

NOAH for dyrs rettigheter
Dronningensgate 13
0152 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/1282-14

29. oktober 2018

Avgjørelse av klage på vedtak om betingede skadefellingstillatelser på ulv 2017

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra NOAH 16. mai 2017 over Miljødirektoratets sitt vedtak 25. april 2017 om betingede skadefellingstillatelser på ulv 2017.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratet sitt vedtak om betingede skadefellingstillatelser på ulv 2017. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadehistorikken og skadepotensialet, og at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse og heller ikke er til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Departementet viser også til at fylkesmennene for vedtak om skadefelling av enkeltdyr skal gjennomføre en konkret vurdering av skadepotensialet samt om det finnes en annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr.

Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Miljødirektoratet vedtok 25. april 2017 betinget skadefelling av inntil 5 ulver i perioden fram til og med 31. mai 2017, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og rovviltforskriften § 13. Vedtaket gjaldt for hele landet unntatt innenfor ulvesonen samt et nærmere avgrenset område i deler av kommunene Stor-Elvdal, Rendalen og Engerdal. Vedtaket ble påklaget av NOAH 16. mai 2017. Miljødirektoratet tok ikke klagen til følge og saken ble oversendt til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse 2. august 2018. Departementet beklager at klagesaksbehandlingen har tatt tid, men understreker samtidig at det uansett ville vært vanskelig å avgjøre saken før skadefellingsperiodens slutt 31. mai 2017.

Klagers anførsler

Klager hevder at vilkårene for å gi betingede skadefellingstillatelser ikke er oppfylt. NOAH hevder at det ikke er grunnlag for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og naturmangfoldloven § 5. NOAH hevder videre at vedtaket strider mot Grunnloven § 112 og Bernkonvensjonen artikkel 2 og 9. Hovedpunktene i klagen er at den norske

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling

Saksbehandler
Liv Sigrid Nilsen

ulvebestanden er kritisk truet i henhold til Norsk rødliste for arter av 2015, direktoratets vedtak mangler et rimelig vitenskapelig grunnlag for å vurdere effekten av skadefelling på ulvebestanden og gir ikke indikasjon på hvordan oppnåelse av målene i naturmangfoldloven § 5 skal sikres og i hvilken tidsramme. Videre mener klager at prinsippet om differensiert forvaltning er blitt anvendt feil, samt at det å tillate skadefelling i yngletiden bryter kravene i Bernkonvensjonens artikkel 6 og viltloven § 9 og naturmangfoldloven. Felling må ikke tillates senere enn 31. mars.

Miljødirektoratets faglige tilrådning

Miljødirektoratet sier i sin faglige tilrådning blant annet: *"Miljødirektoratet har gjort en vurdering av bestandsstørrelsen og den skade som ulv påfører bufe- og tamreinnæring, jf. prinsippet om en arealdifferensiert forvaltning, og på dette grunnlag fastsatt en kvote for skadefelling av ulv som kan iverksettes av fylkesmennene etter rovviltforskriften § 9 dersom skadesituasjonen tilsier det. Fylkesmannen skal i hvert enkelt tilfelle gjøre en vurdering av om felling er nødvendig sett i forhold til vilkårene i rovviltforskriften § 9, jf. § 1 og § 6."*

Miljødirektoratet sier videre: *"Miljødirektoratet legger til grunn at dette vedtaket blant annet bygger på kunnskap om ulvens bestandssituasjon. Utgangspunktet for beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet er at beslutningsgrunnlaget skal være best mulig, jf. naturmangfoldloven § 8. Miljødirektoratet vil i den forbindelse vise til beskrivelsen av bestandssituasjonen til ulv i dette vedtaket, samt til beskrivelsen av det Nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3. Føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har slik tilstrekkelig kunnskap, jf. naturmangfoldloven § 9. Miljødirektoratet viser til avtalen mellom Klima og miljødepartementet og Miljødepartementet i Sverige av august 2011 om forvaltning av genetisk verdifulle individer. Det kan ikke forutsettes at ethvert genetisk verdifullt individ i populasjonen kan identifiseres til enhver tid, for eksempel ved akutte skader på sau og tamrein på sommeren, eller i områder uten snødekke. Skadegjørende individ bør likevel, så langt det er mulig, identifiseres for i størst mulig grad å fastslå genetisk status."*

Videre uttaler Miljødirektoratet: *"Miljødirektoratet har ved vurderingen av behovet for uttak særlig vektlagt skadehistorikken og skadepotensialet, samt de føringer som er lagt ved etablering av et forvaltningsområde for ynglende ulv som skal sikre en differensiert forvaltning av ulv. Videre gjøres det vurderinger knyttet til bestandstall og felling av ulv siste år. Erfaringer fra tidligere år tilsier en rask forflytning av unge utvandrende ulver i perioden fra siste del av april og inn i sommerhalvåret. Ulv kan dukke opp hvor som helst i landet, og dermed skape en uforutsigbarhet både i forhold til næring og forvaltning. Det anses å foreligge et betydelig skadepotensiale, både ovenfor tamrein og ovenfor sau som snart slippes på innmarksbeite. Erfaring fra de siste årene viser at utvandrende ulver som dukker opp i prioriterte beiteområder kan forårsake store skader. Prinsippet om geografisk differensiering innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal være lav terskel for uttak av rovvilt. For å begrense skadeomfanget på husdyr og tamrein forvoldt av ulv vil uttak kunne være nødvendig. Direktoratet viser til at det skal gjøres konkrete vurderinger av vilkårene for skadefelling, og om disse vilkårene er oppfylt i den enkelte situasjon. Vilårene om at skadefelling ikke skal true bestandens overlevelse og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger skal være oppfylt uavhengig av vurdering av skadepotensiale. Det vises i denne sammenheng til brev fra Klima- og miljøministeren av 9. juli 2014 og 12. mars 2015 til berørte forvaltningsetater."*

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken behandles etter naturmangfoldsoven (nml) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften § 13 jf. §§ 1 og 3. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønsmessige

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 har man erfaring fra de siste årene med at utvandrende ulver dukker opp i prioriterte beiteområder og kan der forårsake store skader. I følge Rovbase er til sammen 372 sau dokumentert og antatt tatt av ulv i 2016, mens tallet for tamrein er 4. Direktoratet anser at det foreligger et betydelig skadepotensial, både overfor sau som snart slippes på utmarksbeite og overfor tamrein. Departementet slutter seg til direktoratets vurderinger om at det er stor sannsynlighet for at det også vil oppstå skader i 2017/2018, 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 sørsandinaviske 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 sørskandinaviske 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.).

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det statusrapporter og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av ulv gjennom lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avlving kan også utgjøre en betydelig del av dødeligheten for ulv i Skandinavia.

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 betingede skadefellingstillatelser for ulv, og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt. I vurderingen av nødvendigheten av skadefellingstillatelser 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, samtlige 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.

Når det kommer til prinsippet om å begrense felling av vilt i yngletiden, så mener departementet at dette er hensyntatt i vedtaket. Miljødirektoratets vedtak gjelder felling

utenfor ulvesonen, og vil i praksis ikke gjelde ynglende par en enslige individ som gjør skade. Dersom det skulle oppstå yngling utenfor ulvesonen, så vil dette være et moment som vil bli hensyntatt når fylkesmannen behandler søknader om felling av enkeltulv.

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 kvoten på 5 ulver for betinget skadefelling ikke vil true bestandens overlevelse. Fylkesmannen i den aktuelle rovviltregionen må i det enkelte tilfelle gjennomføre en konkret vurdering hvor det kan bli aktuelt med skadefelling.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratet sitt vedtak om betingete fellingstillatelser på ulv 2017. Departementet har i sin avgjørelse lagt vekt på skadehistorikken og skadepotensialet, og at den vedtatte kvoten for betinget skadefelling ikke truer bestandens overlevelse og heller ikke er til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet for kommende år. Klagen er ikke tatt til følge. Departementet viser også til at fylkesmennene for vedtak om skadefelling av enkeltdyr skal gjennomføre en konkret vurdering av skadepotensialet samt om det finnes en annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Liv Sigrid Nilsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Miljødirektoratet

