

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
18/2739-

Dato
17. desember 2018

Avgjørelse av klage på vedtak om skadefellingstillatelse på en ulv - Ringsaker 2017

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Rovviltets Røst 9. mai 2017 og NOAH 16. mai 2017 om skadefellingstillatelse på en ulv i deler av Ringsaker, Hamar, Åmot, Stor-Elvdal, Løten, Øyer og Lillehammer kommuner i Oppland og Hedmark fylker gitt til Ringsaker kommune 21. april 2017. Vi beklager at saksbehandlingen har tatt så lang tid.

Klima- og Miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratet sitt vedtak om skadefellingstillatelse på en (1) ulv gitt til Ringsaker kommune 21. april 2017. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadepotensialet, og at den vedtatte tillatelsen ikke truer bestandens overlevelse og heller ikke hindrer oss i å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Klagen tas dermed ikke til følge.

Saksgang

Miljødirektoratet ga per e-post 21. april 2017 skadefellingstillatelse på en ulv fra Ringsaker kommune i deler av Ringsaker og omkringliggende kommuner for perioden 21. april til og med 28. april, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, § 77 og rovviltforskriften § 13 første og siste ledd. Vedtaket ble gjengitt i brev 25. april 2017. Vedtaket ble påklaget av Rovviltets Røst 9. mai 2017 og av NOAH 16. mai 2017. Rovviltets Røst har i samme klage også påklaget Fylkesmannen i Oppland sitt vedtak på skadefelling på ulv i Folldal i samme tidsperiode. Den delen av klagen er ikke omfattet av denne saken. Fylkesmannen har etter virketiden fattet nytt vedtak om skadefelling av ulv, som også er påklaget av NOAH i den samme klagen. Miljødirektoratet tok ikke klagen til følge og saken ble oversendt til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse 2. august 2018.

Klagernes anførsler

Rovviltets Røst anfører at Miljødirektoratets vedtak er lovstridig grunnet at det bryter Bernkonvensjonens definisjon av skadefelling og konvensjonens intensjon. De viser videre til at andre tiltak, som merking og flytting, ville være mer aktuelle da det ikke ved dette tidspunktet var dyr ute på beite i området. De anfører videre at vedtaket ikke tok tilstrekkelig hensyn til avtalen med Sverige om at genetisk viktige individer så langt som mulig skal skjermes fra felling, og at individene burde identifiseres før felling. NOAH anfører at vilkårene for å gi skadefellingstillatelse på én ulv i Ringsaker ikke er oppfylt. De mener at vilkåret om at skadefelling ikke truer bestandens overlevelse ikke er oppfylt, at vedtaket ikke er tilstrekkelig skademotivert, at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ikke er oppfylt samt at prinsippet om differensiert forvaltning har blitt anvendt feil.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet sier i sin faglige tilrådning at: *"Miljødirektoratet har myndighet til å fatte vedtak om alle former for felling og jakt dersom situasjonen tilsier det, jf. naturmangfoldloven § 18 og rovviltforskriften § 13. Det er et vilkår at slik felling eller jakt ikke er skadelig for bestandens overlevelse, og at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning.*

Miljødirektoratet har i vedtaket vurdert og redegjort for vilkåret om at felling ikke skal true bestandens overlevelse. Vurderingen er gjort på bakgrunn av oppdaterte bestandsdata. Gjeldende hvorvidt vedtaket er tilstrekkelig skademotivert viser direktoratet til at erfaring fra de siste årene viser at utvandrende ulver som dukker opp i prioriterte beiteområder kan forårsake store skader. Det er hjemmel til å gi fellingstillatelse også i tilfeller hvor det er tale om fremtidig skade, uten at skade har oppstått på vedtakstidspunktet, dersom øvrige vilkår er oppfylt. I denne situasjonen var det ikke tale om én observasjon i det aktuelle området, men åtte observasjoner inkludert DNA prøver i perioden 15. mars til og med 21. april. På bakgrunn av dette vurderte Miljødirektoratet at dette kunne være tegn til en mer fast etablering i området, som dermed medførte et større skadepotensiale i forkant av beiteslipp en hva en enkeltobservasjon ville ha medført, også med hensyn til områdets betydning som beiteområde og antall sau som slippes i beitesesongen.

NOAH anfører at prinsippet om differensiert forvaltning har blitt anvendt feil og viser til direktoratets oppsummering av føringer fra forvaltningsplanen for region 5, samt direktoratets uttalelse til forvaltningsplanen. Direktoratet presiserer at dette teksten i vedtaket som det vises til er en gjengivelse av den regionale forvaltningsplanens føringer. Ulvesonens utbredelse er vedtatt av Stortinget og det aktuelle området er utenfor ulvesonen. Direktoratet vurderer dermed at vedtaket følger prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Begge klager anfører at andre tiltak, som merking og flytting, burde ha blitt prioritert i dette tilfellet. Direktoratet vurderer at forsøk til bedøving og flytting av rovvilt er et krevende tiltak som også generelt sett har en lav suksessrate som konfliktdempende og skadeforebyggende tiltak, da majoriteten av flyttede dyr returnerer til det opprinnelige området og opplever økt dødelighet. I tillegg blir de sjelden i området de flyttes til, selv om de ikke returnerer til opprinnelig område, uten flytter videre til en ny plass hvor de ofte forårsaker ny skade. Ved

flytt må dermed hensyn tas til hvilket område dyret skal flyttes til. For ulv i Norge vil dette innebære områder utenom etablerte ulvrevir og utenfor prioriterte beiteområder, for at tiltaket ikke skal risikere å kun forskyve en eventuell skadesituasjon eller skadepotensiale til det nye området.

I henhold til rovviltforlikets punkt 2.2.21 skal det ved beslutning om uttak av et dyr vurderes om det er mulig med flytting dersom individet er særlig verdifullt. Genetisk opprinnelse på det aktuelle dyret var ved vedtakstilfellet ikke kjent, men erfaringsmessig har majoriteten av streifende unge ulver sin opprinnelse i Sverige. Med hensyn til ovenstående problemer med flytt som skadeforebyggende tiltak vil tiltaket likevel være lite hensiktsmessig, både hva gjelder sannsynlighet for et vellykket forsøk og dyrevelferdshensyn.

Miljødirektoratet viser for øvrig til våre vurderinger i skriftlig vedtak av 25. april 2017. Miljødirektoratet ser ikke at det i klagen fremkommer nye opplysninger som gir grunnlag for å endre vårt vedtak."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken behandles etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften § 13 jf. §§ 1 og 3. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Nml. § 18 første ledd bokstav b slår fast at det kan tillates uttak av vilt for å avverge skade på blant annet husdyr og tamrein. Bestemmelsen er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Naturmangfoldloven må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold. Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt stiller et liknende vilkår om at tiltakets formål må være *"to prevent serious damage ..."* på blant annet husdyr og tamrein. Etter departementets vurdering krever både naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen at skadepotensialet har et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad, for at felling skal kunne tillates.

Det vises til rovviltforliket av 2011 punkt 2.2.19 hvor det blant annet står: *"Soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområder skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr gjøres raskt, og i slike områder skal miljøforvaltningen i større grad enn i dag bidra til å effektivisere slikt uttak, uavhengig av om bestandsmålet er nådd. I prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet. Det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein".*

Som det fremgår av Miljødirektoratets vedtak er det aktuelle området utenfor den fastsatte ulvesonen og er i henhold til forvaltningsplanen for rovvilt i region 5 i beiteprioritert område.

Det har vært regelmessige observasjoner av ulv i det aktuelle området i mars og april 2017. Gjentatte observasjoner av ulv i området kan være en indikasjon på ulv som etablerer revir i området og medfører et større skadepotensiale enn isolerte observasjoner av ulv. Fortsatt tilstedeværelse av ulv i det aktuelle området utgjorde et betydelig skaldepotensial i forhold til sau på utmarksbeite den kommende sesongen. Departementet anser at det foreligger et betydelig skadepotensial overfor sau som snart slippes på utmarksbeite. Departementet slutter seg derfor til direktoratets vurderinger om at det er stor sannsynlighet for at det vil oppstå skader i 2017, og at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade er oppfylt.

I tillegg er det to kumulative vilkår som må være oppfylt for at felling kan gjennomføres; at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd.

I vurderingen av bestandens overlevelse skal alle kvoter for skadefelling, lisensfelling og annen avgang av ulv ses i sammenheng. Vilåret om at uttaket *"ikke truer bestandens overlevelse"* knytter seg til den særskandinaviske ulvebestanden. Dette følger av lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 130 2. spalte, annet hele avsnitt, der det heter: *"I de tilfeller hele bestander av en art befinner seg i Norge er Norge fullt ut forpliktet til å sikre denne bestandens overlevelse. Dette stiller seg imidlertid annerledes der en bestand befinner seg både i Norge og i ett eller flere andre land. I disse tilfellene skal ikke "bestandens overlevelse" vurderes bare ut fra de individer som befinner seg i Norge, men ut fra bestandens samlede utbredelse"*. Dette er også lagt til grunn i dom i Borgarting lagmannsrett avsagt 16. januar 2008, og i dom i Oslo tingrett avsagt 18. mai 2018, der det fremgår at vurderingen av bestandens overlevelse må ta utgangspunkt i den skandinaviske bestanden.

Bestandens overlevelse er et annet forhold enn Stortingets bestandsmål. En vurdering av om uttaket truer bestandens overlevelse er en bredere vurdering med flere vurderingsmomenter enn kun en vurdering av om bestandsmålet kan nås neste år. Dette ble også slått fast av Oslo tingrett i dom avsagt 18. mai 2018. Øvrige momenter ved vurderingen av om uttaket truer bestandens overlevelse kan for eksempel være (i) antall ulv i kvoten holdt opp mot totalt antall ulv i den særskandinaviske ulvebestanden, (ii) hvorvidt ulvene som kan felles etter kvoten antas å være genetisk viktige eller være blant de mest stabile reproduserende familiegruppene, (iii) denne kvoten sett i sammenheng med det samlede (forventede) uttaket i Norge og Sverige, (iv) andre konsekvenser uttaket kan få for ulvebestanden og (v) annen relevant informasjon om faktorer som kan påvirke ulvebestandens overlevelse i tiden fremover (bl.a. naturlig avgang, irregulær jakt m.m.).

I vurderingen av det sistnevnte vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som bl.a. er fastsatt i rovviltforskriften § 4 og rovviltnevnens regionale forvaltningsplaner, jf. § 6, veie tungt. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade

på beitedyr. Departementet viser også til Klima- og miljødepartementets brev av 9. juli 2014 om forståelsen av vilkår for skadefelling og begrepet skadepotensial der det fremgår at: "*I prioriterte beiteområder skal det være lav terskel for å tillate skadefelling av rovdyr. I prioriterte yngleområder skal det være høy terskel for å tillate skadefelling av den aktuelle rovviltarten da det i slike områder kreves at beitenæring og andre interesser tilpasses rovdyrforekomsten i beiteområdet.*"

Departementet mener det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta skadefellingstillatelse for ulven, og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt. I vurderingen av nødvendigheten av skadefellingstillatelsen og om det ikke finnes en annen tilfredsstillende løsning, har departementet også lagt vekt på hensynet til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i saken, jf. nml. § 14 første ledd.

På rovviltfeltet må forvaltningsmålet i nml. § 5 ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene for rovdyrartene, og forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert forvaltning, j. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 3 og 4.

Tilgjengelige data om bestandsoversikt som Miljødirektoratet benyttet i sin avgjørelse var foreløpig statusrapport for ulv i Norge av 7. april 2017. Rapporten viste til at det i perioden 1. oktober 2016 – 7. april 2017 ble dokumentert totalt 101 - 107 ulver i Norge, hvorav 52 med helnorsk tilhold og 49-55 med tilhold på begge sider av riksgrensen. Det var foreløpig påvist yngling (valpekull født i 2016) i 10 ulverevir, hvorav 4 helnorske og 6 grenserevir. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden 1. oktober 2016 til og med 31. mars 2017 (12, inklusive en ulv avlivet i Sverige) trekkes fra disse tallene.

Endelig bestandsstatusrapport for ulv i Norge i 2016/2017 forelå først i juni 2017. Utenfor ulvesonen var det etter 1. april påvist minst tre enslige ulver, samtlig i Hedmark fylke, hvorav en i Engerdal, en i Rendalen og en i Ringsaker/Åmot kommuner. Av disse var en felt på skadefelling i Engerdal kommune, Hedmark fylke og en (forvaltningsmerket) hadde gått over til Sverige det på dette tidspunktet.

Departementet anser ikke flytting som et aktuelt tiltak og viser i den forbindelse til Miljødirektoratets vurdering av dette.

Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, kravet i nml. § 8 er dermed oppfylt. Departementet mener at det foreligger tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 tillegges derfor begrenset vekt.

Etter en helhetsvurdering har departementet kommet frem til at skadefelling av 1 ulv ikke vil true bestandens overlevelse.

Konklusjon

Klima- og Miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratet sitt vedtak om skadefellingstillatelse på en (1) ulv gitt til Ringsaker kommune 21. april 2017. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadepotensialet, og at den vedtatte tillatelsen ikke truer bestandens overlevelse og heller ikke hindrer oss i å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Klagen tas dermed ikke til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Liv Sigrid Nilsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Fylkesmannen i Hedmark
Miljødirektoratet

Adresseliste

NOAH for dyrs
rettigheter
Rovviltets Røst
Norge

Dronningensgate 13 0152

OSLO