

Foreningen Våre Rovdyr

Deres ref

Vår ref

Dato

21/1744-3

4. august 2021

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for betinget skadefelling ulv i region 4 og 5 i 2021-2022

Klima- og miljødepartementet viser til klage 4.mai 2021 fra Foreningen Våre Rovdyr over rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak 16. april 2021 om kvote for betinget skadefelling av ulv i 2021-2022.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i regionene 4 og 5 sitt vedtak om kvote for betingede skadefellingstillatelser for ulv i 2021-2022 på 10 dyr. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadehistorikk og skadepotensial. Den vedtatte kvoten på 10 betingede skadefellingstillatelser vil ikke true bestandens overlevelse og er ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Vi viser også til at statsforvalteren, 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 fattet 16. april 2021 vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv for 2021-2022. Vedtaket ble påklaget 4. mai 2021 av Foreningen Våre Rovdyr. Rovviltnemndene i regionene 4 og 5 behandlet klagen 20. mai 2021 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 25. juni 2021, og saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 28. juni 2021.

Klagers anførsler

Foreningen Våre Rovdyr viser til at ulv er karakterisert som kritisk truet på norsk rødliste. De få ulvene som lever i Norge er preget av alvorlig innavl. De mener det må beregnes en viss ulovlig jakt på ulv når den samlede belastningen vurderes i tilknytning til

naturmangfoldlovens § 10. De peker også på flere andre forebyggende tiltak som er mulig å iverksette ved akutte tapssituasjoner, og at punktet om tilleggskvoter må fjernes fra vedtaket.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemndene har i sitt vedtak blant annet sagt følgende:

" I. Om nemndenes myndighet

Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser til den nasjonale målsettingen om 4–6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger. Også ynglinger utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevir skal telle med en faktor på 0,5. I siste offisielle statusrapport fra bestandsovervåking av ulv, som er utgangspunkt for vurdering av beslutningsmyndighet, fremgår det at det var totalt 8,5 ynglinger i Norge, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 6 i helnorske revir. Rovviltnemndene anser med det at de har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv, jf. §§ 4, 7, og 8 i rovviltforskriften.

II. Kvote for betinget skadefelling

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 dokumentasjon om bestandssituasjonen for ulv, basert på oppdatert kunnskap per 15. mars 2021, og basert på erfaringer rundt skadesituasjoner med ulv tidligere år, finner rovviltnemndene at det bør fastsettes en kvote for betinget skadefelling på 10 ulver for å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein i perioden 1. juni 2021 – 15. februar 2022. Et uttak gjennom betinget skadefelling på inntil 10 ulver vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse. Vedtaket er fattet med hjemmel i § 18 i lov om forvaltning av naturmangfold av 19. juni 2009, jf. § 8 i forskrift om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005. Rovviltnemndene har fattet vedtaket på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. naturmangfoldloven § 8. Rovviltnemndene anser at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkninger på naturmiljøet i denne saken, og føre-var-prinsippet, jf. § 9, kommer derfor ikke til anvendelse. Nemndene anser at en kvote på 10 dyr ikke vil påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. § 10. Hensynet til differensiert forvaltning skal ligge til grunn for en tillatelse til skadefelling, jf. § 12. Nemndene anser at § 11 ikke er relevant i denne sammenheng."

I sin vurdering av klagen sier nemndene blant annet følgende om klagen:

"1. Streifdyr er avgjørende for tilføring av nye gener, og genetisk status bør derfor være kartlagt før fellingstillatelse gis.

Rovviltnemndene tildeler en kvote – altså en ytre ramme for uttak gjennom betinget skadefelling og som Statsforvalteren har tilgjengelig i tilfelle behov. Når Statsforvalteren gjennom beitesesongen vurderer å ta ut skadegjørende individ eller individ som befinner seg der skadepotensialet er høyt, så vil eventuell informasjon om genetisk viktige individ i området også vurderes. Oftest vet man ikke genetisk status eller opphav til ulver som dukker opp, og det kan også være krevende å fastslå dette fordi det må samles og analyseres prøver fra individet. Men skulle forvaltningen ha kjennskap til at det kan være genetisk viktige individ i området, så skal dette tillegges vekt og vurderes opp mot andre

avbøtende tiltak og man vil før eller ila. skadefelling forsøke å samle prøver fra dyret for å avdekke genetisk status.

2. Ulovlig jakt er ikke vurdert i vedtaket og bør tillegges vekt.

Forekomsten av ulovlig avlivning vil normalt tillegges en viss vekt når det gjelder kvotefastsettelse for lisensfelling. Skadefelling er en fellingsform som er rettet mot å kunne ta ut skadegjørende individ. Selv om ethvert uttak i større eller mindre vil kunne påvirke en bestandsstørrelse, så er det lisensfelling som man benytter for bestandsregulering. Desto høyere den eventuelle ulovlige avlivningen er, desto mer vil det kunne påvirke kvoten som kan settes for den legale lisensfelling.

3. Punktet om vurdering av ekstra kvoter må fjernes.

Klagen retter seg mot et tillegg til vedtaket og som ble tatt inn gjennom nemndenes behandling:

«Dersom vedtatt skadefellingskvote er utnyttet skal nemnda uten opphold møtes for å vurdere utvidet kvote». Sekretariatet anser at tillegget skal tydeliggjøre at man ikke ønsker en situasjon hvor man ikke har anledning til å fatte vedtak om uttak, og det har ingen reel betydning utover dette. I henhold til forvaltningsloven § 33 skal underinstansen (i dette tilfellet rovvilt nemndene) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Sekretariatet anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagene har kommet frem opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet."

Miljødirektoratets faglige tilråd

Miljødirektoratet viser til at det totalt er gitt 29 betingede skadefellingstillatelser på ulv for 2021-2022. Dette er omtrent det samme nivå som i fjor. Direktoratet viser til at skadefelling utgjør en relativt liten andel av den kjente dødeligheten for ulv i Norge, og har ikke blitt gjennomført i en utstrekning som kan forventes å ha en betydelig effekt på bestanden. Dette er heller ikke hensikten med skadefelling som virkemiddel. De betingende skadefellingskvotene blir sjeldent fylt opp, og for flere av rovviltregionene har det over år vært stor margin mellom vedtatt kvote og reelt antall felling av ulv på skadefelling. Dette henger også sammen med liten forekomst av ulv i deler av landet. Det ble i registreringsperioden 1. oktober 2020 til 31. mars 2021 ved DNA-funn registrert kun to individer av ulv utenfor fylkene Innlandet, og Oslo og Viken. Begge disse ble registrert i rovviltregion 1 og de ble skutt på skadefelling i løpet av registreringssesongen.

Om bestandssituasjonen uttaler Miljødirektoratet blant annet:

"Rovdata har 1. juni 2021 publisert endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia for vinteren 2020/2021. Det er registrert i alt 48 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 5 helnorske og 7 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 27 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 1 i grenseoverskridende revir. Dette er samlet sett samme antall familiegrupper og revirmarkerende par i forhold til det som ble registrert forrige sesong. Men det er ved siste inventering en større andel av familiegrupper, noe som tilsier at antallet individer i bestanden har økt noe fra forrige sesong."

"Bestandsrapporten angir at det er registrert 5 helnorske ynglinger og 7 ynglinger i grenserevir. Alle revir er registrert i tilknytning til norsk ulvesone. Det beregnede antall ynglinger i Norge er 8,5 ynglinger inkludert grenserevir, noe som er over det nasjonalt

fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav 3 helnorske ynglinger. Det ble registrert 8,5 ynglinger i Norge også i registreringssesongen 2019/2020."

"Den kjente totale avgangen av ulv i Skandinavia slik det framgår av Rovbase er på totalt 96 ulver for perioden 1. juni 2020 til 31. mai 2021. I Norge er kjent avgang på 33 ulver, hvorav 26 er felt på lisensfelling (inkl. den tidligere nevnte som ble belastet kvote etter påskyting 2. mai), 6 er felt på skadefelling og 1 ulv er påkjørt. Tilsvarende tall for Sverige er 63 ulver registrert døde, hvorav 27 er felt på lisensfelling, 23 er felt på skadefelling, 5 er påkjørt, 3 døde av andre årsaker og 5 døde av ukjent årsak."

Videre har Miljødirektoratet redegjort for innavl, genetikk og innvandringstakt. I sin konklusjon sier Miljødirektoratet blant annet:

"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 eventuell effektivert 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 neste sesong.

Det er fortsatt viktig å sikre overlevelsen til individer som kan bidra med verdifull genetikk ved en eventuell innvandring til den sørskandinaviske bestanden. Det forutsettes at de etablerte felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen blir fulgt opp av statsforvalterne i de konkrete vurderingene som skal gjøres ved iverksettelse av skadefellingstillatelse av ulv. Risikoen for at den aktuelle ulven er et genetisk viktig individ er en faktor statsforvalterne 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. 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 tilfredsstillt. 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.

Det er registrert beitedyr tatt av ulv i de senere årene i regionene 4 og 5. Departementet legger til grunn at det også i 2021-2022 kan komme ulv 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 statsforvalteren 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. Vilåret 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 lagt til grunn både i dom i Borgarting lagmannsrett avsagt 16. januar 2008 og i dom i Høyestrett avsagt 26. mars 2021.

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 10 ulver ved skadefelling i regionene 4 og 5 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.

Når det gjelder klagers anførsel om at punktet om tilleggskvote må fjernes, viser vi til at vedtagelse av en eventuell tilleggskvote er et nytt vedtak som vil være gjenstand for klagebehandling.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i regionene 4 og 5 sitt vedtak om kvote for betingede skadefellingstillatelser for ulv i 2021-2022 på 10 dyr. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadehistorikk og skadepotensial. Den vedtatte kvoten på 10 betingede skadefellingstillatelser vil ikke true bestandens overlevelse og er ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Vi viser også til at statsforvalteren, 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

Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 4
Rovviltnemnda i region 5
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Oslo og Viken