

Klima- og Miljødepartementet

17.11.2017

Sendt til:

Ref.: 2017/92

Rovviltnemnda i region 6

(Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag)

fmntpost@fylkesmannen.nogoalstad@online.no**KLAGE PÅ VEDTAK OM KVOTE FOR KVOTEJAKT
PÅ GAUPE I REGION 6 MIDT-NORGE I 2018**

av 26.10.2017

(kvote for kvotejakt av 27+4 gauper)

Innledningsvis vil NOAH påpeke at selv om norsk rovviltpolitikk har to formål, er vern av naturen et overordnet mål som i tilfelle av konflikt med andre hensyn må generelt prioriteres. Denne forståelsen av prioriteringen kommer tydelig frem fra naturmangfoldloven (nml)¹ og viltloven § 1². Den bekreftes også av internasjonale avtaler som er juridisk bindende for Norge.³

Ethvert vedtak om felling av vernede rovvilt må ses i lys av det generelle forvaltningsmålet av arter fastsatt i nml § 5 – artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Det må sikres at ethvert tiltak som gjennomføres ikke medfører fare for langsiktig overlevelse av gaupebestanden i Norge.

Naturmangfoldloven § 7 slår fast at §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Førre-var-prinsippet og forholdsmessighetsprinsippet er retningsgivende prinsipper for forvaltning ved utøvelse av skjønn. Dessuten må skjønn utøves på en måte som er forståelig (forvaltningsloven § 25 første ledd).

NOAH – for dyrs rettigheter støtter Naturvernforbundets klage på rovviltnemndas vedtak, men mener at det ikke bør tillates verken kvotejakt i de presiserte områder eller kvotefri jakt i Møre og Romsdal. Å tillate en slik omfattende jakt på en art som ikke er i en levedyktig tilstand utgjør etter NOAHs mening uforståelig

1 Naturmangfoldlovens § 14; i forarbeidene til nml § 14 er det fastsatt at det kan dispenseres fra et vernevedtak kun dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig – Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 18.

2 „Det følger imidlertid av viltlovens § 1 og dens forarbeider at det å ta vare på viltet og viltets leveområder har forrang fremfor høsting av viltressursene» (Kommentarer til rovviltforskrift § 1 første ledd).

3 Den generelle bestemmelsen i artikkel 2 i Bern-konvensjonen (Konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder) nevner kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige krav i tillegg til økologiske. «The phrasing of ... Article[s] 2 indicates a hierarchy, however, whereby ecological interests are accorded greater weight than economic ones.» A. Trouwborst «Living with Success – and with Wolves: Addressing the Legal Issues Raised by the Unexpected Homecoming of a Controversial Carnivore», *European Energy and Environmental Law Review*, June 2014, s. 98.

rovviltforvaltning. Dette er også et klart brudd på naturmangfoldloven § 5 og § 16 tredje ledd, samt på Bern-konvensjonens artikler 2 og 7.

1. Vilkår for høstingsverdig overskudd er ikke oppfylt

Etter nml § 16 tredje ledd er det mulig å sette kvoter for jakt av rovvilt i Norge kun dersom arten produserer et høstingsverdig overskudd.

NOAH vil gjøre oppmerksom at gaupe er rødlistet som en sterkt truet art i Norge. Gaupe er for øvrig oppført i Vedlegg III av Bern-konvensjonen som setter grenser til uttak eller høsting. Ifølge artsdatabanken.no har bestanden i Norge minsket med 7-14 % årlig i perioden 2009 til 2014, bestanden økte med 13% i 2015 og er nå **7% under myndighetenes vedtatte bestandsmål**. Derfor finner NOAH det vanskelig å se hvordan kan det engang være snakk om høstingsverdig overskudd.

NOAH vil også minne om at bestandsmålene for rovviltarter bør anses som minimumsmål og ikke som maksimumsmål. Tatt i betraktning det generelle fredningsprinsippet av ville arter, det faktum at bestandsmålet for gaupe ikke er blitt oppnådd de siste fem årene, og den rettslige beskyttelsen av gaupe gjennom Bern-konvensjonen, mener NOAH at vedtaket er basert på uriktig rettsanvendelse av § 16 i nml. Dette på grunn av feil antagelse om at hvis bestandsmålet er oppnådd (på regionalt eller nasjonalt nivå), da er bestandens overlevelse automatisk ivaretatt og ynglinger som ikke regnes med i bestandsmålet kan høstes som overskudd. Det finnes ingen lovhjemmel i norsk lovverket som gir grunnlag for en slik konklusjon. I rettslig forstand bør bestandsmål oppfattes som en av retningslinjene som skal brukes ved vurderingen av om overlevelsen av bestanden er sikret og hvorvidt bestanden er på vei til å bli levedyktig. Heller ikke er den antagelsen på noen måte begrunnet med vitenskapelig dokumentasjon i vedtaket.

Dette medfører at en kvote for kvotejakt på 27+4 gauper ikke er forholdsmessig, tatt i betraktning også omfanget av skade forårsaket av gaupe i områder omfattet av region 6 og det faktum at skadene er gått ned i det siste året (rovbase.no).

2. Økosystemtilnærmingen og prinsippet om samlet belastning har ikke blitt tilstrekkelig vurdert i vedtaket, jf. nml. § 10

Det er fastsatt i § 10 i nml at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. I forarbeidene til nml Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) er det forklart hva økosystemtilnærmingen innebærer: «*Sammenhengene mellom arter er altså grunnlag for ev. høstingsbeslutninger*» og at «*Kjernen i økosystemtilnærmingen er at den innebærer en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på økosystemenes dynamikk*» (s. 94).

Selv om det lokale bestandsmålet i regionen 6 er oppnådd i de siste årene, er gaupe fortsatt rødlistet som sterkt truet i Norge. Det kommer fram i artsdatabanken.no at «*Til tross for at den norske bestanden har økt det siste året fortsetter den svenske bestanden sin nedgang, noe som førte til at rødliste klassifiseringen ble oppgradert til VU i 2015 (ArtDatabanken 2015)*». Dette understreker behovet for å vurdere påvirkning av forvaltningsvedtak om uttak av gaupe på den hele norske bestanden og ikke kun på en viss andel av bestanden. For å ta hensyn til økosystemens dynamikk, må bestandsstatusen og -utviklingen evalueres ut fra biologiske og økologiske kriterier, og kan derfor ikke begrenses av administrative grenser.

Sekretariatet uttaler i sitt saksframlegg 40/17:

Et uttak av gaupe i tråd med sekretariatets innstilling vil ikke medføre at den samlede belastningen på gaupebestanden vil komme i konflikt med naturmangfoldlovens § 10.

Det er vanskelig å forstå hva rovviltnemnda har ment med denne konklusjonen. Den samlede belastningen på bestanden bør veies opp mot forvaltningens mål fastsatt i naturmangfoldloven § 5, nemlig hvordan den samlede belastningen vil påvirke oppnåelse av formålet om å sikre en levedyktig gaupebestand i Norge.

I forarbeidene til naturmangfoldloven Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) er det gitt en eksempel på hvordan prinsippet om samlet belastning bør anvendes i vurderingen av miljømessige påvirkninger av innføring av nye veier i vill natur (s. 104):

Lovfesting av prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven synliggjør i dette tilfelle at «miljømessige konsekvenser» ikke bare betyr virkningen av den enkelte vei isolert sett, men også virkningen av veien sett i sammenheng med andre veier eller andre påvirkninger.

På lignende måte bør det vurderes i vedtaket hvilke påvirkninger kan kvotejakt på 27+4 dyr ha for den norske gaupebestanden som helhet og hvilke andre omstendigheter har påvirket eller vil påvirke bestandsutviklingen som bør tas hensyn til. Tatt i betraktning at Nord-Trøndelag deler to familiegrupper med Sverige i 2017, bør myndighetene av begge landene koordinere alle tilsvarende kvotene før de blir fastsatt. Det kommer ikke fram i vedtaket at en slik samarbeid eller koordinering har blitt gjennomført.

Det er videre uttalt i saksframlegget:

Ved å legge NINAs rapport om antall familiegrupper før jakt i 2017 (NINA Rapport 1370-2017), uttak av dyr i 2017 og prognosemodellen til grunn vil ikke, etter sekretariatets vurdering, forslaget medføre at målet i nml. § 5 fravikes.

Vedtaket viser ikke til noen tidsramme for å bringe gaupe ut av statusen som sterkt truet, heller ikke er det noen plan som beskriver andre tiltak som må tas for å oppnå målet i § 5 i nml. Dette betyr at oppfyllelsen av forpliktelser i nml § 5 blir utsatt til en ubestemt fremtid. NOAH vil understreke at forpliktelsen i § 5 nml innebærer å ta aktive tiltak for å forbedre bevaringsstatusen, slik at gaupa ikke lenger ville være sterkt truet i Norge. Norge har dessuten denne forpliktelsen overfor det internasjonale samfunnet, på grunnlag av Bern-konvensjonens artikkel 2. I tillegg setter Bern-konvensjonens artikkel 7 krav om at enhver utnytting av vill fauna som er gitt i Vedlegg III skal reguleres for å holde bestanden utenfor fare, under hensyntaken til kravene i artikkel 2. NOAH mener at en kvote på jakt av 27+4 gauper i 2018 setter gaupebestanden i fare og medfører at målet i § 5 fravikes, og derfor er vedtaket i strid med § 5 i nml og med artikler 2 og 7 av Bernkonvensjonen. Gaupejakt er blitt en hovedvirkemiddel som brukes hvert år for å regulere gaupebestanden ned til bestandsmålet eller holde den på dette nivået. Dette medfører tydelig at ved å aktivt holde gaupebestanden i statusen som sterkt truet, målet i § 5 fravikes.

NOAH mener at rovviltnemnda har anvendt prinsippet om samlet belastning feilaktig. Dette har ført til at vedtaket ikke viser at kvotejakt på 27+4 gauper ikke setter overlevelsen av gaupebestanden til fare og at vedtaket ikke fraviker forvaltningsmålet i § 5 i nml.

3. Vedtaket er ikke tilstrekkelig basert på kunnskapsgrunnlaget, jf. nml. § 8, og føre-var-prinsippet har ikke blitt tilstrekkelig vurdert i vedtaket, jf. nml. § 9

Rovviltsforskriftens § 7 andre ledd lyder at rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og

konfliktsituasjonen, jf. forskriften § 3 tredje ledd og § 6. I kommentarene til rovviltforskriftens § 7 er det videre presisert at:

... ved vurdering av felling skal rovviltnemnden gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelser og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes.

For femte år på rad ligger gaupebestanden under bestandsmålet på 65 årlige ynglinger av gaupe i Norge. I region 2 - Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder, region 4 – Østfold, Akershus, Oslo, region 5 – Hedmark, og region 7 – Nordland, og region 8 – Troms og Finnmark er gjennomsnittlig antall av familiegrupper i 2015-2017 under det nasjonale fastsatte bestandsmålet for regionen. Region 6 er den eneste hvor bestanden ligger over bestandsmålet, mens i region 3 ligger bestanden på bestandsmålet.

Det er videre opplyst i sekretariatets saksframlegg:

Bestanden før jakta i 2017 ligger over bestandsmålet, men effekten av kvotejakta sist vinter vil ikke bli registrert før førstkommende vinters registreringer av familiegrupper. Sist vinters uttak av 13 voksne hunngauper ligger godt over NINAs anbefalte uttak av voksne hunngauper for å holde bestanden stabil, noe som tilsier at bestanden har gått ned fra situasjonen før jakt i 2017 til før jakt nå i 2018. I NINA Rapport 1370-2017 sin prognose for bestanden på 15 familiegrupper før jakt i 2018 bekrefter dette. Imidlertid viser prognosemodellen at bestanden fortsatt ligger over regionens bestandsmål, hvilket tilsier at nemnda må fatte et vedtak om en kvote som medfører at bestanden reduseres.

Til tross for de overnevnte tallene og det faktum at sist vinters uttak av 13 voksne hunngauper ligger godt over NINAs anbefalte uttak av voksne hunngauper for å holde bestanden stabil, konkluderer rovviltnemnda med at et uttak av 27+4 gauper ikke vil sette gaupebestandens overlevelse i fare, uten å gi noen kunnskapsgrunnlag for konklusjonen. Tvert imot fremholder sekretariatet at føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9, bør legges liten vekt. Bevisbyrden ved sannsynliggjøringen at gaupebestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen ligger hos rovviltnemnda og bestandsmålet for hele Norge hos den statlige rovviltmyndigheten. NOAH kan ikke se at verken rovviltnemnda (eller Miljødirektoratet) har oppfylt denne bevisbyrden. Som henvist ovenfor, kravet til presisjon øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes. Siden rovviltnemnda har ikke oppfylt de omtalte kravet om sannsynliggjøring, da bør føre-var-prinsippet legges enda større vekt enn rovviltnemnda har gjort.

I denne sammenheng oppfordrer NOAH til å ta hensyn til erfaringskunnskapet som er beskrevet i Naturvernforbundets klage. Særlig i lys av føre-var-prinsippet er det et viktig kunnskapskilde som kan gi bedre forståelse av gaupebestandens utviklingsmønster i de siste årene og som bør derfor legges vekt i vurderinger. Viktigheten av erfaringskunnskap er understreket også i forarbeidene til nml Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 123:

Etter departementets vurdering bør regler om høsting ha et dokumentasjonskrav. Kravet bør ha et presist og forutsigbart innhold. For å sikre det bør dokumentasjonskravet for det første være knyttet til eksisterende kunnskap. Men det kan også i enkelte tilfeller innebære krav om å fremskaffe relevant kunnskap. For det annet er departementet enig med utvalget i at kunnskapen som brukes bør være mest mulig vitenskapelig. Men det bør fremgå på en tydelig måte at også jakt- og fangstrapporteringer, næringens, brukernes og samenes erfaringskunnskap gjennom bruk og forvaltningens erfaringskunnskap kan brukes aktivt ved

myndighetsutøving, enten som et supplement til vitenskapelig kunnskap, eller alene der det ikke foreligger vitenskapelig kunnskap.

Nml § 9 slår fast at når det treffes en beslutning 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. NOAH mener at rovviltnemndas vedtak bør derfor omgjøres.

NOAH konkluderer med at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av gaupebestanden og er et brudd på nasjonal og internasjonal lov - § 5 og § 16 tredje ledd i naturmangfoldloven og artikler 2, 7 og 9 i Bern-konvensjonen. Tatt i betraktning at gaupe er kategorisert som sterkt truet art i Norge, står rovviltnemndas kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd. NOAH mener at rovviltnemnda har anvendt føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning feilaktig.

NOAH ber Klima- og Miljødepartementet om at NOAHs klage tas til følge og at:

- 1) vedtaket erklæres å være i strid med naturmangfoldloven § 5 og 16 tredje ledd, og**
- 2) vedtaket i sitt helhet erklæres ugyldig pga. saksbehandlingsfeil ift. mangelfull utredning og mangelfull begrunnelse knyttet til §§ 8, 9 og 10 i nml og rovviltforskriften § 7 andre ledd, som har virket bestemmende på vedtakets innhold og resultat, jf. forvaltningslovens §§ 17, 25 og 41.**

Med vennlig hilsen

NOAH – for dyrs rettigheter

v/

Katrin Vels

Jurist

Siri Martinsen

Leder og veterinær