskningen, og de opplever at tradisjonell kunnskap og erfaringer i liten grad blir vektlagt.¹⁸⁸ Basert på egne erfaringer mener reineierne at både kongeørnbestanden og bestandene av de øvrige rovviltartene er betydelig høyere enn det forskningen kan vise til, jf. intervju med Sametinget.

Miljødirektoratet har overfor Klima- og miljødepartementet påpekt behov for bedre sammenstilling av eksisterende data. Direktoratet viser til at det i en årrekke har vært innhentet systematiske data med ulike formål som i dag er elektronisk arkivert i databaser. Det har også vært gjennomført enkeltstudier og overvåkingsarbeid uten at kunnskapen og dataene har blitt sammenstilt for bedre ressursutnyttelse, bidratt til økt kunnskap og bedret beslutningsgrunnlag. Direktoratet anbefaler at det settes ned en arbeidsgruppe som blant annet skal vurdere behovet for ytterligere data og hvordan en felles utnyttelse kan gi et bedre produkt. Hensikten er at både landbruks- og rovviltforvaltningen skal motta viktig og omforent kunnskap.¹⁸⁹ Ifølge Sametinget bør arbeidsgruppen i tillegg se på hvordan erfaringsbasert, tradisjonell kunnskap i beitenæringene kan innsamles, systematiseres og suppleres med forskningsbasert kunnskap.¹⁹⁰

Miljødirektoratets anbefaling om å sette ned en arbeidsgruppe blir av Klima- og miljødepartementet vurdert som et aktuelt tiltak på sikt, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen av 15. januar 2019. I første omgang har departementet identifisert et særlig behov for bedre kunnskap om andre tapsårsaker enn rovvilt og finansiert et prosjekt på området.

6.4 Miljø- og landbruksforvaltningens arbeid med å innhente og sammenstille kunnskap om årsaker til tap av beitedyr

Regjeringen bestemte i 2015 at Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet i et felles prosjekt skulle framskaffe nødvendig og representativ kunnskap om tapsårsaker i husdyr- og tamreinnæringen i Norge. Prosjektet finansieres av Klima- og miljødepartementet, og støttes faglig av Landbruksdirektoratet. Formålet

188) Brev fra Sametinget til Klima- og miljødepartementet, 7. mars 2017.

189) Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet, 12. oktober 2016.

190) Brev fra Sametinget til Klima- og miljødepartementet, 7. mars 2017.

med prosjektet er raskest mulig å få fram kunnskap som kan brukes av forvaltningen i arbeidet med å utmåle en mest mulig riktig erstatning, i samsvar med gjeldende regelverk og retningslinjene i «Krokann-dommen».¹⁹¹ Dommen fra lagmannsretten innebærer en plikt for forvaltningen til å vurdere og begrunne andre tapsårsaker enn rovdyr der det ikke gis erstatning, og der det beviselig er rovdyr i området.¹⁹²

Klima- og miljødepartementet peker i brev av 13. mars 2015 til Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet på at det er opptatt av å framskaffe objektiv kunnskap som både kan bidra til å klarlegge årsakene til tap av husdyr, og som kan brukes for å få ned det samlede tapet av husdyr. Dette fordrer ifølge departementet et nært samarbeid mellom miljø- og landbruksmyndighetene.

Miljødirektoratet opplyser i brev til Riksrevisjonen 13. september 2018 at prosjektet ble utformet som resultat av et arbeidsmøte arrangert av Miljødirektoratet i mai 2015, hvor NINA, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), NIBIO og Animalia deltok. Animalia forvalter Sauekontrollen, den landsomfattende husdyrkontrollen og grunnlaget for avlsarbeidet på sau i Norge.¹⁹³ Data fra Sauekontrollen ble ifølge Miljødirektoratet ansett som kvalitativt meget gode og som et kanskje avgjørende datasett for gjennomføringen av prosjektet. Basert på drøftingene i arbeidsmøtet utformet NMBU og NINA en prosjektbeskrivelse og gjennomføringsplan. Prosessen som skulle frigjøre data fra Sauekontrollen, strandet imidlertid da Samarbeidsrådet for Sauekontrollen endelig avsto å stille data til rådighet for prosjektet, jf. brev fra Animalia 23. mai 2018.

Det gikk fram av avslaget at Samarbeidsrådet for Sauekontrollen var i tvil om oppdragsgivers evne og vilje til en faglig redelig tolkning og bruk av eventuelle resultater fra oppdraget. Oppdragsgiver har i utgangspunktet lav tillit blant en stor andel av Sauekontrollens medlemmer, og ifølge Samarbeidsrådet ville en eventuell utlevering av data i neste omgang kunne svekke tilliten til Sauekontrollen.

Klima- og miljødepartementet fulgte opp avslaget fra Samarbeidsrådet for Sauekontrollen med Landbruks- og matdepartementet gjennom en e-post som ble sendt 13. juni 2018. Klima- og miljødepartementet pekte på at dataene fra Sauekontrollen kan bidra til å gi alle parter bedre kunnskaper om årsaker til tap av dyr på beite, og at departementet ikke kan se at Animalia har argumenter som tilsier at dataene ikke kan benyttes i prosjektet. Departementet pekte på at Sauekontrollens data måtte stilles til rådighet for prosjektet som kilde til relevant kunnskap fra næringen. Landbruks- og matdepartementet svarte i e-post 15. juni 2018 at det var enig i at Animalia bør stille dataene fra Sauekontrollen til rådighet for prosjektet, men at flere henvendelser fra Landbruks- og matdepartementet til Animalia om saken ikke hadde ført fram. Departementet opplyser imidlertid i brev til Riksrevisjonen 12. april 2019 at saken nå er løst og at dataene skal stilles til rådighet for prosjektet.

Klima- og miljødepartementet påpeker i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at det er få områder innenfor naturforvaltningen som er så kunnskapsbasert som rovviltforvaltning. Dette gjelder kunnskap om rovvilt og når rovvilt er årsak til tap av sau og tamrein. Kunnskapet om de ulike artenes rolle som skadevoldere, deres utbredelse og antall, er ifølge departementet langt bedre enn for sammenlignbare situasjoner. Det er likevel behov for bedre kunnskap knyttet til et helhetlig tapsbilde når beitedyr holdes på utmark. Det ovennevnte prosjektet forventes å bidra til bedre kunnskap på området. Også at Landbruksdirektoratet fra 2017 endret rutiner for søknader om

191) Brev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, 13. mars 2015.

192) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/anker-ikke-dommen-i-krokann-saken/id747427/> [Hentedato 18. mars 2019].

193) <https://www.animalia.no/no/Dyr/husdyrkontrollene/> [Hentedato 18. mars 2019].

produksjonstilskudd forventes å gi et mer helhetlig bilde av tapsforhold i sauebesetninger, uttaler Klima- og miljødepartementet.

Når det gjelder rein bestemte regjeringen i 2014 å etablere et nasjonalt overvåkingsprogram for tamrein – reinbase.no. Programmet er finansiert av Klima- og miljødepartementet og skal være en uavhengig leverandør av kunnskap om produksjon og tap i reindriften. Programmet skal bearbeide og presentere statistiske analyser, men mangel på oppdaterte data har resultert i at datagrunnlaget som presenteres på nettsiden, ikke er oppdatert.¹⁹⁴ Overvåkingsprogrammet driftes av NINA på oppdrag fra Miljødirektoratet, og NINA har ved flere anledninger etterspurt oppdatert tallgrunnlag for inkludering i programmets database Reinbase. Miljødirektoratet opplyser videre i brev til Riksrevisjonen av 13. september 2018 at det har hatt dialog med Landbruksdirektoratet om overføring av tallgrunnlag, senest medio 2016. Miljødirektoratet opplyser at ettersom data som skal benyttes er knyttet til enkeltpersoner og innebærer at særlige personopplysninger behandles, er utforming av nødvendige avtaler knyttet til personopplysningsloven satt på vent inntil nytt regelverk trer i kraft.

NINA utga i 2018 en rapport som viser at det fins mye kunnskap om både rovvilt og reindrift, og om hvordan rovvilt, klima, reintall og vektutvikling påvirker reindriften.¹⁹⁵ For å bidra med ny kunnskap om temaet vil det ifølge NINA være behov for en koordinert innsats hvor flere årsaksforhold kan studeres samtidig.

6.5 Skandinavisk samarbeid om kunnskapsinnhenting og informasjonsdeling

De norske delbestandene av rovvilt inngår i større skandinaviske bestander. I henhold til Bernkonvensjonen har partene et felles ansvar der artene brer seg over grensene. Stortinget har i begge rovviltforlikene uttrykt et ønske om et tettere skandinavisk samarbeid.

Norske og svenske myndigheter inngikk i 2011 en avtale om å samarbeide om genetisk viktige ulveindivider.¹⁹⁶ I 2012 utarbeidet de felles retningslinjer for forvaltning av disse individene, det vil si innvandrede ulver fra østlige populasjoner og deres første generasjons avkom. Norske og svenske myndigheter bør informere hverandre når et genetisk viktig ulveindivid krysser landegrensene, og skal så langt det er mulig ikke felles.¹⁹⁷ Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at de felles retningslinjene som regel har fungert. I mange tilfeller finnes det imidlertid ikke eksakt kunnskap om når og hvor individene vandrer, og det er dermed ikke mulig å varsle på tvers av landegrensene.

Som beskrevet i punkt 6.3 samarbeider Norge og Sverige også om overvåking av de store rovviltartene, blant annet gjennom den felles databasen *Rovbase*. Norge og Sverige samarbeider ifølge Klima- og miljødepartementet svært godt om forskning og overvåking av rovviltbestandene, jf. brev til Riksrevisjonen 15. januar 2019. Et omforent kunnskapsgrunnlag er ifølge departementet det viktigste for å forvalte de felles rovviltbestandene på en forsvarlig måte, og departementet anser dette som godt ivaretatt.

¹⁹⁴) <http://www.reinbase.no/nb-no/Om-programmet> [Hentdato 6. februar 2019].

¹⁹⁵) NINA (2018) *Produksjon og tap i reindriften i Nordland*.

¹⁹⁶) Överenskommelse mellan Sverige och Norge om förvaltning av genetiskt värdefulla vargar i den skandinaviske vargpopulationen, 12. august 2011.

¹⁹⁷) Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket, *Felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen*, 1. april 2012.

Samhandlingen med svenske myndigheter bør styrkes, ifølge NINAs evaluering av den regionale rovviltforvaltningen (2016). Det innebærer å formalisere samarbeidet om forvaltningen av grenseflokker av ulv og å samordne bjørneforvaltningen på grensen til Sverige og Finland. En slik samordning vil blant annet bidra til å sikre tilstedeværelse av bjørneindivider i Norge og øke sannsynligheten for å nå bestandsmålet. Også når det gjelder forvaltningen av den skandinaviske jervebestanden, vil det ifølge NINA være fordelaktig å formalisere samarbeidet med både Sverige og Finland.¹⁹⁸

Miljødirektoratet påpeker i intervju at forvaltningen av ulv er det viktigste samarbeidsområdet, og at det er viktigere å få på plass et samarbeid om ulv enn for de andre rovviltartene.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det har hatt en intensjon om et tettere samarbeid om forvaltningen av ulv med svenske miljømyndigheter etter ønske fra Stortinget. Stortinget ba gjennom rovviltforliket av 2011 om at det skulle startes forhandlinger med Sverige med sikte på å inngå en avtale om forvaltning av ulv.¹⁹⁹ Svenske myndigheter orienterte imidlertid i 2014 om at det ikke var aktuelt å inngå avtaler med Norge så lenge den svenske ulveforvaltningen ikke var avklart med EU. Klima- og miljødepartementet har ikke tatt initiativ til ny dialog om å etablere formelle avtaler med Sverige om forvaltningen av ulv etter Stortingets behandling av ulvepolitikken i 2016, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 15. januar 2019.

Når det gjelder forvaltningen av grenseulv, kan rovviltnemndene i region 4 Oslo/ Akershus/Østfold og region 5 Hedmark etter endringen i bestandsmålet for ulv fra 2016 nå fatte vedtak som berører også grenserevir. Vedtak om kvote for felling som berører grenserevir kan imidlertid bare fattes *etter* at nemndene har vært i kontakt med svenske myndigheter. Hensikten er å komme til enighet om felling av slike ulverevir, basert på best tilgjengelig kunnskap. Nærmere retningslinjer for dialogen mellom nemndene og svenske myndigheter vil bli utarbeidet, jf. kommentarene til rovviltforskriften § 7. Som en følge av rovviltnemndenes vedtak av 26. juni 2017 om å felle blant annet grensereviret Slettås i 2018 tok rovviltnemndene forbehold om at svenske myndigheter ble gitt anledning til å uttale seg om saken før vedtaket ble effektivt. Rovviltnemndenes sekretariat presiserte senere overfor departementet at Länsstyrelsene i alle de tre lenene som berøres av grenseoverskridende revirer, var blitt informert om at et slikt vedtak kunne bli fattet av rovviltnemndene. Klima- og miljødepartementet kan imidlertid ikke se av dokumentene i saken at rovviltnemndene fulgte opp sitt vedtak og ga svenske myndigheter en slik anledning til å uttale seg. Departementet mener at rovviltnemndene som et minimum skulle orientert svenske myndigheter om sitt vedtak om felling av et grenserevir, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet til 15 klagere, 1. desember 2017.

Når det gjelder bjørnen, har ikke bare NINA, men også det svenske Naturvårdsverket anbefalt et tettere samarbeid. I en levedyktighetsanalyse fra 2013 ble svenske myndigheter anbefalt å samarbeide med sine naboland for å sikre den langsiktige levedyktigheten, og at de svenske delbestandene henger tilstrekkelig sammen med en større bestand.²⁰⁰ Miljødirektoratet viser i intervju til at det hadde vært en fordel med en norsk-svensk avtale om forvaltningen av bjørn. Langs grensen mot Finland mangler det fremdeles gode data om bjørnen på finsk side. Deler av Finnmark har den høyeste tettheten av bjørn som er funnet på norsk side, og derfor er det ifølge direktoratet viktig

198) NINA (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*.

199) Stortingsvedtak 687.

200) Naturvårdsverket (2013) *Population viability analyses of the Scandinavian populations of bear, lynx and wolverine*.

å utvide samarbeidet.²⁰¹ Nemnden i region 6 Midt-Norge stiller spørsmål ved om bestandsmålet for bjørn i regionen er et realistisk mål, og etterlyser et bedre samarbeid med svenske myndigheter om et felles bestandsmål.

De politiske målene for rovvilt er ifølge Klima- og miljødepartementet til dels svært ulike i Norge og Sverige. Departementet viser til at blant annet ambisjonsnivået for størrelsen på rovviltbestandene er langt større i Sverige. Det foreligger ikke planer om å etablere felles avtaler om bestandsmål eller forvaltning av de ulike rovviltartene, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 15. januar 2019.

201) <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/20152/juli-2015/norske-bjorner-skytes-i-sverige/> [Hentdato 18. mars 2019].

7 Klima- og miljødepartementets styring og samordning

7.1 Klima- og miljødepartementets styring av den regionale rovviltforvaltningen

7.1.1 Styringsdialogen mellom Klima- og miljødepartementet og fylkesmennene

Klima- og miljødepartementet styrer rovviltforvaltningen gjennom tildelingsbrevene og annen styringsdialog. I årsrapportene for perioden 2013–2017 beskriver fylkesmennene samarbeidet med andre aktører innen rovviltforvaltningen. I tillegg viser enkelte rapporter antall mottatte søknader om FKT-midler og om erstatning for tap av beitedyr til rovvilt, og utbetalte tilskudd. Fylkesmennene rapporterer også årlig til Miljødirektoratet om forbruket av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak, jf. omtale i punkt 7.1.4.

Fylkesmannen i Hedmark opplyser intervju at fylkesmennene skal sørge for en balansert forvaltning og god samordning av landbruks-, dyrevelferds- og miljøvirkemidler på regionalt nivå, slik at statlige virkemidler i rovviltforvaltningen drar i samme retning. En gjennomgang av fylkesmennenes virksomhets- og økonomiinstruks i perioden 2013–2019 viser at fylkesmennene for første gang i 2018 ble bedt om å rapportere på status i forvaltningen av det todelte målet om å sikre både bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring.

Fylkesmennene i Oppland og i Nordland uttrykker i intervju at Klima- og miljødepartementet er tydelig i sin styringsdialog. Fylkesmannen i Hedmark etterlyser imidlertid en tydelig veiledning fra departementet i hvordan lovverket skal forstås, og har derfor etterspurt bedre samordning av styringssignaler på overordnet nivå. Den eneste veiledningen fylkesmannen har å forholde seg til, er kommentarene til rovviltforskriften. Fylkesmannen i Hedmark viser til at Klima- og miljødepartementet dermed overlater til fylkesmannen å konkretisere Stortingets vedtak, for deretter å ta stilling til fortolkningen under eventuelle klagebehandlinger. Fylkesmannen opplyser imidlertid at de i forbindelse med forberedelser til saksframlegget om felling av etablerte revir fikk tilbud om et ekstraordinært møte med Klima- og miljødepartementet. Departementet veiledet i dette tilfellet sekretariatene i region 4 Oslo/Akershus/Østfold og region 5 Hedmark i tolkningen av regelverket og Stortingets vedtak.

7.1.2 Styringsdialogen mellom Klima- og miljødepartementet og nemndene

Rovviltnemndenes praktiske arbeid skal ifølge rovviltforskriften omfatte en dialog mellom Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og nemndene gjennom årlige styringsbrev og andre former for kommunikasjon.²⁰²

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at de i tillegg til de årlige styringsbrevene har styringsmøter med rovviltnemndene hvert halvår, hvor også sekretariatene, Miljødirektoratet, Landbruks- og matdepartementet og iblant Mattilsynet deltar. En gjennomgang av dokumentasjon fra de halvårlige statusmøtene viser at status og aktuelle saker i rovviltpolitikken blir tatt opp på møtene, og faglige spørsmål blir drøftet. For eksempel har behovet for en tydelig soneforvaltning vært tema på et flertall av møtene i perioden 2014–2018.²⁰³ Klima- og miljødepartementet opplyser

202) Forskrift om forvaltning av rovvilt § 5 femte ledd med kommentarer.

203) Presentasjoner på og dagsorden for møtene mellom klima- og miljøministeren, landbruks- og matministeren, rovviltnemndene og sekretariatene i perioden 2014–2018.

videre i intervju at det iblant er behov for å drøfte nemndenes roller og ansvar på møtene. Utover styringsmøtene møter Klima- og miljødepartementet med nemndene etter behov, og i noen av disse møtene er også Landbruks- og matdepartementet til stede.

Klima- og miljødepartementet gir også styringssignaler til nemndene gjennom brev, for eksempel ved behov for å presisere gjeldende regelverk. Slike brev sendes ofte i etterkant av de halvårlige møtene, med avklaringer rundt spesielle temaer som ble drøftet på møtet. I noen tilfeller har ministrene fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet sendt felles brev til nemndene, blant annet ble det i 2014 sendt et felles brev om behovet for en tydeligere soneforvaltning. Videre har Miljødirektoratet også i noen tilfeller gitt føringer om bruken av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak i direktoratets brev om rovviltmemndenes årlige planleggingsrammer.²⁰⁴

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at de gjennomfører opplæring av rovviltmemndene i blant annet vedtatt politikk innenfor rovviltfeltet og tolkingen av aktuelle lover og forskrifter. Opplæring gis annet hvert år. Både nye og sittende nemndsmedlemmer deltar i opplæringen, som går over én dag. Miljødirektoratet bidrar i opplæringen. Intervjuene med nemndene viser at ikke alle synes opplæringen er tilstrekkelig. Én av de intervjuede rovviltmemndene framhever at arbeidet i rovviltmemnden krever svært mye fagkunnskap, og mener at det burde vært satt av mer tid til opplæring. En annen rovviltmemnd etterlyser faglig veiledning fra Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet om hva som anses som viktig i flertallsmerknadene i stortingsinnstillingene, og hvordan de skal tas ned og operasjonaliseres i forvaltningen.

7.1.3 Departementets dialog med nemndene i forbindelse med utarbeidelsen av de regionale forvaltningsplanene for rovvilt

Rovviltmemndene skal ifølge rovviltforskriften § 6 med kommentarer utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt. Planen skal bygge på de nasjonale bestandsmålene for hver rovviltart i regionen, og legge rammene for en geografisk differensiert rovviltforvaltning som bidrar til å oppnå de nasjonale målene. Dette innebærer at forvaltningsplanen skal etablere et best mulig skille mellom beitedyr og faste forekomster av rovvilt, basert på en avveining av kryssende hensyn. Klima- og miljødepartementet påpeker i brev til bondelagene i region 6 Midt-Norge²⁰⁵ av 14. juni 2018 at forvaltningsplanene er rovviltmemndenes viktigste styringsdokument i rovviltforvaltningen.

Rullering av forvaltningsplanene og dialogen i regionene om dette arbeidet

Ifølge kommentarene til rovviltforskriften må forvaltningsplanen rullere med jevne mellomrom for å sikre at den er oppdatert med utviklingen i rovviltbestandene og skadesituasjonen. Forskriften stiller imidlertid ingen krav til hvor ofte forvaltningsplanen skal rullere. Rovviltmemnden i region 2 Sør-Norge har som eksempel nedfelt i forvaltningsplanen at planen skal revideres etter behov og minst én gang hvert fjerde år. Noen forvaltningsplaner har ikke vært revidert på mange år. Gjeldende forvaltningsplan er for

- region 1 Vest-Norge fra 2014
- region 2 Sør-Norge fra 2017
- region 3 Oppland fra 2012

204) Miljødirektoratets brev om planleggingsrammer for rovviltmemndene i 2016 og 2017.

205) Møre og Romsdal bondelag, Sør-Trøndelag Bondelag og Nord-Trøndelag bondelag.

- region 4 Oslo/Akershus/Østfold fra 2014²⁰⁶
- region 5 Hedmark fra 2014
- region 6 Midt-Norge fra 2018
- region 7 Nordland fra 2017²⁰⁷
- region 8 Troms/Finnmark fra 2013

Når forvaltningsplanen skal rullere, gir rovviltnemnden sekretariatet (det vil si fylkesmannen) ansvaret for å utarbeide et utkast til revidert forvaltningsplan, hvor rovviltnemndens prioriteringer innarbeides.

I kommentarene til rovviltforskriften § 6 presiserer departementet at nemndene skal legge vekt på å utvikle gode rutiner for kommunikasjon og samarbeid med organisasjoner, kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn innenfor sin region, blant annet i arbeidet med forvaltningsplanen. En gjennomgang av planprosessene i flere regioner viser at regionene har lagt ned et omfattende arbeid for å sikre involvering av ulike interesserte parter. For eksempel satte rovviltnemnden i region 8 Troms/Finnmark ned en partssammensatt referansegruppe ved rullering av forvaltningsplanen i 2011 og i 2013, og region 7 Nordland satte i 2015 ned et arbeidsutvalg for å ivareta ulike interesser i regionen i arbeidet med siste forvaltningsplan. Videre har alle de åtte regionene sendt utkast til revidert forvaltningsplan på høring til relevante lokale instanser. Høringsinstansene ga skriftlige høringssvar, og i noen regioner ble det i tillegg avholdt tilbakemeldingsmøter mellom høringsinstansene og rovviltnemnden.

Sekretariatet skal ifølge rovviltforskriften legge til rette for et godt beslutningsgrunnlag for den regionale rovviltnemnden.²⁰⁸ Sekretariatenes saksutredninger i perioden 2010–2018 viser at i alle de åtte regionene oppsummerer sekretariatene høringsuttalelsene og gir sin tilråding til rovviltnemnden om endringer i planutkastet på bakgrunn av uttalelsene. I noen tilfeller er sekretariatet og rovviltnemnden uenige om hvordan forvaltningsplanen bør utformes for å være i henhold til nasjonal rovviltpolitikk og regelverk på området.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag viser i intervju til at samarbeidet mellom Fylkesmannen og rovviltnemnden tidvis er konfliktfylt, og at dette skyldes rovviltnemndens forståelse av Fylkesmannens rolle i rovviltforvaltningen. I henhold til fylkesmannsembetenes embetsoppdrag, skal fylkesmennene være faglig veileder og eventuelt sekretariat for rovviltnemnden. I arbeidet med revisjon av forvaltningsplanen i region 6 Midt-Norge ble imidlertid sekretariatets faglige vurdering av høringssvarene til planen ansett som en provokasjon av nemnden. Samtidig mener Fylkesmannen at det ville vært galt å tilpasse Fylkesmannens faglige tilråding til nemnden til å være i tråd med høringssvarene. Fylkesmannen aksepterer nemndens vedtak så lenge de er innenfor regelverket, men påpeker at det er rammer for rovviltnemndenes mandat. Fylkesmannen mener likevel at utviklingen i region 6 er god, og at rovviltnemnden holder seg innenfor sitt mandat. Hvis nemnden ikke gjør det, vil Klima- og miljødepartementet kunne gripe inn. Sekretariatet må på sin side jobbe for å skape forståelse og aksept i rovviltnemnden for Fylkesmannens og sekretariatets rolle som faglig veileder for nemnden.

206) Rovviltnemnden i region 4 Oslo/Akershus/Østfold vedtok 21. mars 2018 et tilleggsdokument til forvaltningsplanen fra 2014, med enkelte tillegg og rettelser til planen. Rettelsene gjelder blant annet ny avgrensning av ulvesonen, vedtatt gjennom Stortingets behandling av Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone*.

207) Forvaltningsplanen er hentet inn av Klima- og miljødepartementet, som opplyser overfor revisjonen i brev av 15. januar 2019 at forvaltningsplanen inntil videre gjelder slik den er fastsatt av rovviltnemnden, og at departementet vil gjøre en nærmere vurdering av eventuelle endringer i planen.

208) Kommentarer til rovviltforskriften § 7 Generelle bestemmelser.

Miljødirektoratets uttalelser til forvaltningsplanene

Når sekretariat har fullført et utkast til forvaltningsplan, behandler rovviltnemnden dette før det sendes til Miljødirektoratet til uttalelse. Miljødirektoratet gir i sin uttalelse til rovviltnemndens utkast til forvaltningsplan innspill på følgende områder:

- hvorvidt forvaltningsplanen gjenspeiler nasjonal rovviltpolitikk
- hvorvidt planen etablerer en geografisk differensiering, som sikrer at de nasjonale bestandsmålene kan nås gjennom realistiske avgrensninger og størrelser på forvaltningsområdene
- hvorvidt planen gir retningslinjer og prioriteringer for forebyggende og konfliktdempende tiltak
- hvorvidt planen sikrer samordning mellom forvaltningsregionene

I tillegg gir direktoratet, der det er relevant, særskilt tilbakemelding om forvaltning av enkelte rovviltarter, flerartsforvaltning og byrdefordeling, og om forvaltning av rovvilt i kalvingsområder for rein.

Analysen av Miljødirektoratets uttalelser til de siste forvaltningsplanene viser at hoveddelen av forvaltningsplanene i seks av de åtte regionene vurderes å være innenfor rammene av nasjonal politikk. Gjennomgangen av direktoratets uttalelser viser imidlertid at det i alle regioner er utfordringer, også i de seks forvaltningsplanene som vurderes å være innenfor rammen av nasjonal politikk. Utfordringene er særlig knyttet til

- rovviltsonenes størrelse og plassering i forhold til artenes behov og leveområde
- samordning med andre regioner og med Sverige om plasseringen av rovviltsonene
- fortolkning av regelverket for felling
- flerartsforvaltning

Et eksempel på påpekning av feil fortolkning av regelverket for felling er da region 7 Nordland i sin reviderte forvaltningsplan la opp til årlig lisensfelling av bjørn i alle arealer utenfor det foreslåtte forvaltningsområdet for bjørn. Miljødirektoratet påpekte i brev til nemnden datert 13. mars 2017 at en slik bruk av virkemidlene ikke er forankret i rovviltforskriften. Forskriften slår fast at en rovviltnemnd kan fatte vedtak om lisensfelling for å begrense utbredelsen av rovviltbestandene bare i tilfeller hvor den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen. Rovviltnemnden har dermed ikke anledning til å legge opp til en årlig lisensfelling av bjørn, som i forvaltningsplanen for region 6 Midt-Norge.

Miljødirektoratet har også sett behov for å påpeke at rovviltforliket av 2011 må leses i sin helhet, og at enkelte punkter i forliket ikke må løsriver fra helheten og tas ut av sin sammenheng.²⁰⁹ Miljødirektoratet peker også i flere tilfeller på at rovviltnemnder bruker forvaltningsplanen til å formidle politiske innspill og momenter ved rovviltforvaltningen som nemnden ønsker å endre, og som ikke nødvendigvis er i henhold til dagens regelverk.²¹⁰ Direktoratet peker for eksempel i brev til rovviltnemnden i region 7 Nordland 13. mars 2017 på at dette vil bidra til å forvirre og øke konflikter, ettersom omtalen kan framstå som premiss for nåværende eller planlagt rovviltforvaltning i regionen. Direktoratet viser videre i sin uttalelse til forvaltningsplanen for region 1 Vest-Norge til at nemnden ikke kan lese rovviltforliket dit hen at det ikke skal være årlige ynglinger eller skadevoldende rovpattedyr i region 1 Vest-Norge, selv om regionen ikke har mål om ynglende rovvilt. Miljødirektoratet påpeker at en slik tolkning eller praktisering av målet ikke vil være innenfor rammene av nasjonal politikk.²¹¹

209) Brev fra Miljødirektoratet til rovviltnemnden i region 1 Vest-Norge, 24. oktober 2013.

210) Gjelder flere av forvaltningsplanene for region 6 Midt-Norge, region 7 Nordland og region 8 Troms/Finnmark.

211) Brev fra Miljødirektoratet til rovviltnemnden i region 1 Vest-Norge, 24. oktober 2013.

Miljødirektoratet sier eksplisitt at den reviderte forvaltningsplanen for region 7 Nordland ikke er i samsvar med gjeldende regelverk og nasjonal politikk innenfor rovviltforvaltningen. Når det gjelder den reviderte forvaltningsplanen for region 6 Midt-Norge, uttaler Miljødirektoratet seg ikke eksplisitt om hvorvidt planen er innenfor rammene av nasjonal rovviltpolitikk.²¹² Miljødirektoratet er imidlertid i sin uttalelse til hver av forvaltningsplanene særlig kritisk til hvordan rovviltneemndene innretter rovviltsonene i disse regionene.

I uttalelsen til ny forvaltningsplan for region 7 Nordland konstaterte Miljødirektoratet at planen – slik den forelå – ikke er egnet som praktisk styringsverktøy for rovviltforvaltningen i regionen. Ifølge Miljødirektoratet var størrelsen og plasseringen av bjørnesonen og jervesonen slik at sonene ikke var egnet til å oppnå bestandsmål for jerv og bjørn i Nordland i den kommende planperioden. Planen ga ifølge Miljødirektoratet inntrykk av at utmarksbeite med sau og samisk tamreindrift ble vektlagt over hensynet til rovviltets biologi og faktiske arealbruk, og forutsetningene i rovviltforskriften. Kart 7 viser plasseringen av forvaltningsområde for jerv i region 7 Nordland i henhold til forrige (2011) og gjeldende forvaltningsplan (2017).

Også i region 6 Midt-Norge har Miljødirektoratet vært kritisk til plasseringen og størrelsen på både jervesonen og bjørnesonen. Ved å ta området Forollhogna og deler av Sunndal kommune ut av forvaltningsområdet for jerv, reduseres jervesonen i region 6 Midt-Norge med om lag 2000 km². Bestandsmålet for jerv må dermed nås i et mer begrenset område. Delbestandsmålene i den sørlige delen av regionen vil ikke kunne nås hvert år, noe som vil medføre en økt rovviltbelastning i den nordlige delen av regionen når en større del av bestandsmålet må nås der. I tillegg var Miljødirektoratet kritisk til at rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge ikke valgte å utvide forvaltningsområdet for bjørn. Rovviltneemnden innskrenket forvaltningsområdet for bjørn ved rullering av forvaltningsplanen i 2013, mot direktoratets anbefaling. Direktoratet viste i 2013 til at området som var foreslått tatt ut lenge, har hatt naturlig forekomst av bjørn, og at området uavhengig av forvaltningsområdet vil ha bjørneforekomst også i framtiden. Direktoratet fastholdt i 2018 sin argumentasjon fra 2013 og påpekte at hensynet til bestandsmålet tilsier at forvaltningsområdet for bjørn bør utvides til tilgrensende områder med regulære forekomster av bjørn. Direktoratet fastslo at dersom forvaltningsområdet ikke økes, må forvaltningen være tilsvarende forsiktig med å felle bjørn utenfor bjørnesonen.

Rovviltneemndenes behandling av Miljødirektoratets uttalelser til forvaltningsplanene

Selv om rovviltneemnden skal behandle Miljødirektoratets uttalelse før den vedtar en ny forvaltningsplan, er nemnden ikke pålagt etter rovviltforskriften å endre forvaltningsplanen i samsvar med direktoratets merknader. Rovviltneemndene vedtar selv sine planer; rovviltforskriften § 6 krever bare at planen sendes til Miljødirektoratet for uttalelse. I tillegg ber Miljødirektoratet om at uttalelsen følger protokollen fra møtet der planen vedtas, og at den legges ut sammen med forvaltningsplanen på rovviltneemndens nettsider.²¹³

En gjennomgang av møteprotokoller og de gjeldende forvaltningsplanene viser at rovviltneemndene som regel følger Miljødirektoratets uttalelse om å endre planen i tilfeller hvor det er feil i henvisninger til gjeldende lovverk, osv. Nemndene tar imidlertid sjelden hensyn til direktoratets mer vesentlige eller prinsipielle merknader til planutkastene. Nemnden i region 1 Vest-Norge valgte for eksempel å opprettholde det

212) Brev fra Miljødirektoratet til rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge, 29. januar 2018 og 4. oktober 2013, brev fra Miljødirektoratet til rovviltneemnden i region 7 Nordland, 13. mars 2017 og brev fra Klima- og Miljødepartementet til rovviltneemnden i region 7 Nordland, 2. juli 2018.

213) Se for eksempel brev fra Miljødirektoratet til rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge, 29. januar 2018.

tidligere nevnte målet om at region 1 Vest-Norge skal være fri for alle rovpattedyr med skadepotensial.²¹⁴

Til tross for at Miljødirektoratet i sin uttalelse konkluderte med at forvaltningsplanen for region 7 Nordland ikke var i samsvar med gjeldende regelverk, fattet rovviltnemnden 20. mars 2017 vedtak om å ta Miljødirektoratets uttalelse til orientering uten å gjøre noen endringer i planen.

Rovviltnemnden i region 6 Midt-Norge vedtok ny forvaltningsplan for rovvilt i et møte 22. mars 2018. Nemnden etterkom enkelte av Miljødirektoratets mindre vesentlige anmodninger. Nemnden valgte imidlertid ikke å etterkomme direktoratets innspill om å øke arealet som er avsatt til forvaltningsområdet for bjørn og jerv.

Klima- og miljødepartementets oppfølging av vesentlige merknader i Miljødirektoratets uttalelser til de regionale forvaltningsplanene

Rovviltnemndene har ifølge rovviltforlikene og rovviltforskriften fått hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Det går imidlertid ikke tydelig fram av rovviltforskriften hvilke muligheter Klima- og miljødepartementet har til å instruere rovviltnemndene i tilfeller hvor den regionale rovviltforvaltningen ikke er i samsvar med nasjonal rovviltpolitikk og gjeldende regelverk. Klima- og miljødepartementet understreker imidlertid i brev til bondelagene i region 6 Midt-Norge²¹⁵ 14. juni 2018 at de regionale rovviltnemndene er statlige nemnder som skal følge opp nasjonal rovviltpolitikk og norsk regelverk. Rovviltnemndene er dermed ikke uavhengige nemnder, og departementet har som overordnet myndighet anledning til å kommentere og eventuelt gripe inn i forvaltningsplanene. Klima- og miljødepartementet opplyser også i intervju at departementet kan be nemndene gjøre nødvendige endringer i forvaltningsplanene i tilfeller hvor den regionale rovviltforvaltningen ikke er i samsvar med nasjonal rovviltpolitikk og gjeldende regelverk.

Gjennomgangen av Miljødirektoratets uttalelser til forvaltningsplanene og dokumentasjon fra Klima- og miljødepartementet viser at departementet har fulgt opp direktoratets vesentlige eller prinsipielle merknader til forvaltningsplanene med krav til nemndene om å endre planene i tråd med Miljødirektoratets uttalelser.

Klima- og miljødepartement har også over flere år tatt opp temaer som en tydeligere soneforvaltning på de halvårlige møtene med rovviltnemndene og gitt styringssignaler om dette gjennom brev til nemndene, blant annet av 28. april 2014, 21. mai 2014 og 12. mars 2015. Departementet opplyser i intervju at alle rovviltnemndene har blitt bedt om å gjennomgå sine forvaltningsplaner på nytt, ettersom departementet mener det er rom for å føre en tydeligere soneforvaltning.

Det er imidlertid først i 2018, i forbindelse med rullering av forvaltningsplanen for region 7 Nordland, at departementet for første gang henter inn en forvaltningsplan for behandling i departementet fordi den vurderes å ikke være i overensstemmelse med nasjonal rovviltpolitikk.

Region 7 Nordland

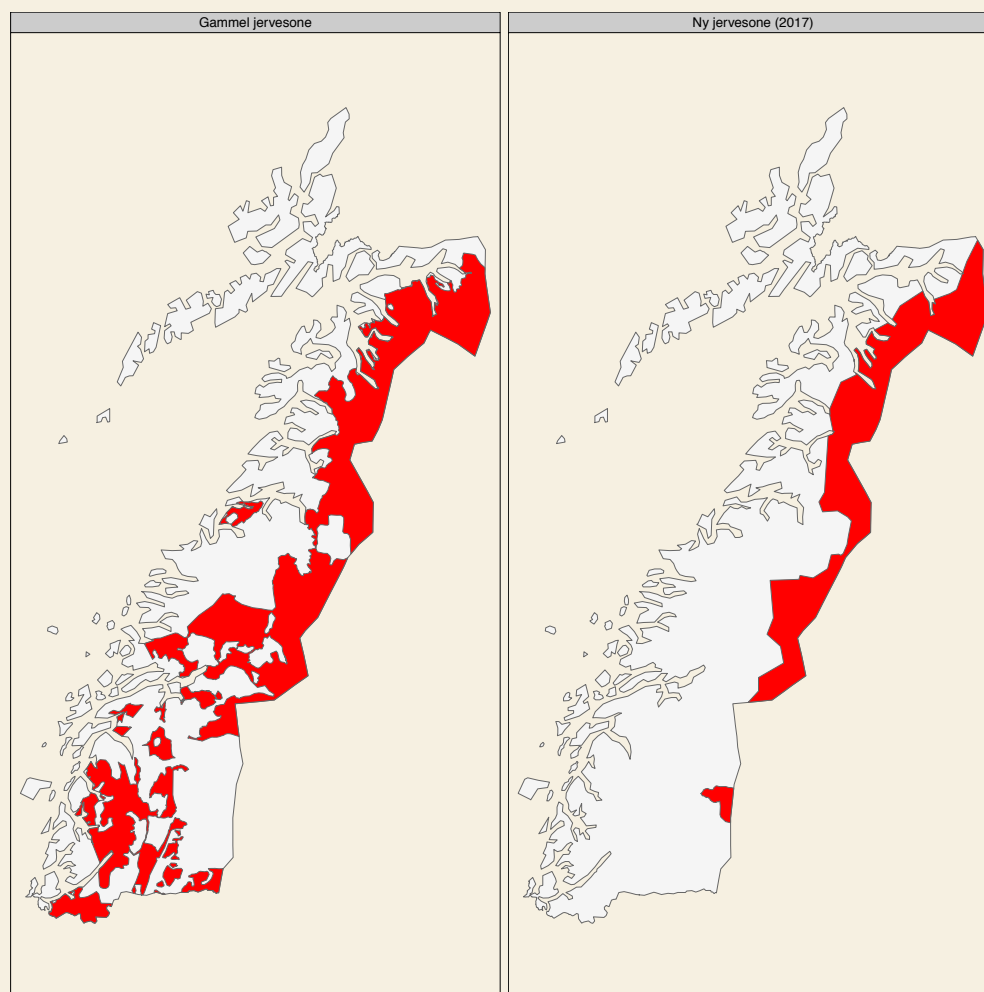
Det har helt siden 2011 vært uenighet mellom rovviltnemnden og miljømyndighetene om forvaltningsplanen for region 7 Nordland. Miljødirektoratet påpekte ved rulleringen av forvaltningsplanen i 2011 at den geografiske differensieringen mellom beitedyr og rovvilt i regionen i hovedsak var lagt opp i henhold til utbredelsen av sau på utmarksbeite basert på data fra organisert beitebruk. At planen tok utgangspunkt i den

214) Protokoll fra møte i region 1 Vest-Norge, 27. mars 2014.

215) Møre og Romsdal bondelag, Sør-Trøndelag Bondelag og Nord-Trøndelag bondelag.

faktiske beitebruken og ikke rovviltets utbredelse og behov, medførte at soneinndelingen i regionen ble svært fragmentert, jf. kart 7. Direktoratet viste til at det dermed ville bli vanskelig å oppnå en langsiktig og forutsigbar forvaltning med virkemidlene som er tilgjengelig i rovviltforskriften, og ved bruk av FKT-midler. Dette omfattet både muligheten for å styre kvoter for lisensfelling og kvotejakt til beiteprioriterte områder og kalvingsland for rein, og muligheten for å nå bestandsmålet innenfor rovviltprioriterte områder.

Kart 7 Forvaltningsområde for jerv i region 7 Nordland vedtatt av rovviltnemnden i 2011 og i 2017



Kilde: Miljødirektoratet og Fylkesmannen i Nordland

Rovviltnemnden i region 7 Nordland gjorde imidlertid ingen endringer i planen i 2011. Utfordringene knyttet til soneforvaltningen ble deretter hovedsakelig forsøkt håndtert av Klima- og miljødepartementet gjennom de faste møtene mellom rovviltnemndene og Klima- og miljødepartementet, og gjennom brev. Blant annet sendte Klima- og miljødepartementet et brev til rovviltnemnden i region 7 Nordland 11. juni 2015. Her viste departementet til at klima- og miljøministeren og landbruks- og matministeren mente at det i enkelte forvaltningsplaner var gjort en prioritering av områder som over tid kan øke konfliktnivået og skape store utfordringer i en praktisk oppfølging av forvaltningen. Brevet viste videre til informasjon fra Mattilsynet i brev til Landbruks- og

matdepartementet 27. mai 2015 om en svært krevende situasjon med hensyn til forvaltningen av rovvilt i Saltdal kommune i Nordland, hvor høye forekomster av rovvilt medførte store tap av beitedyr.

Utfordringene knyttet til soneforvaltningen i region 7 Nordland ble igjen tatt opp i et felles brev fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet 20. juli 2016 hvor ministrene i fellesskap påpekte at det hastet med å fastsette nye områder, som på en langt bedre måte ivaretar hensynet til beitedyr og rovvilt i Nordland. Ministrene ba rovviltnemnden i region 7 Nordland om å ferdigstille arbeidet med en ny forvaltningsplan innen 1. januar 2017.

Da rovviltnemnden i mars 2017 vedtok forvaltningsplanen uten å ta til følge noen av forholdene i Miljødirektoratets uttalelse, ba Klima- og miljødepartementet rovviltnemnden i region 7 Nordland om å endre planen, jf. brev av 19. september 2017. Departementet ba om at

- forvaltningsplanen skal bringes i tråd med gjeldende regelverk
- arealdifferensieringen skal være egnet til å ivareta de nasjonale bestandsmålene for rovvilt som er satt for regionen
- forvaltningsplanen skal bidra til å skape forutsigbarhet, både for beitenæringene og med tanke på å oppnå nasjonale bestandsmål for regionen
- politikk for å endre gjeldende regelverk ikke skal forankres i planen

Rovviltnemnden behandlet saken 8. februar 2018 og vedtok da å utsette videre behandling av forvaltningsplanen. I stedet ba nemnden om et møte med Klima- og miljødepartementet for å drøfte utfordringene med soneinndeling og bestandsmål i regionen, jf. nemndens brev til departementet 23. februar 2018. Møtet mellom rovviltnemnden, sekretariatet og statssekretær i Klima- og miljødepartementet ble avholdt 23. april 2018. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 15. januar 2019 at nemnden redegjorde for sitt vedtak i møtet, og at departementet ga signal om hvordan nemnden kunne arbeide videre med planen. Da ny forvaltningsplan for region 7 Nordland ble endelig vedtatt av rovviltnemnden 30. mai 2018, valgte nemnden å ta inn et nytt forord og legge tidligere forord som vedlegg til forvaltningsplanen. Utover dette gjorde nemnden ingen endringer i forvaltningsplanen – Miljødirektoratets merknader til utformingen av forvaltningssone for henholdsvis jerv og bjørn ble ikke tatt hensyn til. Nemnden uttalte gjennom sitt vedtak at den vil avvente ytterligere utredninger før den tar stilling til eventuelle endringer i bjørneområdet. Rovviltnemnden valgte dermed å ikke følge opp de tre første kulepunktene i departementets spesifiserte oppdrag i brevet av 19. september 2017. Som en følge av dette besluttet departementet i juli 2018 å hente inn forvaltningsplanen for region 7 Nordland til behandling i departementet og gjennomføre de nødvendige endringene i planen, jf. departementets brev til nemnden 2. juli 2018.

Klima- og miljødepartementet opplyser overfor revisjonen i brev 15. januar 2019 at departementet i den videre prosessen har avtalt et møte med rovviltnemnden i region 7 Nordland i begynnelsen av februar 2019. Departementet vil etter dette gjøre en nærmere vurdering av eventuelle endringer i forvaltningsplanen for region 7 Nordland. Inntil videre gjelder forvaltningsplanen slik den er fastsatt av nemnden.

Region 6 Midt-Norge

Som tidligere vist går også uenigheten mellom rovviltnemnden i 6 Midt-Norge og Klima- og miljødepartementet/Miljødirektoratet tilbake til regionens forrige forvaltningsplan, fra 2013, hvor Miljødirektoratet i sin uttalelse til planen var kritisk til rovviltnemndens innskrenking av forvaltningsområdet for bjørn. Ved rullering av

forvaltningsplanen i 2018 fastholdt Miljødirektoratet sin kritikk av forvaltningsområdet for bjørn og hadde også innvendinger til jervesonen.

Etter at rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge i mars 2018 vedtok forvaltningsplanen uten å ta høyde for Miljødirektoratets innvendinger til bjørnesonen, sendte Klima- og miljødepartementet 26. april 2018 brev til nemnden. Departementet ba rovviltneemnden om å gjennomgå forvaltningsplanen på nytt og utbedre følgende punkter:

- Rovviltneemnden skal se på muligheten for en tydeligere soneforvaltning med større overlapp av områder prioritert til store rovdyr.
- Forvaltningsplanens avgrensning av forvaltningsområdet for bjørn må ha en størrelse som er egnet til å ivareta en stabil bjørnebestand på nivå med forvaltningsmålet for regionen.
- Forvaltningsområdene for jerv må bringes i tråd med departementets oppdrag om en bedre samordning av jervesonene i Sør-Norge og bør ikke medføre at en større del av bestandsmålet oppnås i områder med samisk tamreindrift.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til revisjonen 15. januar 2019 at det ble avholdt møte mellom statssekretær i departementet og rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge 9. august 2018. De aktuelle punktene i departementets brev til rovviltneemnden 26. april 2018 ble gjennomgått og kommentert i møtet. Klima- og miljødepartementet opplyser at departementet og rovviltneemnden i møtet ble enige om at rovviltneemnden så snart som mulig skulle gå i en nærmere dialog med Miljødirektoratet for å se på muligheten for å utbedre de punktene som ble omtalt i departementets brev. Rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge og Miljødirektoratet har i den videre oppfølgingen av saken kommet til at det er hensiktsmessig å hente inn ny kunnskap om bjørnens krav til leveområder før det gjøres nærmere vurderinger av eventuelle endringer ved neste rullering av planen, jf. Miljødirektoratets referat fra møte med rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge 25. september 2018. Departementet opplyser til revisjonen at det avventer den nye kunnskapen og oppfølging av dette, og at inntil videre gjelder forvaltningsplanen slik den er fastsatt av nemnden.

7.1.4 Styringsinformasjon om resultater av tilskudd til rovvilttiltak

Klima- og miljødepartementet mottar rapportering fra Miljødirektoratet over samlet årlig forbruk av forebyggende og konfliktdepende tiltak (FKT). Rapporteringen er basert på rapporter fra fylkesmennene og data fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS). En gjennomgang av et utvalg FKT-rapporter fra fylkesmennene for 2016 viser at rapportene gir ulik informasjon, og det er derfor ikke mulig å sammenstille og aggregere informasjonen.

ESS er en elektronisk søknadsportal hvor det kan sendes inn søknader til de ulike tilskuddsordningene som forvaltes av Klima- og miljødepartementet. Svakheter ved ESS er tidligere påpekt i Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon av fylkesmannens tilskuddsforvaltning for budsjettåret 2016.

Miljødirektoratet har i brev til rovviltneemndene påpekt at behandling av søknader om midler til FKT gjennom ESS vil gi nemndene og fylkesmennene bedre muligheter for å sikre lik håndtering og gjensidig utnyttelse av erfaringer fra gjennomførte tiltak, og innsyn i alle prosjekter.²¹⁶ En gjennomgang av dataene i ESS for perioden 2011–2018 viser imidlertid at det er store begrensninger med hensyn til hvilke data som kan sammenstilles, og dermed hvilken informasjon forvaltningen har tilgang til gjennom ESS.

216) Miljødirektoratets brev om planleggingsrammer for rovviltneemndene i årene 2011–2018.

En gjennomgang av ESS viser det er mulig å generere oversikt med informasjon om

- antall søknader om tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak
- oversikt over hvem som har mottatt tilskudd
- oversikt over tilskuddsmottakernes egnevaluering av gjennomførte tiltak

Gjennomgangen viser imidlertid at det ikke er mulig å koble oversikten over innkomne søknader med oversikten over innvilgede tilskudd til FKT-tiltak.

Manglende mulighet til å koble innkomne søknader opp mot innvilgede tilskudd medfører begrenset grunnlag for å dokumentere for eksempel om FKT-midler benyttes til tiltak i eller utenfor områder med rovviltforekomst, hva som kjennetegner besetningene som omfattes av innvilgede tiltak, og om søker har blitt tildelt midler tidligere.

Informasjon om tilskuddsmottakernes egenvurdering av gjennomførte tiltak i ESS²¹⁷ er knyttet til den enkelte søknad. Dette medfører at det ikke er mulig å hente ut aggregerte data, for eksempel om tilskuddsmottakernes egenvurdering av tiltakets tapsreducerende effekt.

Miljødirektoratets rapportering til Klima- og miljødepartementet gir informasjon om samlet årlig forbruk i de ulike tiltaksgruppene, men ikke om antall gjennomførte enkelttiltak, og hvor mange beitebrukere og beitedyr som omfattes av tiltakene. Fylkesmennene sender årlig en detaljert FKT-rapport til Miljødirektoratet. En gjennomgang av et utvalg FKT-rapporter viser at rapporteringen fra fylkesmennene er av ulik detaljeringsgrad. Revisjonen kjenner ikke til om Miljødirektoratet sammenstiller informasjonen og rapporterer den videre til Klima- og miljødepartementet. Revisjonen finner heller ikke at departementet mottar annen rapportering om antall beitedyr som er omfattet av midlene.

To av de intervjuede fylkesmennene opplyser at de behandler en del av søknadene utenom ESS, noe som medfører at ESS ikke gir en komplett oversikt over saksbehandlede tiltak. Dette bekreftes av gjennomgangen av tildelte midler i ESS for perioden 2011–2017, som viser at den totale innvilgede summen til forebyggende og konfliktdempende tiltak utgjør rundt 77 prosent av fylkesmennenes rapporterte forbruk for perioden. De intervjuede fylkesmennene som ikke benytter ESS fullt ut, har i stedet utarbeidet et eget Excel-ark for budsjettkontroll av FKT-midler på brukernivå. Her går det blant annet fram hvem som søker om midler, hvilke konkrete tiltak det blir søkt om, hvor mange beitedyr søknaden omfatter, og om søknaden gjelder tiltak i rovviltprioritert område.

Til tross for de nevnte svakhetene med Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter framhever Klima- og miljødepartementet i sin rapportering til Stortinget gjennom budsjettproposisjon for årene 2014 til 2019 at erfaringene med det elektroniske søknadssystemet som benyttes i forvaltningen av tilskuddsordningen, er svært gode. Departementet viser til at tilskuddsmottakere nå også kan rapportere om tiltaket gjennom det samme elektroniske systemet. Ifølge departementet vil dette gi en bedre oversikt over det oppnådde resultatet for de enkelte tiltakene og tilskuddsmottakernes vurdering av måloppnåelsen. I Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon for årene 2014 til 2019 kommer det fram informasjon om antall søknader som har blitt behandlet årlig, men ikke informasjon om antall tiltak som er innvilget, eller hvor mange beitedyr og gårdsbruk dette omfatter. Unntaket er antall bruk som har gjennomført omstillingstiltak grunnet rovvilt – i budsjettproposisjonen for 2018 ble det rapportert om

217) <https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/Innsyn/Default.aspx> [Hentdato 14. september 2018].

at fire bruk hadde gjennomført slike tiltak. Departementet nevner ikke begrensningene med å kunne koble ulike datasett i ESS og aggregere vurderinger av måloppnåelsen.

Klima- og miljødepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen 16. april 2019 at forvaltningen i prinsippet har tilgang til alle data i ESS, herunder mulighet til å hente ut og bearbeide konkrete data for å belyse ulike problemstillinger. Departementet bekrefter at det i begrenset grad er gjennomført slike analyser på nasjonalt nivå. Samtidig mener departementet at potensialet i slike analyser er avgrenset, dersom de skal målrettes mot å analysere effekt på tapstallene. Dette fordi det er ulike faktorer som påvirker tap både mellom områder og år.

7.2 Samordningen mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet

Det er ikke etablert formelle møtepunkter mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet, jf. intervju med Landbruks- og matdepartementet. Likevel er det departementets oppfatning at den nødvendige kontakten sikres gjennom møter etter behov og at dialogen er god. Som nevnt i punkt 7.1.2 deltar Landbruks- og matdepartementet i de halvårslige møtene med rovviltneemndene, og det finnes enkelte eksempler på at statsrådene fra begge departementene har sendt felles styringsbrev til blant annet nemndene. Klima- og miljødepartementet oppgir i intervju at samarbeidet med Landbruks- og matdepartementet er godt.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at det er utfordrende at det todelte målet består av konkrete bestandsmål for rovviltet, mens målene for beitenæringene er langt mindre konkrete og dermed ikke like målbare. Landbruks- og matdepartementet ser det som sitt ansvar å overvåke hvilke konsekvenser utviklingen innen rovviltforvaltningen har for beitenæringene og bidra til å sikre at beitenæringenes interesser blir ivarettatt. NIBIO utga i 2016 en rapport som hadde til formål å belyse om det er ulik utvikling i områder der rovviltbestandene påvirker driften og områder som sjelden eller aldri opplever tap av beitedyr til rovvilt. Rapporten var bestilt av Landbruks- og matdepartementet.²¹⁸

Tre av de fire intervjuede rovviltneemndene etterlyser mer samarbeid og samordning mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Den manglende nasjonale samordningen utgjør ifølge én av nemndene en stor hindring for å forvalte virkemidlene på en effektiv måte. To nemnder etterlyser mer involvering fra Landbruks- og matdepartementet, slik at mål og virkemidler kan ses i sammenheng. Den ene av disse viser til at det i liten grad kan spores landbruksfaglig ekspertise i klagesakene som er behandlet av Klima- og miljødepartementet, og etterlyser mer involvering og vektlegging av det landbruksfaglige aspektet.

Fylkesmannen i Oppland påpeker imidlertid i intervju at de to departementene har blitt mer synlige sammen i håndteringen av konflikten rundt forvaltningen av ulv. Politisk ledelse fra begge departementene har stilt opp sammen når streifulver har ført til store tap av beitedyr. Situasjonen med streifulv i Hadelands-området i 2017 er ifølge intervju med Landbruks- og matdepartementet et eksempel på hvor landbruks- og miljøfaglige myndigheter samarbeidet godt om å begrense skadene. Nemnden i region 3 Oppland viser imidlertid til i intervju at Landbruks- og matdepartementet bare stiller opp i krisesituasjoner.

218) NIBIO (2016) *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser*.

Miljødirektoratet opplyser i intervju at det er lite samarbeid mellom Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet om virkemidler i rovviltforvaltningen. Miljødirektoratet har hatt noe kontakt med Landbruksdirektoratet om reindrift, og de to direktoratene forvalter datamateriale som er av gjensidig interesse. Videre har direktoratet tatt opp problemer om samordning med Mattilsynets virkemidler. I brev til Klima- og miljødepartementet 12. oktober 2016 peker Miljødirektoratet på at merkevarebeskyttelsen Høgfjellslam krever minst 11 ukers høyfjellsbeite i et område i Oppland som befinner seg innenfor jervesonen. Dette virkemiddelet fra Mattilsynet²¹⁹ gjør det ifølge Miljødirektoratet vanskeligere å få saueprodusentene til å iverksette tidlig nedsanking, som er et ønsket virkemiddel for å redusere tap i de samme områdene.

Klima- og miljøministeren og landbruks- og matministeren sendte 21. mai 2014 et felles brev til rovviltnemndene om behovet for en tydeligere soneforvaltning. Et internt notat fra naturforvaltningsavdelingen i Klima- og miljødepartementet viser at det høsten 2014 ble avholdt møter mellom statsrådene i de to departementene, og at de var enige om å vurdere andre virkemidler enn rovviltnemndenes forvaltningsplaner for å fremme en tydeligere soneforvaltning.²²⁰ Det var enighet om å se på mulighetene for å justere kriteriene for å søke om støtte til husdyr på beite fra landbruksforvaltningen og støtte til forebyggende og konfliktdempende tiltak, driftsomstilling og erstatning for husdyr tatt av rovvilt fra miljøforvaltningen. Av notatet kommer det videre fram at Landbruks- og matdepartementet i etterkant av disse møtene var usikre på det juridiske grunnlaget for å gjøre endringer i sine tilskuddsordninger. Naturforvaltningsavdelingen anbefalte derimot større differensiering av bruken av tilskuddsordningene som ligger under Klima- og miljødepartementet, det vil si midler til FKT og driftsomstilling. I tråd med prinsippet om en tydelig soneforvaltning anbefalte naturforvaltningsavdelingen at beitebrukere som enten nyetablerer seg eller øker antallet beitedyr innenfor rovviltprioritert sone, avskjæres fra muligheten til å søke om FKT-midler eller driftsomstillingsmidler.

Revisjonen har ikke funnet at de to departementene har fortsatt dialogen om å justere kriteriene for å søke om støtte fra landbruksforvaltningen til husdyr på beite. I 2016 fulgte imidlertid Klima- og miljødepartementet opp anbefalingen som ble gitt fra naturforvaltningsavdelingen i 2014, ved å beslutte en justering av kriteriene for å søke om støtte til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Dette kommer fram i budsjettproposisjonen for 2017, hvor Klima- og miljødepartementet skjerpet føringen om at økt beitebruk med sau i rovviltprioriterte områder ikke skal stimuleres. Midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak skal prioriteres til besetninger som ikke bidrar til økt antall beitedyr i rovviltprioriterte områder. På samme måte skal nyetablerte beitebruk med sau i rovviltprioriterte områder prioriteres lavt.

219) Forskrift om beskyttelse av Høgfjellslam fra Nord-Gudbrandsdal som geografisk betegnelse.

220) Internt notat fra Naturforvaltningsavdelingen i Klima- og miljødepartementet til statsråden via statssekretæren og departementsråden, 26. november 2014.

8 Vurderinger

Rovviltforvaltningen skal sikre både rovviltets overlevelse i norsk fauna og et aktivt jordbruk med muligheter til å utnytte beiteressursene i utmarka til sau og rein. Rovviltforvaltningen har med dette et todelt mål som skal sikre bærekraftige rovviltbestander og livskraftige beitenæringer.

En sterk regional forankring av de nasjonale målene gjennom regionale rovviltnemnder er fastsatt gjennom Stortingets behandling av to stortingsmeldinger og ett representantforslag i perioden 2004–2016.

8.1 Stortingets bestandsmål for rovvilt er delvis nådd, og det er utfordringer med den genetiske levedyktigheten til ulv og jerv i Skandinavia

Ved behandling av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), vedtok Stortinget årlige bestandsmål for bjørn, gaupe, jerv, kongeørn og ulv. Justeringer i bestandsmålet for bjørn og ulv ble gjort ved behandlingen av henholdsvis representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* og Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*, jf. Innst. 330 S (2015–2016). Stortinget har også vedtatt at rovviltbestandene skal forvaltes på en slik måte at antallet ynglinger (ungekull) holdes så nær bestandsmålet som mulig.

Med unntak av 2014, er bestandsmålet for ulv nådd hvert år siden 2010. Antall ynglinger av ulv har de tre siste årene vært vesentlig høyere enn bestandsmålet. Bestandsmålet for jerv er nådd alle år i perioden 2005–2018, og bestanden av kongeørn er også estimert til å være innenfor bestandsmålet for perioden 2010–2014. For bjørn og gaupe ligger bestanden derimot under det årlige bestandsmålet.

Bjørnebestanden i Norge har det siste tiåret ligget betydelig under det nasjonale bestandsmålet, og det er lite sannsynlig at målet vil nås i nærmeste framtid. Bjørnene i Norge i dag lever i utkanten av større bestander i Sverige, Finland og Russland, og det er få etablerte voksne binner. Dette gir dårlige forutsetninger for å nå bestandsmålet. I 2017 ble et regionalt bestandsmål for bjørn nådd for første gang, i én av de fem regionene med forvaltningsansvar for arten.

Gaupe ligger under det nasjonale bestandsmålet for sjette år på rad. Dette skyldes en kombinasjon av naturlige svingninger i bestanden og høye uttak gjennom kvotejakt. I gjennomsnitt er 23 prosent av bestanden felt per jaktår i perioden 2010/2011 til 2017/2018. Rovviltnemnder som har nådd bestandsmålet for sin region, har i tråd med rovviltforskriften myndighet til å fastsette kvote, og gjør dette selv om det nasjonale bestandsmålet for gaupe ikke er nådd. Rovviltnemndene har ingen myndighet til å samordne bestandsmåloppnåelse på tvers av regionene. I tilfeller hvor regionale bestandsmål ikke er nådd, er det Miljødirektoratet som har ansvar for å vedta kvoter for jakt og felling. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet har vedtatt jaktkvoter også i regioner som i mange år har ligget under det regionale bestandsmålet. Dette har bidratt til at gaupebestanden ikke er styrket i tråd med det nasjonale bestandsmålet.

De skandinaviske bestandene av bjørn, jerv, gaupe og ulv bør ifølge Norsk institutt for naturforskning (NINA) anses å være demografisk levedyktige i løpet av en rimelig tidshorisont. Demografisk levedyktighet handler om bestandenes evne til å overleve endringer i eksterne faktorer som blant annet mattilgang, sykdom og ulykker.

Utfordringen for de skandinaviske bestandene av ulv og jerv er imidlertid artenes genetiske levedyktighet, som handler om bestandenes genetiske variasjon.

Den genetiske variasjonen blant ulv i Skandinavia er svært lav, og det høye innavlsnivået er en av de største trusselfaktorene mot ulvens overlevelse på sikt. For at den skandinaviske ulvebestanden skal kunne vurderes som levedyktig, må flere forutsetninger være oppfylt: den samlede svenske og norske populasjonen må være på minst 340 ulveindivider, innvandring fra den finsk-russiske ulvepopulasjonen må være av et visst omfang, og avkommet av disse må også reproducere seg. Den skandinaviske ulvebestanden økte fram til 2015, men har siden hatt en jevn nedgang, og var i 2018 på ca. 410 individer. Nedgangen skjer i Sverige, mens antall individer i Norge har økt i samme periode (fra ca. 75 til ca. 115 individer, inkludert ulv som lever på begge sider av grensen mellom Norge og Sverige). Felling av ulv i grenseområdene i Norge vil påvirke også den svenske delbestanden av ulv.

Norske myndigheter har ikke lyktes i å etablere et samarbeid med Sverige om forvaltning av ulv, utover deling av overvåkingsdata. Klima- og miljødepartementet har iverksatt tiltak for å øke levedyktigheten til ulv. For eksempel besluttet departementet i 2018 at Miljødirektoratet så langt som mulig skal avklare streifulvers genetiske status før det settes i verk fellingsforsøk. På grunn av ulvens svake genetiske levedyktighet mener revisjonen det er positivt at Klima- og miljødepartementet sørger for bedre beskyttelse av genetisk viktige ulver.

For å sikre sjeldne genetiske variasjoner i jervebestanden er det viktig at reproduserende individer utveksles mellom den østlige og vestlige siden av Østerdalen. Rovviltnemnden i region 3 Oppland fikk derfor i 2014 i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å samordne arbeidet med forvaltningen av den sørnorske jervestammen med tilgrensende forvaltningsregioner. Undersøkelsen viser at forvaltningen ikke har lyktes i å etablere et godt samarbeid om forvaltning av jerv på tvers av regiongrensene. Fire år etter at oppdraget er gitt, erkjenner nemndene at det er svakheter ved grensene for dagens sone, uten at de foreslår å gjøre noen endringer. Den svake regionale samordningen bidrar etter revisjonens vurdering til å svekke jervens levedyktighet. De regionale rovvilt nemndene er statlige nemnder, og Klima- og miljødepartementet har dermed det overordnede ansvaret for å ivareta nasjonal rovviltpolitikk når samordningen på regionalt nivå ikke fungerer.

8.2 Sauenæringen er livskraftig nasjonalt, men noen beiteområder har svært høy rovviltbelastning

Det todelte målet innenfor rovviltforvaltningen forutsetter at det fortsatt skal være mulig med levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt, samtidig som målet om bærekraftige rovviltbestander skal ivaretas. Stortinget har forutsatt at livskvalitet, bosetting og næringsutvikling i distriktene må tas hensyn til ved forvaltningen av rovdirene.

Undersøkelsen viser at antallet sau og lam på utmarksbeite har holdt seg stabilt de senere årene. Region 1 Vest-Norge er i sin helhet beiteprioritert område. Antallet sau og lam på utmarksbeite har imidlertid økt også i viktige beiteregioner som region 3 Oppland, region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland. Dette er regioner med faste forekomster av flere rovviltarter, og relativt høye regionale bestandsmål. Antall sau og lam erstattet som tapt til rovvilt er mer enn halvert i perioden 2006–2017, fra nesten 40 000 dyr i 2006 til rundt 18 000 dyr i 2017. I 2016 og 2017 ble 17 prosent av de årlige tapene av sau og lam på utmarkbeite erstattet som rovvilttap. Dette viser at

sauenæringen er livskraftig nasjonalt, og at den også kan være det i regioner med høy forekomst av og forvaltningsansvar for rovvilt. Noen beiteområder har likevel en svært høy rovviltbelastning, noe som medfører lokale utfordringer for dyrevelferden til sau og lam på utmarksbeite. Rovviltforekomst i enkeltområder får dermed alvorlige konsekvenser for den lokale sauenæringen og enkeltbruk, selv om sauenæringen som helhet kan anses som livskraftig. Den totale tapsprosenten for sau og særlig lam er høyest i region 5 Hedmark, region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland.

De siste ti årene har det vært en nedgang i antall rein på omtrent 16 prosent på landsbasis. Det er mange faktorer som virker inn på utviklingen i reindriftsnæringen, og deler av næringen har de senere årene blitt pålagt av myndighetene å redusere antall reinsdyr for å sikre en bærekraftig utnyttelse av beitet. Reinen er det eneste beitedyret som finner sin næring i utmark hele året, og dette gjør reindriftsnæringen spesielt sårbar for tap av beitedyr til rovvilt. Omtrent 30 prosent av alle tap av rein i 2016 og 2017 ble erstattet som rovvilttap. At andelen rovvilterstatninger er høy, tyder på at rovvilttapene er betydelige. Også kadaverfunn av rein som er dokumentert tapt til rovvilt, viser at store områder i Troms og Finnmark har svært høye rovvilttap. Rovvilt utgjør dermed en betydelig belastning for reindriften i noen deler av landet. De største prosentvise tapene av tamrein uavhengig av tapsårsak er i Nordland og Troms, og her er spesielt tap av kalver høyt sammenlignet med andre reinbeitedistrikter.

8.3 Forutsetningene om soneforvaltning er bare delvis innfridd, og soneforvaltningen er særlig lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen

I rovviltprioriterte soner skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling. Det skal være høy terskel for felling av rovvilt innenfor rovviltprioriterte soner og lav terskel for felling av rovvilt innenfor beiteprioriterte soner.

Samtlige forvaltningsregioner for rovvilt har nedfelt i forvaltningsplanen at bestandsmålene skal nås innenfor rovviltprioritert sone. Undersøkelsen viser at ulv hovedsakelig yngler innenfor forvaltningsområdet for ulv. Videre gjøres DNA-registreringer av binner i stor grad innenfor forvaltningsområdet for bjørn. For jerv og gaupe er det derimot slik at flere forvaltningsregioner ikke når bestandsmålet innenfor det avsatte arealet for disse artene. Særlig gjelder dette de tre nordligste forvaltningsregionene, hvor store deler av bestanden av jerv og til dels gaupe lever utenfor de rovviltprioriterte sonene. Som en følge av dette har forvaltningen, for å kunne nå bestandsmålet, ikke alltid praktisert et fellingsregime med lav terskel for felling av rovvilt i beiteprioritert sone. Konsekvensen er en økt belastning på beitenæringen og et høyere konfliktnivå.

Undersøkelsen viser at soneforvaltning er en forvaltningsmodell som er lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen. Slik sonene er tegnet i dag, har de liten betydning for reindriftsnæringen, ettersom reinen forflytter seg over store områder, uavhengig av rovviltsonene. Stortinget har satt mål om at det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial i kalvingsområdene for tamrein. Undersøkelsen viser at geografiske begrensninger og forekomsten av både naturlige leveområder for rovvilt og tradisjonelle kalvingsområder for rein har ført til at rovviltneemdene i enkelte forvaltningsregioner ikke har klart å ivareta dette målet.

Klima- og miljødepartementet har etablert tilskuddsordninger til forebyggende og konfliktdempende tiltak, hvor et viktig formål er å sikre at det blir satt i verk effektive tiltak for å forebygge og begrense skader og tap på grunn av rovvilt. Eksempler på

slike tiltak er rovviltavvisende gjerder, tidlig nedsinking og flytting av sau til mindre rovviltutsatte beiteområder. Rovviltforskriften § 6 legger til grunn en geografisk differensiert forvaltning, noe som innebærer at tilskudd til forebyggende tiltak primært skal fordeles til beitebrukere i rovviltprioritert sone, hvor rovviltet har forrang og terskelen for skadefelling er høy. Selv om prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning tilsier at midlene skal prioriteres til beitebrukere i rovviltprioritert sone, gis midlene i praksis i stor grad på bakgrunn av faktisk rovviltbelastning og tapshistorikk heller enn på bakgrunn av soneinndelingen. Årsaken er i stor grad knyttet til rovviltsonenes størrelse, form og plassering, som i flere regioner medfører at bestandsmålene ikke nås innenfor sonene, og at ynglende rovvilt dermed tillates i beiteprioritert sone. Dette gir et økt rovvilttrykk i beiteprioriterte soner, noe som har ført til at rovviltforvaltningen finner det hensiktsmessig å tildele midler til beitebrukere også der. Revisjonen mener det er positivt at midlene fordeles slik at de kan bidra til å redusere tap av beitedyr til rovvilt. Revisjonen vil likevel påpeke at praksisen med å tildele tilskuddsmidlene uavhengig av sonene ikke bidrar til å støtte opp under målet om at husdyrhold basert på utmarksbeite innenfor rovviltprioritert sone skal tilpasses forekomsten av rovvilt, for eksempel gjennom bruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak.

Klima- og miljødepartementet fastsetter de regionale bestandsmålene gjennom forskrift om forvaltning av rovvilt og har også et overordnet ansvar for å påse at soneforvaltningen er i tråd med nasjonal rovviltpolitikk. Undersøkelsen viser at kunnskapsgrunnlaget om rovvilt er betydelig utvidet siden 2004. Likevel har fordelingen av de regionale bestandsmålene i all hovedsak ligget fast siden 2004. En hensiktsmessig fordeling av bestandsmålene er en forutsetning for å innrette rovviltforvaltningen på en måte som ivaretar både rovviltet, sauenæringen og reindriftsnæringen. Norsk institutt for naturforskning (NINA) anbefalte i en evaluering i 2016 å justere fordelingen av bestandsmål og noen av rovviltsonene. Miljødirektoratet ga samme år sine anbefalinger på bakgrunn av NINAs evaluering. Først i 2019 har Klima- og miljødepartementet varslet at det vil sende på høring forslag til endringer. Den lange tidsbruken viser etter revisjonens vurdering en lite aktiv og tydelig styring fra departementets side.

8.4 Lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene, men skadefelling er i liten grad effektiv

Stortinget har lagt til grunn at rovviltbestandene skal reguleres ned mot bestandsmålet gjennom felling, og at hovedvirkemiddelet i denne reguleringen skal være lisensfelling og kvotejakt. Stortinget har i rovviltforliket av 2011 presisert at i prioriterte beiteområder skal rovvilt som gjør skade på beitedyr, felles raskt.

Undersøkelsen viser at bestandsregulering av gaupe gjennom kvotejakt fungerer godt, i den forstand at kvotene stort sett fylles. For ulv har i gjennomsnitt rundt 50 prosent av den samlede lisenskvoten blitt fylt i perioden 2010–2011 til 2017–2018. Flere regioner fastsetter lisensfellingskvote for ulv, uten at forekomst av ulv gjør det aktuelt å gjennomføre noen lisensfelling. I de regionene hvor det forekommer ulv, har det imidlertid ikke vært problemer med å regulere bestanden i tråd med fastsatte fellingsvedtak. Naturmangfoldloven presiserer at vedtak om felling bare kan fattes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Ettersom antallet sau og lam på utmarksbeite i de to regionene med ulvesone har gått vesentlig ned de senere årene, er også skadepotensialet innenfor ulvesonen sterkt redusert. Dette har bidratt til at bestanden av ulv de senere årene har økt betydelig.

Lisensfelling av jerv er krevende, blant annet på grunn av vanskeligheter med sporing og leveområder for jerv som er lite tilgjengelige vinterstid. Årlig blir under halvparten av felte jerv tatt ut gjennom lisensfelling. Rovviltnemndene har etterlyst tiltak for en mer effektiv lisensfelling, men noen av disse tiltakene er av miljømyndighetene vurdert å være i strid med viltloven. Selv om effektiviteten i lisensfelling av jerv er lav, reguleres jervebestanden stort sett ned mot det årlige bestandsmålet gjennom skadefelling utført av Statens naturoppsyn. Skadefellingen er enten ekstraordinær felling av enkeltdyr eller hiuttak, på bakgrunn av historiske skader i området, og en vurdering av potensialet for framtidig skade. Klima- og miljødepartementet anser imidlertid hiuttak som et dyrt, tidkrevende og etisk kontroversielt virkemiddel, og departementet har derfor iverksatt flere prøveprosjekter for å effektivisere lisensfellingen og redusere behovet for hiuttak. Revisjonen har forståelse for at det er krevende å avveie hensynet til effektiv felling av jerv opp mot de restriksjonene viltloven setter, og vurderer det derfor som positivt at Klima- og miljødepartementet forsøker nye virkemidler for å effektivisere lisensfellingen.

Skadefelling skal være et virkemiddel for effektivt å ta ut skadevoldende rovdyr, og gjennomføres både før beitedyrene slippes på beite, og på grunn av akutte skadesituasjoner som oppstår under beitesesongen. Gaupe skadefelles i liten grad, mens en stor årlig andel av felte jerv, ulv og bjørn tas ut gjennom skadefelling. Likevel viser undersøkelsen at skadefelling i liten grad er reelt tapsforebyggende når akutte skadesituasjoner oppstår. En gjennomgang av vedtak om skadefelling i 2017 viser at to tredjedeler av skadefellingstillatelsene hadde en varighet på opp mot en uke, og at om lag en fjerdedel av alle skadefellingstillatelsene fikk utvidet fellingstid. Sannsynligheten for å lykkes med skadefelling på barmark (dvs. når det ikke er sporsnø) er i de fleste tilfeller lav. Stortingets forutsetning om en effektiv skadefelling er dermed i liten grad oppfylt.

8.5 Miljøforvaltningen har for lite kunnskap både om tapsårsaker og om effekter av forebyggende tiltak

I behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), framhevet energi- og miljøkomiteens flertall betydningen av presise overvåkingsdata og gode bestandsoversikter. Flere rovviltnemnder er i intervju opptatt av om overvåkningsmetodikken er god nok, og om bestandstallene for rovvilt er korrekte. Også representanter for beitenæringene uttrykker tvil med hensyn til om overvåkingen av rovvilt reflekterer den reelle størrelsen på bestandene. Klima- og miljødepartementet peker på sin side på at kunnskapsoppbyggingen om rovvilt har vært langt mer omfattende og presis enn for noen annen sammenlignbar viltart.

For å få bedre kunnskap om andre tapsårsaker enn rovvilt, satte Klima- og miljødepartementet i 2015 i gang et prosjekt for å framskaffe nødvendig og representativ kunnskap om tapsårsaker i husdyr- og tamreinnæringen i Norge. Prosjektet skulle faglig støttes av Landbruksdirektoratet. Bakgrunnen for prosjektet var for lite kunnskap om årsaker til tap av dyr på utmarksbeite, særlig andre tapsårsaker enn rovvilt. Prosjektet har imidlertid møtt på vesentlige hindringer i form av manglende tilgang til data. Dette skyldes lav tillit i saueneæringen til at fagmiljøene som gjennomfører prosjektet, vil tolke og bruke dataene på en redelig måte. Prosjektet skal i 2019 ha fått tilgang til nødvendige data, men forsinkelsene i prosjektet illustrerer hvor konfliktfylt rovviltproblematikken er. Når kunnskapsgrunnlaget om andre tapsårsaker enn rovvilt ikke er godt nok, fører dette til at forvaltningen ikke har et godt grunnlag for å vurdere søknader om erstatning grunnet rovvilt.

Også når det gjelder forebyggende og konfliktdempende tiltak, har forvaltningen for lite kunnskap. Klima- og miljødepartementet mottar rapportering fra Miljødirektoratet over samlet årlig forbruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak. Rapporteringen er basert på data fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS). Revisjonens gjennomgang av søknadsdata og rapporter fra ESS i perioden 2011–2018 viser at det er store begrensninger i hvilke data som kan hentes ut og sammenstilles fra saksbehandlingsportalen i ESS. Videre opplyser departementet at det i liten grad er gjennomført analyser av data fra ESS på nasjonalt nivå. Evalueringer som er gjennomført i enkelte av forvaltningsregionene har heller ikke kunnet konkludere med tydelige effekter av andre tiltak enn de som skiller rovvilt og beitedyr. Også Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) har i en rapport fra 2016 slått fast at det til tross for en nedgang i antall sau tappt til rovvilt de senere årene ikke er grunnlag for å fastslå hvilken effekt de enkelte forebyggende tiltakene har på tapstallene. Klima- og miljødepartementet har dermed et svakt grunnlag for å vurdere i hvilken grad de ulike tiltakene faktisk bidrar til god måloppnåelse, og om tilskuddsmidlene benyttes effektivt.

8.6 Klima- og miljødepartementet har ikke sørget for å avklare uenighet om regionale forvaltningsplaner for rovvilt

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for å følge opp Stortingets mål for rovviltpolitikken. I henhold til Stortingets vedtak ved behandling av representantforslag 163 S (2010–2011) *Om endringer i forvaltningen av rovvilt* har Klima- og miljødepartementet et særskilt ansvar for å følge opp at vedtak gjort av rovviltnemndene er i samsvar med internasjonale forpliktelser.

Klima- og miljødepartementet avholder halvårlige møter med rovviltnemndene og deres sekretariater, hvor departementet kommuniserer føringer og prioriteringer. Møtene følges i noen tilfeller opp med skriftlige føringer gjennom brev fra departementet til rovviltnemndene. I tillegg kurser Klima- og miljødepartementet alle rovviltnemndenes medlemmer i regelverk og retningslinjer på området.

Til tross for dette viser undersøkelsen at Klima- og miljødepartementet og rovviltnemndene er grunnleggende uenige på flere vesentlige punkter i fortolkningen av både gjeldende regelverk og Stortingets rovviltforlik. Dette har for eksempel kommet til uttrykk gjennom de regionale forvaltningsplanene, som vedtas av rovviltnemndene og revideres etter 4–6 år. I forvaltningsplanene etablerer rovviltnemndene beiteprioriterte og rovviltprioriterte soner for sin region og gir føringer for bruken av forebyggende og konfliktdempende tiltak. Før planen vedtas av nemnden, skal den oversendes til Miljødirektoratet for uttalelse. En gjennomgang av de regionale forvaltningsplanene viser at rovviltnemndene i liten grad gjør endringer i forvaltningsplanen på grunnlag av Miljødirektoratets uttalelser. Gjennomgangen viser også at det har vært stor uenighet mellom enkelte av rovviltnemndene og departementet. Dette gjelder særlig region 6 Midt-Norge og region 7 Nordland. I begge disse regionene har Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet over flere år hatt innvendinger mot forvaltningsplanene fordi de ikke vurderes å være i samsvar med gjeldende regelverk og nasjonal rovviltpolitikk. Innvendingene handler om hvordan rovviltnemndene innretter rovviltsonene i disse regionene.

For region 6 Midt-Norge går uenigheten tilbake til regionens revidering av forvaltningsplanen i 2013, hvor det var ulike syn mellom miljømyndighetene og rovviltnemnden om størrelsen på forvaltningsområdet for bjørn og jerv. Denne uenigheten består. Det samme gjelder for region 7 Nordland, der uenigheten går tilbake til 2011. Miljødirektoratet stilte seg kritisk til de svært fragmenterte sonene som

da ble etablert gjennom en revidering av forvaltningsplanen, og påpekte at planen ville gjøre det vanskelig både å oppnå bestandsmål og forvalte virkemidlene i rovviltpolitikken. Kritikken mot utformingen av rovviltsonene er gjentatt en rekke ganger av Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet, senest i forbindelse med at region 7 Nordland på nytt reviderte forvaltningsplanen i 2017. Rovviltnemnden har ikke fulgt opp de endringene i planen som Klima- og miljødepartementet har bedt om for å sikre at forvaltningsplanen bringes i tråd med gjeldende regelverk. I 2018 hentet departementet planen inn for videre behandling. Status i 2019 er at det fortsatt ikke foreligger en revidert og godkjent forvaltningsplan for region 7 Nordland. Revisjonen vurderer det som uheldig at Klima- og miljødepartementet har latt det gå så lang tid uten å avklare uenighet og sørge for at det foreligger en godkjent forvaltningsplan som ivaretar det todelte målet for rovviltforvaltningen.

9 Referanseliste

Konvensjoner, lover og forskrifter

- *Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder* (Bernkonvensjonen).
- *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven)
- *Lov om jakt og fangst av vilt* (viltloven).
- *Lov om dyrevelferd* (dyrevelferdsloven).
- *Forskrift om forvaltning av rovvilt.*
- *Forskrift om kompensasjon ved restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt.*
- *Forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt.*
- *Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt.*
- *Forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt.*
- *Forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak.*
- *Forskrift om grunnsatser for tap av tamrein drept eller skadet av rovvilt for reindriftsåret 2006/2007.*
- *Forskrift om grunnsatser for tap av tamrein drept eller skadet av rovvilt for reindriftsåret 2016/2017.*
- *Forskrift om beskyttelse av Høgfjellslam fra Nord-Gudbrandsdal som geografisk betegnelse.*

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner:

- Prop. 1 S (2011–2012) Miljøverndepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 63 L (2016–2017) *Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.).*

Stortingsmeldinger:

- St.meld. nr. 27 (1991–1992) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe.*
- St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning.*
- St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur.*
- St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken.*
- Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken.*
- Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone.*
- Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter.*
- Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon.*

Innstillinger til Stortinget:

- Innst. S. nr. 301 (1996–1997) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovviltforvaltning.*
- Innst. S. nr. 174 (2003–2004) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur.*

- Innst. O. nr. 100 (2008–2009) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om forvaltning av naturens mangfold.*
- Innst. 234 S (2011–2012) *Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords.*
- Innst. 197 S (2013–2014) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Marit Arnstad, Heidi Greni, Janne Sjølmo Nordås og Geir Pollestad om tiltak for å oppfylle rovdyrforliket.*
- Innst. 330 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone.*
- Innst. 9 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016 vedkommende Olje- og energidepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13).*
- Innst. 257 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i naturmangfoldloven (ulv m.m.).*
- Innst. 251 S (2016–2017) *Innstilling fra næringskomiteen om Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon.*
- Innst. 141 S (2018–2019) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marit Arnstad, Heidi Greni, Ole André Myhrvold, Sandra Borch og Marit Knutsdatter Strand om mer effektiv lisensjakt på jerv.*

Representantforslag:

- Dokument 8:163 S (2010–2011) *Representantforslag om endringer i forvaltningen av rovvilt.*
- Dokument 8:23 S (2013–2014) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marit Arnstad, Heidi Greni, Janne Sjølmo Nordås og Geir Pollestad om tiltak for å oppfylle rovdyrforliket.*
- Dokument 8:2 S (2018–2019) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marit Arnstad, Heidi Greni, Ole André Myhrvold, Sandra Borch og Marit Knutsdatter Strand om mer effektiv lisensjakt på jerv.*

Andre regelverk og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten.*
- Fylkesmennenes virksomhets- og økonomiinstruks på <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/>.
- Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket, *Felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen*, 1. april 2012.
- *Överenskommelse mellan Sverige och Norge om förvaltning av genetiskt värdefulla vargar i den skandinaviske vargpopulationen*, 12. august 2011.

Årsrapporter og regnskap

- Fylkesmennenes årsrapporter på <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/>.
- Ressursregnskapet for reindriften for reindriftsårene 2006–2007 og 2016–2017 på <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/for-siidaandeler/publikasjoner>.
- Årsrapport for Statens naturoppsyn 2015.

Forvaltningsplaner for rovvilt

- *Forvaltningsplan for rovvilt i region 1* (2014).
- *Forvaltningsplan for rovvilt i region 2* (2017).
- *Forvaltningsplan for rovvilt i region 3* (2012).
- *Forvaltningsplan for store rovdyr i region 4* (2014).
- *Forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark* (2014).
- *Forvaltningsplan for rovvilt i region 6 Midt-Norge* (2018).

- *Forvaltningsplan for rovvilt i region 7 Nordland* (2017).
- *Forvaltningsplan for rovvilt i region 8* (2013).

Fagrapporter

- Allendorf, F.W., A. H. Freedman og R. K. Wayne (2017) Panel review of genetic studies on the Scandinavian grey wolf.
- Direktoratet for naturforvaltning (2008) *Gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn – vårt ansvar*.
- Henriksen S. og Hilmo O. (red.) (2015) *Norsk rødliste for arter 2015*, Artsdatabanken, Norge.
- Institutt for rural- og regionalforskning (2018) *Trender i norsk landbruk. Et landbruk i endring*, Zahl-Thanem, Alexander et al.
- Liberg, Olof et al. (2018) *Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019*, Rapport til Naturvårdsverket, Sverige och Miljödirektoratet, Norge från SKANDULV.
- Miljødirektoratet (2015) *Forvaltning av kongeørn i Norge. Kunnskap, bestand og framtidig forvaltning*.
- Naturvårdsverket (2013) *Population viability analyses of the Scandinavian populations of bear, lynx and wolverine*, Nilsson, Torbjörn, Report 6548.
- Norges jeger- og fiskerforbund og NINA (2013) *Jakt på jerv i Norge*, informasjonshefte.
- Norsk Institutt for bioøkonomi (2016) *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser*, Strand, Geir-Harald (red), NIBIO Rapport, Vol. 2, nr. 63.
- Norsk Institutt for bioøkonomi (2018) *Beitebruk i ulvesona*, Strand, Geir-Harald (red), NIBIO rapport, Vol. 4, nr. 121.
- Norsk institutt for naturforskning (1997) *Levedyktighetsanalyser av skandinavisk brunbjørn*, Sæther, Bernt-Erik et al., NINA Fagrapport 25.
- Norsk institutt for naturforskning (2003) *Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Levedyktighetsanalyser av skandinavisk jerv*, Sæther, Bernt-Erik et al., NINA Fagrapport 62.
- Norsk institutt for naturforskning (2003) *Rovvilt og samfunn i Norge. En veileder til sameksistens i det 21. århundre*, Andersen, R., Linnell, J. D. C og Hustad, H. (red.), NINA Temahefte 22.
- Norsk institutt for naturforskning (2010) *Er skadefelling av gaupe og jerv selektivt?*, Odden, John et al., NINA Rapport 601.
- Norsk institutt for naturforskning (2013) *Beregning av produksjon og tap i reindriften*, Tveraa, Torkild et al., NINA Rapport 938.
- Norsk institutt for naturforskning (2015) *Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov for forvaltning av rovvilt i Norge*, Linnell, J.D.C og Tveraa, T. (red), NINA Rapport 1195.
- Norsk institutt for naturforskning (2015) *Gaupe og jerv i reinbeiteland. Sluttrapport for Scandlynx Troms og Finnmark 2007–2014*, Mattisson, Jenny et al. (2015) NINA rapport 1200.
- Norsk institutt for naturforskning (2015) *Estimering av antall hekkende par kongeørn basert på kjent forekomst i Norge for perioden 2010–2014*, Dahl, Espen Lie et al., NINA Rapport 1158.
- Norsk institutt for naturforskning (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning*, Krange, O. et al., NINA rapport 1268.
- Norsk institutt for naturforskning (2016) *Samordning av forvaltning av jerv i Sør-Norge – en kunnskapsoversikt*, Linnell, John D. C. et al., NINA rapport 1255.
- Norsk institutt for naturforskning (2017) *Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2017*, Tovmo, Mari et al., NINA Rapport 1370.
- Norsk institutt for naturforskning (2018) *Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2018*, Tovmo, Mari et al., NINA Rapport 1519.

- Norsk institutt for naturforskning (2018) *Overvåking av kongeørn i Noreg i 2017. Resultat frå 12 intensivt overvaka område*, Tovmo, Mari et al., NINA Rapport 1602.
- Norsk institutt for naturforskning (2018) *Produksjon og tap i reindriften i Nordland*, Tveraa, Torkild et al., NINA Rapport 1556.
- Norsk institutt for naturforskning (2019) *Populasjonsovervåking av brunbjørn. DNA-analyse av prøver innsamlet i Norge i 2018*, Fløystad, Ida et al., NINA Rapport 1658.
- Rovdata og Viltskadecenter, SLU (2018) *Bestandsovervåking av gaupe i 2018. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia*, Tovmo, M. og Zetterberg, A., Nr. 2 2018.
- Rapporter om bestandsstatus for ulv i perioden 2005/2006 til 2017/2018 på <https://rovdata.no/Ulv/Rapporter.aspx>.
- Sand, Håkan et al. (2014) *Den Skandinaviska Vargen en sammanställning av kunskapsläget 1998 – 2014 från det skandinaviska vargforskningsprojektet SKANDULV*, Grimsö forskningsstation, SLU.
- Scandinavian Brown Bear Research Project (2010) *Estimating the number of annual reproductions based on the number of female brown bears documented in Norway in 2008 and 2009*, Bischof, R & Swenson, J. E., Report 2010-1.
- Schei, Anders (2003) *Norsk rovviltforvaltning og folkeretten*, Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett.
- Skandinaviska Björnprojektet (2014) *Björnstammens storlek i Sverige 2013 - länsvisa skattningsgar och trender*.

Intervjuer

- Klima- og miljødepartementet, naturforvaltningsavdelingen, 8. mai 2018.
- Landbruks- og matdepartementet, avdeling for matpolitikk og landbrukspolitisk avdeling, 25. april 2018.
- Miljødirektoratet, viltseksjonen, 3. april 2018.
- Fylkesmannen i Hedmark, 20. september 2017.
- Fylkesmannen i Nordland, 27. september 2017.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 16. november 2017.
- Fylkesmannen i Oppland, 26. oktober 2017.
- Rovviltnemnden i region 3 Oppland, 26. oktober 2017.
- Rovviltnemnden i region 5 Hedmark, 20. september 2017.
- Rovviltnemnden i region 6 Midt-Norge, 16. november 2017.
- Rovviltnemnden i region 7 Nordland, 28. september 2017.
- Sametinget, 26. juni 2018.
- Naturvernforbundet i Møre og Romsdal, 15. november 2017.
- Nordland Reindriftssamers Fylkeslag, 28. september 2017.
- Norsk institutt for naturforskning, 14. mars 2018.
- Sør-Trøndelag Bondelag, 15. november 2017.

Brev og e-post

- Animalia (2018) *Svar på søknad om utlevering av data fra Sauekontrollen til Tapsprosjektet*, brev til NMBU, 23. mai.
- Fylkesmannen i Hedmark (2017) *Faglig vurdering av søknad om driftsomstilling grunnet rovvilt - Per Roar Strømner - Åsnes kommune*, brev til Miljødirektoratet, 23. mars.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Rovviltnemndenes behandling av klagesaker*, brev til alle rovviltnemndene 11. februar.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Tydelig soneforvaltning og høy beredskap*, brev til fylkesmennene, Miljødirektoratet og de regionale rovviltnemndene, 28. april.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Svar på tilleggs spørsmål vedrørende Representantforslag 23 S (2013–2014)*, brev til Stortinget, Energi- og miljøkomitéen, 5. mai.

- Klima- og miljødepartementet (2014) *En tydeligere soneforvaltning i rovviltforvaltningen*, brev til de regionale rovviltnemndene, 21. mai.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Svar på brev om rovviltforvaltningen*, brev til alle rovviltnemndene, 21. mai.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Skadefelling og begrepet skadepotensial*, brev til alle fylkesmennene, alle rovviltnemndene og Miljødirektoratet, 9. juli.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Oppfølging av Instruks om tidsfrister i saker knyttet til rovvilt*, brev til alle fylkesmennene, alle rovviltnemndene og Miljødirektoratet 20. oktober.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Samordningsoppdraget for Jerv i Sør-Norge*, brev til Fylkesmannen i Oppland og rovviltnemnden i region 3, 28. januar.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Videre oppfølging om tydelig soneforvaltning og høy beredskap*, brev til fylkesmennene, rovviltnemndene og Miljødirektoratet, 12. mars.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Kartlegging av andre tapsårsaker enn rovvilt*, brev til Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet, 13. mars.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Instruks om tidsfrister i saker knyttet til rovvilt – Enkelte presiseringer*, brev til alle rovviltnemndene 24. juni.
- Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet (2016) *En tydeligere soneforvaltning i region 7 – Nordland*, brev til rovviltnemnden i region 7, 20. juli.
- Klima- og miljødepartementet (2017) *Høring av endringer i rovviltforskriften - skadefellingsbestemmelsen for kongeørn og kongeørnprosjektet*, høringsbrev, 21. juni.
- Klima og Miljødepartementet (2017) *Avgjørelse av klage på søknad om tilskudd til omstilling grunnet rovviltskader, Skjåk kommune*, brev til Gudrun Ramstad, 24. juli.
- Klima- og miljødepartementet (2017) *Utsettelse av arbeidet med ny erstatningsforskrift for tamrein*, brev til Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund, 17. august.
- Klima- og miljødepartementet (2017) *Forvaltningsplan for rovvilt i region 7 – Nordland*, brev til rovviltnemnden i region 7, 19. september.
- Klima- og miljødepartementet (2018) *Forvaltningsplan for rovvilt i region 6 Midt-Norge*, brev til rovviltnemnden i region 6 - Midt-Norge, 26. april.
- Klima- og miljødepartementet (2018) *SV: Data fra Animalia - status*, E-post til Landbruks- og matdepartementet, 13. juni.
- Klima- og miljødepartementet (2018) *Svar på henvendelsen om forvaltningsplanen for rovvilt i rovviltregion 6*, brev til Møre og Romsdal Bondelag, Nord-Trøndelag Bondelag og Sør-Trøndelag Bondelag, 14. juni.
- Klima- og miljødepartementet (2018) *Forvaltningsplanen for rovvilt i region 7*, brev til rovviltnemnden i region 7, 2. juli.
- Klima- og miljødepartementet (2018) *Avgjørelse av klage på vedtak om lisensfelling av bjørn i region 3 i 2018*, brev til NOAH for dyrs rettigheter, 5. november.
- Klima- og miljødepartementet (2019) *Svar til Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen*, brev til Riksrevisjonen, 15. januar.
- Klima- og miljødepartementet (2019) *Svar vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen*, brev til Riksrevisjonen, 16. april.
- Landbruks- og matdepartementet (2018) *SV: Data fra Animalia - status*, E-post til Klima- og miljødepartementet, 15. juni.
- Landbruks- og matdepartementet (2019) *Kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen*, brev til Riksrevisjonen, 12. april.
- Mattilsynet (2013) *Mattilsynets vurdering av dyrevelferden for beitedyr etter iverksatte tiltak fra rovviltforliket*, brev til Landbruks- og matdepartementet, 23. desember.

- Mattilsynet (2015) *Rovviltforliket – oppsummering av beitesesong 2014 og utsikter for 2015*, brev til Landbruks- og matdepartementet, 9. februar.
- Mattilsynet (2015) *Rovviltforliket og oppfølging av saker som gjelder dyrevelferd for husdyr på beite*, brev til Landbruks- og matdepartementet, 15. mars.
- Mattilsynet (2016) *Rovviltforliket – vurdering av beitesesongen 2016*, brev til Landbruks- og matdepartementet, 18. mai.
- Mattilsynet (2017) *Oppsummering av beitesesongen 2016 og forventninger til kommende beitesesong*, brev til Landbruks- og matdepartementet, 8. mars.
- Mattilsynet (2018) *Oppsummering av beitesesongen 2017 og utsiktene for komande beitesesong*, brev til Landbruks- og matdepartementet, 27. mars.
- Miljødirektoratets brev til rovviltneemndene om planleggingsrammer for rovviltneemndene for årene 2011–2018.
- Miljødirektoratet (2013) *Forvaltningsplan for rovvilt i region 6 – Faglig uttalelse fra Miljødirektoratet*, brev til rovviltneemnden i region 6, 4. oktober.
- Miljødirektoratet (2013) *Regional forvaltningsplan for rovvilt i region 1 – Miljødirektoratets uttalelse*, brev til rovviltneemnden i region 1, 24. oktober.
- Miljødirektoratet (2016) *Evaluering av regional rovviltforvaltning - Miljødirektoratets anbefalinger*, brev til Klima- og miljødepartementet, 12. oktober.
- Miljødirektoratet (2017) *Regional forvaltningsplan for rovvilt i region 7 – Miljødirektoratets uttalelse*, brev til rovviltneemnden i region 7, 13. mars.
- Miljødirektoratet (2017) *Oppdatert faglig tilrådning om lisensfelling på ulv i 2017/2018 – om bestandsforvaltning av ulv og bestandens overlevelse*, brev til Klima- og miljødepartementet, 30. november.
- Miljødirektoratet (2018) *Revidert forvaltningsplan for rovvilt i region 6 Midt-Norge – faglig uttalelse*, brev til rovviltneemnden i region 6, 29. januar.
- Miljødirektoratet (2018) *Avklaringer og innhenting av dokumentasjon i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen*, brev til Riksrevisjonen, 13. september.
- Miljødirektoratet (2018) *Faglig anbefaling om prøveordningen med prosjekter for mer effektiv felling av jerv*, brev til Klima- og miljødepartementet, 20. desember.
- Miljøverndepartementet (2011) *Videre oppfølging av rovviltforliket 2011*, brev til rovviltneemndene, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmennene, 25. august.
- Rovdatas brev til Miljødirektoratet i perioden 2011 til 2018, *Bestandsstatus gaupe, jerv, ulv og bjørn fra det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt*.
- Rovdata (2018) *VS: Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen - spørsmål knyttet til bestandsdata*, e-post til Riksrevisjonen, 18. juli.
- Rovdata (2019) *Endra status for tal på ynglingar av jerv i Noreg i 2018*, brev til Miljødirektoratet, 15. januar.
- Rovviltneemnda i region 3 Oppland (2018) *Samordningsoppdraget for jerv i Sør-Norge*, brev til Klima- og miljødepartementet, 11. oktober.
- Rovviltneemnda i region 7 Nordland (2018) *Vedr forvaltning av rovvilt i region 7 - Nordland*, brev til Klima- og miljødepartementet, 23. februar.
- Sametinget (2017) *Evaluering av regional rovviltforvaltning – Uttalelse fra Sametinget*, brev til Klima- og miljødepartementet, 7. mars.

Internettkilder

- <https://www.animalia.no/no/Dyr/husdyrkontrollene/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <http://www.artsdatabanken.no/Rodliste/HvaBetyrLivskraftig> [Hentedato 18. mars 2019].
- <http://bearproject.info/old/nn/content/management> [Hentedato 17. september 2018].
- <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2012/saknr2012-316.pdf> [Hentedato 18. mars 2019].
- https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/fakta-om-reindrift/reindriftskart/_attachment/67692?_ts=160740630f8&download=true [Hentedato 18. februar 2019].

- <http://www.miljodirektoratet.no/no/Horinger/Regelverk/Foreslar-ny-forskrift-om-erstatning-for-tap-og-folgekostnader-nar-tamrein-blir-drept-eller-skadet-av-rovvilt-20159635/>.
- <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2015/Juli-2015/Norske-bjorner-skytes-i-Sverige/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2018/Februar-2018/Ekstraordinare-uttak-av-jerv-varen-2018/> [Hentedato 15. februar 2019].
- <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2018/November-2018/Ulvebestandens-opprinnelse-skal-utredes-av-NTNU-Vitenskapsmuseet/> [Hentedato 14. februar 2019].
- <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Rovvilt/Miljodirektoratets-rolle-i-rovviltforvaltningen/> [Hentedato 17. januar 2019].
- <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2016/juni-2016/sno-i-beredskap-i-beitesesongen/> [Hentedato 15. august 2018].
- <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2017/september-2017/forste-rapport-om-ulvegenetikk-er-klar/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2018/august-2018/inntil-seks-bjorner-kan-felles-pa-lisensfelling/> [Hentedato 25. april 2019].
- <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2018/februar-2018/40-jerver-felt-i-lisensfellingsperioden/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/februar-2019/lisensfellingen-av-jerv-er-avsluttet/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.miljodirektoratet.no/for-private/jakt-felling-og-fangst/bruk-av-hund-ved-jakt/jakthund/> [Hentedato 18. mars 2019].
- https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/bilder/nyhetsdokumenter---old/tema/arter_og_naturtyper/forvaltning-av-kongeorn-i-norge.pdf [Hentedato 18. mars 2019].
- https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/bilder/nyhetsdokumenter---old/tema/arter_og_naturtyper/forvaltning-av-kongeorn-i-norge.pdf [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.miljodirektoratet.no/verktoy/ulvekart/> [Hentedato 11. mars].
- <http://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Rovvilt/Regelverket-ved-forvaltning-av-rovvilt/> [Hentedato: 6. mai 2019].
- <https://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Rovvilt/Statens-samlede-beredskap-i-rovviltsaker/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <http://www.naturopsyn.no/content/598/Skadedokumentasjon> [Hentedato 15. august 2018].
- <https://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Ingen-delegering-av-licensjaktokto-pa-varg/> [Hentedato 25. oktober 2018].
- <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-bjorn/> [Hentedato 23. april 2019].
- <https://www.nibio.no/nyheter/fleire-sauer-i-ulvesona> [Hentedato 24. april 2019].
- <https://www.nina.no/Aktuelt/Nyhetsartikkel/ArticleId/4380/Ekstrem-innavl-hos-skandinaviske-ulver> [Hentedato 12. mars 2019].
- <https://prosjekt.fylkesmannen.no/Rovvilt/nemnda-i-Oslo-Akershus-og-Ostfold/Om-rovvilt/nemnda/> [Hentedato 28. januar 2019].
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/anker-ikke-dommen-i-krokann-saken/id747427/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-videreforing-av-proveordning-for-jerv/id2611154/> [Hentedato 29. januar 2019].
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gjennomgar-ekstra-ulvekvote/id2627260/> [Hentedato 15. mars 2019].
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/jerv/id2427623/> [29. januar 2019]
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidig-videreforing-av-proveordning-for-jerv/id2617578/> [Hentedato 9. november 2018].

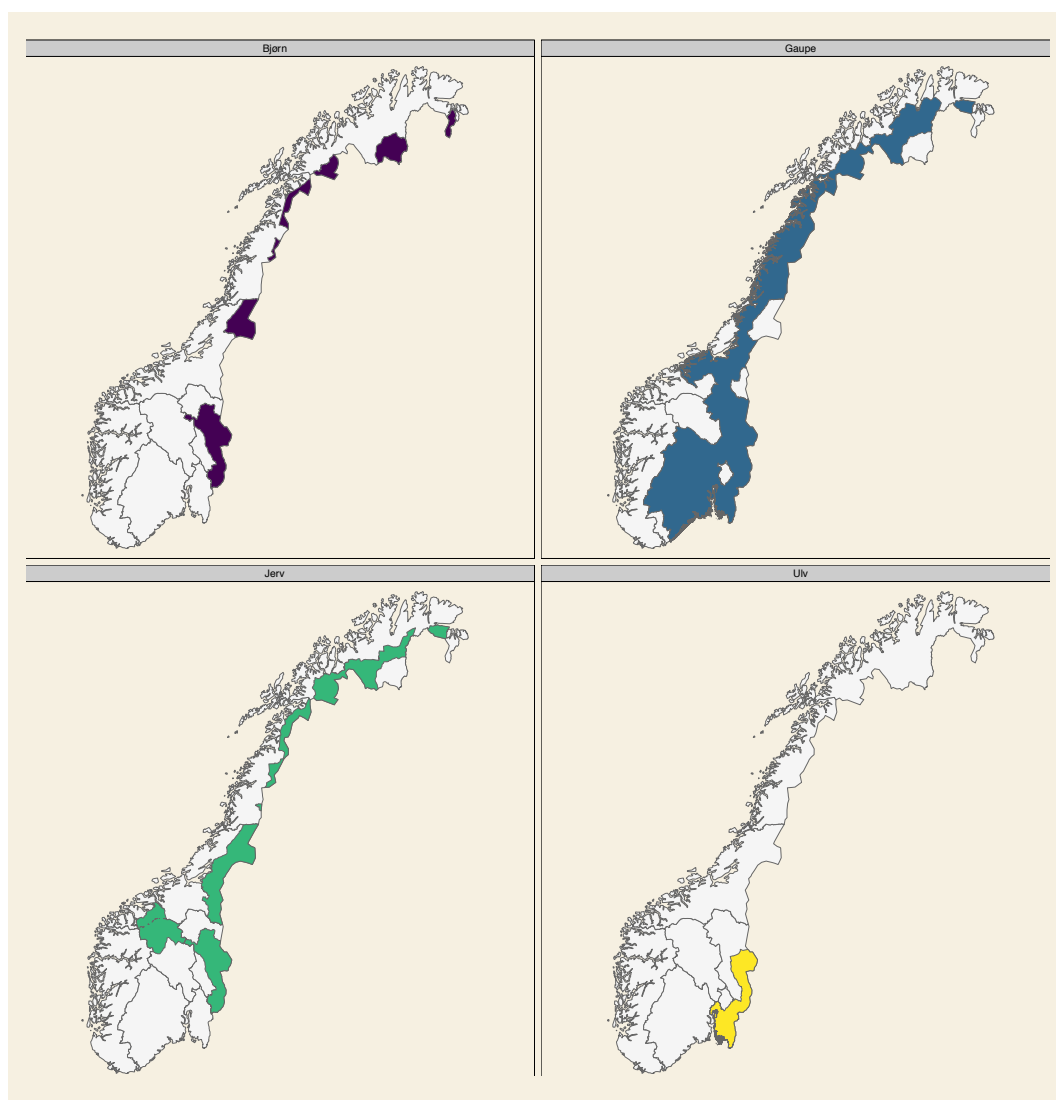
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-stotteordning-til-kommuner-med-ulverevir/id2564268/> [Hentedato 14. februar 2019].
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-endrer-lisensfellingsperioden-for-ulv-utenfor-ulvesonen/id2632857/> [Hentedato 26. april 2019].
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/felling-av-jerv/id2470317/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <http://www.reinbase.no/nb-no/Om-programmet> [Hentedato 6. februar 2019].
- <http://rovdata.no/Brunbjørn/Overvåking.aspx> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://rovdata.no/Kongeørn/Bestandsstatus.aspx> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://rovdata.no/Nasjonaltovervåkingsprogram/Omovervåkingsprogrammet.aspx> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4237/Nedgang-i-antall-registrerte-bjorner.aspx> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4414/Har-dokumentert-13-ulvekull-sa-langt.aspx> [Hentedato 29. januar 2019].
- <https://www.rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4520/Nedgang-i-den-skandinaviske-ulvebestanden.aspx> [Hentedato 6. november 2018].
- <https://www.rovdata.no/Portals/Rovdata/Dokumenter/Overvakingsprogram/Rovdata%20kontrakt%20overvaking%202017.pdf> [Hentedato 18. mars 2019].
- <http://www.rovviltportalen.no/multimedia/44383/>.
- <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Konsultasjonsavtalen> [Hentedato 25. april 2019].
- <https://scandlynx.nina.no/SCANDLYNX-forskning/Arealbruk-og-spredning> [Hentedato: 29. april 2019].
- <https://www.skandobs.no/#showAbout> [Hentedato 11. mars 2019].
- <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/ekol/forskning/projekt/skandulv/publikationer/rapporter/berakningar-av-beskattning-av-den-svenska-vargpopulationen-2019-06-11.pdf> [Hentedato 12. mars 2018].
- <https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/Innsyn/Default.aspx> [Hentedato 14. september 2018].
- <https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/Soknader/Info.aspx?id=50&Menyvalg=SOKNADSSENTER> [Hentedato 12. mars 2019].
- <https://www.ssb.no/statbank/table/05984/tableViewLayout1/> [Hentedato 18. mars 2019].
- <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=74021> [Hentedato 27. februar 2019].

Diverse

- Innstilling fra ekspertutvalg vedrørende endringer i erstatningsordningen for rovviltskade på husdyr, 2011.
- Miljødirektoratet (2018) *Møtereferat fra møte om forvaltningsplan for rovvilt i region 6*, møte med rovviltneemnden i region 6 Midt-Norge, 25. september.
- Vedtak om skadefelling, lisensfelling og kvotejakt for jaktårene 2014/2015–2018/2019 på <https://www.miljovedtak.no/>.

10 Vedlegg

Kart 8 Forvaltningsområder for bjørn, gaupe, jerv og ulv



285 18 4 583 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Trykte eksemplarer kan bestilles fra
Departementenes sikkerhets-
og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
tlf. 22 24 99 60

ISBN 978-82-8229-465-2

Foto: Vegar Pedersen/Frode Aalbu/SNO



Flisa Trykkeri AS 2019



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no