Grunnlag for skadefelling av jerv i Norge våren 2021

1. Bakgrunn

Etter naturmangfoldloven er jerven fredet. Det er likevel mulig å felle jerv med hjemmel i naturmangfoldloven sine unntaksregler, jf. § 18 første ledd b), blant annet for å hindre skade på husdyr eller tamrein. Et generelt vilkår for fellingstillatelse er at fellingen ikke skal være til skade for bestandens overlevelse, og at formålet ikke kan bli oppnådd på annen tilfredsstillende måte.

I Stortinget sitt rovviltforlik fra 2011 (Representantforslag 163 S, 2010-2011) er det grunnleggende prinsippet en todelt målsetting for rovviltforvaltningen der en vektlegger både rovviltbestandens overlevelse og hensynet til levedyktige beitenæringer. Stortinget har ut fra dette fastsatt et nasjonalt mål om 39 årlige ynglinger av jerv, med delmål fordelt på 5 av de 8 rovviltregionene. De regionale rovviltnemndene har gjennom sine forvaltningsplaner for rovvilt lagt grunnlaget for en geografisk differensiert forvaltning innenfor regionene, med prioriterte jerveområder og prioriterte beiteområder.

Det går fram av Stortinget sitt rovviltforlik at lisensfelling skal være det primære virkemiddelet for å regulere jervebestanden, og at ekstraordinære uttak av ynglelokaliteter over tid bør reduseres til et minimum. Med ekstraordinært uttak menes det vedtak om skadefelling fattet av Miljødirektoratet med hjemmel i rovviltforskriften, der fellingsoppdraget blir gjennomført i tråd med fastsatt instruks for det statlige fellingslaget ved uttak av vilt. Miljødirektoratet har sett seg nødt til å nytte ekstraordinære uttak som et supplement til lisensfelling for å redusere skadepotensialet overfor beitenæringene. De siste tre årene (2018/2019/2020) er det registrert henholdsvis 58, 62 og 63 ynglinger av jerv i Norge. I disse årene er det blitt tatt ut henholdsvis 3, 9 og 9 ynglinger i ekstraordinære uttak, i tillegg til uttak av enkeltdyr.

Direktoratet konstaterer at lisensfelling som virkemiddel for å redusere skader av jerv ikke har gitt de ønskede resultater i enkelte områder. På bakgrunn av dette har direktoratet vurdert det som nødvendig å gjennomføre ekstraordinære uttak av jerv i løpet av vinteren/våren 2021. Disse blir primært gjennomført i prioriterte beiteområder med kroniske skader på sau og/eller tamrein.

Når direktoratet har vurdert behovet for ekstraordinære uttak er det hovedsakelig blitt sett på skadehistorikken/skadepotensialet i de ulike områdene (punkt 5), og føringene som er lagt i regionale forvaltningsplaner i forhold til den differensierte forvaltningen av jerv (punkt 6). Videre er det gjort vurderinger knyttet til bestandstall og felling av jerv de siste årene (punkt 4). Disse prioriteringene kan endres etter hvert på bakgrunn av resultater fra det pågående overvåkingsarbeidet.

2. Lovgrunnlag

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

Formålet i naturmangfoldloven (§ 1) sier:
Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Etter naturmangfoldloven § 5 er det et mål å ta vare på artene og deres genetiske mangfold på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Tiltak etter naturmangfoldloven skal likevel avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 blir fraveket, men tiltaket vil kunne medføre at målet i § 5 blir nådd på annen måte eller i annet tempo enn om en bare hadde tatt hensyn til naturmangfoldet, jf. prinsippet om geografisk differensiert rovviltforvaltning. Naturmangfoldloven § 5 og prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er konkretisert gjennom §§ 3 og 4 i rovviltforskriften og gjennom de regionale forvaltningsplanene for rovvilt.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal en legge til grunn prinsippene i §§ 8 til 12 som retningslinjer ved utøvelse av offentlig styresmakt. Naturmangfoldloven §§ 8 til 10 og § 12 er omtalt senere. Naturmangfoldloven § 11 blir ikke vurdert som relevant, da det ikke er aktuelt å sette fordyrende vilkår i disse sakene.

Vi viser til naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og § 77, jf. rovviltforskriften § 13, jf. §§ 1 og 3, der det framgår:

Naturmangfoldloven § 18 (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene):
Kongen kan ved forskrift eller ved enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- innlandsfisk (…)
b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk vann eller annen eiendom, (…)

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

Myndigheten etter loven kan av eget tiltak iverksette uttak med formål som nevnt i første ledd bokstav a til d og g, jf. annet ledd. Uttaket regnes ikke som enkeltvedtak, og kan om nødvendig skje på annens eiendom. Kongen kan gi nærmere forskrift om slikt uttak. (…)

Rovviltforskriften § 1 (Formål):
Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til

næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.

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

Rovviltforskriften § 3 (Nasjonale bestandsmål og bestandsovervåking):
I Norge skal det årlig være 65 ynglinger av gaupe, 39 ynglinger av jerv og 13 ynglinger av bjørn. (…)

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

Rovviltforskriften § 13 første ledd (Miljødirektoratets myndighet til å fatte vedtak om felling og jakt):

Miljødirektoratet kan fatte vedtak om skadefelling, kvote for betinget skadefelling, kvote for lisensfelling av gaupe, jerv, bjørn og ulv eller kvotejakt for gaupe av eget tiltak eller etter søknad. Direktoratet kan fatte slike vedtak også der bestanden ligger under det fastsatte bestandsmålet for en region eller for landet. Det er et vilkår at slik felling eller jakt ikke er skadelig for bestandens overlevelse. Dessuten er det er vilkår at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning, jf. forskriften § 1 og § 6. (…)

Det nasjonale bestandsmålet for jerv er etter behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) fastsatt til 39 årlige ynglinger, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004) og rovviltforskriften § 3. Det nasjonale bestandsmålet for jerv er videre fordelt på 5 av 8 forvaltningsregioner for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4 (se Tabell 4 i NINA Rapport 1391, òg gjengitt som Tabell 1 i dette dokumentet).

3. Politiske føringer

Direktoratet viser til Representantforslag 163 S (2010-2011) og Stortingets behandling av dette den 17. juni 2011 der det ble inngått et nytt og samstemt rovviltforlik. I rovviltforliket i 2011 står det innledningsvis at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølgingen av denne.

I Representantforslag 163 S (2010-2011) heter det blant annet:
2.2.4 I de tilfeller der lisensfelling ikke gir tilfredsstillende uttelling, skal miljøforvaltningen så langt det er mulig sørge for at resterende kvote tas ut i de områdene lisensfellingskvote er gitt. Uttak i det som av rovviltnemndene er definert som prioriterte beiteområder i de enkelte regionene blir prioritert.

2.2.5 Direktoratet for naturforvaltning har myndighet til å fatte vedtak om hvordan og hvor ekstraordinære uttak skal igangsettes for så langt som mulig å få tatt ut resterende lisensfellingskvote. Dette skal skje etter drøfting med rovviltnemndene. Rovviltnemndene skal også selv kunne ta initiativ til en slik drøfting.

2.2.10 Når det gjelder jerv, konstateres det at lisensfelling per i dag ikke fungerer tilfredsstillende. Det skal fortsatt være målsetting om at lisensfelling skal bli hovedvirkemiddelet i bestandsreguleringen av jerv, slik at ekstraordinære uttak av ynglelokaliteter over tid kan reduseres til et minimum.

2.2.11 Uttak av jerv gjennomført av miljøforvaltningen skal så langt det er mulig gjennomføres under lisensfellingsperioden, men likevel slik at uttak gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

4. Bestandssituasjon og overvåking av jerv

Offentlige vedtak som kan få følger for naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, hva som påvirker bestanden og effekten av påvirkninger, jf. naturmangfoldloven § 8. Direktoratet viser til omtalen av Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3. Miljødirektoratet og Naturvårdsverket har utarbeidet felles retningslinjer og metodikk for overvåkingen av jerv som har vært gjeldende i både Norge og Sverige siden registreringssesongen 2014. Rovdata har ansvaret for formidling, drift og utvikling av Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, og Rovdata er den sentrale leverandøren av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd. Som en del av arbeidet med ett felles overvåkingsprogram for rovvilt i Skandinavia, leveres bestandsstatusrapport både for Norge, og samlet for Norge og Sverige. Rapporteringsfristen for overvåking av jerv i Norge er 1. oktober hvert år.

Fellesrapport "Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 3-2020" (Mattisson m.fl. 2020) gir siste oversikt over verifiserte jerveynglinger i Skandinavia, og fordelt mellom Norge og Sverige, samt ett bestandsestimat basert på yngleregistreringene i begge land. Det ble påvist 164 ynglinger av jerv i 2020, hvorav henholdsvis 101 i Sverige og 63 i Norge. Den skandinaviske jervebestanden i 2020 beregnes til 1069 jerv som er ett år eller eldre, hvorav anslagsvis 382 jerver i Norge. Årets bestandsestimat er litt høyere enn i fjor for Skandinavia som helhet (5,5 %), med en registrert økning på 14 % i Norge og 1 % i Sverige sammenlignet med 2019.

NINA rapport 1874 gir siste oversikt over verifiserte jerveynglinger i hver region, og for hele landet. I årene 2018-2020 ble det registrert henholdsvis 58, 62 og 63 jerveynglinger på landsbasis. Direktoratet konstaterer at tallet på ynglinger er høyere enn det nasjonale bestandsmålet på 39 årlige ynglinger av jerv, når en ser på brutto tall ynglinger. Av de 63 registrerte ynglingene i 2020 ble det gjennomført hiuttak i 9 tilfeller, slik at netto tall før beitesesongen 2020 var 54 ynglinger. I tillegg til hiuttak av 21 valper ble det felt 34 jerver på skadefelling i perioden 10. september 2019 til 9. september 2020.

Det foreligger omfattende kunnskap om den samlede belastning jervebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Rovdata vurderer den genetiske situasjonen for jerv i Sør-Norge som utfordrende, grunnet liten utveksling av individer fra nordøst til områdene vest for Østerdalen. Utover enkelte påkjørsler og predasjon skjer avgangen av jerv i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling, slik at miljøforvaltningen har god oversikt over samlet belastning.

Tabell 1 (Hentet fra NINA Rapport 1874). Antall registrerte ynglinger i perioden 2018–2020 og et bestandsestimat på antall jerv ett år og eldre i Norge. Region 1 – omfatter Vestland, Rogaland og Vest-Agder, Region 2 – omfatter Aust-Agder, Vestfold og Telemark og Buskerud, Region 3 – omfatter Oppland, Region 4 – omfatter Østfold, Oslo og Akershus, Region 5 – omfatter Hedmark, Region 6 – omfatter Møre og Romsdal og Trøndelag, Region 7 – omfatter Nordland, og Region 8 – omfatter Troms og Finnmark.

Forvaltningsregion	Nasjonalt bestandsmål	2018	2019	2020	Gjennomsnitt	Antall jerv
1	-	1	0	0	0,3	2,1
2	-	0	0	0	0	-
3	4	4	8	8	6,7	41,8
4	-	0	0	0	0	-
5	5	15	12	8	11,7	73,1
6	10	17	18	17	17,3	108,6
7	10	11	11	12	11,3	71,0
8*	10 (3)	10 (4)	13 (5)	18 (7)	13,7	85,6
Sum	39	58	62	63	61	382,2

* tallene i parentes angir ynglinger i Finnmark fylke. Antall ynglinger inkluderer ev. hiuttak som er gjennomført i perioden.

I den norske lisensfellingsperioden for jerv 10. september 2019 - 15. februar 2020 ble det til sammen felt 72 dyr av en samlet kvote på 120 jerv. Av disse ble 21 felt på skadefelling men belastet lisensfellingskvoten. Tabell 2 viser samlet antall felte dyr i perioden 10. september 2019 – 9. september 2020. Det har til denne tid i liten grad blitt åpnet for lisensfelling av jerv i Sverige, men enkelte tilfeller av skadefelling skjer årlig. I tilsvarende periode ble det registrert 31 døde jerver, de fleste felt på skadefelling, i Sverige.

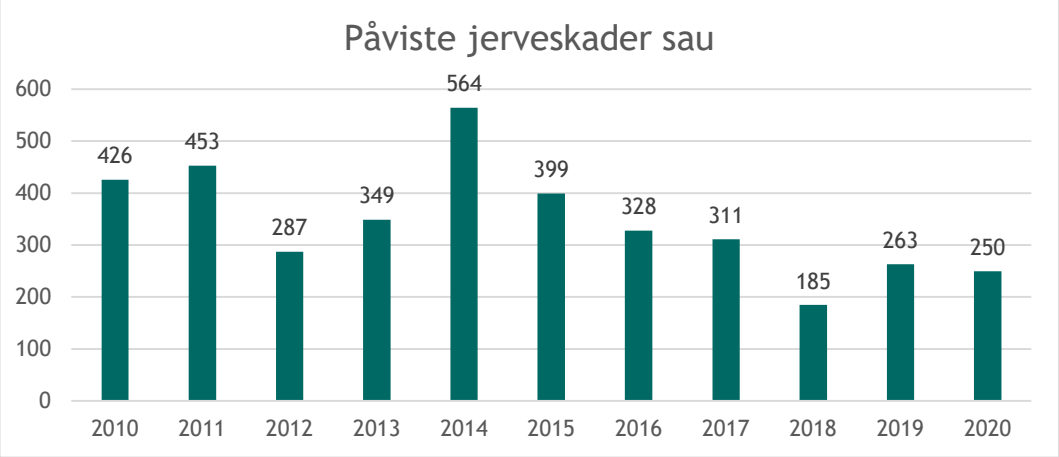
Tabell 2. Kvoter og felte jerv i Norge 10. september 2019 - 9. september 2020

Forvaltningsregion	Kvote lisensfelling	Belastet lisenskvote	Skadefelling 16. februar – 9. september 2020
Region 1 - Vestlandet	8	-	1
Region 2 - Sør-Norge	2	-	0
Region 3 - Oppland	10	8	5
Region 4 - Oslo, Akershus, Østfold	-	-	0
Region 5 - Hedmark	22	18	6
Region 6 - Midt-Norge	28	24	7
Region 7 - Nordland	16	6	6
Region 8 - Troms og Finnmark	34	16	16
Totalt	120	72	41

5. Skadesituasjon og erstatning for rovviltskader

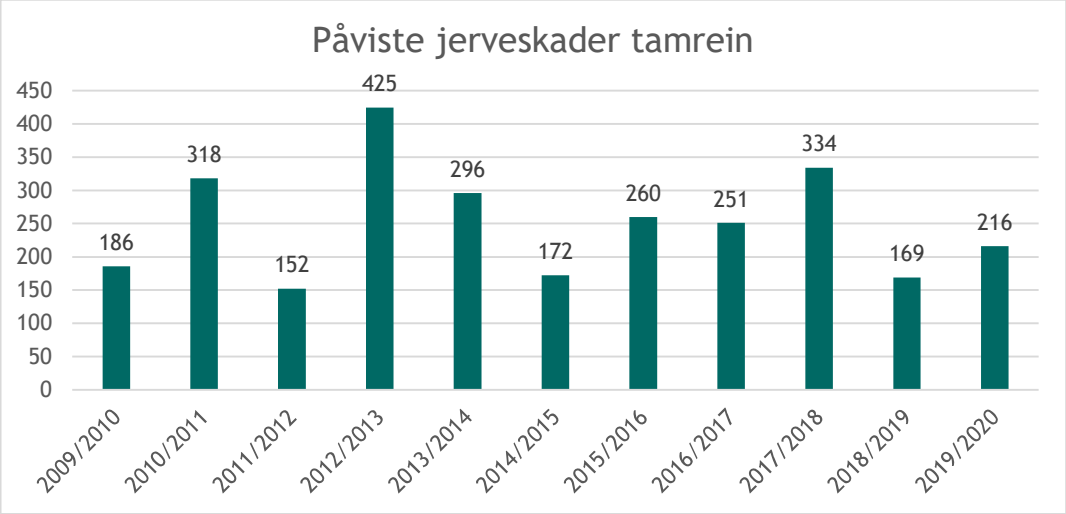
Alle kadaver av sau og tamrein meldt inn til Statens naturoppsyn blir undersøkt og lagret i Rovbase, og utgjør grunnlag for utbetaling av erstatning for tap av husdyr til rovvilt.

Tall for dokumenterte tap av sau til jerv siste 10 år (Fig. 1) viser at skadene i beitesesongen 2020 var relativt lavt landet sett under ett. 2014 representerte et toppår i dokumenterte skader av jerv på sau, men dette har minsket de siste årene. I snitt har andelen jerveskader av de samlede dokumenterte rovviltskadene på sau og lam ligget rundt 20 %.



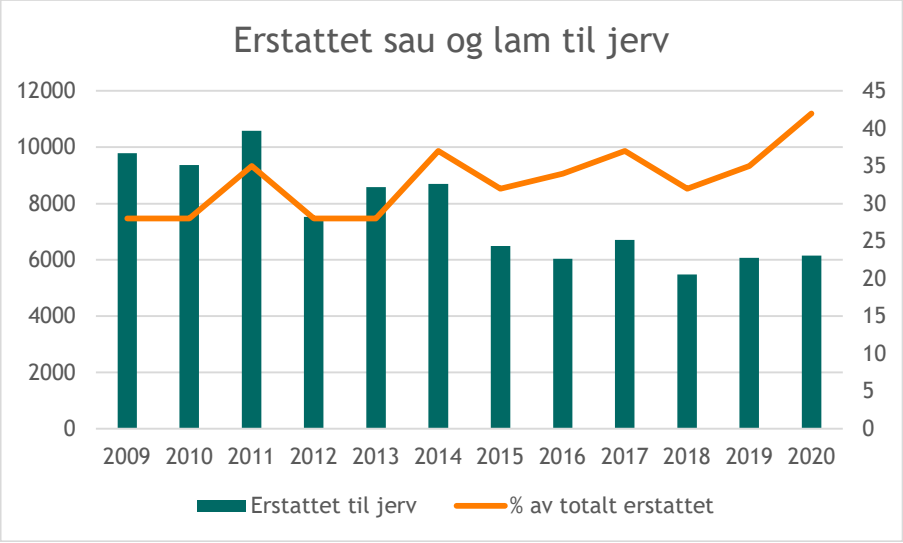
Figur 1. Påviste skader på sau forårsaket av jerv (vurderingskategoriene "dokumentert" og "antatt sikker") i Norge perioden 2010-2020. Tallene inkluderer skadde, ikke avlivet dyr. 2020 omfatter skade fram til 9. desember 2020.

Beitesesongen 2012/2013 representerte et toppår for påviste skader av jerv på tamrein, mens de siste årene har vært på rundt gjennomsnittet for 10-års perioden. I 2019/2020 var 29 % av alle påviste tap av tamrein til rovvilt forårsaket av jerv.



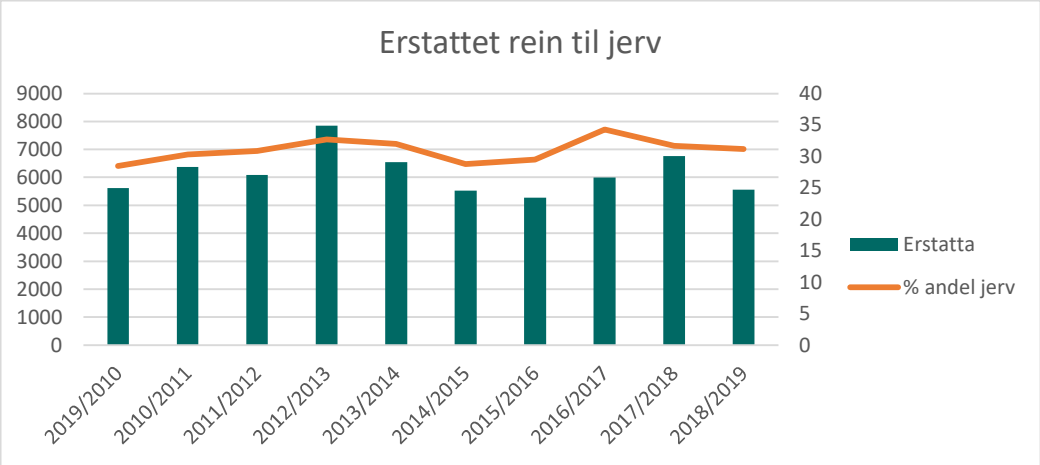
Figur 2. Påviste skader på tamrein forårsaket av jerv (vurderingskategoriene "dokumentert" og "antatt sikker") i Norge reindriftsårene 2009/2010 – 2019/2020. Tallene inkluderer skadde, ikke avlivet dyr.

Utbetalte erstatninger for sau og lam til jerv har gått ned de siste ti årene (Fig. 3), mens andelen jerveskader av samlede erstatning til rovvilt har vært svakt stigende. For beitesesongen 2020 ble det utbetalt erstatning for 6146 sau og lam som tapt til jerv, noe som utgjør 42 % av samlet rovvilterstatning.



Figur 3. Sau og lam erstattet som tapt til jerv (Tall på venstre akse) og andelen jerv av samlet erstatning av sau og lam til rovvilt (i prosent, høyre akse) i Norge årene 2009-2020.

Andelen tamrein erstattet som tapt til jerv har vært relativ konstant siste 10 år (Fig. 4). For reindriftsåret 2018/2019 ble det erstattet 5567 tamrein som tapt til jerv, noe som utgjør 31 % av samlet rovvilterstatning for tamrein.



Figur 4. Tamrein erstattet som tapt til jerv (tall på venstre akse) og andelen jerv av samlet erstatning av tamrein til rovvilt (i prosent, høyre akse) i Norge årene 2009/2010 – 2018/2019.

6. Regionale forvaltningsplaner

I forvaltningsplanen har rovviltnemndene lagt opp til en geografisk differensiert forvaltning av jerv gjennom etablering av forvaltningssoner for jerv. Det følger av regionale forvaltningsplaner og av Stortinget sitt rovviltforlik at soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområde skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr være et prioritert virkemiddel, og i slike områder skal miljøforvaltningen bidra til å effektivisere slike uttak uavhengig av om bestandsmålet er nådd eller ikke.

I prioriterte rovviltområde skal beitenæringer tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomst av rovvilt i beiteområdet. Ekstraordinære uttak av jerv er vurdert opp mot disse prinsippene, og Miljødirektoratets vedtak skal følge føringer som er lagt i de regionale forvaltningsplanene i forhold til differensiert forvaltning av jerv.

Miljødirektoratet legger til grunn at de regionale rovviltnemndene med sin geografiske differensiering har ivaretatt de hensyn som er nedfelt i naturmangfoldloven § 12. Dette innebærer at en avgrensing av områder for ynglinger av jerv er tatt ut fra en samlet vurdering, og er forventet å gi de beste samfunnsmessige resultater. Direktoratet legger tydelig vekt på differensieringen som rovviltnemndene har gjort i sine forvaltningsplaner.