

Ref.nr.:

Saksnr:

Dato:

Forskrift om fjellrev som prioritert art etter naturmangfoldloven

1 INNLEDNING

Klima- og miljødepartementet legger med dette fram forslag til forskrift om fjellrev (*Vulpes lagopus*) som prioritert art etter naturmangfoldloven §§ 23 og 24. Ved å prioritere fjellrev vil den komme inn under en ordning som innebærer en særskilt tilpasset forvaltning for arten.

I dag anses utryddelsen av arter som en av de viktigste og største miljøtrusler verden står overfor. I Norge har en rekke arter gått sterkt tilbake i løpet av de siste femti år og står i fare for å bli utryddet. Det følger av Sundvolden-erklæringen at *”denne regjeringen vil bygge sin politikk på forvalteransvaret og føre-var-prinsippet. Den kloden vi skal overlate til våre barn skal være i minst like god stand som vi overtok den fra våre forfedre”*.

På det 10. partsmøtet under biomangfoldkonvensjonen i Nagoya i 2010 ble det vedtatt en ny strategisk plan (2011-2020) med nye globale mål for biologisk mangfold fram mot 2020. Hovedmålet for 2020 i den strategiske planen er:

”Effektiv og umiddelbar handling for å stanse tapet av biologisk mangfold for å sikre at økosystemene i 2020 er robuste og leverer livsviktige økosystemtjenester til folk, ... ”

Det mest aktuelle globale målet for arter er mål 12:

”Innen 2020 er utryddelsen av kjente truede arter forhindret, og deres rødlistestatus, spesielt for arter i sterkest tilbakegang, er forbedret og opprettholdt.”

Det nasjonale målet for truede arter er:

”Ingen arter og naturtyper skal utryddast, og utviklinga til truga og nær truga arter og naturtyper skal betrast.”, jf. Prop. 1 S (2014 – 2015) for Klima- og miljødepartementet.

Fjellrev, som nå foreslås som prioritert art, er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2010. Det betyr at den har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge. *Prioriterte arter* er et sentralt tiltak i naturmangfoldloven for å ta vare på truede arter. Skal vi følge opp internasjonale og nasjonale mål, er det viktig å iverksette tiltak som på den mest hensiktsmessige og effektive måten legger til rette for at disse artene ikke dør ut og at det legges til rette for at artene kan forbedre sin bestandsstatus.

Praktiseringen av naturmangfoldloven, herunder reglene om prioriterte arter, er gjennomgått i Multiconsults rapport *”Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven”*. Det er siden mai 2011 registrert relativt få saker som berører prioriterte arter. Gjennomgangen viser at prioriteringen har hatt positive effekter på de vedtatte prioriterte artene. Prioriteringer har også ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører. Samtidig er det svært få tiltak som er blitt forhindret som følge av prioriteringen.

Når det gjelder kostnader og tidsbruk, har økt kunnskap og oppmerksomhet om artene i noen tilfeller ført til at informasjon om artene kommer tidligere inn i saker, og har bidratt

til bedre framdrift og tidligere avklaringer. Samtidig er det flere eksempler på saker der prioritering har ført til forsinkelser eller ekstra kostnader.

Fylkesmennene har god kunnskap om både regelverket for prioriterte arter og om tilstanden for de prioriterte artene. Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Tiltakshavere, næringsutøvere og grunneiere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap.

Klima- og miljødepartementet mener dette viser at arter som blir prioritert forbedrer sin status, og at praksis til nå viser at det generelt er få andre samfunnsmessige ulemper med å prioritere arter. Samtidig ser departementet at det er behov for mer kunnskap om artene og hvor de befinner seg. Klima- og miljødepartementet vil, i samarbeid med berørte fylkesmenn og Miljødirektoratet, følge opp dette.

Klima- og miljødepartementet har vurdert at den mest effektive og hensiktsmessige måten å sikre overlevelsen til fjellrev er gjennom å vedta den som prioritert art. Det er etter Klima- og miljødepartementets vurdering ikke andre virkemidler, slik som plan- og bygningsloven, områdevern etter naturmangfoldloven, frivillige løsninger eller en kombinasjon av disse, som kan beskytte fjellrev mer effektivt eller hensiktsmessig. Dette fordi andre beskyttelsestiltak er for ressurskrevende, ikke setter klare forbud mot tiltak som kan skade og ødelegge arten eller fordi lovene/tiltakene ikke beskytter arten mot alle typer tiltak.

I valg av virkemiddel og i utformingen av forskriftene er det også gjort avveining mellom sikring av fjellrev og andre samfunnsinteresser, inkludert samiske interesser, jf. naturmangfoldloven § 14. Nyttene ved å prioritere arten anses som meget stor. Det er generelt påvist få ulemper for andre samfunnsinteresser og for samiske interesser. En avveining og vekting av de ulike interessene i saken, dvs. nytten av å sikre arten opp mot ulempene, tilsier derfor at fjellrev vedtas som prioritert art.

1.1 Status for arter

På global basis er det påvist at arter har dødd ut i stadig høyere tempo i løpet av de siste tiårene, og utryddelsen av arter anses som en av de største miljøtrusler verden står overfor. Den viktigste årsaken til tap av arter og bestander antas å være endringer i naturtyper og leveområder for planter og dyr som følge av inngrep, arealbruk og innføring av nye driftsformer. I Norge er det påvist ca. 40 000 arter, men det reelle antallet er sannsynligvis omkring 60 000. Det er foretatt statusvurdering av omkring 21 000 arter, og 4599 arter er blitt klassifisert som rødlistearter (Norsk rødliste for arter 2010). Av rødlisteartene er 2398 vurdert som truet, som omfatter kategoriene kritisk truet (CR), sterkt truet (EN) og sårbar (VU). Et antall på 125 arter er betraktet som regionalt utdødd (utdødd fra Norge etter år 1800).

1.2 Hjemmelsgrunnlag

Naturmangfoldloven av 19. juni 2009 nr. 100 §§ 23 og 24 åpner for at det kan fastsettes forskrifter om prioriterte arter. Etablering av prioriterte arter med økologiske funksjonsområder er et ledd i den felles innsatsen for å ta vare på arter, og er knyttet til forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5. Naturmangfoldloven § 23 gir hjemmel for å fastsette forskrift for å peke ut arter som prioritert, og angir hvilke kriterier som må oppfylles for at en art skal kunne bli prioritert. Kriteriene i § 23 er ikke uttømmende. Naturmangfoldloven § 24 anviser hva som skal til for å beskytte prioriterte arter, bl.a. forbud mot skade eller ødeleggelse og regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. Å gi regler om visse typer økologiske

funksjonsområder innebærer beskyttelse av områder som arten er særlig avhengig av i deler av eller i hele sin livssyklus. For fjellrev foreslås det kun forskrift for arten som sådan etter §§ 23 og 24.

I henhold til naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken. Forvaltningsmålet i § 5 om arter trekkes også inn i skjønnsutøvingen. I naturmangfoldloven § 5 er målet at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av. De nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven skal således inngå som en integrert del i skjønnsutøvingen ved saksbehandling etter naturmangfoldloven §§ 23 og 24. Videre inngår naturmangfoldloven § 14 i skjønnsutøvelsen. Det følger av denne bestemmelsen at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser.

1.3 Erfaringer med praktisering av prioriterte arter

Det følger av Sundvolden-erklæringen at ”*Naturmangfoldloven skal ligge fast, men praksisen skal gjennomgås, jf. samarbeidsavtalen*”. Klima- og miljødepartementet har på den bakgrunn engasjert Multiconsult AS i samarbeid med Bærekraftig Investering AS til å innhente erfaringer om praktiseringen av fire deler av naturmangfoldloven, jf. rapport *Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven* som er tilgjengelig på Klima- og miljødepartementets hjemmesider. Praktiseringen av reglene om prioriterte arter (§§ 23 og 24) er behandlet i dette arbeidet.

Det er siden mai 2011 registrert relativt få saker som berører prioriterte arter, og svært få tiltak er blitt forhindret som følge av en prioritert art. Det er registrert dispensasjonssøknader for tre av de åtte artene (dragehode, klippeblåvinge og svarthalespove). Svarthalespove står for en klar majoritet av dispensasjonssøknadene. Av 30 dispensasjonssøknader etter forskrifter om prioriterte arter ble 29 helt eller delvis innvilget. Én søknad vedrørende dragehode ble ikke innvilget.

Prioriteringen har hatt positive effekter på prioriterte arter. Prioriteringer har også ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører. Undersøkelsen viste at nær halvparten (44 prosent) av Fylkesmannens miljøvernnavdelinger, som er forvaltningsmyndighet for forskriftene om prioritert arter, mener tilskuddsordningene og økt skjøtsel for prioriterte arter har positive effekter. Flere kommuner påpeker det samme. Halvparten av fylkesmennene og 28 prosent av kommunene mener at prioriteringen har ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører. To av tre direktorater som har behandlet saker med prioriterte arter mener at prioriteringen har ført til positive effekter for en lokalitet med prioriterte arter.

Når det gjelder kostnader og tidsbruk, har noen respondenter lagt vekt på at økt kunnskap og oppmerksomhet om artene fører til at informasjon om artene kommer tidligere inn i saker og at dette bidrar til bedre framdrift og tidligere avklaringer. Det er samtidig flere eksempler på saker der prioritering av en art har ført til forsinkelser eller ekstra kostnader. Flere respondenter påpeker at dette er en naturlig konsekvens av at flere samfunnsinteresser skal tas hensyn til i planlegging og prosjektgjennomføring. Undersøkelsen viser at blant Fylkesmannens miljøvernnavdeling og kommunene, kjenner henholdsvis 28 og 11 prosent til at en prioritert art har gjort en sak vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre. To av tre direktorater har rapportert det samme i

forbindelse med drift og vedlikehold av veger og jernbane. De negative konsekvensene for grunneiere, næringsutøvere, kommuner eller andre knytter seg primært til forsinkelser eller økte kostnader, men det framkommer ikke av svarene i hvilken grad det er snakk om vesentlige konsekvenser eller mindre alvorlige konsekvenser.

Fylkesmannen ble gjennomgående vurdert å ha god kunnskap om både regelverket for prioriterte arter og om tilstanden for de prioriterte artene. Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Tiltakshavere, næringsutøvere og grunneiere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap, selv om det framheves at enkelte tiltakshavere har god kunnskap. Klima- og miljødepartementet ser det som viktig å øke kunnskapen og informasjonen til grunneiere og kommuner. Både om arten som sådan og hvor arten befinner seg. Dette er noe Klima- og miljødepartementet i samarbeid med berørte fylkesmenn og Miljødirektoratet vil følge opp ved prioritering av fjellrev og andre arter.

1.4 Mål, kriterier og premisser for prioritering av arter

De viktigste vilkårene og premissene for prioritering av arter følger av internasjonale og nasjonale mål for arter, naturmangfoldloven og føringene i kongelig resolusjon av 20. mai 2011 *Forskrifter om prioriterte arter*, kap. 1.2.

Når det gjelder internasjonale og nasjonale mål vises det til Innledning i kap. 1. I naturmangfoldloven er det vedtatt forvaltningsmål for arter i § 5. Forvaltningsmålet for arter er at ”*artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder*”. Prioriterte arter er et sentralt virkemiddel for å nå forvaltningsmålet.

Det vises videre til Innstilling nr. 100 (2008-2009) der ”*Komiteen ser bestemmelsene om prioriterte arter som ei vidareføring og modernisering av naturvernlova sine bestemmelser om artsvern. Det vert lagt opp til at reglene om prioriterte arter skal være dynamisk og at arter og artene sitt leveområde ses i samanheng.*

Komiteen peikar på at vern mot uttak av ein trua art åleine, i mange tilfeller ikkje vil vere tilstrekkelig for å ta vare på arten. For mange arter vil det vere viktig å sikre levestadar som dei er avhengig av. Til sjuande og sist er det førekomsten av eigna levestader for artene som er avgjerande for om dei overlever i norsk natur. Komiteen er derfor nøgd med at lovforslaget opnar for at det skal kunne gjevast reglar om beskyttelse av visse typar økologiske funksjonsområde av mindre omfang, og at det skal kunne setjast krav om å klarlegge følgjene for arten, av planlagde inngrep i arten sitt funksjonsområde.”

Fjellrev er som nevnt klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2010, og oppfylder kriteriet i naturmangfoldloven § 23 første ledd bokstav a om at arten har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider mot forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5. Fjellrev er dessuten listet i vedlegg 2 til Europarådets konvensjon av 19. september 1979 om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområde (Bernkonvensjonen), og er en art som medlemslandene er forpliktet til å gi sterk beskyttelse. En gjennomgang av lovens kriterier for utvelgelse foreligger også i del 2 av faggrunnlaget til arten.

Viktige premisser for prioriteringer, jf. kongelig resolusjon av 20. mai 2011, er blant annet trusselbildet, om bestandssituasjonen har forverret seg eller ikke, at det er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8, og vektlegging av andre samfunnshensyn. Dette omtales nærmere nedenfor.

En annen viktig premiss har vært at ikke andre virkemidler, slik som plan- og bygningsloven, områdevern etter naturmangfoldloven, frivillige løsninger eller en kombinasjon av disse, kan beskytte fjellrev mer effektivt eller hensiktsmessig. Se nærmere omtale i kap. 1.5.

1.5 Vurdering av andre virkemidler

Gjeldende virkemidlene kan på flere måter bidra til å sikre overlevelsen av fjellrev. Disse virkemidlene er likevel ikke tilstrekkelige for å sikre at fjellrev i fremtiden finnes i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde i samsvar med forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5. Under følger en nærmere vurdering av hvorfor man velger å prioritere fjellrev. En vurdering av andre virkemidler er også omtalt i del 2 i faggrunnlaget til arten, se Miljødirektoratet nettsider.

Artsfredning gir ikke en tilstrekkelig beskyttelse av fjellrev, fordi den ikke sikrer arten mot indirekte skade eller ødeleggelse. Fjellrev er et pattedyr og kan flytte seg over større områder. Fjellrev er likevel knyttet til hilokaliteter.

Områdevern og virkemidler i plan- og bygningsloven og forurensningsloven gir ikke tilstrekkelig sikring av alle forekomster av arten og hilokalitetene. Plan- og bygningsloven kan bidra til å sikre enkelte forekomster mot nedbygging, men vil ikke gi arten en generell beskyttelse. Og etter plan- og bygningsloven gjelder en reguleringsplan bare så lenge det ikke er vedtatt en ny plan for området. Det er altså ingen garantier for hvor lenge bestemmelser i en reguleringsplan gjelder. Kommuneplaner gir heller ikke langsiktige garantier, i og med at disse skal revideres hvert fjerde år.

I forbindelse med vedtak og tildeling av tilskudd skal alle offentlige myndigheter legge prinsippene i naturmangfoldloven til grunn som retningslinjer, noe som skal sørge for at viktige miljøhensyn blir tatt i en sak. Dette er kun retningslinjer og gir ingen garanti for at hensyn til arten blir gitt avgjørende vekt i konkrete saker.

Det er stedfestet i overkant av 600 fjellrevhi i Norge. Om lag 60 prosent av disse ligger innenfor verneområder med tilhørende bestemmelser om bl.a. vern mot inngrep i landskap og vern av dyreliv. Oversikter over ynglinger de siste ti årene viser at flesteparten av ynglingene har foregått innenfor verneområder. Områdevern kan være formålstjenelig for å sikre enkelte forekomster, men det vil være svært ressurskrevende å sette i gang verneprosesser for hver enkelt lokalitet.

Fjellrev og fjellrevhi er ikke knyttet til en spesiell naturtype, og det vil dermed være vanskelig å finne en naturtype som ”treffer” presist de aktuelle lokalitetene der den finnes. Videre gir ikke reglene om utvalgte naturtyper noe forbud mot ødelegging eller annen skadelig aktivitet, og gir dermed ikke den nødvendige sikringen som fjellrev trenger. Aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 vil komme inn i forbindelse med aktivitet som utføres uten tillatelse fra offentlig myndighet, men vil ikke alene kunne sikre fjellreven og dens hilokaliteter mot negative effekter av aktivitet som ikke krever tillatelse.

1.6 Vurderinger etter naturmangfoldlovens kapittel II

Klima- og miljødepartementet viser til at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, i henhold til naturmangfoldloven § 7, skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og det skal framgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er tatt hensyn til og vektlagt i vurderingen av saken. Forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5 trekkes også inn i skjønnsutøvingen. De nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven skal således inngå som en integrert del i skjønnsutøvingen.

Forskriften om fjellrev bygger på kunnskap fra Norsk rødliste for arter 2010, forskning på arten både i Norge og Fennoskandia for øvrig og kunnskap innhentet gjennom arbeidet med utarbeidelse av faggrunnlag og handlingsplan for arten.

Artens status

Fjellreven (*Vulpes lagopus*) har en sirkumpolar utbredelse, og dens utbredelse i Norge er i ytterkant av hovedutbredelsen. Arten innvandret til Fennoskandia etter siste istid, sannsynligvis som en av de første dyreartene. Funn viser imidlertid at arten har vært her også i tidligere perioder. Arten var tidligere en vanlig art i Norge. Grunnlagsberegninger tyder på at vi kan ha hatt ca. 1000 reproduserende fjellrevpar på 1800-tallet. Omfattende jakt innebar imidlertid at populasjonen ble redusert til svært lave nivåer. Fjellreven ble fredet i Norge i 1930. Fjellrev er knyttet til høyereliggende fjellområder, og bestanden i Norge er i dag delt i små, relativt isolerte, restbestander med liten utveksling av individer. Arten står som tidligere nevnt på Norsk rødliste for arter 2010 i kategorien kritisk truet (CR). I Sør-Norge har det de senere år vært en positiv utvikling for fjellrev grunnet utsetting av arten gjennom Avlsprogrammet for fjellrev. Totalt er den voksne fjellrevbestanden i Norge nå oppe i om lag 120 individer.

Trusler og samlet belastning

Parallelt med tiltak for å styrke bestanden av fjellrev i Norge og Sverige i de senere år, er det fremkommet mye kunnskap om årsakene til fjellrevens lave bestandsstørrelser og hvorfor bestanden ikke har tatt seg opp igjen etter fredningen. Den mest grunnleggende forutsetningen for levedyktige bestander av fjellrev i Norge og Fennoskandia er regelmessige lemensykluser med høye vartettheter av lemen i toppårene. Endringer i lemensykluser og økt utbredelse av rødrev i høyfjellet er de største truslene mot fjellrevens overlevelse. Små delbestander av fjellrev er ekstra sårbare, og vil lett kunne dø ut om endringene medfører reduserte muligheter for vekst i bestandene.

Også andre trusler påvirker arten. Utkastet til forskrift om fjellrev som prioritert art inneholder et forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av fjellrev. Som ødeleggelse regnes også fysisk ødeleggelse av fjellrevhi og andre handlinger dersom de er egnet til å skade, forstyrre eller på annen måte forringe individer av arten. Forskriften vil virke positivt for å redusere den samlede belastningen på fjellrev, jf. naturmangfoldloven § 10. Forskriften vil også kunne bidra til en mer positiv utvikling for arten, jf. naturmangfoldloven § 5.

Klima- og miljødepartementet anser at den foreliggende kunnskap om artens bestandssituasjon, om trusler og belastning på arten og om effekten av forskriften, står i et rimelig forhold til sakens karakter. Departementet anser på denne bakgrunn at det foreliggende kunnskapsgrunnlaget som er framskaffet i denne saken, og som er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, er i samsvar med de krav som følger av naturmangfoldloven § 8.

Departementet mener det i denne saken foreligger tilstrekkelig kunnskap om arten, om trusler og om effekten av forskriften, slik at føre-var-prinsippet ikke kommer til anvendelse ved beslutningen om at fjellrev utpekes som prioritert art med de bestemmelser som følger av forskriften, jf. naturmangfoldloven § 9. Føre-var-prinsippet i § 9 vil imidlertid måtte vurderes på vanlig måte der det eventuelt gis dispensasjon etter forskriften, og man ikke har tilstrekkelig kunnskap om effekten av tiltaket på fjellrev.

Prinsippet i naturmangfoldloven § 11 slår fast at tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som et tiltak volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Bestemmelsen anses som mindre aktuell her.

Det at forskriften regulerer aktivitet som påvirker fjellrev negativt, ivaretar prinsippet i naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker, driftsmåter og lokalisering. Forvaltningsmyndigheten vil foreta mer konkrete vurderinger i tråd med naturmangfoldloven kapittel II i forbindelse med behandling av dispensasjonssaker etter forskriften.

Prioriteringens virkning på forvaltningsmålet for fjellrev

Det følger av naturmangfoldloven § 5 at artene og deres genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av. Prioriteringens hensikt er å ta vare på den aktuelle arten. Ved å prioritere fjellrev vil arten komme inn under en ordning som innebærer en særskilt tilpasset forvaltning for arten. Det er imidlertid ikke ansett som nødvendig å innføre et økologisk funksjonsområde for fjellrev. Prioriteringen, og de tiltak som følger av dette, anses som de mest effektive og hensiktsmessige for å nå forvaltningsmålet for fjellrev.

1.7 Om naturmangfoldloven § 14 - vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser

Tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Ved vedtak etter loven som berører samiske interesser direkte, skal det innenfor rammen som gjelder for den enkelte bestemmelse, legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnet for samisk kultur.

Konsekvensene for andre samfunnsinteresser og samiske interesser av den foreslåtte forskriften om fjellrev vurderes som ikke vesentlige.

Klima- og miljødepartementet har gjennomført konsultasjon med Sametinget. Konsultasjonen ble avsluttet i desember 2014. Klima- og miljødepartementet og Sametinget er enige om følgende føringer for praksis etter forskriften om fjellrev:

- Det er ønskelig at tiltakshavere gjennomfører dialog med reinbeitedistriktene om tiltak som planlegges gjennomført med hjemmel i forskriften.
- Eventuelle dispensasjoner som gis etter forskriften til tiltak i forbindelse med drift av eksisterende reindriftsanlegg bør kunne gis for flere år av gangen, for å gjøre driften enklere og mer forutsigbar for reindriftsnæringen.

Departementet viser ellers til det som er sagt om konsekvenser for andre samfunnsinteresser i forbindelse med omtalen under.

2 SAKSBEHANDLING

2.1 Saksgang

Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning) har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet ledet en prosess med å foreslå hvilke arter som bør få økt beskyttelse gjennom naturmangfoldloven. Prosessen har involvert berørte interesseorganisasjoner og etater i forkant av høringen.

Miljødirektoratet har i flere år samarbeidet med organisasjoner og etater innenfor arbeidet med truede arter. Denne gruppen (også kalt Rådgivende gruppe for truede arter) har bestått av representanter fra naturvernorganisasjoner, Norges skogeierforbund, Bondelaget, Statens landbruksforvaltning, Fiskeridirektoratet, Artsdatabanken, fylkesmennenes kontaktutvalg og Miljødirektoratet.

Det ble avholdt et seminar om saken i Stjørdal 9. desember 2009. Alle interesseorganisasjoner som ga uttalelse til naturmangfoldloven, Sametinget og Rådgivende gruppe for truede arter ble invitert til å delta på seminaret. I forkant av seminaret ble det sendt ut en ”brutto”-liste over aktuelle arter til en første høringsrunde. På seminaret ble denne listen vurdert og diskutert. På bakgrunn av denne prosessen, valgte Miljødirektoratet ut noen arter som ble sendt på høring. I tillegg har direktoratet forelagt selve forskriftsutkastene for noen av de største organisasjonene som et ledd i kvalitetssikringen av forslagene før høringen.

Forslag til forskrifter for prioriterte arter ble sendt på en bred, alminnelig høring 23. mars 2010 med høringsfrist 23. juni 2010. Det kom inn til sammen 86 uttalelser til forslagene om prioriterte arter. Miljødirektoratet sendte oppsummeringen av høringsuttalelsene med direktoratets kommentarer til Sametinget før oversendelsen til Klima- og miljødepartementet etter anmodning om dette fra Sametinget som et grunnlag for eventuelle konsultasjoner. Miljødirektoratet har gjennom prosessen med utforming av forskriftene og fram til tilrådingen, overfor Klima- og miljødepartementet vurdert forhold knyttet til andre kjente samfunnsinteresser.

Miljødirektoratet sendte saken over til Klima- og miljødepartementet 20. august 2010. Direktoratets tilråding omfattet blant annet fjellrev. Kongen i statsråd fastsatte forskrifter om åtte prioriterte arter 20. mai 2011. Fjellrev var ikke blant artene som ble lagt fram for Kongen i statsråd den gang fordi Klima- og miljødepartementet vurderte at det var behov for noe mer arbeid før det kunne tas stilling til om det skulle legges fram forslag til forskrift for denne arten.

Saken har vært på foreleggelse i departementene.

Klima- og miljødepartementet viser til at saken er utredet i henhold til gjeldende lovverk. Gjennom høringen er ulike interesser bredt belyst og vurdert. Det er ikke avdekket konsekvenser som krever ytterligere utredninger av samfunnsinteresser så som næringsvirksomhet, i samsvar med utredningsinstruksen pkt. 2.3.2.

2.2 Viktige endringer etter høringen

På bakgrunn av mottatte uttalelser i høringen 23. mars 2010 er det gjort enkelte endringer i forskriftsteksten. Flere av disse endringene etter høring er av generell art og ble også gjort i de forskriftene som ble fastsatt 20. mai 2011.

De viktigste endringene etter høringen 23. mars 2010 som gjelder fjellrev er gjengitt nedenfor. For en nærmere beskrivelse av de generelle endringene som omfatter fjellrev, viser departementet til kgl.res. av 20. mai 2011 kap. 4 og kap. 5. For en nærmere omtale av høringsuttalelser, vurderinger og endringene vises det til kap. 4 nedenfor.

Forslaget til forskrift om fjellrev som ble sendt på høring inneholdt et forbud mot ferdsel, rasting og telting i artens økologiske funksjonsområde, i perioden 1. mai – 31. august. Økologisk funksjonsområde ble i forskriften definert som fjellrevhi som er i bruk av fjellrev, med en 500 meters omkringliggende sone. Disse bestemmelsene er nå tatt ut. Forskriften er videre endret ved at det ikke lenger er fylkesmannen som står som ansvarlig myndighet i forskriften, men Miljødirektoratet.

3 HØRING AV FORSLAG TIL FORSKRIFTER 23. MARS 2010

I tillegg til departementene, fylkesmennene, fylkeskommunene og kommunene har følgende organisasjoner og instanser hatt forslag til forskrifter om prioriterte arter til uttalelse, herunder forskriften om fjellrev:

Sametinget, Statens landbruksforvaltning og Reindriftsforvaltningen (Landbruksdirektoratet fra 1. juli 2014), Bergvesenet, Forsvarsbygg, Vegdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Jernbaneverket, Norges vassdrags- og energidirektorat, Artsdatabanken, Statkraft SF, Statnett SF, Statskog SF, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog, Norges Fjellstyresamband, Rogaland bondelag, Rogaland Bonde- og Småbrukarlag, Orre Vassdragslag, Kommunenes sentralforbund, Utmarkskommunenes sammenslutning, Norsk Allmenningsforbund, Norsk Vindkraftforening – NORWEA, Småkraftforeninga, Energi Norge, Distriktenes energiforening Defo, Norsk Fjernvarme, Norske Reindriftsamers landsforbund, Norske Samers Riksforbund, Samenes landsforbund, Norges Naturvernforbund, WWF Norge, SABIMA, Norsk Botanisk Forening, Norsk Orkideforening, Norsk Ornitologisk Forening, Norsk entomologisk forening, Norsk Zoologisk Forening, Norsk limnologforening, Norsk Biologiforening, Miljøstiftelsen Bellona, Natur og Ungdom, Norges Miljøvernforbund, Fremtiden i våre hender, Greenpeace Norge, SRN Samarbeidsrådet for naturvernsaker, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Nasjonalt Museumsnettverk for kulturlandskap, Norsk Kulturarv, Biofokus, Kulturlandskapsenteret i Telemark, Helgeland Museum, Bioforsk Midt-Norge, Bioforsk, Bioforsk Økologisk, Miljøfaglig utredning NINA Oslo, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Universitetet i Tromsø, NTNU, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Tromsø Museum, NTNU Vitenskapsmuseet, Bergen Museum, Universitetet i Oslo - Naturhistorisk museum, Stavanger Museum, Agder naturmuseum og botaniske hage, Norsk institutt for naturforskning, Norsk institutt for skogforskning og Norsk Institutt for Vannforskning.

Det kom inn 86 høringsuttalelser, hvorav 36 var fra kommuner og 2 var fra fylkeskommuner.

4 MERKNADER TIL FORSKRIFTEN OM FJELLREV

4.1 Fjellrev (*Vulpes lagopus*) som prioritert art

Høringsinstansene er i hovedsak positive til å inkludere fjellrev i ordningen med prioriterte arter, eller har ikke kommentert arten overhodet. Noen av høringsinstansene tar ikke stilling til artens egnethet, men kommenterer enkeltparagrafer.

4.1.1 Forbudet mot uttak, skade og ødeleggelse

Høringsuttalelsene fokuserer i stor grad på presiseringer av forskriftsteksten, slik at den er klar mht. hva som omfattes. Det stilles for det første spørsmål om hvorvidt bestemmelsene omfatter alle fjellrevhi, eller om de kan tolkes avgrensede til hi som er i bruk i dag. Det stilles også spørsmål om beskyttelsen av selve hiet bør tas ut av bestemmelsene om uttak, skade og ødeleggelse, og henvises til omtale under bestemmelsen om økologiske funksjonsområder. Funksjonsområdet må da defineres som fjellrevhi, uavhengig av om det er i bruk eller ikke.

Miljødirektoratet konstaterer at det ikke er uenighet om behovet for vern av fjellrev, herunder også arealer som er viktige for fjellrev. Generelt er det slik at arten har vært fredet lenge, men uten at effekten av fredningen kan måles. Fortsatt fredning av arten og

viktige deler av leveområdet er det alminnelig aksept for. Direktoratet legger til grunn at alle fjellrevhi er viktige, ettersom det er et mål med fjellrevarbeidet at bestanden igjen skal øke og at fjellrev reetableres i sine naturlige utbredelsesområder.

4.1.2 Artens økologiske funksjonsområde

Høringsuttalelsene er noe sprikende hva angår økologiske funksjonsområder. Kommentarene reiser både spørsmål om de arealmessige konsekvenser som de økologiske funksjonsområder medfører, og spørsmål om funksjonsområdene i tilfelle vil omfatte fjellrevhi med yngling, alle fjellrevhi med aktivitet av fjellrev, eller alle fjellrevhi generelt. Enkelte stiller seg tvilende til om økologiske funksjonsområder for fjellrev er av mindre omfang slik det er forutsatt i lov og forarbeider i naturmangfoldloven, samt tvilende til om forstyrrelse er en viktig årsak til fjellrevens lave bestandsstørrelse.

Miljødirektoratet konstaterer at alle fjellrevhi er viktige, men at betydningen av det enkelte hi for bestandsutvikling og spredning varierer. Denne variasjonen er både knyttet til mellomårsvariasjoner i yngling, at noen hi er bedre egnet enn andre, og at bebodde hi på vinteren representerer et reproduksjonspotensial kommende sommer. I høringsdokumentet ble det lagt til grunn at forskriftsforslagets bestemmelser om økologiske funksjonsområder tok utgangspunkt i fjellrevhi som er i bruk, det vil si hilokaliteter hvor det er registrert aktivitet av fjellrev og som er dokumentert gjennom det nasjonale overvåkingsprogrammet for fjellrev. Gjennom Rovbasen vil alle fylkesmenn ha tilgang til data fra alle kontroller og oversikt over alle hi med aktivitet pr. 1. mai hvert år, inkludert eventuelle reetableringer av fjellrev fra avlsprogrammet for fjellrev. Hi med aktivitet kan variere fra år til år innenfor samme fjellområde. Bestemmelsene om økologisk funksjonsområde ble foreslått å gjelde ethvert registrert hi med aktivitet pr. 1. mai det enkelte år.

På bakgrunn av høringsuttalelsene har direktoratet revurdert betydningen av økologiske funksjonsområder for fjellrev. Direktoratet konstaterer at det er uklart hvilken betydning dette virkemiddelet vil ha for forstyrrelse av fjellrev. Videre vil betydningen av økologiske funksjonsområder for fjellreven måtte veies opp mot innholdet i begrepet ”vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk.” Særlig gjelder dette pågående reindrift og annen utmarksnæring. Direktoratet konstaterer videre at flere høringsparter hevder at funksjonsområder for fjellrev ikke kan kalles områder av mindre omfang og at forslaget ikke er i tråd med det Stortinget har bestemt om oppretting av funksjonsområder. Dette med bakgrunn i at funksjonsområder etter forarbeidene til naturmangfoldloven skal båndlegge mindre områder enn ved områdevern. Direktoratet har vurdert å redusere det arealmessige omfanget av de økologiske funksjonsområdene, men funnet dette lite egnet. Direktoratet har også vurdert konsekvensene av innføring av økologiske funksjonsområder for fjellrev opp mot at den eksakte lokalisering av hiene ikke er alminnelig kjent. Etablering av økologiske funksjonsområder vil føre til at forvaltningen løpende må offentliggjøre stedfestet informasjon som gjør det mulig for allmennheten å kunne forholde seg til regelverket. En viktig konsekvens av at sårbare og viktige lokaliteter for fjellrev publiseres, kan være at det fører til økt ferdsel til hilokalitetene. Dette kan føre til en økt forstyrrelseeffekt på de lokalitetene som til enhver tid brukes av fjellrev. På bakgrunn av de uklarheter som er fremkommet under høringen, hensynet til pågående arealbruk, samt behovet for å skjerme eksakt lokalisering av fjellrevhi, har direktoratet kommet frem til at det ikke bør etableres økologiske funksjonsområder for fjellrev.

I perioden februar – april overvåkes det årlig et prioritert utvalg av alle kjente hilokaliteter for fjellrev i Norge (totalt 599 pr. 2009). Prioriteringen tar utgangspunkt i fjellområder med kjente bestander av fjellrev og hvor det har vært aktivitet på hiet eller nærliggende hi de siste 10-15 årene (de siste tre årene er det kontrollert ca 370 hi årlig). Videre gjennomføres det barmarkskontroller på aktuelle hi i juli – august for dokumentasjon av yngling. Dersom

overvåkningsprogrammet for fjellrev frembringer data som underbygger at økologiske funksjonsområder er nødvendige, kan slike innføres på et senere tidspunkt for å styrke vern av fjellrev.

Klima- og miljødepartementet mener at høringsforslagets forslag til økologisk funksjonsområde for fjellrev helt klart var innenfor rammen av loven. Departementet slutter seg likevel, av grunner som anført over, til at bestemmelsen om økologisk funksjonsområde tas ut av forskriftsforslaget.

Når det gjelder forbudet i § 3 mot fysisk ødeleggelse av fjellrevhi, er departementet enig med direktoratet i at det ikke kan være en forutsetning at hiet er i aktivt bruk for å omfattes av bestemmelsen. Dette både fordi fjellrevens reproduksjon ikke skjer årlig, og fordi fjellrevhiene kan være en nødvendig forutsetning for å kunne få til reetablering i et område. For å klargjøre dette foreslår departementet at formuleringen ”fjellrevhi” endres til ”fjellrevhi, herunder tomme hi”.

Departementet vil ellers bemerke at når det gjelder arten fjellrev ligger de fleste registrerte fjellrevhi innenfor verneområder. Den næringsvirksomhet som utøves i områder med fjellrev vil kun unntaksvis komme i konflikt med forskriften. I disse tilfellene vil det stort sett være mulig å foreta tilpasninger som i tilstrekkelig grad ivaretar fjellreven uten å påføre grunneier urimelige kostnader, for eksempel ved at sperregjerder i reindriften ikke etableres i, men utenfor hilokaliteten.

Klima- og miljødepartementet

tilrår:

Forskrift om fjellrev (*Vulpes Lagopus*) som prioritert art fastsettes i samsvar med vedlagte forslag (vedlegg 1)

FORSKRIFT OM FJELLREV (*VULPES LAGOPUS*) SOM PRIORITERT ART

Fastsatt ved kongelig resolusjon ... med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 23, 24 og 62. Fremmet av Klima- og miljødepartementet.

§ 1. *Fjellrev som prioritert art*

Fjellrev (*Vulpes lagopus*) utpekes som prioritert art.

§ 2. *Formål*

Formålet med forskriften er å ivareta fjellrev i samsvar med forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5 første ledd.

§ 3. *Forbud mot uttak, skade og ødeleggelse*

Enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av fjellrev er forbudt. Som ødeleggelse regnes fysisk ødeleggelse av fjellrevhi, herunder tomme hi, og andre handlinger dersom de er egnet til å skade, forstyrre eller på annen måte forringe individer av arten.

§ 4. *Skjøtsel*

Forvaltningsmyndigheten, eller den forvaltningsmyndigheten har inngått avtale med, fortrinnsvis grunneier, kan iverksette tiltak i samsvar med naturmangfoldloven § 47, jf. § 24 andre ledd, for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er nødvendig for å sikre bevaring av arten.

§ 5. *Forvaltningsmyndighet*

Miljødirektoratet er forvaltningsmyndighet etter forskriften.

§ 6. *Dispensasjon*

Miljødirektoratet kan, etter søknad, gjøre unntak fra forbudet i § 3 i samsvar med naturmangfoldloven § 24 femte ledd.

Ved søknad om dispensasjon fra forskriften, kan forvaltningsorganet kreve at følgene av det planlagte tiltaket for arten klarlegges, i samsvar med naturmangfoldloven § 24 første ledd bokstav c.

§ 7. *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft straks.