

NOAH for dyrs rettigheter
Dronningensgate 13
0152 OSLO

Deres ref

Vår ref
20/1973-6

Dato
2. juli 2020

Avgjørelse av klage på vedtak om tillatelse til skadefelling av ulv i rovviltregion 1

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra NOAH 17. april 2020 over Miljødirektoratets vedtak 3. april 2020 og til klage fra NOAH 6. mai 2020 over Miljødirektoratets vedtak 29. april 2020 om skadefelling av ulv i rovviltregion 1.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratet sine vedtak 3. april 2020 og 29. april 2020 om tillatelse til skadefelling av ulv i rovviltregion 1. Ved avgjørelsen har departementet lagt vekt på at den revirmarkerende ulven befinner seg langt utenfor ulvesonen. Det er registrert skade på sau, og skadene har et omfang og en alvorlighetsgrad som tilfredsstillende skadevilkåret i loven. Felling av denne ulven truer ikke bestandens overlevelse. Vedtaket er heller ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet for ulv neste år. Klagene tas dermed ikke til følge.

Saksgang

Miljødirektoratet ga 3. april 2020 tillatelse til skadefelling av ulv i rovviltregion 1, gjeldende til og med 9. april 2020. Vedtaket ble påklaget av NOAH 17. april 2020. Etter ny søknad om skadefelling ga Miljødirektoratet ny tillatelse til skadefelling 29. april 2020. Vedtaket ble påklaget av NOAH 6. mai 2020. Miljødirektoratet behandlet klagene 3. juni 2020 og 19. juni 2020 og opprettholdt sine tidligere vedtak.

Klagers anførsler

Klager viser til at det ikke er sau på beite på denne tiden av året og at det ikke er noe skadepotensiale som kan gi grunnlag for skadefelling av ulv. Det at ulven tar hjort gir ikke grunnlag for å gi fellingstillatelse. De viser også til at vilkåret om andre tilfredsstillende

løsninger ikke er oppfylt. De peker på bruk av flagg (fladry) radiobjeller og beredskapsarealer.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet har i sine vedtak blant annet vist til:

"En ulv har oppholdt seg i Vestland fylke siden 2018. Den aktuelle ulven er i Rovbase registrert med ID V821, og er født i Kesbergreviret. Det har blitt gitt en rekke skadefellingstillatelser fra Fylkesmannen i Vestland rettet mot det aktuelle individet, både i beitesesongene 2018 og 2019. Statens naturoppsyn (SNO) har i vinter dokumentert at den er revirmarkerende i området, noe som tilsier at den har slått seg ned i området. Det er påvist i alt 21 sau og lam dokumentert eller antatt drept av ulv i Vestland fylke de to siste beitesesongene. Fylkesmannen i Vestland har erstattet 159 sau/lam som drept av ulv i fylket i 2018, og 199 sau/lam som drept av ulv i 2019. Alle disse påviste og erstattede skadetilfellene er knyttet til den aktuelle ulven. Det har vært åpnet for lisensfelling av ulv i området de siste sesongene, men uten at ulven har blitt felt. Beitelaga i Fjaler, Hyllestad og Høyanger søkte Miljødirektoratet om skadefelling av ulven i brev datert 18. mars 2020. Miljødirektoratet hadde telefonkontakt med søker, leder for Rovviltnemnda i region 1, Fylkesmannen i Vestland, Luster kommune, Fjaler kommune og fellingsleder (for både lisensfelling og skadefelling) i området før det ble fattet et positivt vedtak om skadefelling 3. april. Det ble søkt om forlengelse av tillatelsen 14. april, og Miljødirektoratet fattet nytt vedtak om felling av ulven 29. april. NOAH – for dyrs rettigheter har 6. mai 2020 fremsatt klage på sist nevnte vedtaket om felling. Også vårt vedtak om felling av 3. april er påklaget av NOAH, den klagen ble vurdert og oversendt til KLD i brev datert 3. juni 2020."

Videre uttaler Miljødirektoratet:

"Skadepotensiale

NOAH har i klagen vist til kommentarene til rovviltforskriftens § 9, som er fylkesmennene sitt hjemmelsgrunnlag for iverksettelse av skadefelling. Vurderingskriteriene og prinsippene som legges til grunn ved vedtak om skadefelling er likevel de samme også når Miljødirektoratet fatter vedtak med hjemmel i § 13. Miljødirektoratet har i vedtaket redegjort for tapsomfang til ulv i det aktuelle området de to siste sesongene, under overskriften "Skadebildet i det aktuelle området" side 4. Det blir etter vår vurdering feil å bare legge til grunn de 21 påviste skadene i vurderingen av skadepotensialet, slik NOAH legger til grunn for sin vurdering. En må også ta med og vektlegge det antallet dyr som er tapt i området og som er blitt skjønnsmessig erstattet etter konkrete vurderinger fra Fylkesmannen. Vår tillatelse til felling er gitt basert på at det er ansett å være et betydelig potensial for at sau vil bli skadet i området dersom ulven fortsetter å oppholde seg i området også kommende beitesesong. Totalt er 358 sau og lam erstattet som drept av ulven de to siste beitesesongene. Det at ulven er registrert som stasjonær i området og markerer revir, tilsier at det er påregnelig at den vil oppholde seg i området også beitesesongen 2020 dersom den ikke blir felt.

Forebyggende tiltak

NOAH legger til grunn at bruk av flagg, radiobjeller og beredskapsareal er forebyggende tiltak som ville gitt tilstrekkelig effekt til å redusere tapene av beitedyr i det aktuelle området til et akseptabelt nivå, slik at sau og ulv kan leve side ved side i det aktuelle beiteområdet.

Det er etterhvert samlet betydelig erfaring med det å ha ulv og sau på de samme arealene. Og det har vist seg å være vanskelig å finne forebyggende tiltak som reduserer skadepotensialet til et akseptabelt nivå. Selv om den aktuelle ulven de to sesongene den til nå har oppholdt seg i Vestland fylke ikke har vært ekstrem i forhold til antall sau som er blitt drept, er vi av den oppfatning at antallet erstattede sauer er mer enn det som kan aksepteres. Dersom en skulle gå inn for tiltak ensidig rettet mot beitedyrene i dette tilfellet, ville det være i strid med prinsippet om differensiert forvaltning, kostbart og samtidig lite målrettet i forhold til den todelte målsetningen i rovviltpolitikken. Flaggliner blir benyttet under lisensfelling for å lede dyrene, ettersom ulvene er skeptisk til nye installasjoner og nødig krysser flagglinen (særlig på snøføre når den blir ekstra godt synlig). Effekten er kortvarig, og så snart ulvene har lært seg at flagglina ikke er særlig farlig å krysse, er effekten av den borte. At en flaggline skal være tilstrekkelig til å etablere et fysisk skille mellom sau og ulv er etter vår vurdering ikke realistisk. Strømførende rovviltavvisende gjerder har derimot god effekt, men det er store kostnader knyttet til etablering og drift. Dette anses ikke som et aktuelt tiltak i rovviltregion 1. Radiobjeller gir ingen direkte tapsforebyggende effekt, men de kan gi en større andel påviste tap i forhold til totalt tap (reduserer mørketallene). I områder som er utsatt for tap til rovvilt (særlig bjørn) kan radiobjeller være et aktuelt tiltak for å øke mulighetene for å oppdage skade. Det er en forutsetning for å reelt kunne redusere tapene at beitebrukerne har muligheter for å sette inn ytterligere tiltak (som td. tidlig sinking) dersom radiobjellene skal gi noen effekt på tapet. Beredskapsareal er et aktuelt tiltak i tapsutsatte områder, men også dette er et kostnadskrevende tiltak å etablere. Det er etter vår vurdering ikke aktuelt å etablere beredskapsgjerder i det omfanget som er nødvendig for å redusere tapsrisikoen betydelig i det aktuelle området.

Konklusjon

Ulvesonens geografiske utbredelse er vedtatt av Stortinget og det aktuelle området der ulven i Vestland fylke har etablert seg er langt utenfor ulvesonen. Direktoratet har etter en helhetsvurdering kommet til at det ikke fantes noen annen tilfredsstillende løsning i det aktuelle området enn iverksettelse av skadefelling av ulven. Denne vurderingen er understøttet av prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Miljødirektoratet holder fast ved denne vurderingen. Miljødirektoratet viser til vårt vedtak datert 29. april 2020, og kan ikke se at det i klagen fremkommer nye opplysninger som gir grunnlag for å endre vårt vedtak."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og § 77 og rovviltforskriften § 13, jf. §§ 1 og 3. 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 skjønnsmessige 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.

Siden Miljødirektoratets vedtak 3. april 2020 og 29. april 2020 gjelder skadefelling av samme individ, har departementet valgt å behandle klagen over disse vedtakene under ett.

Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b slår fast at det kan tillates uttak av vilt for å avverge skade på bl.a. 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 bl.a. 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 bl.a. 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".*

Det aktuelle området ligger utenfor den fastsatte ulvesonen. Som det fremgår av Miljødirektoratets vedtak, er det snakk om et revirmarkerende individ, og det er registrert tap av sau. Departementet mener de skadene som er beskrevet i Miljødirektoratets vedtak har et omfang og en alvorlighetsgrad som tilfredsstillende vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

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. naturmangfoldloven § 18 annet ledd.

I vurderingen av bestandens overlevelse skal alle kvoter for skadefelling, lisensfelling og annen avgang av ulv ses i sammenheng. Vilkåret om at uttaket *"ikke truer bestandens overlevelse"* knytter seg til den sørskandinaviske 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".*

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. Øvrige momenter ved vurderingen av om uttaket truer bestandens overlevelse kan for eksempel være antall ulv som tillates felt holdt opp mot totalt antall ulv i den sørskandinaviske ulvebestanden, hvorvidt

ulven/ulvene som kan felles antas å være genetisk viktige eller være blant de mest stabile reproduserende familiegruppene eller andre konsekvenser uttaket kan få for ulvebestanden.

Når det gjelder bestandssituasjonen, har Rovdata 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. Bestandsrapporten angir at det er registrert 6 helnorske ynglinger og 5 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 minst 3 helnorske ynglinger. Det ble registrert 8 ynglinger i Norge registrerings sesongen 2018/2019. Det er i perioden 1. juni 2019 til 31. mai 2020 kjent avgang av 22 ulv i Norge. Etter 1. juni 2020 er én ulv felt på skadefelling i Løten. Den kjente totale avgangen av ulv i Skandinavia slik det framgår av Rovbase, er på totalt 58 ulver for perioden 1. juni 2019 til 31. mai 2020. I Norge er kjent avgang på 22 ulver hvorav 21 ved såkalt irregulær avgang eller menneskeskapt avgang og ett dyr er dødt av ukjent årsak. Tilsvarende for Sverige er kjent avgang av ulv i perioden 36 dyr, hvorav 19 er felt på skadefelling, 10 er påkjørt, og 7 døde av andre årsaker.

Departementet finner derfor at bestandssituasjonen i forhold til den aktuelle skadefellingen er vurdert, og at fellingen ikke truer bestandens overlevelse.

På rovviltfeltet må forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 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.

I vurderingen av vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som bl.a. er fastsatt i rovviltforskriften § 4 og rovvilt nemndenes regionale forvaltningsplaner, jf. § 6, veie tungt. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som bl.a. 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 i dette tilfellet, 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. naturmangfoldloven § 14 første ledd.

Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og kravet i naturmangfoldloven § 8 er dermed oppfylt. Departementet mener at det foreligger tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 tillegges derfor begrenset vekt. Den samlede belastning økosystemet vil bli utsatt for, jf. naturmangfoldlovens § 10 er vurdert gjennom behandlingen av klage som nevnt ovenfor, jf. at de to aktuelle ulvene skal belastes lisensfellingkvoten.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratet sine vedtak 3. april 2020 og 29. april 2020 om tillatelse til skadefelling av ulv i rovviltregion 1. Ved avgjørelsen har departementet lagt vekt på at den revirmarkerende ulven befinner seg langt utenfor ulvesonen. Det er registrert skade på sau, og skadene har et omfang og en alvorlighetsgrad som tilfredsstiller skadevilkåret i loven. Felling av denne ulven truer ikke bestandens overlevelse. Vedtaket er heller ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet for ulv neste år. Klagen tas dermed ikke 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 Vestland
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 1