

Oppdrag rovvilt og tamrein 2024

Utarbeidet av Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet,
22. februar 2024.

Innhold

Sammendrag.....	3
1. Innledning	4
1.1 Oppdrag om rovdyr og tamrein	4
1.2 Oppbygging og vurderinger	4
2. Dagens situasjon.....	5
2.1 Rammer for forvaltning av rovdyr i Norge	5
2.2 Rammer for reindrif i Norge	6
2.3 Forvaltning av rowilt i områder med tamreindrif	7
2.4 Forekomst av rovdyr i reinbeiteområder	8
2.5 Tamreinnæring og tap til rovdyr.....	10
2.6 Tilskudd til forebyggende tiltak mot rowiltskader og konfliktdempende tiltak	11
2.7 Fellingsformer for rowilt og deres hensikt	12
2.8 Forløp håndtering og saksbehandling ved rowiltskader	18
2.9 Saksbehandlingstid for saker knyttet til rowilt	22
3. Saksbehandling ved skadefelling.....	25
3.1 Vurderinger av muligheter for raskere saksbehandling	26
3.2 Konklusjoner	28
4. Virkemidler for kommunale skadefellingslag	28
4.1 Vurderinger av tilgang til virkemidler	29
4.2 Konklusjoner	30
5. Økt delegasjon av myndighet til statsforvalterne.....	31
5.1 Vurderinger	31
5.2 Konklusjoner	32
6. Andre forslag til tiltak	33
6.1 Økt kunnskap om tapsårsaker i tamreinnæringen.....	33
6.2 Miljødirektoratets forslag til tiltak	34
6.3 Landbruksdirektoratets forslag for kortsiktige og langsiktige tiltak.....	36

Sammendrag

Det er begrensede muligheter for å effektivisere behandlingene av søknader om skadefellingstillatelse i førsteinstans utover dagens nivå. En enda raskere behandling vil kunne gå på bekostning av vilkåret om at det skal være en grundig og helhetlig vurdering om vilkårene for tillatelse til skadefelling er til stede. Endring av instruks om tidsfrister for saksbehandling i akutte skadesituasjoner, vil ikke gi noen effekt på saksbehandlingstiden. For å opprettholde dagens saksbehandlingstid må det sikres tilstrekkelig kapasitet hos statsforvaltere, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet. For behandling av klagesaker er det et større handlingsrom, men om alle klagesaker skal behandles like fort som søknadene vil det kreve økte ressurser til dette arbeidet.

Årlige ROS-analyser fra reinbeiteområdene i forkant av kalvingstiden kan redusere saksbehandlingstiden noe.

Vi ser ikke behov for å innføre en egen forskrift for å regulere virkemidler for de kommunale og interkommunale fellingslagene. Det er i veilederen for gjennomføring av fellingsoppdrag gjort en gjennomgang av metoder/virkemidler for fellingsoppdrag. Etablering av et eget bilag, eller presisering i gjeldende fellingsveileder, om skadefelling i områder med samisk tamreindrift bør vurderes. Statens naturoppsyn har en viktig rolle med å dele erfaringer og bidra til kunnskapsoverføring mellom ulike lokale fellingslag som må videreføres. Der et fellingsoppdrag krever spesielle virkemidler eller særlig kompetent personell bør saken håndteres av Miljødirektoratet, og Statens naturoppsyn ta ansvar for å utføre fellingene.

Rowiltnemndene kan gis ansvar for å fastsette betingede kvoter for ulv og gaupe året rundt, når bestandsmålet for regionen er nådd. For jerv og bjørn vil vi ikke anbefale å flytte myndigheten i perioden 16. februar til 31. mai.

I kapittel 6 er det forslag til andre tiltak fra Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet.

1. Innledning

Den 20. desember 2023 la regjeringen frem en bred tiltakspakke¹ for å legge til rette for bedre ivaretagelse av reindriften ved planlegging og utbygging av energi. Målet med tiltakspakken er å ivareta hensynet til både reindrift og utbygging av kraft og nett, og tiltakspakken består av virkemidler fra flere departement. Regjeringen kom med liste over rowiltrelaterte tiltak under "tiltak som kan kompensere for ulemper".

1.1 Oppdrag om rovdyr og tamrein

Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet fikk i oppdrag å raskt, innen kalvingsperioden starter i 2024, vurdere og foreslå tiltak som reduserer rovdyrtrykket i reinbeiteområdene.

Herunder skal det vurderes:

- a.** Muligheter for raskere behandling av søknader om skadefellingstillatelser
- b.** Endring av tidsfrister i akutte skadesituasjoner

- c.** Tilgang til virkemidler for kommunale skadefellingslag/innføring av skadefellingsforskrift

- d.** Ytterligere delegering av myndighet for betinget skadefelling til statsforvalteren i kalvingsperioden for tamrein, og eventuelt at rowiltnemndene fastsetter egne kvoter for betinget skadefelling i denne perioden.

Listen er ikke uttømmende, og direktoratene står fritt til eventuelt å foreslå tiltak utover dette. Slike tiltak vil imidlertid kreve større prosesser og være av mer langsiktig karakter.

Tidsfristen for oppdraget ble etter nærmere avtale utsatt til 22. februar 2024.

1.2 Oppbygging og vurderinger

Vi har valgt å innlede svaret på oppdraget ved å gi en kort oversikt over dagens praksis og prinsipper i rowiltforvaltningen, samt fremstille data om forekomst og skader forårsaket av rovdyr i reinbeiteområder i Norge.

Kapittel 2 gir en oversikt over dagens situasjon, som dagens rowiltforvaltning, bestandsstatus, ulike fellingsformer, og forløp knyttet til skader på beitedyr forårsaket av rovdyr (rovvilthendelser), både i forhold til bruk av ulike virkemidler i et skadeforløp og saksgang og vurderinger ved søknad om skadefelling (nullalternativet).

I kapittel 3-5 vurderer vi tiltak som reduserer skadepotensialet i reinbeiteområdene og som svarer ut punktene a-d i oppdraget. Vurderingspunktene svares ut i følgende kapitler:

¹ [Tiltakspakke for reindrift og energi. Pressemelding, 20.12.2023](#)

Vurderingspunkter i oppdraget	Vurdert i kapittel
<p>a. Muligheter for raskere behandling av søknader om skadefellingstillatelser</p> <p>b. Endring av tidsfrister i akutte skadesituasjoner</p>	3. Saksbehandling ved skadefelling
c. Tilgang til virkemidler for kommunale skadefellingslag/innføring av skadefellingsforskrift	4. Virkemidler for kommunale skadefellingslag
d. Ytterligere delegering av myndighet for betinget skadefelling til statsforvalteren i kalvingsperioden for tamrein, og eventuelt at rowiltnemndene fastsetter egne kvoter for betinget skadefelling i denne perioden.	5. Økt delegasjon av myndighet til statsforvalterne
Listen er ikke uttømmende, og direktoratene står fritt til eventuelt å foreslå tiltak utover dette.	6. Andre forslag til tiltak

Det er et underkapittel med konklusjoner i kapitlene 3, 4 og 5 som støttes av begge direktorat. I kapittel 6 er det forslag til andre tiltak fra Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet. Flere av tiltakene i dette kapittelet krever grundigere vurderinger og må utredes nærmere i tråd med kravene i utredningsinstruksen².

2. Dagens situasjon

2.1 Rammer for forvaltning av rovdyr i Norge

Dagens forvaltningsprinsipper for rowilt bygger på flere sentrale dokumenter, samt stortingsbehandling av disse. Det er presisert i samtlige dokumenter at forvaltningen skal gjennomføres innenfor rammene av Bernkonvensjonen³ og naturmangfoldloven⁴.

Lovverk og forskriftsverk som setter de juridiske rammer for gjennomføringen av rowiltforvaltningen, er et resultat av meldingene og den politiske behandlingen av disse.

De viktigste er:

- Stortingsmelding 15 (2003-2004)⁵
- rowiltforliket 2011⁶,
- Stortingsmelding 21 (2015-2016) om Ulv i norsk natur Bestandsmål for ulv og ulvesone⁷
- Rowiltforskriften⁸
- Naturavtalen⁹

² [Utredningsinstruksen](#) og [veileder til utredningsinstruksen](#)

³ [Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats \(Bern Convention\)](#)

⁴ [Naturmangfoldloven](#)

⁵ [Rowilt i norsk natur. St.meld. nr. 15 \(2003-2004\), Innst. S. nr. 174 \(2003-2004\)](#)

⁶ [Representantforslag om endringer i forvaltningen av rowilt. Dokument 8:163 S \(2010-2011\)](#)

⁷ [Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone. Meld. St. 21 \(2015-2016\), Innst. 330 S \(2015-2016\)](#)

⁸ [Rowiltforskriften](#)

⁹ [Naturavtalen-Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold](#)

- Viltloven¹⁰
- Dyrevelferdsloven¹¹
- Forskrift om velferd for produksjonsdyr¹²

Det grunnleggende prinsippet i forvaltningen er den todelte målsettingen i rowiltforliket; sikre en bærekraftig forvaltning av rovdyr som også ivaretar hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser, redusere skader på husdyr og tamrein og arbeide for å dempe konfliktene knyttet til rowilt og rowiltforvaltningen. To viktige virkemidler for å oppnå det todelte målet er bestandsmål og soneforvaltning.

En slik soneforvaltning skal støtte opp under det todelte målet og virke konfliktdependende ved at rowilt og beitedyr skal forvaltes så atskilt som mulig. I område prioritert til rowilt er det en høyere terskel for å få lov til å felle rowilt enn i område prioritert til beitedyr, og beitenæringene skal tilpasses forekomsten av rovdyr i området. Tilpassingen skal gjøres gjennom forebyggende og konfliktdependende tiltak¹³ 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 rowilt.

Når bestanden av en rowiltart ligger på eller over bestandsmålet er det etter rowiltforskriften den regionale rowiltnemnda som har forvaltningsmyndigheten. Dersom bestandsmålet ligger under bestandsmålet er det Miljødirektoratet som har ansvar for forvaltning av arten.

2.2 Rammer for reindrift i Norge

Grunnlovens § 108 og folkeretten (SP artikkel 27, ILO-konvensjonen 169 mv.) gir de overordnede føringer knyttet til urfolk og minoriteter i Norge¹⁴. Den klart største urfolksgruppen i Norge er den samiske. Grunnlovens § 108 sier:

"Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv".

I praksis betyr det at statsmyndighetene er forpliktet til aktivt å legge til rette for samenes kulturutøvelse. Det er også et vern mot negativ samepolitikk. Myndighetene skal legge forholdene til rette på ulike områder som har betydning for samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette gjelder både sikring av det som finnes i dag og for utviklinga i framtida.

¹⁰ [Viltloven](#)

¹¹ [Lov om dyrevelferd](#)

¹² [Forskrift om velferd for produksjonsdyr](#)

¹³ [Forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rowiltskader og konfliktdependende tiltak](#)

¹⁴ Regelverket som er mest sentralt for reindriften og utøvelsen av den omtales detaljert på [nettsiden til Statsforvalteren i Nordland](#). Her finnes det også lenker til flere referanser

Begrepet "myndighetene" er ikke definert. Praksis er at offentlige myndigheter som har oppgaver som berører samiske forhold, har et ansvar her.

Grunnlovsbestemmelsen har betydning for samisk reindrift. Det skyldes at samisk språk og kultur er nært knyttet til reindriften. Samisk reindrift er definert som en del av det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Reindriftsloven

Reindriftsloven¹⁵ har som formål å legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig.

Reindriftsloven har en rekke bestemmelser om reindriftsbeitene. Beiteretten omfatter rett til nødvendige årstidsbeiter, dvs. vår-, sommer-, høst- og vinterbeiter, herunder flyttleier, kalvingsland og paringsområder. Gjennom regler om beitebruk skal distriktets reineiere sikres tilgang til nødvendige beiter, herunder kalvingsland, flyttleier og paringsområder.

Reglene skal ivareta prinsippene for god reindrift basert på samiske tradisjoner og sedvaner. Reglene om beitebruk skal bygge på den tradisjonelle utøvelse av reindrift på arealene og fremme rasjonelle bruksordninger. Reglene om beitebruk må ikke være i strid med siidaens rettigheter etablert på særskilt rettsgrunnlag.

2.3 Forvaltning av rowilt i områder med tamreindrift

Den politiske føringen om tydelig soneforvaltning mellom prioriterte rowiltområder og prioriterte beiteområder gjelder også for tamrein¹⁶. I prioriterte rowiltområder skal det legges til rette for tiltak som gjør at tamreindrift kan kombineres med å oppnå bestandsmålene for rovdyr. Hvis et reinbeiteområde befinner seg i et prioritert rowiltområde, er utgangspunktet at reindriften skal tilpasses rowiltforekomsten.

Bestandsmål for fredet rowilt (som definert i rowiltforskriften) er fordelt på regioner. Innenfor regionene er det rowiltnemnda sin oppgave å utarbeide en regional forvaltningsplan. Her er geografisk differensiering av rowilt og beitedyr en svært sentral oppgave. En slik differensiering fungerer delvis for sau og rowilt. En naturlig følge av at reindriften er ekstensiv og krever store areal, og at en betydelig andel av bestandsmålene for jerv, bjørn og gaupe er lagt til rowiltregion 5, 6, 7 og 8 (reinbeiteområder), er det vanskelig å finne en praktisk mulighet for en tydelig differensiering mellom reindriftsområder og rowiltområder.

¹⁵ [Reindriftsloven](#)

¹⁶ Klima- og miljødepartementet presisering i brev av 12. mars 2015

NINA vurderer at det ikke er mulig å oppfylle dagens mål om rowiltbestander i de nordligste fylkene uten å samtidig tillate rovdyr i kalvingsland.¹⁷

Reindriften vil i de aller fleste tilfeller befinne seg i områder som i tillegg til å være beiteområde for rein også er forvaltningsområde for en eller flere rowiltarter. Det fins eksempel på forsøk på å differensiere også for rein, men med unntak av region 5 (der en mindre del av regionen er reinbeiteområde) har dette gitt fragmenterte forvaltningsområder for rowilt der det ikke er sannsynlighet for å nå bestandsmålene utelukkende innenfor de kartfesta forvaltningsområdene for rowilt.

Et styrket vern av særlig viktige årstidsbeiter vil i noen grad kunne muliggjøre en sameksistens mellom rein og fredet rovdilt. Reinen er spesielt sårbar i kalvingstiden. Kart over kalvingsområder for tamrein kan utforskes i NIBIO sitt reindriftskart i kartløsningen Kilden¹⁸. Stortinget har i rowiltforliket fra 2011¹⁹, uttalt at rovdyr ikke skal representere et skadepotensial i kalvingsområdene for tamrein. Klima- og miljødepartementet har presisert viktigheten av å lese hele forliket i sammenheng.

Der det er overlapp mellom kalvingsområdene og forvaltningsområder for rovdyr skal det, for å forebygge rovdyrskader, være en lavere terskel for å ta ut rovdyr i kalvingstida også i forvaltningsområder for rovdyr, enn det ellers ville ha vært.²⁰

2.4 Forekomst av rovdyr i reinbeiteområder

Bestandsstatus for hver av artene rapporteres av Rovdata²¹ en gang i året. Figur 1 viser utvikling av bestandene av brunbjørn, jerv, gaupe og ulv i regionene 5, 6, 7 og 8 fra 2019 til 2022.

For kongeørn kommer det estimat for ungeproduksjon basert på de 12 intensivt overvåkende områdene årlig, og en bestandsstatus over okkuperte revir nasjonalt hvert femte år. I perioden 2015–2019 er det anslått at det var 1027 (914–1145) hekkende kongeørnpar i Norge.²²

I 2023 det registrert 44 vellykkede hekkinger og totalt femti unger eldre enn 50 døgn i intensivområdene. Det gir en gjennomsnittlig ungeproduksjon på 0,28 unger per

¹⁷ [Evaluering av regional rowiltforvaltning. NINA Rapport 1268, 2016](#)

¹⁸ [Kilden.nibio.no](#)

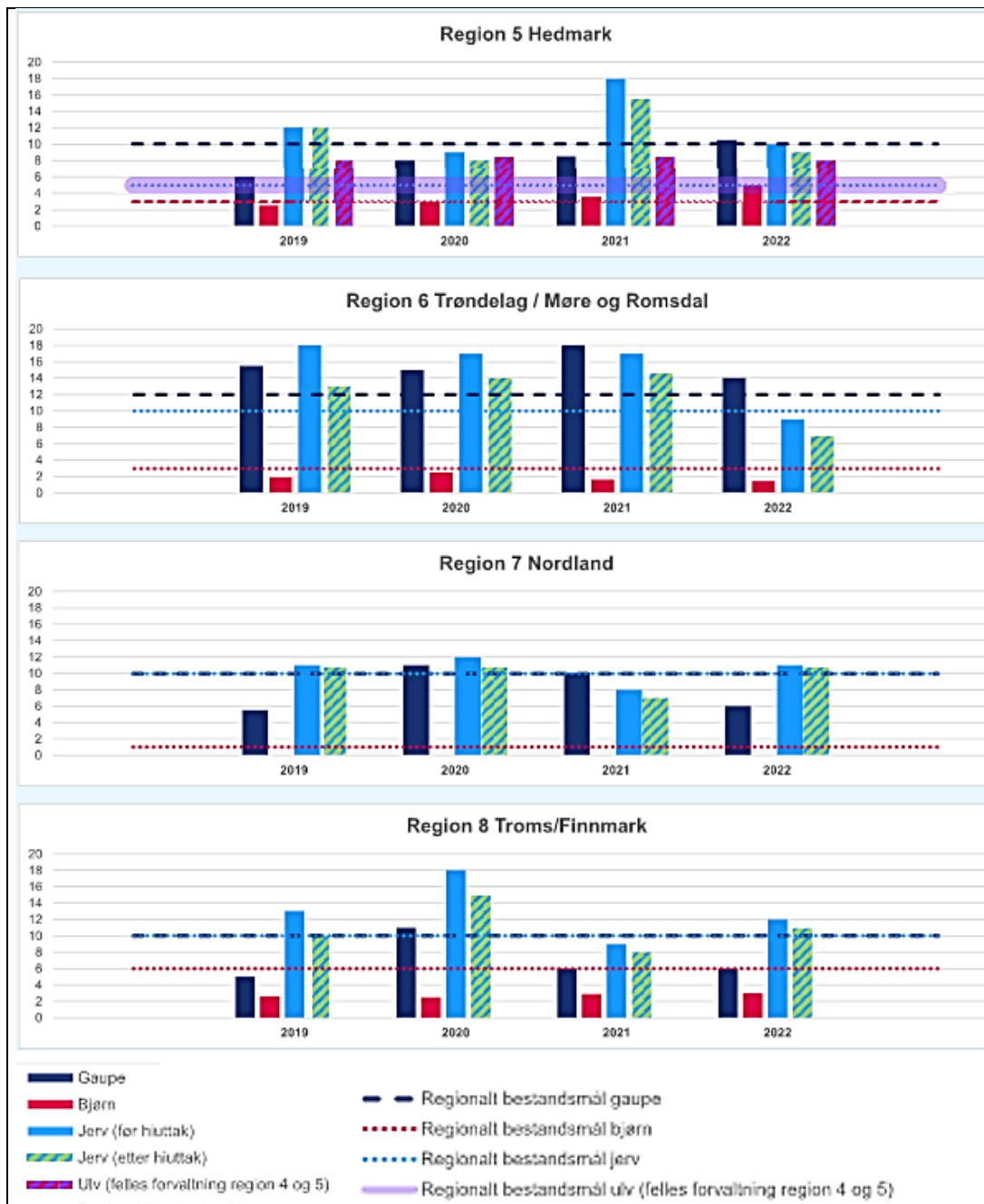
¹⁹ Rowiltforliket av 2011, stortingsvedtak 687

²⁰ Klima- og miljødepartementet presisering i brev av 12. mars 2015

²¹ [Rovdata.no](#)

²² [Mattisson, J., Nilsen, E.B. & Brøseth, H. 2020. Estimering av antall hekkende par kongeørn basert på kjent forekomst i Norge for perioden 2015-2019. NINA Rapport 1858. Norsk Institutt for Naturforskning.](#)

territorium. Dette er en nedgang fra 2022, da det var sekstio unger fordelt på 50 vellykkede hekkinger, og et snitt på 0,34 unger eldre enn 50 døgn.²³



Figur 1: Bestandsstatus for brunbjørn, jerv og gaupe i de rovtregionene 5, 6, 7 og 8. Figuren er hentet fra Riksrevisjonens rapport Dokument 3:1 (2023–2024)²⁴.

For detaljer over bestandsstatus vises det til Rovdata sine rapporter og innsynsløsningen av Rovbase.²⁵

²³ [Tovmo, M. & Kleven, O. 2023. Overvaking av kongeørn i Noreg 2023. Resultat frå 12 intensivt overvaka område. NINA Rapport 2392. Norsk institutt for naturforskning.](#)

²⁴ [Dokument 3:1 \(2023–2024\) \(dfo.no\)](#)

²⁵ [Rovbase.no](#)

2.5 Tamreinnæring og tap til rovvilt

Tamrein beiter i utmark hele året og flytter mellom ulike årstidsbeiter. Reindriften er derfor mer utsatt for kontakt med rovvilt enn sau som beiter i utmark noen måneder om sommeren.

2.5.1 Tap av rein

Det er mange årsaker til at rein tapes, de viktigste er rovvilt, sykdom, ulykker, tyveri og ugunstige vær- og beiteforhold.²⁶ Disse utfordringene varierer fra distrikt til distrikt, fra år til år og fra sesong til sesong, slik at resultatene vanskelig kan generaliseres.²⁷

Tapet av beitedyr til rovvilt er komplekst og avhenger av en rekke ulike faktorer. Noen av disse faktorene er rovdirenes drapsrate, rovdirenes tetthet, byttedyrenes tilgjengelighet og beitesesongens varighet. Disse faktorene varierer mellom ulike rovdyrarter og mellom ulike områder. Kondisjonen hos rein har også betydning og i tillegg vil demografiske prosesser og klimatiske forhold påvirke det totale bildet.²⁷

Rein som er i god kondisjon er mindre sårbare for predasjon. I så måte vil en forbedring av reindriftens driftsforhold forebygge tap av rein til rovvilt.

Det samles ikke systematisk kunnskap om andre tapsårsaker hos tamrein og andre tapsårsaker enn rovvilt er generelt lite undersøkt.

2.5.2 Erstatning for rein tapt til fredet rovvilt

Statsforvalterne utbetaler årlig erstatning for rein som er drept av fredet rovvilt jf. forskrift om erstatning for tap av tamrein.²⁸ Det er en liten andel av det omsøkte tapet som påvises tapt til rovvilt, og ingen eller svært begrenset informasjon om de øvrige tapte dyr framkommer. På landsbasis blir 1- 2 prosent av alle rein som søkes erstattet påvist tapt til rovvilt. Skjønnsrommet for utmåling av erstatning, fordeling på alders- og kjønnskategorier av tamrein og aktuell rovviltart som dødsårsak er svært stort, og baserer seg på mange usikre parametere.²⁹

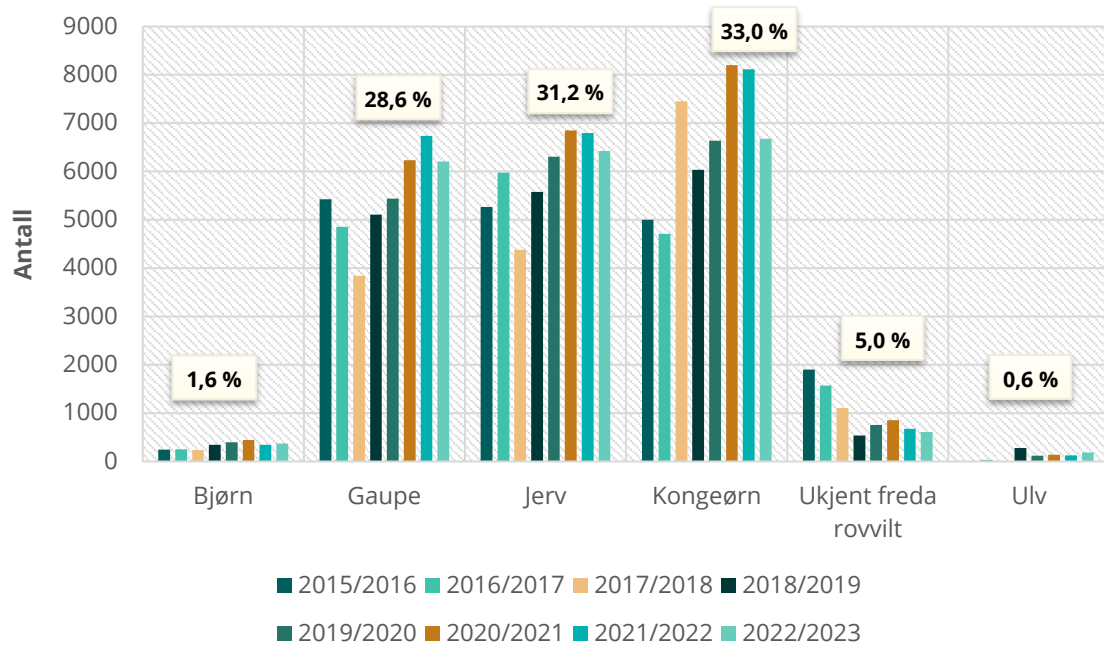
Årlige variasjoner i hvilke rovviltarter som blir påvist som tapsårsak, kan gi store utslag i hvilke arter som oppføres som årsak til den samlede erstatningen.

²⁶ [Hansen, Inger; Eilertsen, Svein Morten; Sørensen, Ole Jakob; Mørk, Torill; Bråthen, Kari Anne; Johansen, Bernt; Moa, Pål Fosslund; Risvoll, Camilla; Sandström, Camilla; Winje, Erlend. Tap av tamrein, NIBIO rapport, VOL. 5, NR.174, 2019](#)

²⁷ [Hansen, Inger; Hagen, Snorre; Strand, Geir-Harald. Tap og drapstakter på rein og sau forårsaket av fredet rovvilt. En litteraturgjennomgang, NIBIO Rapport, VOL 9, NR.126, 2023](#)

²⁸ [Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt - Lovdata](#)

²⁹ [eInnsyn - Svar på oppdrag om vurdering av regelverk om erstatning for tap av tamrein til rovvilt - 1 - Klima- og miljødepartementet](#)



Figur 2: Antall tamrein erstattet som tapt til ulike roviltarter siste 9 år, og andel av totalt tap erstattet til rovilt i denne perioden. Kilde: Rovbase.no

Gaupe og jerv har tradisjonelt vært største tapsårsak blant roviltartene, men de senere årene er en like stor andel erstattet som tapt til kongeørn. Det er lite tamrein som erstattes som tapt til bjørn og ulv (Figur 2).

Kongeørnen er den største skadevolderen på reinkalv i Norge, og det trengs mer kunnskap om hvordan den påvirker reinnæringen. Miljødirektoratet har utlyst et stort prosjekt for å undersøke kongeørnens predasjonsrate på rein, men det har ikke startet ennå av forskjellige grunner.

2.6 Tilskudd til forebyggende tiltak mot roviltskader og konfliktdempende tiltak

Statsforvalteren tildeler årlig midler til tepsforebyggende tiltak mot roviltskader og konfliktdempende tiltak (FKT)¹³. Formålet med tilskuddsordningen er å sikre iverksettelse av effektive tepsforebyggende tiltak for å begrense de skadene rovilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket og reindriften, samt konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper.

Eiere av produksjonsdyr i landbruket og tamreineiere kan søke om tilskudd til tiltak som har en direkte tepsreduserende effekt, eller der slik effekt kan oppnås ved kombinasjon av virkemidler.

Under akutte tapssituasjoner kan det tildeles midler til akutte forebyggende tiltak ved å ta kontakt med statsforvalteren. Kriterier for at søknad om akutte midler skal innvilges er:

- det må være dokumentert et visst skadeomfang fra fredet rovvilt
- potensialet for fremtidig og vedvarende skade må være til stede
- skadesituasjonen må være akutt og pågående

2.7 Fellingsformer for rovvilt og deres hensikt

Forvaltning av de fire store rovdyrene i Norge og kongeørn er strengt regulert etter nasjonale lover og den internasjonale Bernkonvensjonen. Av de store rovdyrene er det bare gaupe som reguleres gjennom ordinær jakt. Jerv, bjørn, ulv og kongeørn har et strengere vern enn gaupe. Alt uttak av rovvilt kan kun skje dersom noen spesifikke vilkår er oppfylte. Uttak av rovvilt er regulert i naturmangfoldloven og rovviltforskriften.

Vedtak om uttak må oppfylle vilkårene i naturmangfoldloven og kan bare treffes når det ikke truer bestandens overlevelse og det ikke finnes en annen tilfredsstillende måte for å avhjelpe situasjonen.

Felling av rovvilt kan deles inn i fire former; skadefelling, ekstraordinær skadefelling, lisensfelling og kvotejakt.

2.7.1 Vedtaksmyndighet

Når bestanden av en rovviltart er på eller over det vedtatte bestandsmålet for arten i regionen er det rovviltneemnd som har vedtaksmyndighet for tildeling av kvote for betinget skadefelling til Statsforvalteren samt fastsettelse av kvoter lisensfelling og kvotejakt. Hvis bestanden av en art er under målet er det Miljødirektoratet som har myndighet. I regioner som ikke har et vedtatt bestandsmål for en rovviltart ligger vedtaksmyndigheten alltid til rovviltneemnden.

Betinget skadefelling er felling av enkeltindivider av rovvilt der det på forhånd er fastsatt kvote og vilkår av overordnet myndighet.

For perioden 16. februar til 31. mai ligger myndigheten til å vurdere kvote for betinget skadefelling og/eller skadefelling hos Miljødirektoratet, uavhengig av bestandsstørrelse for vedkommende art.

2.7.2 Skadefelling

Skadefelling er et virkemiddel som kan iverksettes dersom det oppstår en akutt skadesituasjon, og dersom det ikke finnes en annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Stortinget har ved flere anledninger fastholdt at bestandene skal reguleres ved lisensfelling og kvotejakt (2004, 2011 og 2016), skadefelling skal ikke brukes til bestandsregulering av rovdyr.

Statsforvalteren kan gi tillatelse til felling innenfor den kvoten for betinget skadefelling som rowiltnemndene eller Miljødirektoratet har satt.

Miljødirektoratet og statsforvalterne behandler søknader og gir tillatelse til skadefellinger, etter kriteriene som er hjemlet i naturmangfoldloven, etter rowiltforskriften. De kan også beslutte skadefelling etter egen vurdering.

For artene gaupe, jerv, bjørn og ulv skal statsforvalteren gjøre en konkret vurdering av situasjonen opp mot rowiltforskriften § 9. Miljødirektoratets kan tillate skadefelling etter gitte kriterier i rowiltforskriften § 13.

Et element for iverksetting av en skadefelling er at det foreligger kadaver eller skader som kan undersøkes og påvises tatt av rovdyr, og at skadene ser ut til å kunne fortsette. Det er kun i særskilte tilfeller at skadehistorikken og skadepotensialet er så omfattende og sannsynlig, at uttak uten direkte forutgående skade kan vurderes. Det må da være en viss nærhet i tid i vurdering av skadepotensiale, og tilstedeværelsen av rowilt i et område er i seg selv er ikke et tilstrekkelig grunnlag for tillatelse til uttak³⁰. Skadefellingstillatelse skal kun brukes mot enkelt-individer og innenfor avgrensede områder.

Det fastsettes ikke fellingskvoter for kongeørn, men statsforvalteren kan gi tillatelse til skadefelling av enkeltindivider av kongeørn som volder vesentlig skade på bufe eller tamrein. Rowiltforskriften § 12 legger føringene for statsforvalterens vurdering av saken.

Ulik terskler for å tillate skadefelling

Et ledd i den differensierte forvaltningen er at det skal være ulik terskel for å tillate felling av rowilt i ulike områder. I prioriterte beiteområder skal det være lav terskel for å tillate skadefelling av rovdyr. I prioriterte rowiltområder skal det være en høyere terskel for å tillate skadefelling av den aktuelle rowiltarten, og det er i slike områder krav om at beiternæring og andre interesser tilpasses rovdyrforekomsten i beiteområdet.

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 rowiltprioritert område er terskelen lavere sammenlignet med det som normalt gjelder i rowiltprioriterte områder (kapittel 2.3)

Bestandssituasjon i regionene for vedkommende rowiltart vil også ha innvirkning på terskelen for å tillate felling. Terskelen er lavere når bestanden er rapportert å være over bestandsmålet og høyere når bestanden er under bestandsmålet. Det er også generelt en noe høyere terskel for å tillate felling av familiegrupper sammenlignet med enkelt-individer av rovdyr. For bjørn, der bestanden ikke har oppnådd det nasjonale målet enda, har det

³⁰ Brev fra Klima- og miljødepartementet til rowiltnemndene, Miljødirektoratet og fylkesmennene, 25. august 2011 og 9. juli 2014.

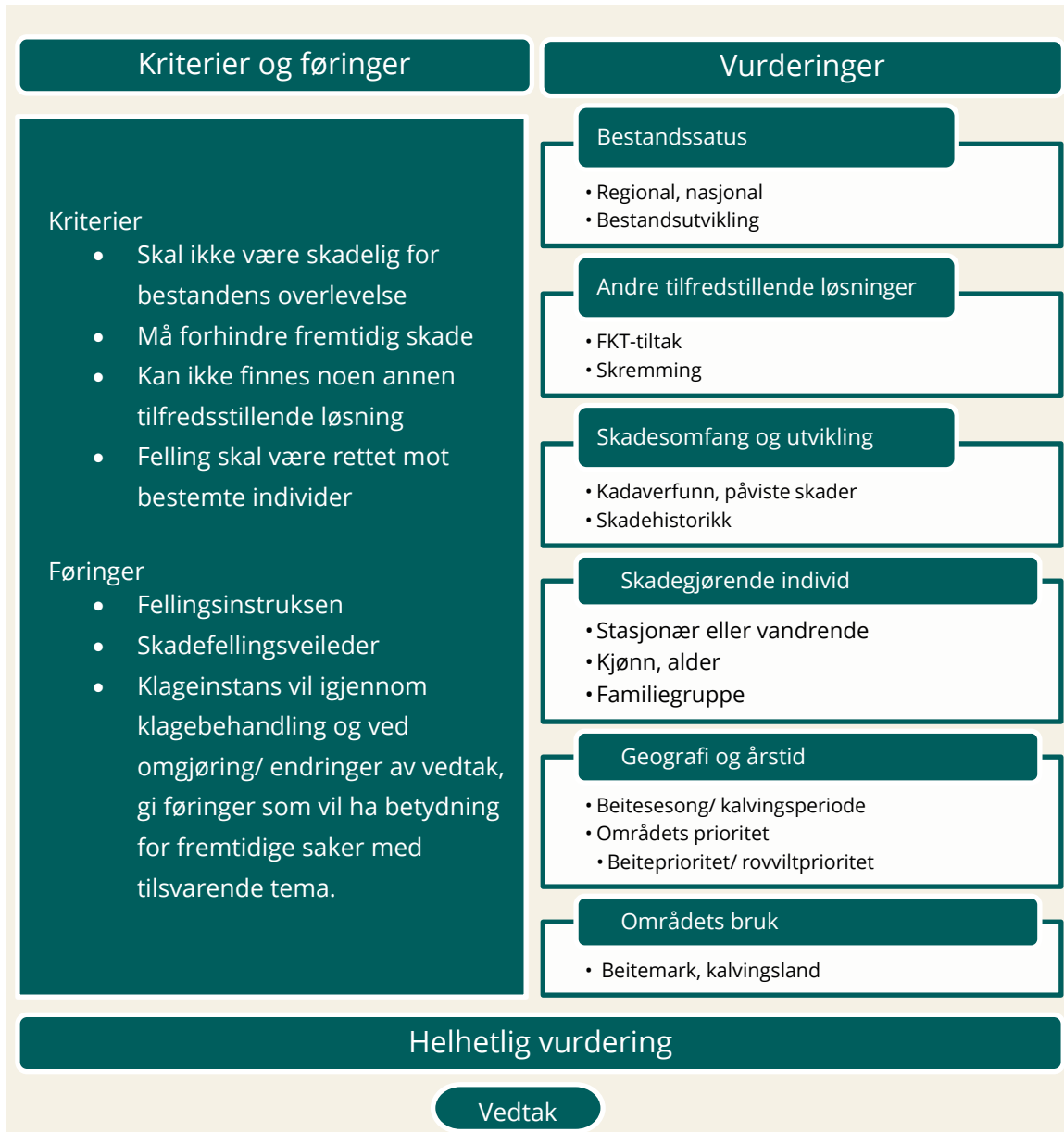
også blitt praktisert en noe høyere terskel for å tillate uttak av hunndyr enn hanndyr, i den grad kjønn hos skadevoldende individ har vært kjent.

Vurderinger etter gitte kriterier for å tillate skadefelling

Dersom vilkårene om at uttaket ikke vil true bestandens overlevelse samt at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger er oppfylt, som nevnt over, vil det gjenstående være å vurdere hvor vidt en skadefelling kan avverge skade på husdyr og/eller tamrein, dvs. om rovdiret utgjør et skadepotensial.

Tillatelse til skadefelling skal begrunnes med en konkret og helhetlig vurdering av om vilkårene er oppfylt i den enkelte situasjon, etter kriterier gitt i rovviltforskriften §§ 9 og 13.

Problemstillingene rundt skadepotensial er sammensatt. Vilkår og kriterier knyttet direkte til vurderingen av skadepotensial, og som kan påvirke utfallet i en totalvurdering, vises i Figur 3. Utfallet vil også påvirkes av de ulike tersklene nevnt ovenfor.



Figur 3: Kriterier og føringer knyttet direkte til vurderingen av skadepotensial, og som kan påvirke utfallet i en totalvurdering. Figuren er ikke uttømmende.

Gjennomføring av ordinær skadefelling

Et ordinært skadefellingsforsøk skal være rettet mot bestemte individer og vedtaket skal være begrenset til et bestemt område, tidsrom og antall dyr, jf. rovviltforskriften § 9. Begrensninger i virketid sikrer at fellingsforsøk knyttes til konkrete skadesituasjoner eller konkrete situasjoner med potensiale for skade. Avgrensninger i fellingsområde bidrar til å rette fellingsforsøket mot det aktuelle skadevoldende individet.

Kommunale eller interkommunale skadefellingslag utfører de fleste skadefellingsforsøkene der det er tap av sau som ligger til grunn for tillatelsen. Der det er tap av tamrein som ligger til grunn for tillatelsen er det oftere reinbeitedistriktene selv som søker om og utfører skadefellingene.

Statsforvalterne retter tillatelsene til kommuner der kommunale - eller interkommunale fellingslag utfører fellingene I andre tilfeller gis tillatelsene til aktuell søker. SNO kan gi bistand til kommunale fellingslag som anmoder om det når dette anses som hensiktsmessig. I slike situasjoner kan SNO bidra med personressurser (fast ansatte, engasjerte og rowiltkontakter), råd, sporhunder, samt videreformidle kontakt med eller engasjere spesielt egnede ressurser/personer, f.eks. hundeevipasjer.

SNO vil alltid kunne bistå med råd og videreformidling av erfaring eller kontakt med egnede ressurser, mens fysisk tilstedeværelse vil være påvirket av eventuelt andre pågående situasjoner i andre deler av landet.

2.7.3 Ekstraordinære uttak/opdrag Statens naturoppsyn (SNO)

Ekstraordinære uttak er skadefelling av rowilt der Miljødirektoratet fatter en beslutning av eget tiltak eller vedtak etter søknad, og hvor oppdraget gis til SNO. Det har også vært tilfeller av at Klima- og miljødepartementet har gitt fellingsoppdrag som er utført av SNO. Dette kan være felling av et eller flere individer av rowilt i spesielt skadeutsatte områder, eller for å forhindre etablering i områder der dette er uønsket.

SNO er en avdeling i Miljødirektoratet og det er derfor kun Miljødirektoratet eller Klima- og miljødepartementet som kan gi oppdrag til SNO. Fellingsoppdrag i regi av SNO gjennomføres i tråd med Instruks for det statlige fellingslaget ved uttak av vilt (Fellingsinstruks).

Ekstraordinære uttak brukes ikke for å regulere bestanden, og grunngis i skadehistorikk og et behov for å avverge skadesituasjoner som kan oppstå. Det er likevel ikke det samme kravet om en viss nærhet i tid til skadene mulig kan oppstå, og i så måte skilles disse uttakene fra ordinære skadefellinger.

Bruken av slike oppdrag har vært klart størst for uttak av jerv og særlig hiuttak på våren. Hiuttak er et ekstraordinære uttak der tispa og valpene blir avlivet i hiet under yngletidsfredningen med mål om å redusere tapene i beitenæringen kommende beitesesong. Metoden er omstridt og har liten støtte i befolkningen.³¹

Slike oppdrag om ekstraordinære fellinger kan også omfatte uttak av ulv og bjørn. En utløsende faktor er ofte krav til særlig kompetanse eller virkemidler som er tilgjengelig for SNO gjennom naturoppsynsloven³² og fellingsinstruksen i en pågående skadesituasjon.

³¹ [Krange, O. & Figari, H. 2024. Nordmenns holdninger til store rovdyr: 2010, 2017 og 2023. NINA Rapport 2407. Norsk institutt for naturforskning.](#)

³² [Naturopsynsloven](#)



Figur 4: Det gjøres løpende vurderinger av en rekke kriterier ved ekstraordinære uttak av jerv utover vinter og vår, etter hvert som overvåkningsdata og annen informasjon kommer inn.

Søknad om skadefelling uten forutgående skade

Det forekommer søknader om skadefelling ved at rovdyr er observert i området (for eksempel kalvingsområde) der søknaden er begrunnet ut fra forebyggende hensyn med henvisning til skadepotensialet. Disse søknaden skiller seg fra søknad om felling av rovdyr i forbindelse med en skadesituasjon, hvor det må en viss nærhet i tid til skadene kan oppstå (kapittel 2.7.2).

Det typiske er henvendelser/søknader fra områder der det har vært mye skader av et bestemt rovdyr på sau i en beitesesong, og der uttaket skal forhindre ytterligere skade neste sesong. Hos Miljødirektoratet blir slike henvendelser vurdert i sammenheng med behov for ekstraordinære uttak/oppdrag gitt til SNO.

Saksbehandling for disse søknadene går under punkt 4 i instruksene (kapittel 2.9.1) og vil ikke ha de samme krav til behandlingstid som søknader om skadefelling ved skadesituasjoner som oppstår. Det er også slik at det er begrenset hvor ofte det finnes grunnlag for tillatelse til slik felling med noe skadeforebyggende karakter. Når det er vanskelig å rette felling mot skadegjørende individ er det lisensfelling (og kvotejakt for gaupe) som skal være hovedvirkemiddelet for slik skadeforebygging.

Eksempler på slik søknader er uttak av bjørn for våren og ønsker om hiuttak av jerv.

Gjennomføring av oppdrag

Fellingsoppdraget gis til SNO som har ansvaret for gjennomføringen av uttaket. SNO kan bemyndige andre til å delta i arbeidet. Ofte vil dette være personer fra lokalmiljøet.

2.7.4 Lisensfelling

Lisensfelling brukes for å begrense tilvekst og utbredelse av rovilbestandene. I tamreinområdene er hjemmel i naturmangfoldloven § 18 1. ledd bokstav b, og brukes for å avverge skade på tamrein og husdyr på utmarksbeite. Dette innebærer at fastsettelse av kvote for felling og områder for felling skal baseres på en grunnleggende vurdering av

skadebildet tidligere år og skadepotensialet fremover i tid. Lisensfelling er i dag aktuelt for artene jerv, bjørn og ulv.

2.7.5 Kvotejakt

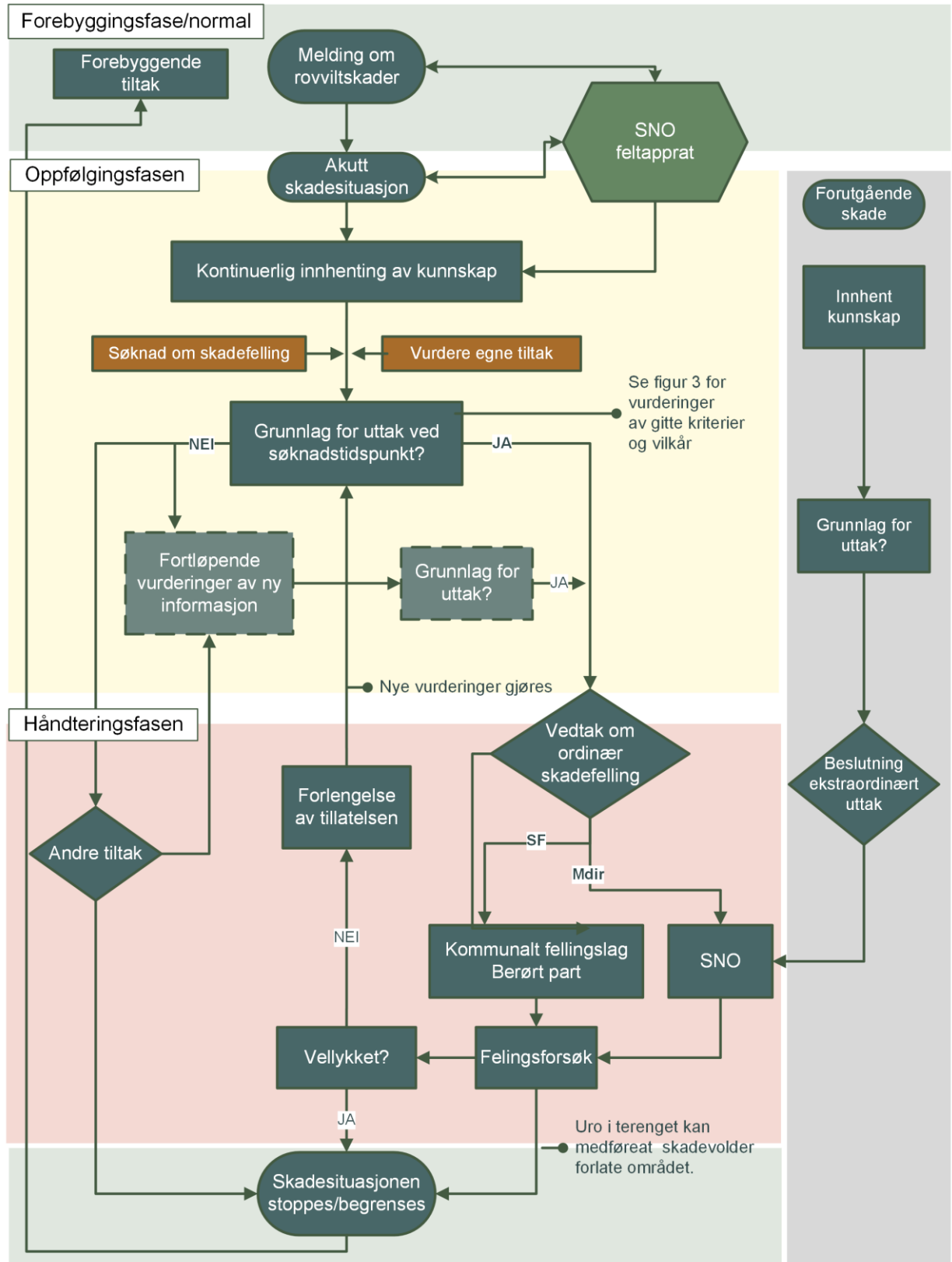
Kvotejakt er en ordinær fellingsform som benyttes for jaktbare arter (viltloven § 9 og naturmangfoldloven § 16), der forvaltningen har behov for å kunne regulere uttaket av individer i bestemte områder. Kvotejakt er dermed ikke knyttet til skadeavgrensning, og kan gjennomføres med de ordinære virkemidler som gjelder ved jakt. Det er likevel vanlig at forvaltningsmyndigheten ved fastsetting av jaktområder for kvotejakt på gaupe tar hensyn til eventuell pågående skadeproblematikk når kvote fordeles. Av rowiltartene er kvotejakt kun aktuell for gaupe.

2.8 Forløp håndtering og saksbehandling ved rowiltskader

Miljødirektoratet med feltpersonellet i SNO og statsforvalterne har flere ordninger for å ivareta og håndtere henvendelser om rowilt. Ordningene gjelder i hovedsak observasjoner eller meldinger om rowilt, akutte skadesituasjoner hvor det er mistanke eller påvist at rowilt forårsaker skadene, og informasjon om kvoter i lisensfelling og kvotejakt.

Figur 5 viser oversikt forløpet av statens beredskap/håndtering ved skader forårsaket av rowilt, og saksgang i vurdering av behovet for felling i ulike situasjoner. Som tidligere nevnt kan forvaltningsmyndighetene beslutte skadefelling etter egen vurdering, men vi ser spesielt her på håndtering og saksgangen ved søknader sendt til Miljødirektoratet eller statsforvalterne ved skadesituasjoner.

En skadesituasjon kan deles inn i ulike faser, og hvilken fase en skadesituasjon er i, vil si noe om hvor i fasen av håndtering/saksgang statsforvaltere eller Miljødirektoratet er. Det vises til Figur 3 for vurderinger, kriterier og vilkår.



Figur 5: Flytskjema og oversikt over håndtering og saksgang ved innmelding av rovviltskade. Figuren er ikke uttømmende, og er laget med hensikt for å få vise kompleksiteten i prosessen fra innmeldt skade til beslutning av tiltak for å avverge skade.

2.8.1 Forebyggingsfase/normal

Omfatter alle forebyggende tiltak som gjøres for å minimalisere konsekvenser ved uønskede hendelser. Tiltak kan være både forebyggende og konfliktdempende.

Det er dyreeier som er ansvarlig for at dyrevelferdsloven overholdes. Det å ha et godt tilsyn med dyr på beite, som er tilpasset den risikoen som er i beiteområdet, er et viktig arbeid i forebyggingsfasen.

Overgangen til oppfølgingsfasen skjer når det meldes om synsobservasjon, spormeldinger og/eller funn av skadde dyr trolig forårsaket av rovdyr.

2.8.2 Oppfølgingsfasen

Oppfølgingsfasen oppstår ved melding om dokumenterte synsobservasjon eller spormeldinger av store rovdyr i områder hvor beitedyr oppholder i aktuelt tidsrom. Behov for videre oppfølging vil avhengig av videre utvikling etter synsobservasjon, men skadepotensialet til observert art og tidspunkt på året vil også ha betydning. Ulv i beiteområder er ansett å ha størst skadepotensial.

Kadaverfunn

Det er dyreeier sitt ansvar å utøve tilsyn med sine dyr, herunder også å avdekke tap og/eller skader som kan være forårsaket av rovvilt.

Dersom det er mistanke om rovviltangrep, skal dette varsles til SNO og det er dyreeiers ansvar å påvise kadaveret for SNO sine lokale rovviltkontakter (RVK)³³ enten ved å bli med til stedet eller ved å oppgi nøyaktig GPS-posisjon.

Det er kun kadaverfunn hvor rovvilt er mistenkt skadevolder som vil være formål for registrering og kadaverundersøkelse. Det finnes en håndbok³⁴ for dyreeier om rovviltartenes draps- og spisemønster i håndbok for dokumentasjon av rovviltskade på husdyr og tamrein. Det er også den/de dyreeier som oppdager mistenkt rovviltskade som bør varsle øvrige i området/ beitelaget/siidaen.

Kadaverdokumentasjon

RVK er første ledd for å motta melding om skader, kadaver og rovdynsobservasjoner. De registrerer alle innmeldte kadaver hvor rovvilt er mistenkt skadevolder. Alle analyserbare skadesaker skal i utgangspunktet undersøkes på funnsted, Eier/finner skal oppgi eller påvise nøyaktig stadfesting. I motsatt fall kan RVK avstå fra skadedokumentasjon i felt.

Ved funn av frosne reinkadavre på vinterstid, kan reieier/finner oppfordres til å frakte kadaver til etablerte kadaverrom for tining og undersøkelse.

³³ [Kontakt statens naturoppsyn](#)

³⁴ [Håndbok for dokumentasjon av rovviltskade på husdyr og tamrein](#)

Dersom rowiltkontakten ikke har anledning til å dra ut skal vedkommende sørge for at en annen rowiltkontakt blir varslet. Det kan ikke regnes med at alle kadaver blir undersøkt umiddelbart, men kadaverundersøkelse skal skje innen rimelig tid. Om dyreeier ikke får skader undersøkt av RVK, skal beskrivelser fra dyreeier tillegges vekt ved vurdering av skadeårsak.

Ved god dokumentasjon av tapsårsaker i sesongen, i et etablert skadeområde, kan feltkontroll nedprioriteres etter nærmere avtale mellom statsforvaltere og regionalt fagansvarlig. Funn av skadede/døde dyr skal allikevel varsles SNO, men vil bli vurdert ut fra finners opplysninger og kjent skadebilde i området.

Vurderinger skadefelling

Søknader om skadefelling kan komme både tidlig og sent i oppfølgingsfasen. Noen sender inn søknad før det er dokumentert skade, men forvaltningsmyndighetene vil oftest tilstrebe at skadeinformasjonen som legges til grunn ved behandling av en søknad om felling er kvalitetssikret av regionalt fagansvarlig i SNO før det tas stilling til en søknad.

Overgangen til håndteringsfasen, der man har funnet grunnlag for å gi skadefellingstillatelse, vil være ulik for ulike situasjoner som oppstår (kapittel 2.7.2). Det er oppfølgingsfasen som kan ta lengst tid, det må hentes inn i kunnskap og i flere tilfeller kan dette ta tid. Det kan også være at man må se an skadeutviklingen for å kunne ta en beslutning, samt prøve ut alternative tiltak dersom skadesituasjon er moderat eller under.

Terskelnivået for å tillate skadefelling (kapittel 2.7.2) kan også ha en innvirkning på hvor lang tid det tar før endelig beslutning gjøres.

Dersom skadepotensialet er stort og det er ingen tvil om at uttak av skadegjørende individ vil avverge videre utvikling, kan det i enkelte tilfeller midlertidig gis fellingstillatelse (på epost). Dette for å effektivisere iverksettelse og mulighet for å planlegge oppstart. Skriftlig vedtak gjøres kort tid etter.

2.8.3 Håndteringsfasen

I håndteringsfasen iverksettes tiltak for å hindre at skadene utvikler seg, som skadefellingstillatelser eller akutt tilsyn.

Noen situasjoner vedvarer og krever omfattende oppfølging. Endringer av vedtaket vil kreve nye vurderinger. Det kan være en samgang mellom håndtering og vurdering av eksempelvis søknad om forlengelse, utvidelse av fellingsområdet, justeringer av andre vilkår eller dispensasjoner, slik at arbeid i oppfølgingsfasen og håndteringsfasen kan skje simultant.

2.9 Saksbehandlingstid for saker knyttet til rowilt

2.9.1 Gjeldende tidsfrister for saksbehandling

Klima- og miljødepartementet fastsatte i brev 16. desember 2013³⁵ en instruks om tidsfrister for saker knyttet til rowilt. Instruksen gjelder frister for behandling av henvendelser til forvaltningen i form av søknader og klager. Instruksen trådte i kraft fra 1. januar 2014. Det har etter fastsettelse kommet brev om nærmere presiseringer av instruksen, 20. oktober 2014³⁶, 24. juni 2015³⁷, 28. mars 2019³⁸ og 15. februar 2023³⁹.

Det er ikke gjort endringer i føringene som ble lagt for saksbehandling av søknader om skadefelling i akutte skadesituasjoner etter fastsettelse 16. desember 2013.

Gjeldende instruks for behandling av skadefellingssøknader gjengitt av instruksen:

1. Skriftlige søknader om skadefelling, som inneholder tilstrekkelige opplysninger for at forvaltningen kan fatte en beslutning, skal besvares så raskt som mulig, og senest innen tre virkedager fra den dagen søknaden er registrert i arkivsystemet til forvaltningsmyndigheten. Dersom søker samtykker kan saksbehandlingsfristen på tre virkedager fravikes.
2. Førsteinstansen⁴⁰ skal behandle eventuelle klager som gjelder skadefelling så raskt som mulig, og senest innen to uker etter klagefristens utløp.
3. Klageinstansen⁴⁰ skal avgjøre klager som gjelder skadefelling så raskt som mulig, og senest innen tre uker etter at den har fått oversendt den behandlede klagen fra førsteinstansen.
4. Saksbehandlingsfristene kommer ikke til anvendelse for behandling av søknad eller klage når:
 - a) det på søknadstidspunktet ikke er husdyr på beite eller tamrein på beite i det aktuelle området det søkes uttak i.
 - b) det søkes om uttak av bjørn og bjørnen fortsatt ligger i hi.
 - c) det søkes om hiuttak av jerv, og forvaltningen må lokalisere/registrere jervehi før søknaden kan avgjøres.

³⁵ [elNnsyn - Instruks om tidsfrister i saker knyttet til rowilt fastsatt av Miljøverndepartementet 16. desember 2013](#)

³⁶ [elNnsyn - Oppfølging av instruks om tidsfrister i saker knyttet til rowilt – 3 – Miljødirektoratet](#)

³⁷ [elNnsyn - Instruks om tidsfrister i saker om rowilt - Enkelte presiseringer](#)

³⁸ [elNnsyn - Presiseringer til instruks 24.06.2015 og rowiltforskriften § 10 fjerde ledd i saker knyttet til rowilt](#)

³⁹ [elNnsyn - Instruks om tidsfrist i saksbehandling av kvoter for lisensfelling av jerv - En presisering](#)

⁴⁰ Førsteinstans er den instansen som først fatter vedtak i en sak. Hvis en part er misfornøyd med førsteinstansens avgjørelse, kan de anke den til andreinstans, også kjent som klageinstans.

d) det er behov for DNA-analyser for å avklare om skadefellingssøknad om ulv gjelder et genetisk viktig individ.

Ved punkt 4 er det følgende kommentarer:

"For at søknader som gjelder skadefelling skal måtte besvares innen tre virkedager stilles det krav om at søknaden gir tilstrekkelige opplysninger om beiteområdet og antall beitedyr, det konkrete området det søkes felling i, dyr som ønskes felt, samt begrunnelse for hvorfor det bør gis tillatelse til skadefelling. I tilfeller hvor en søknad er mangelfull, og forvaltningen må innhente ytterligere opplysninger for å kunne avgjøre søknaden, vil saksbehandlingsfristen på tre virkedager ikke gjelde."

"Saksbehandlingsfristene gjelder ikke i de tilfellene hvor det søkes om uttak før forvaltningsmyndighetene har tilstrekkelig informasjon for å vurdere uttak. Der det for eksempel søkes om vårfelling av bjørn i januar, kan det ikke kreves at forvaltningen skal foreta en vurdering av søknaden før bjørnen forlater hiet, to - fire måneder senere. Det samme vil gjelde søknader om felling når beitedyr ikke er på beite i det aktuelle området der det søkes felling. I slike tilfeller vil endelig svar bli gitt når forvaltningsmyndigheten sitter inne med tilstrekkelig kunnskap til å kunne fatte et vedtak."

Instruksene fra Klima- og miljødepartementet angår også regler for fastsettelse av kvotevedtak for lisensfelling og kvotejakt, men vi gjengir ikke disse her.

2.9.2 Hvor rask er behandlingen av akutte situasjoner i dag?

Behandling av søknader om skadefelling i akutte skadesituasjoner

Vi har ikke kartlagt tiden fra en søknad om skadefelling er registrert inn i saksbehandlerverketøyet og til et svar foreligger, ettersom slike data ikke er lett tilgjengelig. Men oppgaven med å gi raske svar på søknader om skadefelling av rovvilt i akutte situasjoner prioriteres høyt både hos statsforvalterne og Miljødirektoratet. Miljødirektoratet og de fleste statsforvalterne har etablert egne vaktordninger som gjør at en saksbehandler er tilgjengelige for å kunne motta og vurdere akutte søknader om skadefelling av rovdyr, også på kveld og helg. Enkelte av statsforvalterne har også utarbeidet egne beredskapsplaner for håndtering av sakstypen.

Søker tar ofte kontakt med vakthavende på telefon for å drøfte den aktuelle situasjonen og ofte fremmes søknaden muntlig, med forutsetning om at dette følges opp skriftlig så snart som mulig. Avhengig av faktum i saken vil søker kunne få en foreløpig eller endelig avklaring på saken kort tid etter første henvendelse.

I perioden fra 1. juni til 15. februar vil det normalt være statsforvalterne som håndterer akutte skadesituasjoner, forutsatt at det foreligger en betinget kvote for skadefelling for vedkommende rovdyrart i regionen.

Det er sjelden vi ser saker fra statsforvalterne der behandlinger av søknader om skadefelling ikke oppfyller kravene i instruksen. Oftest er søknader om skadefelling behandlet samme dag som de er mottatt. Og der saker har hatt lenger behandlingstid er det ofte slik at den forlengende saksbehandlingstiden er avtalt med søker, eller at behandlingen er utsatt i påvente av ny informasjon.

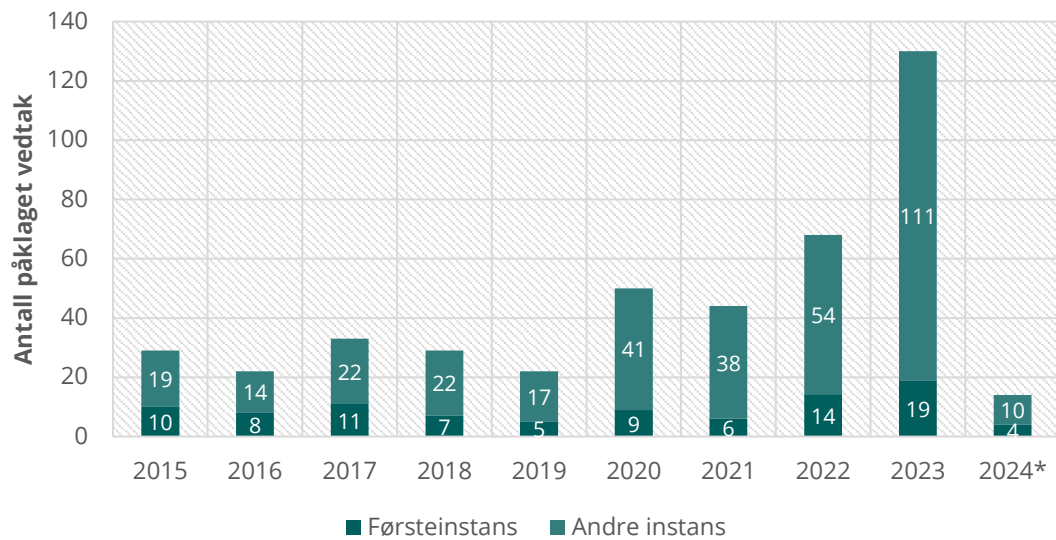
I tilfeller hvor en søknad er mangelfull, og forvaltningen må innhente ytterligere opplysninger for å kunne avgjøre søknaden, vil saksbehandlingsfristen på tre virkedager ikke gjelde.

Dersom det ved søknadstidspunkt ikke er grunnlag for tillatelse er det i noen tilfeller hensiktsmessig å avvente avslaget for å se hvordan situasjonen utvikler seg de kommende dagene. Dette er for å spare tid, siden en ny utvikling av saken vil kreve ny søknad dersom forrige søknaden er behandlet. En utsatt behandling i påvente av ny informasjon avtales med søker.

Behandling av klager

Miljødirektoratet har gjort en gjennomgang av utviklingen i antall klagesaker på vedtak om skadefelling, både der direktoratet er førsteinstans og andreinstans i saken (Figur 6). Vi gjør oppmerksom på at tallene i tabellen er omtrentlige, gitt at det er manuell registrering av alle journalpostene som skal importeres inn i klagesaksregisteret.

Oversikten gir likevel et godt bilde på utviklingen i antall klagesaker per år. Den synliggjør også at arbeidsmengden med behandling av klager i saker som angår skadefelling hos statsforvalterne, direktoratet og departementet har økt de siste årene.



Figur 6: Oversikt over antall klagesaker på vedtak om skadefelling i årene 2015 til og med 2024 behandlet av Miljødirektoratet. Inkluderer alle vedtak og beslutninger som er registrert i miljøvedtaksregisteret fra 1. instans.

En økende andel av vedtakene innenfor sakstypen blir påklaget, og relativt ofte er det mer enn en aktør som velger å klage på vedtak om skadefelling av fredet rowilt. Dette gjelder både i tilfeller der det gis tillatelse og der det gis avslag på søknad. Andelen saker som omgjøres ved klagebehandling er lav. For å få en mest mulig effektiv klagebehandling er det vanlig å avvente behandling av klager til klagefristen er utløpt (3 uker), for å slippe å behandle samme sak gjentatte ganger. I løpet av denne tiden, fra vedtaket ble fattet og til klagen vurderes, har situasjonen svært ofte endret seg. Det aktuelle individet kan være felt, eller ny informasjon kan ha medført at det er fattet flere nye vedtak i samme sakskompleks, noe som gjør sakstypen ganske utfordrende og tidkrevende å jobbe med.

Behandling av klagesaker er oftere forsinket i forhold til instruksene, og det er relativt sjelden at saker som angår akutte skadesituasjoner blir ferdig behandlet av andreinstans mens situasjonen fortsatt er pågående. Normal klagefrist for enkeltvedtak er tre uker.

3. Saksbehandling ved skadefelling

I dette kapitlet gjøres det en vurdering av:

- a) muligheter for raskere behandling av søknader om skadefellingstillatelser
- b) endring av tidsfrister i akutte skadesituasjoner

Vi har valgt å vurdere disse under samme punkt, ettersom disse etter vår vurdering henger tett sammen.

3.1 Vurderinger av muligheter for raskere saksbehandling

En forutsetning for å kunne behandle søknader om skadefelling er å få inn kunnskap og avklart de faktiske forhold i saken, se beskrivelser under kapittel 2.8. En raskere behandling av søknadene enn i dag vil trolig kreve økte ressurser hos de som behandler søknadene, ettersom sakene allerede er høyt prioritert. Det må uansett gis nok tid til å gi hver enkelt sak en forsvarlig behandling, og hvor mye tid som er nødvendig for å gjøre den jobben vil variere fra sak til sak.

I 2019 utførte riksrevisjonen en undersøkelse av rowiltforvaltningen.⁴¹ Undersøkelsen skulle vurdere om rowiltforvaltningen i Norge legger til rette for å oppnå Stortingets todelte mål om bærekraftige rowiltbestander og en livskraftig beitenæring. En av anbefalingene fra riksrevisjonen var å "vurdere hvordan skadefelling kan bli iverksatt så effektivt som mulig".

I departementets oppfølgingsvar ble det påpekt at effektiv iverksettelse av skadefellingsforsøk over tid har vært høyt prioritert i rowiltforvaltningen og at "det er vanskelig å se åpenbare muligheter for ytterligere tidsgevinst i forbindelse med iverksettelse av skadefelling." Det ble vurdert at "ytterligere nærhet i tid og sted mellom skade og fellingsforsøk er ifølge statsråden først og fremst mulig gjennom raskere avdekking av skader". Samtidig ble det vurdert at det var et behov for arbeide videre med å effektivisere gjennomføringen av skadefelling.

I etterkant av revisjonen er det iverksatt flere tiltak for å effektivisere iverksettingen og gjennomføringen av skadefellingsforsøk. Det er utarbeidet en veileder for gjennomføring av fellingsoppdrag⁴². SNO har blitt styrket med fokus på oppfølging av fellingsoppdrag og bistand til skadefellingslag i 2019 og det er bevilget ekstra midler til tilrettelegging for kommuner med kommunale/interkommunale skadefellingslag⁴³. Det er også for 2024 satt av øremerkede midler til dette.

I likhet med departementet ser vi ikke noen åpenbare tiltak som skal kunne gi raskere saksbehandling, eller at det er nødvendig eller hensiktsmessig med strammere frister for behandling av skadefellingssøknader. Forvaltningen tilstreber i dag å behandle så raskt som mulig, og det er legitime grunner for når fristen ikke holdes (kapittel 2.8.2). Men det å sikre tilstrekkelig saksbehandlerekapasitet hos statsforvaltere, direktorat og departement er nødvendig for å opprettholde dagens nivå.

En enda raskere behandling vil kunne gå bekostning av vilkåret om at det skal være en grundig og helhetlig vurdering om vilkårene for tillatelse til skadefelling er til stede. Påvist

⁴¹ [Riksrevisjonens undersøkelse av rowiltforvaltningen, Dokument 3:13 \(2018–2019\)](#)

⁴² [Veileder for gjennomføring av fellingsoppdrag](#)

⁴³ [Skadefelling - tilskudd til kommuner for tilrettelegging](#)

skade er ikke en forutsetning for å konstatere skadepotensial. Påvist skade medfører imidlertid heller ikke nødvendigvis at det fortsatt foreligger et skadepotensial. Ved tillatelse for skadefelling der skadepotensialet er lavt og usikkert, og man ikke grundig nok har vurdert andre tiltak, er det fare for at rovdyr blir felt "unødvendig" eller at feil individ felles og at uttaket i så måte heller ikke gir skadereduserende effekt.

I de situasjonene hvor det er et tydelig og omfattende skadepotensiale og der felling av skadegjørende individ kan avverge videre utvikling, vil overgangen fra oppfølgingsfasen til håndteringsfasen være rask (kun minutter eller timer).

I 2023 ble det i Norge fattet 202 vedtak fra førsteinstans om tiltaket skadefelling som er registrert på miljøvedtaksregisteret, hvorav 86 avslag og 116 tillatelser. Tillatelsene fordeler seg mellom artene med; 44 gaupe, 36 ulv, 21 jerv, 13 bjørn og 2 kongeørn. I tillegg ble det tatt 22 beslutninger om uttak av jerv. Tillatelsene og beslutningene resulterte i felling av 37 jerv, 12 gauper, 6 ulv, 5 bjørn og ingen kongeørn.

Vi ser likevel at tiltak som gir raskere kunnskap rundt skadesituasjonen i oppfølgingsfasen kan bidra til hurtigere behandling av søknader der skadepotensialet ved søknadstidspunkt er uklart. Dette kan være raskere kadaverfunn der rovvilt er mistenkt skadevolder, oppdatert og tidsaktuelt kart over kalvingsområder og tilstrekkelig informasjon gitt til saksbehandler fra berørt part.

3.1.1 Årlige risiko- og sårbarhetsanalyse i forkant av kalvingstiden

Det kan være fordelaktig om det i forkant av kalvings sesongen ble gjennomført en risikoanalyse for ulike områder/reinbeitedistrikter. Dette kan bidra til at nødvendig informasjon som saksbehandler trenger å hente inn er raskt tilgjengelig og også kvalitetssikret.

Slike årlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) i forkant av kalvingstiden kan utarbeides av statsforvalteren. Statsforvalteren innhenter og sammenstiller relevant informasjon fra reindriftsområdene/siida. Dette kan være kunnskap om sammenhengen mellom predasjon og klimatiske forhold, beite- og snøforhold, landskap, sammensetningen av reinflokker, måter å ha tilsyn med flokk, ulike årstidsbeiteområder, og hvor det finnes muligheter for å flytte reinen raskt.

Å etablere en slik analyse i forkant kan redusere saksbehandlingstiden ettersom saksbehandler ikke trenger å innhente informasjonen etter søknad er mottatt. Kommunikasjon mellom saksbehandler og reinbeitedistriktene kan bidra med typer informasjon som ikke lett kan fremstilles på kart⁴⁴ og utgjør en mekanisme for å inkorporere erfaringsbasert kunnskap (tradisjonell kunnskap) i tapsreduserende tiltak.

⁴⁴ [Reindriftens arealbrukskart](#)

3.2 Konklusjoner

- Det er begrensede muligheter for å effektivisere behandlingene av søknader om skadefellingstillatelser i førsteinstans utover dagens nivå. En enda raskere behandling vil kunne gå på bekostning av vilkåret om at det skal være en grundig og helhetlig vurdering om vilkårene for tillatelse til skadefelling er til stede.
- Endring av instruks om tidsfrister for saksbehandling i akutte skadesituasjoner, vil ikke gi noen effekt på saksbehandlingstiden.
- For å opprettholde dagens saksbehandlingstid må det sikres tilstrekkelig kapasitet hos statsforvaltere, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet
- For behandling av klagesaker er det et større handlingsrom, men om alle klagesaker skal behandles like fort som søknadene vil det kreve økte ressurser til dette arbeidet.
- Årlige ROS-analyser fra reinbeiteområdene i forkant av kalvingstiden kan redusere saksbehandlingstiden noe.

4. Virkemidler for kommunale skadefellingslag

Kommunale fellingslag rekrutteres i dag gjennom kommunene, som tilsetter erfarne jegere med interesse og mulighet for å delta i akutte oppdrag. NJFF tilbyr kurs for deltakere i kommunale fellingslag, og tilbyr kommunene kurs i kommunal beredskapsplanlegging knyttet til rovvilt. SNO tilbyr i tillegg spesialisert opplæring av lokale fellingslag knyttet til bruk og trening av hunder under fellingsoppdrag.

Hvilke virkemidler som er tillatt under skadefellingsforsøket ut over de normale reglene som gjelder ved jakt på storvilt, framkommer av vilkår i det enkelte fellingsvedtak. Rovviltforskriften §§ 9 og 9a gir de gjeldende føringene for godtgjøring av kommunalt og interkommunalt oppnevnte fellingslag.

Det ble i 2019 utarbeidet en "veileder for gjennomføring av fellingsoppdrag"⁴². Ambisjonen var at veilederen skulle brukes ved gjennomføring av kursing og forberedende møter for skadefellingslag, men brukere skal også kunne nyttiggjøre seg spesifikke momenter i veilederen som er rettet mot konkrete deler av et konkret fellingsoppdrag. Veilederens kapittel 3 og 4.5 gir en innføring i aktuelle virkemidler i fellingsoppdrag.

Fellingsveilederen skal være et levende dokument og det er aktuelt å oppdatere innholdet så vel som å utarbeide ytterligere særlige råd på lik linje med vedleggene for felling av ulv og felling av bjørn. Dette er et kontinuerlig fokus i SNO/Miljødirektoratet.

I henhold til fellingsinstruksen skal det statlige fellingslaget (SNO) "så langt som mulig bistå kommunale/lokale fellingslag med kompetanse og praktisk innsats under gjennomføring av uttak med hjemmel i naturmangfoldloven § 18, når den som har fått tillatelsen anmoder om dette". Slik bistand blir gitt på ulike måter, fra råd og veiledning til fysisk bistand i felt sammen med skadefellingslaget. Når SNO bistår skadefellingslag så er det fortsatt skadefellingslaget som eier oppdraget, og SNO bistår innenfor vilkårene som er gitt i skadefellingstillatelsen.

Fellingsinstruksens virkemidler kan ikke benyttes, men erfaring fra fellingsoppdrag i barmarks-sesongen tilsier at disse virkemidlene i liten grad er effektiviserende eller utslagsgivende i denne perioden. SNO vil prioritere fysisk bistand i områder der skadefellingslag har liten erfaring med den aktuelle arten som skal felles, der skader og skadefellingsforsøk har foregått over lang tid, eller i områder hvor skadeomfanget er særlig omfattende.

4.1 Vurderinger av tilgang til virkemidler

Hvert fellingsoppdrag har sine egne forutsetninger. Det kan være terreng, tid på året, skadevoldende art, telefondekning, sambandsmuligheter mv. Ved planlegging av gjennomføring av oppdraget må derfor muligheter og begrensninger diskuteres i fellingslaget, og en kan bli enige om hva som er best egnet i akkurat det aktuelle tilfellet.

SNO har over mange år bistått skadefellingslag over hele landet, og bidratt til å overføre kunnskap fra et område eller art til andre. Her er det også etablert et godt samarbeid med Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF), for å fremme erfaringsdeling mellom fellingslag på tvers av kommuner og fylker. Dette har etter vår vurdering bidratt til at fellingslagene har lært av egne og andres erfaringer. Det at en i mange områder har fått interkommunale fellingslag som tilsier at jegere som er medlemmer oftere tilkalles og er med på flere fellingsforsøk per år, bidrar også til økt erfaring. Dette er et arbeid i SNO som har høy prioritet.

I dagens situasjon gjelder normalt de samme regler for utøvelsen av felling som er gjeldende for ordinær jakt, men det er relativt vanlig at det er åpnet for noen flere virkemidler igjennom vilkår i vedtaket, slik som dispensasjon til å benytte snøskuter til uttransport av jeger, postering fra bil, bruk av løs på drevet halsende hund under skadefelling av ulv m.fl.

Det er mest hensiktsmessig å klargjøre hvilke virkemidler som kan være aktuelle å benytte gjennom en veileder, som fellingsveilederen. Det er dispensasjonsmuligheter innenfor gjeldende lovverk og det er også riktig at dette vurderes for den enkelte fellingstillatelsen. Alle dispensasjoner som blir gitt i forhold til for eksempel bruk av motorkjøretøy eller hund har konsekvenser for miljøet og det er nødvendig å foreta en vurdering av omfang og

begrensninger avhengig av område eller andre hensyn. Dette er særlig viktig i tilfeller hvor skadefelling også foregår innenfor verneområder.

En egen forskrift for den aktiviteten som skadefellingslagene utøver kunne redusert bruken av dispensasjoner, og kanskje også klarlagt hvilke virkemidler som kan være aktuelle å benytte for lokale fellingslag.

Vi er likevel av den oppfatning at dagens system der virkemidler som tillates benyttet vurderes konkret ut fra rådende forhold og situasjon, av den myndigheten som gir tillatelsen, er mest hensiktsmessig og fordelaktig.

Statens naturoppsyn har gjennom fellingsinstruksen og naturoppsynsloven tilgang til særlige unntak og virkemiddel som ikke er generelt tilgjengelige. Flere av virkemidlene krever særlig kompetanse for å ta i bruk og mange av unntakene og dispensasjonene som naturoppsynet har etter naturoppsynsloven, har en konkret miljøpåvirkning. Det å utvide tilgangen til disse virkemidlene utenom SNO vil både medføre konsekvenser for miljøet og konkrete HMS utfordringer som ikke må undervurderes. Adgang til å bruke disse virkemidlene er strengt regulert også innad i SNO. Der et fellingsoppdrag krever spesielle virkemidler eller særlig kompetent personell mener vi det er mest rett at saken håndteres av Miljødirektoratet, og at Statens naturoppsyn får ansvaret for å utføre felling.

4.2 Konklusjoner

- Vi ser ikke behov for å innføre en egen forskrift for å regulere virkemidler for de kommunale og interkommunale fellingslagene. Det er i veilederen for gjennomføring av fellingsoppdrag gjort en gjennomgang av metoder/virkemidler for fellingsoppdrag.
- Etablering av et eget bilag, eller presisering i gjeldende fellingsveileder, om skadefelling i områder med samisk tamreindrift bør vurderes.
- Statens naturoppsyn har en viktig rolle med å dele erfaringer og bidra til kunnskapsoverføring mellom ulike lokale fellingslag som må videreføres.
- Der et fellingsoppdrag krever spesielle virkemidler eller særlig kompetent personell bør saken håndteres av Miljødirektoratet, og Statens naturoppsyn ta ansvar for å utføre felling.

5. Økt delegasjon av myndighet til statsforvalterne

Punkt d i oppdraget ber oss om å vurdere; *Ytterligere delegering av myndighet for betinget skadefelling til statsforvalteren i kalvingsperioden for tamrein, og eventuelt at rowiltnemndene fastsetter egne kvoter for betinget skadefelling i denne perioden.*

5.1 Vurderinger

Det er mulig å se for seg et regime der alle ordinære søknader om skadefelling av kongeørn, gaupe, jerv, bjørn og ulv, der det er en pågående skadesituasjon, alltid skal rettes til og behandles av statsforvalteren. En slik tilnærming vil medføre noe forenkling, men også gi noen nye utfordringer som dagens system håndterer.

Noen åpenbare fordeler med å la statsforvalteren alltid besitte myndighet til å vurdere felling i pågående skadesituasjoner er at det vil være lettere for de som skal søke om felling å alltid henvende seg til samme myndighet. En annen er at statsforvalteren allerede i dag har ansvaret for tilskudd til andre tiltak enn felling (FKT-midler) som kan være aktuell å sette inn i en akutt skadesituasjon.

Dersom statsforvalterne skal ha myndighet til å vurdere alle arter også på våren, må det presiseres hva som kjennetegner en søknad om ordinær skadefelling. Dette for å unngå at de samme situasjonene skal vurderes av både statsforvalteren og Miljødirektoratet samtidig.

Regimet med betingede kvoter som vi har i dag tilsier også at statsforvalterne kan gå "tom" for kvote, og en ny vurdering av slik kvote kan ta noe tid. Som regel blir myndigheten til å vurdere skadefelling av alle artene gitt til statsforvalterne i perioden 1. juni til og med 15. februar, igjennom betingede kvoter vedtatt av rowiltnemndene eller Miljødirektoratet. Der vedtatt kvote fylles i løpet av perioden er det vanlig at nytt vedtak om en utvidet betinget kvote blir gitt. Det har også i mange år vært vanlig at statsforvalterne i region 5, 6, 7 og 8 har fått myndighet til å vurdere skadefelling av gaupe også i perioden 16. februar til 31. mai, etter vedtak om betinget kvote fra Miljødirektoratet.

En annen side ved dette er at perioden mellom 15. februar og 1. juni er yngletid for rowiltartene. I denne perioden bør det generelt være en høyere terskel for uttak, og dersom det er nødvendig med uttak bør det gjøres av SNO, med virkemidler som kun de har tilgang til. For eksempel bruk av bedøvelse for å sikre at det ikke tas ut jervetisper fra levende valper. Myndigheten for vedtak eller beslutninger i denne perioden ligger i dag hos Miljødirektoratet. Det markerer et prinsipp om at myndighetsnivået bør heves i yngletiden, og sikrer at det blir tatt helhetlige vurderinger på tvers av region- og fylkesgrenser.

5.1.1 Tidligere råd

Miljødirektoratet gav i brev om "Evaluering av regional rowiltforvaltningen – Miljødirektoratets anbefalinger" av 12. oktober 2016⁴⁵, en anbefaling om å gi rowiltnemndene mer ansvar for gaupe og ulv, ved å endre rowiltforskriften. Dette slik at rowiltnemndene fikk ansvaret for å fastsette betingede skadefellingskvoter for gaupe og ulv hele året, når det regionale bestandsmålet er oppfylt.

Miljødirektoratet har for sesongen 2024 gjort vedtak om betinget kvote for skadefelling av gaupe⁴⁶ og ulv⁴⁷ i region 5, 6, 7 og 8, slik at myndigheten til å vurdere skadefelling av ulv og gaupe nå ligger hos statsforvalterne.

For jerv og bjørn ble det ikke anbefalt noen endring, med henvisning til yngletidsfredningen, samt at ekstraordinære uttak gjennomført av SNO i større grad er aktuelt. Binner som føder unger i januar/februar kan oppholde seg ved hi-plassen til juni, mens binner med årsgamle unger kan forlate hiet på samme tid som hannbjørnene i mars/april. I enkelte tilfeller har det vært behov for å gjennomføre ekstraordinære uttak av bjørn på våren.

Jervetisper føder unger i februar/mars og det har årlig vært behov for gjennomføring av ekstraordinære uttak av jerv som følge av skader på sau og tamrein i flere områder. Slike tiltak gjennomføres av SNO etter beslutning eller vedtak fattet av Miljødirektoratet. Metoden som benyttes er at jervene bedøves for å sjekke om de er lakterende før de avlives. For dyr som eventuelt er lakterende blir det montert en GPS-sender før de slippes fri, slik at hiet kan lokaliseres og avkom avlives alltid før mordyr.

De forholdene som gjorde at vi i 2016 ikke anbefalte at myndigheten for å tillate skadefelling av jerv og bjørn ble delegert til statsforvalteren i perioden 16. februar til 31. mai, er fortsatt gjeldende.

5.2 Konklusjoner

- Rowiltnemndene kan gis ansvar for å fastsette betingede kvoter for ulv og gaupe året rundt, når bestandsmålet for regionen er nådd.
- For jerv og bjørn vil vi ikke anbefale å flytte myndigheten i perioden 16. februar til 31. mai.

⁴⁵ [eInnsyn - Evaluering av regional rowiltforvaltning - Miljødirektoratets anbefalinger - 7 - Miljødirektoratet](#)

⁴⁶ [Kvote for betinget skadefelling av gaupe 2024 \(miljovedtak.no\)](#)

⁴⁷ [Kvote for betinget skadefelling av ulv - vår 2024 \(miljovedtak.no\)](#)

6. Andre forslag til tiltak

Oppdraget som er gitt åpner for at direktoratene kan foreslå andre tiltak som kan bidra til å redusere rovdyrtrykket i reinbeiteområdene. Det gjelder både forslag innenfor dagens regelverk, men også forslag til tiltak som vil kunne kreve regelendringer.

På grunn av begrenset tid har det ikke vært mulig for direktoratene å utarbeide felles forslag til hele denne delen. Kapittel 6.1 er felles forslag fra direktoratene, kapittel 6.2 er forslag fra Miljødirektoratet og kapittel 6.3 er forslag fra Landbruksdirektoratet. Det betyr også at det kan være noe overlapp mellom forslagene i disse kapitlene. Flere av tiltakene i dette kapittelet krever grundigere vurderinger og må utredes nærmere i tråd med kravene i utredningsinstruksen.

6.1 Økt kunnskap om tapsårsaker i tamreinnæringen

I 2019 utarbeidet Miljødirektoratet rapporten "Forskning og utredning på rowiltfeltet"⁴⁸ med en oversikt over de høyest prioriterte kunnskapsbehovene for rowiltforvaltningen for perioden 2021-2025. I rapporten er det lagt til grunn relevante kunnskapsbehov beskrevet i både rapport fra NINA⁴⁹ og NIBIO⁵⁰. En del av kunnskapsbehovene som ble beskrevet ligger også under fagområdet til Landbruks- og matdepartementet. Rapporten belyser at det er behov for mer kunnskap om generelt tap av tamrein, som blant annet;

- Forekomst av både avmagring og sykdommer (rundormer, brems, hjernemark, fotråte etc.) i tamreindriften, og se dette i sammenheng med andre faktorer som driftsforhold, klima beitekvalitet/ tilgjengelighet, reintetthet, m.m.
- Bedre dokumentasjon av tapsårsaker og tapsomfang i reindriften, spesielt tidlige kalvetap (fra kalving til merking).
- Bedre kunnskap om hva som påvirker kalvetilgang i tid og rom, for eksempel hvordan kvalitet på vinterbeite begrenser produktiviteten. Dette vil kunne bidra til en mer presis modell for kalvetilgang.
- Tap av tamrein til kongeørn, predasjonstakter og tapsomfang. Det pågår en prosess for å få i gang et forskningsprosjekt på dette.
- Studere reindriften i Nordland for å innhente kunnskap om hvordan klima, reintall, beiteforhold, rowiltbestandene og vektutvikling påvirker reindriften, og sammenhenger mellom de ulike faktorene.

⁴⁸ [Forskning og utredning på rowiltfeltet, M-1919, 2021, Miljødirektoratet](#)

⁴⁹ [Linnell, J. D. C. & Tveraa, T. \(red.\) Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov for forvaltning av rowilt i Norge. 2015. – NINA Rapport 1195. 78 s.](#)

⁵⁰ [Rowiltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon, NIBIO Rapport;63/2016](#)

6.2 Miljødirektoratets forslag til tiltak

Reindriftsnæringen er påvirket av flere faktorer. Rowilt er en del av dette, men samtidig er faktorer som reintetthet, beitegrunnlag og ugunstige klimatiske forhold viktige for å forklare tap av både kalv og voksne dyr. Det er derfor viktig å ha en helhetlig tilnærming ved vurderinger av hvordan ulike tiltak/virkemidler kan innrettes slik at tapene i reindriftsnæringen reduseres.

Vi viser her til kapittel 2.5.1 om tap av rein og til kapittel 6.1 som viser at det er behov for mer kunnskap om tap av tamrein, både som følge av rowilt, sykdom, klimaendringer med mer.

NINA har gjennom sin forskning på tamrein blant annet funnet at tapene i tamreinnæringen ikke alene kan forklares ut fra de bestandene vi har av rowilt⁵¹. Andre faktorer, som reintetthet og beitegrunnlag, har større betydning for tapene i næringen. Både som tapsårsaker i seg selv, men også som drivere for økt tap til rowilt. Mangel på beiteressurser kan ha negative konsekvenser for reinflokken, spesielt for simlene og kalvene deres. Når reinen har lite mat eller vanskelige beiteforhold, går simlene ned i vekt og får dårligere kondisjon.⁵² Dette påvirker også kalvene og fører til økt naturlig dødelighet. Kalver som blir født mindre og svakere er mer utsatt for å bli drept av rovdyr eller dø av andre årsaker.^{53 54} I tillegg har magre simler mindre energi til å ta vare på og forsvare kalvene sine i sommerhalvåret, fordi de må prioritere å øke sin egen vekt.⁵⁵ Derfor fører mangel på beiteressurser eller vanskelige vinterbeiteforhold til høyere tap av kalver både fra rovdyr og andre faktorer.

Dyr i dårlig hold er oftere utsatt for tap til rowilt, og de vil i større grad enn dyr i godt hold omkomme av andre årsaker hvis de ikke blir drept av rowilt først. Klimaendringer og press på arealer kan skape ytterligere utfordringer i tiden framover.

6.2.1 Økt forebygging av tap i tamreinnæringen

Det har vært en ekstern vurdering av FKT-ordningen med hensikt å 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 tamreindrifta. Forslag til ny forskrift vil komme på høring i løpet av våren 2024.

⁵¹ [Tveraa, T., Ballesteros, M., Bårdsen, B.-J., Fauchald, P., Lagergren, M., Langeland, K., Pedersen, E. & Stien, A. Beregning av produksjon og tap i reindriften - NINA Rapport 938. 38 s.](#)

⁵² [Bårdsen, B.-J. & Tveraa, T. 2012. Density-dependence vs. density-independence – linking reproductive allocation to population abundance and vegetation greenness. *Journal of Animal Ecology* 81: 364-376](#)

⁵³ [Tveraa, T., Fauchald, P., Yoccoz, N.G. & Henhaug, C. 2003a. Sammenhengen mellom simlenes størrelse, kalveproduksjon og rovdyrtap i år med svært ulike beiteforhold. NINA Oppdragsmelding 774.](#)

⁵⁴ [Tveraa, T., Stien, A., Brøseth, H. & Yoccoz, N. G. 2014. The role of predation and food limitation on claims for compensation, reindeer demography and population dynamics. *Journal of Applied Ecology* 51:1264-1272](#)

⁵⁵ [Tveraa, T., Ballesteros, M., Bårdsen, B. J., Fauchald, P., Lagergren, M., Langeland, K., Pedersen, E. & Stien, A. 2012. Rowilt og reindrift: kunnskapstatus i Finnmark. NINA Rapport 821: 1-28.](#)

6.2.2 Økt kunnskap om kongeørn som tapsårsak

Vi viser til rapport om forvaltning av kongeørn i Norge, M-470 2015.⁵⁶ Der kunnskap, bestand og framtidig forvaltning av kongeørn ble vurdert av Miljødirektoratet. Samt til brev om Statsforvalterens praksis ved behandling av skadefellingstillatelser på kongeørn, datert 9. juni 2023.⁵⁷

Det er begrenset kunnskap om kongeørn som skadevolder på tamrein, og det er mye usikkerhet knyttet til hvor stor andel av de faktiske tapene til kongeørn som blir påvist. Det at kongeørn i langt mindre grad enn øvrige roviltarter er kapable til å ta med seg kadaveret, men heller vil etterlate seg rester som er mulige for reieneier å finne, kan tilsa at det vil være lettere å påvise skader som er forårsaket av kongeørn enn av for eksempel bjørn. Ørner er også forholdsvis lette å observere ved kadaver, men det er uvisst i hvilken grad kongeørn er skadevolder eller bare åtseleter.

For å kunne treffe godt med tiltak for å redusere tap til arten er det viktig og nødvendig at det foreligger forskningsbasert kunnskap om kongeørna sin rolle som tapsårsak på tamrein.

Det er mål om å gjennomføre et forskningsprosjekt på tap av tamrein til kongeørn, slik at man får større klarhet i situasjonen og et mest mulig omforent kunnskapsgrunnlag. Så langt har det ikke lyktes med å etablere et slikt prosjekt.

6.2.3 Overvåkning og forvaltning av gaupe og jerv

I tiltakspakken som kom i desember 2023 stod det følgende: "KLD vil gi Miljødirektoratet i oppdrag å utrede reduksjon av bestandsmålene for gaupe og jerv med mål om å redusere belastningen for reindriften i de tre nordligste forvaltningsregionene for rowilt (region 6, 7 og 8). På grunn av fremtidig oppdrag og kort tidsfrist ved levering av dette oppdraget, har vi valgt å ikke gå i dybden på tiltak knyttet til forvaltning av gaupe og jerv.

Etter utredningsinstruksen skal det " utarbeides gode beslutningsgrunnlag før det tas en beslutning om hvilket tiltak som skal iverksettes".² Slike utredninger av tiltak krever mer tid og det er viktig å forsikre seg om at det foreligger nødvendig og oppdatert kunnskap. For eksempel er det viktig å utrede hvilke negative virkninger ulike tiltak vil ha på bestandenes demografiske og genetiske levedyktighet. Det er viktig å sikre sammenhengende rowiltbestander på tvers av regiongrenser og landegrenser, ettersom dette gir en større robusthet for overlevelse både på kort og lang sikt.

Det er blant annet behov for mer kunnskap om genetisk diversitet, populasjonsstruktur og populasjonsdynamikk i den skandinaviske/fennoskandiske gaupebestanden.⁴⁸

⁵⁶ [Forvaltning av kongeørn i Norge: kunnskap, bestand og framtidig forvaltning. Miljødirektoratet, M-740, 2015.](#)

⁵⁷ [eInnsyn - Statsforvalternes praksis ved behandling av skadefellingstillatelser på kongeørn](#)

Økt innsats for å styrke overvåkingen av gaupe i region 7 og 8

Gaupene nord i Norge er krevende å overvåke på grunn av store områder med lite folk og krevende værforhold, og i 2023 ble det satt i gang et viltkameraprojekt SCANDCAM⁵⁸ som et supplement til den ordinære overvåkingen.

Regional forvaltning

Det er tidligere gjort vurderinger knyttet til forvaltning av gaupe og jerv, deriblant i brev om evaluering av regional rowiltforvaltningen i 2016⁵⁹ som en tilbakemelding på NINA sin evaluering av regional forvaltning⁶⁰. Miljødirektoratet anbefalte å fjerne soneringen for gaupe i alle regioner med mål om yngling av gaupe.

Miljødirektoratet mener at en slik endring kan være fordelaktig for tamreinnæringen, ettersom denne næringen benytter store areal. I et slikt regime styres kvotejakta til områdene med de største tapsutfordringene, og ikke til samme (beiteprioriterte) sted hvert år. Flere regioner (5, 2 og 7) har allerede i dag et forvaltningsregime der forvaltningsområdet for gaupe omfatter hele eller en stor del av regionen.

Det er handlingsrom for å målrette kvotene for kvotejakt på gaupe enda mer inn mot tapsområder eller sårbare områder (eksempelvis kalvingsområder), enn det som har vært tilfelle til nå. I de fleste regionene er kvotene som avsettes for kvotejakt på gaupe, fylt lenge før fellingsperioden er over. Hvor "lettjaktet" området er, har ofte større betydning for hvor fellingene skjer, enn hvor gaupene utgjør størst skadepotensial. Målretting av kvoten mot bestemte områder må avveies mot effektiviteten i jakten.

6.3 Landbruksdirektoratets forslag for kortsiktige og langsiktige tiltak

I sin bestilling, *Oppdrag om rovdyr og tamrein* datert 20. desember har departementene (KLD og LMD) bedt Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet vurdere og foreslå tiltak som reduserer rovdyrtrykket i reinbeiteområdene. Det er nevnt fire konkrete forhold som skal vurderes. Disse gjelder alle forhold som er relatert til skadefelling. Departementene har i sitt oppdragsbrev også åpnet for at andre tiltak kan vurderes, og at direktoratene kan komme med ulike vurderinger.

Landbruksdirektoratet oppfatter ikke reglene rundt skadefelling og gjennomføring av skadefelling av rovvilt som den største utfordringen for reindriften. Derimot viser både tapsmeldinger og andre tilbakemeldinger fra reindriften at rovdyrtrykket generelt, særlig på vinterbeite og kalvingsland, er utfordrende. I tillegg til vurderingene i kapittel 3-5 om tiltak for effektivisering av skadefelling ønsker Landbruksdirektoratet å foreslå konkrete tiltak

⁵⁸ [SCANDCAM nettside](#) og [Nyhetssak](#)

⁵⁹ [eInnsyn - Evaluering av regional rowiltforvaltning - Miljødirektoratets anbefalinger](#)

⁶⁰ [Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Linnell, J. D. C., Stokland, H. B., Vang, S. & Mattisson, J. 2016. Evaluering av regional rowiltforvaltning - NINA Rapport 1268. 190 s.](#)

som kan redusere rovdyrtrykket i de mest utsatte områdene og kritiske tidspunktene for reindrifta.

Den todelte målsetningen i rowiltforliket sier at man skal sikre rowiltbestandenes overlevelse, og næringsdrift basert på beitebruk i utmark. Norge er forpliktet etter Bernkonvensjonen til å sikre overlevelsen til alle de store rowiltartene i norsk natur. Spørsmålet er derfor ikke om vi skal ha rowilt i norsk natur, men hvor vi skal forvalte det og hvordan. I denne sammenheng har Landbruksdirektoratet innledningsvis gjort en overordnet betraktning om utøvelse av reindrift i lys av folkeretten.

Rovilttrykket må ses i konteksten av de kumulative utfordringene som reindriften står ovenfor. Kombinasjonen av klimaendringer og rovdyr gir nye utfordringer med økte tap, behov for tilleggsføring og endret driftsmønster. Landbruksdirektoratet mener at ytterligere oppmerksomhet burde vies til klimaendringer, som må hensyntas i rowiltforvaltningen for å unngå kumulative effekter som reduserer muligheten for en bærekraftig reindrift.

Reindriften og folkeretten

Det følger av Grunnlovens § 108 at «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»

Bestemmelsen bygger på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, som kan være et selvstendig rettsgrunnlag der andre rettskilder ikke gir svar. Konvensjonen har stor rettslig vekt i Norge da den er inkorporert i norsk rett jf. Menneskerettsloven § 2 nr. 3 og skal ved motstrid med intern norsk rett gå foran annen lovgivning jf. Menneskerettsloven § 3. Dette betyr at dersom rowiltforvaltningen er i strid med krav etter konvensjonen, har konvensjonen forrang og rowiltforvaltningen må endres for at norsk rett skal være i overensstemmelse med konvensjonen.

Samene er en minoritet i artikkel 27s forstand, og reindrift er en form for vernet kulturutøvelse jf. HR-2021-1975-S avsnitt 101.

SP artikkel 27 lyder som følgende: «In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.»

Bestemmelsen skal sikre at minoriteter kan bruke sitt språk, utøve sin kultur og dyrke sin religion.

Etter SP artikkel 2 er det statene som er pliktsubjektet etter SP artikkel 27. Det er staten som må sørge for at kulturutøvelsen kan finne sted.

Ordlyden i SP 27 skal tolkes utvidende ifølge menneskerettskomitéen. Dette medfører at også inngrep som ikke utgjør en total nektelse kan krenke retten til kulturutøvelse. Det

trenger dermed ikke foreligge en total nektelse av kulturen for at terskelen for krenkelse er nådd. Det presiseres at bestemmelsen pålegger statene en plikt til å sørge for at urfolks rettigheter til kulturutøvelse beskyttes mot krenkelse «violation».⁶¹ Tolkningen er også lagt til grunn i fosen-dommen avsnitt 111.

Staten kan ikke iverksette tiltak som medfører at kulturutøvelsen ikke kan finne sted. Mangel på positive tiltak fra staten i form av lovgivning kan være et inngrep som kan utgjøre en krenkelse av SP artikkel 27. I vurderingen om SP art. 27 er krenket er spørsmålet om «inngrep» kan føre til «vesentlig negative konsekvenser» for muligheten til kulturutøvelse, herunder reindrift. Staten kan dermed ikke gjøre tiltak eller ha en lovgivning eller forvaltning som fører til en vesentlig negativ konsekvens for muligheten til kulturutøvelse.

Et inngrep kan være så stort i seg selv at terskelen for brudd etter SP artikkel 27 er nådd, men også flere ulike inngrep kan til sammen føre til krenkelse. Dersom det i et område er mange inngrep i naturen som fører til at rovvilt trekker til områder hvor reinen beiter kan den samlede belastningen medføre at det er så vanskelig å drive reindrift at det er i strid med SP artikkel 27. Et alternativ er da å gjøre tiltak i rovviltforvaltningen.

Oppsummert kan denne betraktningen sies å gi grunnlag for å sidestille forstyrrelser og tap til rovvilt med andre inngrep i reindriftens arealer, og at det dermed er grunnlag for å se på tiltak som krever endring i lov og regelverk for forvaltning av rovvilt i hele eller deler av reinbeiteområdene.

6.3.1 Tiltak av mer langsiktig karakter

Måloppnåelse for uttak av jerv

For jerv er bestandsstatus på eller over bestandsmålet i rovviltregionene med samisk tamreindrift. Jerv er en betydelig skadevolder, og utgjør den største skadevolderen på tamrein i de sørligste reinbeiteområdene i Trøndelag og Hedmark. Dette er også regioner som ligger over bestandsmålet. I disse regionene er det særlig viktig med god måloppnåelse på lisensfelling og ekstraordinære uttak.

Landbruksdirektoratet mener derfor det er viktig med:

- Økt innsats for ekstraordinære uttak av jerv, med særlig fokus på områder med bestandstall over det regionale bestandsmålet og områder hvor det over tid har vært store tap til jerv. Dette gjelder uavhengig av om disse er innenfor forvaltningsområde for jerv.
- Der lisensjakt ikke reduserer bestanden av jerv ned til måltallet bør staten ved SNO øke sin innsats og sørge for nødvendig uttak.

⁶¹ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Right of Minorities) punkt 6 og 7

Kongeørn

Kongeørn er den største skadevolderen på rein i Finnmark. Hele 57 prosent av kalv omsøkt erstattet som drept av fredet rowilt i Vest-Finnmark under reindriftsåret 2022/2023 ble erstattet som drept av kongeørn. Risikoen for tap av kalv er størst under kalvings- og pregingsperioden.

- Vurdere lavere terskel for skadefelling av kongeørn. Gitt omfanget av dokumentert/omsøkt/erstattet tap og svært få skadefellingstillatelser virker det som det legges opp til en langt høyere terskel for å innvilge skadefelling på kongeørn sammenlignet med andre arter.
- Vurdere en omgjøring fra individ-basert felling til områdebasert felling (fjerne ørn i predasjon "hot spots" uten krav om å vite hvilket individ som forårsaker skaden).

Vi vil videre presisere at, uavhengig av tiltak som kan redusere skader forvoldt av kongeørn, så er mer kunnskap om ørns predasjon på rein nødvendig (både kongeørn og havørn). I sluttprotokoll for reindriftsforhandlingene 2023/2024 vises det i kapittel 4.3 til tidligere prosesser knyttet til iverksetting av et nytt forskningsprosjekt på kongeørn som skadevolder på tamrein. Forsøkene på å få i gang dette forskningsprosjektet bør gjentas, muligens med mer ressurser og med samarbeidspartnere blant reindriftsrelaterte institusjoner.

Økt beskyttelse for kalvingsområder

Representantforslag om endringer i forvaltningen av rowilt, "rowiltforliket", sier:

2.2.19; "...Det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein".

Reindriftsloven § 59 sier:

"Gjennom regler om beitebruk skal distriktets reineiere sikres tilgang til nødvendige beiter, herunder kalvingsland, flyttleier og paringsområder. Reglene skal ivareta prinsippene for god reindrift basert på samiske tradisjoner og sedvaner....."

I sine distriktsplaner gir reinbeitedistriktet blant annet en oversikt over sine årstidsbeiter, herunder kalvingsland. I KILDEN¹ finns et informasjonskart som gjengir årstidsbeitene som er beskrevet i distriktsplanen. Kalvingsland som beskrevet i kart og distriktsplan er et av de areal som er klassifisert som særverdiområder for reindriften.

Svært mye av det omsøkte tapet skjer erfaringsvis i kalvingsområdene. Målsetningen i rowiltforliket for disse områdene er veldig ambisiøs. Dette konkluderer også NINA med i sin rapport "Evaluering av regional rowiltforvaltning"¹⁷. Man vil først ha oversikt over situasjonen for rowilt som representerer et skadepotensial i kalvingsområdet etter innflytting, med unntak for kjent yngling av jerv. For å oppfylle rowiltforliket 2.2.19 må dette løses med skadefelling i det aktuelle området ved innflytting og i kalvingslandet.

Landbruksdirektoratet foreslår:

- Senke terskel for skadefelling i kalvingsområder jfr. rowiltforliket 2.2.19.

Flytting av bestandsmål for gaupe fra nord til sør

Det er samfunnsøkonomisk ineffektivt å ha bestandsmål for gaupe i Region 8 ettersom man må opprettholde et større antall individer for å oppnå målet for ynglinger i nord enn i sør. I sørlige områder er hunngaupenes reproduksjonsrate høyere, og derved oppnår man flere ynglinger per individ. Størrelsene på territorium er også vanligvis større i nord³, noe som gjør at et fåtall individer av gaupe kan påvirke beitenæringen i store områder. I sør er det også større tilgang på viltlevende byttedyr, mens i reindriftsområdene i deler av Region 8 er predasjon på tamrein muligens nødvendig for å oppnå bestandsmålene.

I St.meld. nr. 15 (2003–2004) ble det vurdert som følgende: "For bedre å ivareta hensynet til dyrevelferden til husdyr og tamrein i utmark, vil regjeringen begrense dagens utbredelse av rowilt noe, og søke å tilpasse saueholdet der det skal være faste forekomster av rowilt. Det settes således ikke egne nasjonale mål om forekomst av gaupe og jerv i det viktigste området for samisk reindrift i Finnmark".

- Landbruksdirektoratet foreslår at hele eller deler av bestandsmålet for gaupe flyttes fra Region 8 til sørlige områder.

Skadeforebyggende felling

I reinbeitedistrikter som er særlig utsatte og som har store tap bør det vurderes forebyggende felling av rovdyr uavhengig av bestandsmål.

Bedre ivaretagelse av reindriften i lokale fellingslag

Skadefelling er, sett i antall søknader og resultat av fellingstillatelser, mer utberedt for skadesituasjoner på sau enn på rein. Skadesituasjonen og ikke minst områder hvor skaden skjer er ofte veldig ulik den typiske skadesituasjonen under sommerbeite for sau. I tillegg til at det er redusert tilgjengelighet til områdene er det også slik at mannskap uten reindriftfaglig erfaring og kunnskap ikke vil kunne lese reinsdyrenes reaksjon, forflytning i terrenget osv. Dette vil være spesielt viktig i sårbare perioder som kalving og i tilknytningsperioden mellom simle og kalv.

Reindriften har statsforvalterens reindriftavdeling som sin førstelinje, mens beitebruker med småfe har kommunen. Dette medfører at kontakten med i utgangspunktet ikke er så tett som den er med andre beitenæringer. Vi vet at mange kommunale fellingslag har medlemmer fra reindriften, dette er en rasjonell og god løsning for å imøtekomme reindriftenes behov og utfordringer. Da vil kommunen stå for administrasjon, arbeidsgiveransvar, rapportering mv. Deltagelse fra reindriften i kommunale skadefellingslag bør styrkes.

Nødvergeretten

Det bør vurderes om bestemmelsen om nødverge i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre setning virker etter sin hensikt. Vurderingen om avliving av vilt kan anses som nødverge er om det er et pågående eller umiddelbart forestående angrep på bufe, tamrein, gris, hund eller fjørfe.

I en nylig avsagt dom LF-2023-70186 ble en reineier dømt for overtredelse av straffeloven § 240 andre ledd bokstav a for å ha skutt en bjørnebinne og to bjørnunger. Bjørnene hadde angrepet og drept kalver i reinflokken hans. Lagmannsrettens flertall anså ikke vilkårene for nødverge oppfylt etter naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre setning. Det var ikke noe pågående eller umiddelbart forestående angrep da bjørnene ble skutt. Det forelå heller ingen andre straffrihetsgrunner. Reineieren ble dømt til fengsel i seks måneder.

Lagmannsretten ser det slik at nødvergebestemmelsen er blitt til etter en avveining av motstridende interesser, der hensynet til å bringe norsk rett i samsvar med forpliktelsene etter Bernkonvensjonen er tillagt stor vekt. Bernkonvensjonen har ikke forrang ved motstrid med intern norsk rett eller SP. En gjennomgang av bestemmelsen i naturmangfoldloven § 17 bør foretas for å sikre at den er i samsvar med SP artikkel 27.

Forebyggende og konfliktdempende tiltak (FKT)

Vi foreslår forskning og utvikling av tapsforebyggende teknologi. Teknologi brukes allerede til å forebygge rowilttap i flere land. Landbruksdirektoratet har også nylig utført et lovende pilotprosjekt på telling av rein ved hjelp av droner og kunstig intelligens, og dette har ført til videre drøfting av teknologi for å forebygge rowilttap.

- Elektronisk varsel om rowilt som nærmer seg beitedyr via GPS halsbånd på rowilt.
- Automatiserte droner som gjenkjenner ørnens silhuett ved hjelp av kunstig intelligens, og er programmert til å jage ørn (ved en viss høyde, for å unngå å skremme reinflokken). Dette kunne være til nytte i kalvingsområder.
- Automatiserte droner som gjenkjenner rowilt med kunstig intelligens og sender varselsignal til reineier eller SNO.

Passende tiltak må tas slik at informasjonen om rowiltet ikke kan bli misbrukt.