

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
20/1326-

Dato
14. august 2020

Avgjørelse av klager over vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 og 5 i 2020-2021

Klima- og miljødepartementet viser til klager over rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv i 2020-2021.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i regionene 4 og 5 sitt vedtak om kvote for betingede skadefellingstillatelser for ulv i 2020-2021 på åtte dyr. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadehistorikk og skadepotensial, og at den vedtatte kvoten på åtte betingede skadefellingstillatelser ikke vil true bestandens overlevelse og ikke er til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Vi viser også til at Fylkesmannen, i hvert enkelt tilfelle der det kan bli aktuelt med skadefelling, skal gjøre en vurdering av om det finnes annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr og vurdere hvorvidt det er fare for at genetisk viktig streifulv rammes. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemndene i regionene 4 og 5 vedtok 22. april 2020 kvote for betinget skadefelling av ulv for 2020-2021. Vedtaket ble påklaget av Rovviltets øst 28. april 2020, Foreningen Våre Rovdyr 5. mai 2020, Naturvernforbundet 9. mai 2020 og NOAH 13. mai 2020. Rovviltnemndene i regionene 4 og 5 opprettholdt 27. mai 2020 sitt tidligere vedtak. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 19. juni 2020.

Klagernes anførsler

Foreningen Våre Rovdyr

Foreningen Våre Rovdyr mener at en kvote på 8 dyr innebærer at det i praksis ikke tillates ulv utenfor ulvesonen i Norge. Dette strider mot ulvens naturlige adferd med å streife over

store avstander. Vedtaket strider med naturmangfoldloven (nml) §5 om ivaretagelse av artene og deres genetiske mangfold på lang sikt, nml § 9 om føre-var-prinsippet, nml § 10 om vurdering av tiltaket mot samlet belastning på bestanden. Det framgår ikke av vedtaket hvordan genetisk viktige dyr kan oppdages og beskyttes. Ulven i sør-Skandinavia har en dårlig genetisk status. Vedtaket er i strid med den bilaterale avtalen med Sverige om å ta vare på genetisk viktige individ.

Naturvernforbundet

Naturvernforbundet mener skadefellingskvote på 8 dyr er en altfor høy kvote, og ber om at kvoten reduseres betydelig. I vedtaket er det ikke tatt hensyn til den totale avgangen på 18 ulv siden siste offisielle statusrapport. Dette er ikke vurdert i saksframlegget, og er en alvorlig saksbehandlingsfeil. Vedtaket har i stor grad ivaretatt beitenæringens interesser, og i svært liten grad ulven som art. Dette er i strid med den todelte målsettingen i rovviltforvaltningen. Andre vesentlige bestandsregulerende faktorer er ikke vurdert. Særlig peker Naturvernforbundet på at det er en alvorlig faglig svakhet at krypskyting og den genetisk kritiske situasjonen ikke risikovurderes. Bernkonvensjonen er ikke vurdert, og vedtaket bryter med vesentlige prinsipper i våre internasjonale bevaringsbiologiske forpliktelser knyttet til denne. Vedtaket er i konflikt med den bilaterale avtalen vi har med Sverige om å ivareta genetisk viktige ulver.

NOAH

NOAH mener at vedtaket strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 5, 8, 9 og 18 i nml., Grunnlovens § 112 og artikler 2 og 9 (2)b i Bernkonvensjonen. Det er i nml § 8 fastsatt at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Innavl er en betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse. To vitenskapelige rapporter konkluderer med at kriteriene for langsiktig genetisk livskraft ikke er møtt, og at offentlig gjennomført felling av dyr i dagens situasjon ikke er i tråd med et mål om bevaring av en livskraftig ulvepopulasjon. Vedtaket angir ikke hva slags innsats som skal gjøres for å identifisere den genetiske opprinnelsen til streifende ulv. Det er ikke tydeliggjort hvordan forvaltningsmålet i nml § 5 vil oppnås i fremtiden.

Rovviltets Røst

Rovviltets Røst peker på at ulven er kritisk truet og står på den nasjonale rødlisten, og at kvoten er satt for høyt både med tanke på den skandinaviske ulvebestandens status. Rovviltnemndene legger ikke tilgjengelig informasjon til grunn, f.eks. rapport 2-2017 fra Høgskolen i Innlandet, med en gjennomgang av hvilke individer som erfaringsmessig blir skadegjørere, vandringsrutene til disse med mer. Naturmangfoldlovens bestemmelser om nødverge er tilstrekkelig for å beskytte beitedyrene i en akutt skadesituasjon. Rovviltnemndene viser ikke tilstrekkelig vilje til å ivareta hensyn til genetisk viktige individer, og det vedtatte uttaket er med på å true ulvens overlevelse både på kort og lang sikt.

Rovviltnemndenes vurdering

I rovviltnemndenes vedtak er det redegjort for gjeldende regelverk, bestandssituasjonen for ulv og for tap og skadesituasjon for husdyr og tamrein på beite. Det vises til at det årlig er tap til ulv. Videre sier nemndene i sitt vedtak blant annet:

«Skadefelling er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå på husdyr, tamrein eller annen eiendom, og skal rette seg mot bestemte individer. Kvoten for betinget skadefelling settes på et nivå som gjør at den er tilstrekkelig for å håndtere akutte skadefellingssituasjoner. Ut fra den foreliggende dokumentasjon om bestandssituasjonen for ulv, basert på oppdatert kunnskap per 20. mars 2020, og basert på erfaringer rundt skadesituasjoner med ulv tidligere år, finner rovviltnemndene at det bør fastsettes en kvote for betinget skadefelling på 8 ulver for å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein. Et uttak gjennom betinget skadefelling på inntil 8 ulver vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse.»

I sin vurdering av klagen har nemndene lagt til grunn blant annet:

«Skadefelling er ikke et virkemiddel for å regulere bestanden, men et virkemiddel for å håndtere akutte skadesituasjoner eller situasjoner med overhengende skadepotensial. Fylkesmennene må i hvert enkelt tilfelle vurdere en eventuell skadefellingstillatelse opp mot regional forvaltningsplan, kriteriene i naturmangfoldloven og rovviltforskriften. Eventuelle iverksettelser av tillatelse til betinget skadefelling vil i første rekke rette seg mot prioriterte beiteområder. De skadegjørende individene i prioriterte beiteområder er streifdyr eller innvandrende dyr som prøver å etablere seg i områder der slik etablering ikke er ønskelig. I denne sammenheng anser sekretariatene at et vedtak om kvote for skadefelling ikke kan sies å true bestandens overlevelse. Klagen har etter sekretariatets vurdering ikke pekt på nye forhold knyttet til hjemmelsgrunnlaget som tilsier en omgjøring av vedtaket.

Om hensynet til ivaretagelse av genetisk viktige individer

Flere av klagen omhandler faren for felling av genetisk viktige individer, og at dette ikke er vurdert hverken i saksframlegg fra sekretariatene eller i nemndenes vedtak.

Sekretariatenes vurderinger

Sekretariatene er enig i at det er en viss fare for at det kan bli felt genetisk viktige individer under skadefelling. Sekretariatene anser imidlertid at dette er en vurdering som i første rekke hører inn under de forhold som Fylkesmannen må vurdere konkret i hver enkelt sak der det vurderes å gi tillatelse til skadefelling av et skadegjørende individ.

Kunnskapsgrunnlag

Flere av miljøorganisasjonene anser at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig og at det er mangler i de faglige vurderingene som skal foretas. Det er blant annet vist til bestemmelsene i nml. §§ 8-10.

Sekretariatenes vurdering

Det foreligger betydelig og detaljert kunnskap om ulvebestanden og den samlede belastningen som arten er utsatt for, jf. nml. §§ 8 og 10. Rovviltnemndene har fått forelagt et omfattende og oppdatert kunnskapsgrunnlag om bestandssituasjonen for ulv, skadehistorikk, omfang av husdyr på beite og informasjon om gjeldende lovverk og nasjonal rovviltpolitikk. Det er gjort faglige vurderinger og drøftinger i saksframlegget som har ligget til grunn for sekretariatenes innstilling. Saksframlegget inngår som en del av begrunnelsen for vedtaket.

Sekretariatene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. § 8, jf. også f. § 17.»

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet har i sin faglige tilråding redegjort for de samlede kvoter for betinget skadefelling av ulv som er vedtatt for 2020-2021, for skadefelling i perioden 2014-2020, for bestandssituasjonen og for den genetiske situasjonen for ulv i Norge. Det fremgår at den samlede kvoten betingede skadefellinger for alle regionene er 25 ulver. Det vises også til at de betingede skadefellingskvotene sjelden blir fylt opp. Skadefelling utgjør en liten andel av den kjente dødeligheten for ulv i Norge. Når det gjelder bestandssituasjonen uttaler Miljødirektoratet:

"Rovdata har 2. juni 2020 publisert endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia for vinteren 2019/2020. Det er registrert i alt 45 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 6 helnorske og 5 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 26 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 4 i grenseoverskridende revir. Dette er samlet sett en økning på 3 familiegrupper og revirmarkerende par i forhold til det som ble registrert forrige sesong. Det er ved siste inventering også en større relativ andel av familiegrupper, noe som tilsier at antallet individer i bestanden har økt siden forrige sesong."

I sin vurdering sier Miljødirektoratet:

"Miljødirektoratet har oppsummert nemndene sine vedtak for betinga skadefellingstillatelser for ulv, gjeldende for perioden 1. juni 2020 til 15. februar 2021 (tabell 1). Kvotene er satt på samme nivå som tidligere sesonger (tabell 2). Det er etter vårt syn ikke grunn til å forvente at de vedtatte kvotene vil bli effektivert i sin helhet. Direktoratet viser til at de gjeldende forvaltningsprinsipper innebærer at det skal tas sikte på å oppnå bestandsmålet for ulv innenfor forvaltningsområdet (ulvesonen). De vedtatte kvotene er for en stor del rettet mot områdene som er prioritert for beite. Miljødirektoratet vurderer at en effektiverting av de vedtatte kvotene for betinga skadefellinger av ulv ikke vil være til hinder for at de nasjonale bestandsmålene for ulv i Norge kan oppnås også i neste sesong. Det er viktig å fortsatt holde fokus å skjerme individer som kan bidra med verdifull genetikk ved en eventuell innvandring til den sørsandinaviske bestanden. Det er en risiko for at genetisk viktige individer (for den skandinaviske bestanden) kan bli felt under innvandring. Skadefelling er et aktuelt virkemiddel i akutte situasjoner. Det forutsettes at de etablerte felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen blir fulgt opp av Fylkesmennene i de

konkrete vurderingene som skal gjøres ved av iverksettelse av skadefellingstillatelse av ulv. Risikoen for at den aktuelle ulven er et genetisk viktig individ er en faktor Fylkesmennene bør vektlegge når skadefelling av ulv vurderes iverksatt."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken behandles etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften § 7, jf. § 8. Departementet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i nml. §§ 8-10 og 12 til grunn som en integrert del av avgjørelsen. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skønnsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder nml. § 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.

Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i skønnsvurderingen. På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene som Stortinget har fastsatt for de fire store rovdyrartene, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Nml. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 1, 3, 4 og 6 og de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. De nasjonale bestandsmålene er videre fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. Det er et bestandsmål på 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge for region 4 (Østfold, Akershus og Oslo) og 5 (Hedmark).

I denne saken foreligger det tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 får mindre betydning. Departementet anser også at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet i nml. § 8 dermed er oppfylt.

Vurdering av vilkåret om at uttaket må avverge skade

Departementet skal ta stilling til om man skal tillate uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein. Det følger av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b at Kongen kan tillate uttak av vilt "for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom".

Naturmangfoldloven krever etter departementets vurdering at skadepotensialet er av et visst omfang og alvorlighetsgrad for at felling skal kunne tillates, jf. også Lovavdelingens uttalelse 15. desember 2016 der de skriver "...må det etter vår mening legges til grunn at loven oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, før uttak kan skje". Bestemmelsen er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr.52 (2008-2009)). Bestemmelsen må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold. Også det generelle prinsippet om at norsk rett forutsettes å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, tilsier en slik fortolkning. Artikkel 9 nr. 1 åpner for felling av vilt for å avverge "alvorlig skade" på bl.a. husdyr og tamrein, så fremt visse vilkår er tilfredsstilt. Ordet "alvorlig" innebærer krav til et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad. Også konvensjonens verneformål trekker i retning av at det må være tale om fare for kvalifisert skade.

Som det fremgår av innstillingen til rovviltnemndas vedtak og av Miljødirektoratets faglige tilråding, er det streifende ulv som gjør skade på beitedyr i regionen. Det er registrert beitedyr tatt av ulv de senere årene, og departementet legger til grunn at det også i 2021 kan oppstå skade av et visst omfang på sau dersom ulv kommer inn i regionen, og at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.

Departementet viser også til nml. § 14 første og annet ledd om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser. Hensynet om å unngå eller begrense skade på husdyr er tillagt vekt i saken.

Vurdering av vilkåret om at formålet ikke må kunne nås på en annen tilfredsstillende måte

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 det sistnevnte vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt bl.a. i rovviltforskriften § 4 og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan 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.

Rovviltpolitikken er bygget opp om prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, og Stortinget har vedtatt at soneinndelingen skal forvaltes tydelig. Dette setter klare grenser for hvor store ressurser som skal settes inn og i hvor stor grad tilpassing av beitenæring skal avkreves av beitenæringene utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen og området prioritert til andre rovviltarter stilles større krav om tilpassing av beitenæringene til en fast forekomst av rovvilt.

Tiltak som innebærer tilpassing av beitenæringene, som inngjerding av beitedyr, grunnet forekomst av ulv i de aktuelle områdene som omhandles i dette vedtaket, er noe departementet på denne bakgrunn ikke finner å være en annen tilfredsstillende løsning.

Andre tiltak rettet mot ulvene kan i særskilte tilfeller være et alternativ. Dette gjelder først og fremst tilfeller der det påvises genetisk verdifulle ulver utenfor ulvesonen. Radiomerking for nærmere å følge slike ulvers bevegelser og eventuelt senere flytting er aktuelle alternative tiltak som vurderes fortløpende. Både radiomerking og flytting av ulver er imidlertid ressurskrevende tiltak som vurderes lite egnet for alle ulver som beveger seg utenfor ulvesonen.

Departementet mener det med disse føringene ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta en betinget skadefellingskvote for ulv i regionene 4 og 5 og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt. Departementet viser òg til at vurderingen av om formålet kan nås på annen tilfredsstillende måte skal gjennomføres av Fylkesmannen i hvert enkelt tilfelle der det kan være aktuelt å benytte den betingede skadefellingskvoten, og i den forbindelse også vurdere om det er fare for å felle genetisk viktige individer.

Vurdering av vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det er et vilkår om felling at uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Vilkåret om at uttaket "Ikke truer bestandens overlevelse" knytter seg til den sør-skandinaviske 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 der det fremgår at vurderingen av bestandens overlevelse må ta utgangspunkt i den skandinaviske bestanden.

Miljødirektoratet har i sin faglige tilråding sagt at de vurderer at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke truer bestandens overlevelse.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det betydelig kunnskap om den samlede belastningen som artene blir utsatt for. Utover enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom, skjer avgangen i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling. Miljøforvaltningen har dermed i stor grad oversikt over den samlede belastningen for de ulike rovviltartene.

Departementet vurderer det slik at et uttak på åtte ulver ikke vil true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd.

Som det fremgår av Miljødirektoratets faglige tilråding er det viktig å skjerme individer med verdifull genetikk. Dette forutsetter departementet blir fulgt opp gjennom de vurderinger som skal foretas i forbindelse med iverksetting av konkrete skadefellingstillatelser.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltneemnda i regionene 4 og 5 sitt vedtak om kvote for betingede skadefellingstillatelser for ulv i 2020-2021 på åtte dyr. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadehistorikk og skadepotensial, og at den vedtatte kvoten på åtte betingede skadefellingstillatelser ikke vil true bestandens overlevelse og ikke er til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Vi viser også til at Fylkesmannen, i hvert enkelt tilfelle der det kan bli aktuelt med skadefelling, skal gjøre en vurdering av om det finnes annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr og vurdere hvorvidt det er fare for at genetisk viktig streifulv rammes. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Torkel Ramberg
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fylkesmannen i Innlandet

Miljødirektoratet

Rovviltnemnda i region 4

Rovviltnemnda i region 5

Adresseliste

Foreningen Våre Rovdyr	Postboks 195	2150	ÅRNES
Naturvernforbundet	Mariboegate 8	0183	OSLO
NOAH for dyrs rettigheter	Dronningensgate 13	0152	OSLO
Rovviltets Røst Norge			