

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 30.11.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/4691

Saksbehandler:
Jo Anders Auran

Faglig vurdering av vårjakt på ender

Miljødirektoratet viser til oppdrag 11 i tildelingsbrev 2022 fra Klima- og miljødepartementet.

"Basert på blant annet en uavhengig risikovurdering, levere en faglig vurdering av konsekvensene av vårjakt på ender på naturmangfold og dyrevelferd, samt betydningen det vil få for den samiske kulturutøvelsen"

Oppsummering

Miljødirektoratet anbefaler at ordningen med kvoteregulert vårjakt på ender i Kautokeino avvikles. Jakt på våren strider mot viltlovens prinsipp om at det ikke bør fastsettes jakttid for en art i hekke- og yngletiden.

Miljødirektoratet er av den oppfatning at vi må verne om artene i de mest sårbare periodene på våren for å sikre bestandenes livskraftighet på sikt, og at generell kunnskap om høsting tilsier at et eventuelt uttak først kan skje gjennom ett høstingsverdig overskudd av bestandene på høsten. Vi mener derfor VKM sine konklusjoner om moderat til høy risiko for dårligere livskraftighet ved uttak tilsier at ordningen må avvikles.

Dersom ordningen videreføres, bør det gjennomføres tiltak for å redusere risikoen for livskraftighet til bestandene og dårlig dyrevelferd. Disse tiltakene må bygge på ny og oppdatert kunnskap gjennom kartlegging og overvåking av artene, og synliggjøres gjennom en egen forvaltningsplan.

Bakgrunn for saken

Jakt på våren strider mot viltlovens prinsipp om at det ikke bør fastsettes jakttid for en art i hekke- og yngletiden. Dette er et prinsipp som er anerkjent internasjonalt, og som bl.a kommer til uttrykk i Bernkonvensjonen og EUs fugledirektiv. I tillegg skal Norge som del av Bonnkonvensjonen sikre at enhver bruk (her jakt) av trekkende vannfugl er basert på den best tilgjengelige kunnskapen om deres økologi, og at bruken er bærekraftig.

Vårjakt på ender (Lodden på nordsamisk) er samtidig en del av den samiske jakt- og fangsttradisjonen. Jakten er hjemlet i Viltlovens §15 som en unntaksbestemmelse og har blitt gjennomført siden 1994 som midlertidige prøveordninger, med ulike justeringer på art og antall i

noen av disse periodene. Den siste forskriften om kvoteregulert vårjakt på ender har varighet til og med år 2022.

I forarbeidene til Naturmangfoldloven¹ omtales vårjakta som del av utfordringer knyttet til urfolk og lokalbefolkninger. Fra denne utredningen står det at i 1950 ga Landbruksdepartementet, etter søknad fra Kautokeino kommune, tillatelse til vårjakt på noen arter andefugl, alkefugl, samt skarv til utnyttelse som menneskeføde. Tillatelser ble videreført i 1951 og 1952 for deretter å bli avslått frem til Miljøverndepartementet i 1994 besluttet å åpne for en 2-årig prøveordning med vårjakt på hannfugl av vanlig forekommende arter (stokkand, krikkand, brunnakke, kvinand og toppand) i et begrenset jaktområde. Prøveordningen ble forskriftsfestet gjennom forskrift om kvoteregulert vårjakt på ender i Kautokeino kommune, fastsatt av Direktoratet for Naturforvaltning 2. mai 1994 med hjemmel i Viltlovens §15. Fellingskvotene ble satt til 300 ender. Norsk Institutt for Naturforskning slo i 1995 fast i en rapport at sårbarheten for jakt varierte mellom artene, og at mye tydet på at toppand tålte jakta best. Av indirekte effekter ble det funnet at mange ender forlot jaktområdet og at beitende hunner ble mer stresset etter at jakta begynte. Derimot ble det ikke funnet dårligere hekkesuksess hos de lokale bestandene. Det ble konkludert med at vårjakt er en ugunstig høstingsstrategi sammenlignet med høstjakt, og at tallet på 300 hanner kunne synes høyt.

Prøveordningen ble utvidet noen år til og den spesielle rollen slik jakt har i Kautokeino ble anført som hovedgrunnen til dette. Etter noen år uten, åpnet i 1999 Miljøverndepartementet for ny periode med begrenset vårjakt.

Ved fastsettelsen av forskrift om jakttider for perioden 1. april 2002- 31. Mars 2007 besluttet Direktoratet for Naturforvaltning på bakgrunn av høringen å ikke åpne for vårjakt i Kautokeino kommune. Miljøverndepartementet forlenget likevel prøveordningen med ett år (for 2002) for så i mars 2003 å vedta forlengelse med ytterligere 4 år, dvs. til og med 2006. Prøveordningene fortsatte med små justeringer, inntil forskrift for perioden 2013 - 2022 ble vedtatt. Jakttiden ble i denne satt med inntil 10 dager i perioden 15. mai - 10. juni og artene det kunne jantes på var hannfugl av stokkand, siland og toppand og med en årlig kvote på 150 fugler. Av disse kunne ikke toppand overstige 100 ind. Det ble i denne forskriften også avsatt jaktområder for vårjakta innenfor bestemte deler av Kautokeino kommune.

Miljødirektoratets vurderinger

Etter Miljødirektoratets syn kan det anføres gode grunner for å avvike jakta. Vårjakt betyr en ekstra dødelighetsfaktor for fuglene det jantes på. Under ordinær høstjakt legges det til grunn at en god del av de fuglene som felles, er ungfugler av årets produksjon, at de trolig ikke ville overlevd vinteren, og at jakta slikt sett ikke påvirker bestandene negativt. Disse ungfuglene utgjør kun en liten del av bestanden på våren, da dødeligheten etter klekking og gjennom høst og vinter er størst. De individene som overlever vinteren er de mest tilpasningsdyktige, og på våren skal de gå til hekking for å produsere nye individer som det kan høstes bærekraftig av.

¹ [NOU 2004: 28 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Vi mener det ikke er grunnlag for å hevde at artene ikke jaktes på i hekketiden. Dette stadfestes av observasjoner fra utøverne selv, og annen forskning og rapportering om fugl. Ett søk i rapportsystemet for fugler i www.artsobservasjoner.no viser til flere observasjoner fra Kautokeino kommune, innenfor jakttiden, som er anført med aktivitetsparametre som viser til hekkeadferd hos de observerte fuglene. Tiden frem mot, og i jaktperioden, er innenfor den perioden endene danner par og viser parringsadferd - som betyr at en jakter på hekkende fugl. Høsting kan bare tillates når best tilgjengelig kunnskap tilsier at artene produserer et høstingsverdig overskudd. I verste fall kan hver and som felles på våren bety frafall av fem fugler eller mer på høsten, hvis ett hekkeforsøk hindres. Vårjakt kan derfor påvirke det høstingsverdige overskuddet i bestanden negativt.

1. Vurdering av kunnskapsgrunnlaget

Oppdraget fra Klima- og miljødepartementet viser til en uavhengig risikovurdering. Basert på dette bestilte Miljødirektoratet en risikovurdering fra Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) i mars 2022.

Oppdraget var todelt:

1. Miljødirektoratet ber VKM om en vurdering av risiko og risikoreducerende tiltak på naturmangfold og dyrevelferd ved utøvelse av vårjakt på ender.
2. VKM skal i denne vurderingen beskrive eventuelle risikoreducerende tiltak, ved ulike scenarier for uttak, både artsutvalg og antall individer tillatt skutt.

Oppgaven ble ytterligere klargjort av Miljødirektoratet til å omfatte vurdering av risikoen ved jaktkvoter på 150, 300 og 500 hanner for bestandene av stokkand (*Anas platyrhynchos*), toppand (*Aythya fuligula*), sjøorre (*Melanitta fusca*), svartand (*Melanitta nigra*), havelle (*Clangula hyemalis*) og siland (*Mergus serrator*). VKM ble videre bedt om å peke på risikoreducerende tiltak ved scenarier hvor jaktuttaket er like stort som de nevnte kvotene for alle de seks artene.

VKM rapport 2022:29 ble publisert 9. november 2022².

2. Påvirkning fra vårjakt på naturmangfoldet

VKM lagde modelleringer av scenarier for en rekke forhold, som for eksempel ulike kvoter og jaktuttak, endringer i overlevelse utenfor jakttiden(e) og redusert hekkesuksess på grunn av forstyrrelser, for å få kunnskap om hvordan bestandene kan reagere når betingelsene endres. Modelleringen ga innsikt i hvilke opplysninger forvaltningen trenger for å beregne effekt av vårjakt på bestandene, og avgjøre jaktkvoter.

² VKM Report 2022: 29 Assessment of risks to wildlife and animal welfare associated with Lodden, Sami traditional hunting of ducks in spring

Bestandsmodellen til VKM antyder at økende forstyrrelser fra mennesker og mellomårlig variasjon i overlevelse, også i tiden utenom vårjakta, vil gjøre bestandene mer sårbare for lokal utryddelse og mindre i stand til å tåle beskatning.

Enhver jakt på de lokale bestandene av sjøorre, svartand og havelle vil medføre høy risiko for overlevelsessevnen til de lokale bestandene, fordi bestandene i utgangspunktet er små, artene er i nedgang, og er sårbare eller nær truet. Sikkerheten på konklusjonen er middels.

For toppand, stokkand og siland varierer konsekvensene med hvor store bestandene er lokalt, og størrelsen på jaktkvoten. Konklusjonene er usikre på grunn av flere kritiske kunnskapsmangler, ifølge rapporten.

På tross av mangelfullt datagrunnlag for kvantitative analyser på effekt av uttak, mener Miljødirektoratet at uttak av de trua artene svartand, havelle og sjøorre ikke er bærekraftig i dette tilfellet.

3. Påvirkning fra vårjakt på dyrevelferd

Når det gjelder dyrevelferd, konkluderer VKM med at risikoen er større hvis det jaktes både vår og høst, enn om det bare jaktes i én sesong.

Vårjakt medfører ikke større risiko for dyrevelferd enn høstjakt for ender det jaktes på, så lenge den ikke foregår på størstedelen av åpne råker i vassdragene i området. Hvis det er tilfellet, vil vårjakten med stor sannsynlighet forårsake alvorlig forstyrrelse av et stort antall ender, og dermed være en risiko for velferden, påpekes det i rapporten.

All jakt, vår eller høst, vil bety negativ påvirkning for dyrevelferd på individnivå. Jakt på våren, rett før eller under hekketid, vil sannsynligvis gi større indirekte effekter, som til sist vil redusere dyrevelferden på individnivå. Hannfuglen er en del av en tett parbinding på våren, og uttak av denne kan gi indirekte effekter på dyrevelferd hos den gjenværende hunnen.

For hunnen som både har bygd opp fettreserver og begynt å produsere egg i kroppen vil et uttak ha enda større effekt. VKM viser også til studier som gir følgeeffekter for hunnen (ved uttak av hannen); fertiliteten går ned, større andel ubefrukta egg og større dødelighet for embryo i egg. Det betyr dårligere dyrevelferd både for hunnen og dets avkom. Sammen med data som tyder på at jaktperioden 15. mai -10. juni, er innenfor den tidlige reirperioden, fra reiretablering frem til rugende hunner på reir, vil det bety at jakt på hunnen må anses som svært ugunstig, både for lokale bestander av arten og dyrevelferden.

4. Usikkerhet og datamangel

VKM-rapporten identifiserer flere kritiske kunnskapsmangler som gir store usikkerheter i konklusjonene. Særlig pekes det på mangelen på data om relevante bestandsstørrelser og demografiske rater for de seks relevante artene. Fugletellingene fra NINA på tidlig 1990-tallet

reflekterer ikke nødvendigvis dagens bestandsstatus lokalt. VKM anfører på flere områder at usikkerheten derfor er høy.

Miljødirektoratet viser til at den best tilgjengelige kunnskapen må benyttes. Ved mangelfullt kunnskapsgrunnlag må føre-var-prinsippet legges til grunn.

5. Risikoreducerende tiltak

VKM-rapporten peker, som følge av bestillingen, på en del risikoreducerende tiltak for å redusere risikoen for livskraftigheten og dyrevelferden ved vårjakt. Vi støtter disse tiltakene og ved fortsatt jakt vil vi peke på noen av disse som særlig viktig for å redusere risikoen for livskraftighet til bestandene og dårlig dyrevelferd;

For det første vil det være behov for bedre kunnskap om lokale og regionale bestander. Til dette kreves kartlegging og overvåking av de aktuelle bestandene.

Utøverne av Lodden har selv foreslått å stenge høstjakta på ender, da denne har mindre betydning som tradisjon. Dette er ett tiltak som isolert sett kan virke avbøtende på uttak om våren. Samtidig vil det ikke nødvendigvis være noen klar sammenheng mellom de fuglene som tas ut på høsten og jakt på våren, da uttak på høsten i hovedsak vil være årskyllinger som i mange tilfeller ikke vil overleve frem til de blir kjønnsmodne i sitt andre år.

VKM peker også på å opprette friområder under jakta som kan fungere som attraktive og alternative rasteområder. Vi er enige i at dette, sammen med fluktkorridorer mellom jaktområdene, vil gi fuglene ro til å fortsette det viktige fødesøket på våren. Særlig viktig vil dette være i de tilfeller våren er sen, og det kun finnes ett fåtall råker i området som endene søker til.

Et styrket oppsyn med rådgivende rolle til hvilke områder som er tilgjengelige, hvilke arter og kvoter det kan jaktes på, og årlige møter i forkant av jakta vil også redusere risikoen for unødig påvirkning.

6. Betydningen for samisk tradisjon og kulturutøvelse

Oppdraget fra KLD som omfatter den samiske kulturutøvelsen ligger utenfor Miljødirektoratets kompetanse. Kautokeino kommune har i 2021 fremlagt en rapport som beskriver og besvarer den betydning vårjakt har for den samiske kulturutøvelsen. Vi mener derfor *Lodden- en kulturbærende sedvane i Guovdageaidnu*³ (Kautokeino kommune, april 2021) svarer ut den betydning vårjakta har for samisk kultur. I den forbindelse viser vi også til møte med ulike representanter og berørte parter 18-19. oktober i Kautokeino, der hensikten med møtet og befarig i felt var å få innhentet synspunkter og diskutere veien videre.

³ https://www.guovdageainnu.suohkan.no/_f/p1/i1a6b4c34-188d-4724-b665-8865b3100092/lodden-loahpalas-22112021-002.pdf

7. Erfaringer med oppsyn

Etter at prøveordningen med vårjakt ble åpnet i 1994 fikk Fjelltjenesten, avdeling Kautokeino, i årene etter i oppdrag å føre tilsyn med jaktutøvelsen i samarbeid med lokalt politi. I denne perioden ble det registrert mye ulovligheter knyttet til denne jakten. I forbindelse med påfølgende revidering av prøveordningen valgte Fjelltjenesten å trekke seg ut, og tilsynet ble nå overlatt til politiet. I årene fram til 2014 kjenner vi ikke til noen saker eller til omfanget av tilsynsvirksomheten knyttet til vårjakten i Kautokeino.

Våren 2014 videreformidlet Statens naturoppsyn (SNO) et tips, knyttet til ulovlig jakt på andefugl i Kautokeino, til reinpolitiet. Tipset resulterte i en streng domfellelse, samt at SNO og reinpolitiet i samarbeid begynte å føre tilsyn med denne jaktutøvelsen. I 2018 trakk reinpolitiet seg ut av oppsynet, og SNO ble nå alene om å føre kontroll med vårjakta. SNO har en generell oppgave å føre kontroll med all utøvelse av jakt og fangst, og se til at dette foregår på en lovlig, human og sikker måte. Derfor har SNO siden 2018 prioritert og utført et begrenset oppsyn i både tid og omfang under vårjakta i Kautokeino. SNO har kun hatt to til tre kontroller per år (totalt 12 kontroller) i perioden 2018-2022. Seks av disse kontrollene var synlig patruljering med bil langs vei og vassdrag. Ingen av disse kontrollene førte til at det ble avdekket noen ulovligheter. De resterende kontrollene har foregått med helikopter (men da kun utenfor avsatt jaktområde eller jakttid) eller ved tilstedeværelse ute i terrenget. Kontrollene som SNO gjennomførte i 2018 og 2019 ga et nedslående resultat med hele 10 anmeldelser for ulovlig jakt og jaktutøvelse. Det ble påvist andejakt utenfor jakttiden, utenfor avsatt jaktområde, og felling av seks fredede svartender under den lovlige vårjakta. Av de artene SNO har avdekket eller observert skutt i perioden 2018 -2022 er det 6 svartender, 1 sjøorre og 1 ukjent av de små endene. I årene 2020, 2021 og 2022 var det tydelig at jegerne hadde organisert seg og blant annet hadde vakhold ved innfartsårene til Kautokeino. SNO ble på samtlige oppsynsrunder, hvor det ble benyttet tjenestebil, forfulgt av andre biler. SNO var ved flere anledninger i kontakt med personene, som ikke la skjul på at de fulgte etter oppsynet. Gjennomgangstonen var misnøye med vårjaktordningen. De var også misfornøyd med tilstedeværelsen til SNO, og uttrykte en oppfatning av at SNO driver overvåkning og forfølgelse av andejegere.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Jo Anders Auran
seniorrådgiver