

NOAH for dyrs rettigheter
Dronningensgate 13
0152 OSLO

Deres ref

Vår ref
22/1594-

Dato
19.07.2022

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv våren 2022 - hele landet

Klima- og miljødepartementet viser til klage 28. april 2022 over Miljødirektoratets vedtak 21. april 2022 om kvote for betinget skadefelling av ulv våren 2022 for hele landet.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratet sitt vedtak om kvote for betingede skadefellingstillatelser for ulv i perioden 16. februar 2022 til 31. mai 2022 på inntil 7 dyr for hele landet, unntatt ulvesonen. Den vedtatte kvoten vil ikke true bestandens overlevelse og er ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Departementet viser til at det årlig oppstår skadesituasjoner på sau og tamrein forårsaket av ulv, og mener det ut fra føringene i rovviltpolitikken ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta kvote for betinget skadefelling. Departementet viser til at konkrete vurderinger av vilkårene for skadefelling skal gjøres av Statsforvalteren i hver enkelt situasjon som måtte oppstå og før vedtak om å gi skadefellingstillatelse fattes. Det må også vurderes hvorvidt det er fare for at genetisk viktig streifulv rammes. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Klagers anførsler

Klager mener vilkåret om at skadefelling ikke truer bestandens overlevelse ikke er oppfylt, at vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt og at Miljødirektoratet ikke har gitt noen objektiv eller verifiserbar begrunnelse for hvorfor felling er den eneste tilfredsstillende løsningen i saken. De mener det finnes andre tilfredsstillende løsninger som ikke er vurdert.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet har i sitt vedtak redegjort for regelverket, bestandssituasjonen for ulv, genetisk viktige individer og for skadepotensialet. Om bakgrunn for saken sier direktoratet blant annet:

«De regionale rovviltneemndene er gitt myndighet til å fatte vedtak om kvoter for betinget skadefelling når bestandene ligger over de regionale bestandsmålene for hver enkelt art i regionene. Kvoten fastsettes som antall enkeltindivider som kan felles innenfor regionene i perioden fra 1. juni til og med 15. februar. Miljødirektoratet har myndighet til å fatte vedtak om alle former for felling av ulv etter eget tiltak eller søknad jf. rovviltforskriften § 13. Myndigheten gjelder hele året. I perioden fra 16. februar til og med 31. mai er det i utgangspunktet kun Miljødirektoratet som har myndighet til å vedta felling av ulv. Det er alltid et vilkår at felling ikke er skadelig for bestandens overlevelse. Dessuten er det et vilkår at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut ifra prinsippet om en geografiskdifferensiert forvaltning, jf. rovviltforskriften § 1 og § 6. Miljødirektoratet har med bakgrunn i dagens situasjon vurdert at det er hensiktsmessig at myndigheten til å iverksette skadefelling av ulv for områdene utenfor ulvesonen delegeres til Statsforvalterne for perioden fra og med 21. april og frem til og med 31. mai 2022. Myndigheten til å vurdere felling av ulv delegeres i form av vedtak om en betinget kvote som gir Statsforvalterne anledning til å iverksette felling, etter en konkret vurdering av situasjon jf. rovviltforskriften § 9.»

Miljødirektoratet fattet følgende vedtak:

«Miljødirektoratet gir Statsforvalterne myndighet til å iverksette skadefellingstillatelser på inntil 7 ulver for perioden 21. april 2022 til og med 31. mai 2022. Tillatelsene gjelder i hele landet unntatt ulvesonen. Vedtak om iverksetting av skadefelling og informasjon om felling av ulv, skal uten unødig opphold registreres på henholdsvis Miljøvedtaksregisteret og i Rovbase. Det skal stilles krav om rapportering for alle fellingsforsøk. Betingede skadefellingstillatelser kan iverksettes i flere områder samtidig. Vedtak er fattet med hjemmel i Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd b) og § 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 13, jf. §§ 1 og 3.»

Miljødirektoratet uttaler at et uttak på 7 individer utenfor ulvesonen «ikke vil sette ulvebestandens overlevelse i fare».

I sin vurdering av klagen sier Miljødirektoratet blant annet:

«Lovlig grunnlag

Vi har i vårt vedtak vist til hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven og rovviltforskriften, samt politiske føringer i St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur og Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur og Stortingets behandling av disse. Vi presiserer at det er av betydning at dokumentene som er førende for forvaltningen leses i sin helhet, ettersom det for rovviltforvaltningen er lagt føringer med kryssende hensyn som må avveies. Genetisk verdifulle individer

Miljødirektoratet er på linje med NOAH i forståelsen av viktigheten av å ivareta genetisk verdifulle individer, for å kunne ivareta ulvebestanden på lang sikt. Og vi har i vårt vedtak også henvist til brevet fra KLD 24. april 2018, som NOAH har sitert i sin klage.

Det lar seg likevel ikke gjøre å holde rede på et hvert individ av ulv i den skandinaviske ulvebestanden til enhver tid, men avtalene som er inngått med svenske myndigheter om å gjensidig informere hverandre dersom DNA fra genetisk verdifulle ulver registreres, er inngått for å øke mulighetene for å skjerme genetisk verdifulle individer fra felling. Det foreligger dog ikke noe absolutt krav om at dyr skal identifiseres med DNA før det kan åpnes for skadefelling. Men det er en føring om at det, så langt det er mulig, gjennomføres forsøk på innsamling av prøve for identifisering av genetisk status før det fattes vedtak om felling.

Det er dermed viktig at statsforvalterne gjør en vurdering av om det kan være en mulighet for å få samlet DNA og avklart genetisk status, før vedtak om felling fattes. Samtidig vil det være nødvendig å avveie ønsket om genetisk avklaring for det aktuelle individet, opp mot den tapsrisikoen som påløper ved å utsette iverksettelse av et skadefellingsforsøk. Skader påført av ulv kan eskalere raskt, hvis felling ikke iverksettes og lykkes.

Andre forebyggende tiltak

Vi er uenige med NOAH i at det ikke bør gis kvote, fordi det kan finnes andre forebyggende tiltak som er bedre egnet til å begrense skaden/risiko for skade. Vi finner her grunn til å presisere at den kvoten vi har vedtatt er en betinget kvote. Og statsforvalteren er gitt myndighet til å kunne iverksette skadefelling av ulv, etter å ha gjort konkrete vurderinger av søknader om skadefelling, eller av eget tiltak. Vurderingene til statsforvalteren skal foretas i tråd med rovviltforskriften § 9.

Det å konkret vurdere eventuelle andre forebyggende tiltak, som i noen tilfeller kan være like eller mer egnet enn felling, har vi følgelig lagt til statsforvalteren å vurdere, fra sak til sak.

Direktoratet holder fast ved at det for å begrense skadeomfang på husdyr og/eller tamrein forvoldt av ulv, i en del tilfeller vil være slik at uttak av ulv kan tillates fordi det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger.»

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken behandles 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. 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 ikke må true bestandens overlevelse og muligheten for å nå bestandsmålet for regionen neste sesong

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 Høyesterett 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.

Bestandsmålet for ulv er på 4-6 årlige ynglinger i året, hvorav 3 ynglinger skal være helnorske. Antall ynglinger i 2022 er på 8.

Departementet legger til grunn at uttak av inntil 7 ulv i perioden fram til 31. mai 2022 ikke vil true bestandens overlevelse. Miljødirektoratet har ikke kommentert om kvoten vil få noen betydning for oppnåelsen av det nasjonale bestandsmålet for ulv. Departementet legger til grunn at kvoten mest sannsynlig ikke vil ha noen betydning for om vi når det nasjonale bestandsmålet for ulv etter neste års yngling. I henhold til Rovbase er det felt to ulver på denne skadefellingskvoten i år.

Vurdering av vilkåret om at uttaket må avverge skade

Nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Det følger av Høyesterettsavgjørelsen fra 2021 om lisensfelling av ulv (HR-2021-662-A) at «avverge» innebærer at fellingen kan skje som et forebyggende tiltak, jf. avsnitt 82. I lys av Bernkonvensjonen må det stilles visse minstekrav til skadens alvorlighet og omfang, jf. HR-2021-662-A samme avsnitt.

Det er registrert beitedyr tatt av ulv i de senere årene i regionene 4 og 5. Departementet legger til grunn at det også i 2022-2023 kan komme ulv inn i regionen, og at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt. Departementet understreker at departementet i tidligere avgjørelser om kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen har funnet at det ikke foreligger et tilstrekkelig skadepotensial til at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er

oppfylt. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå konkrete skadesituasjoner i det aktuelle området som oppfyller vilkårene for felling.

Når det gjelder iverksetting av skadefelling ved akutte skadesituasjoner, skal hvert enkelt tilfelle vurderes av statsforvalteren etter rovviltforskriften § 9. I tråd med rovviltforskriften § 9 skal Statsforvalteren blant annet gjøre en nærmere vurdering av det enkelte områdes betydning som beitemark, skadenes omfang og utvikling, potensialet for fremtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Kvoten er med andre ord ikke en gitt størrelse for hvor mange ulv som vil bli felt, men et handlingsrom dersom det oppstår skadesituasjoner som blir underlagt nærmere konkrete vurderinger av Statsforvalteren i hvert enkelt tilfelle. Departementet mener at vilkåret om at uttak må avverge skade i nml. § 18 første ledd bokstav b ivaretas gjennom regelverket for fastsettelse av kvote og for behandling av enkeltsøknader om skadefelling.

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 geografisk differensiert 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.

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 Miljødirektoratet sitt vedtak om kvote for betingede skadefellingstillatelser for ulv i perioden 16. februar 2022 til 31. mai 2022 på inntil 7 dyr for hele landet, unntatt ulvesonen. Den vedtatte kvoten vil ikke true bestandens overlevelse og er ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Departementet viser til at det årlig oppstår skadesituasjoner på sau og tamrein forårsaket av ulv, og mener det ut fra føringene i rovviltpolitikken ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta kvote for betinget skadefelling. Departementet viser til at konkrete vurderinger av vilkårene for skadefelling skal gjøres av Statsforvalteren i hver enkelt situasjon som måtte oppstå og før vedtak om å gi skadefellingstillatelse fattes. Det må også vurderes hvorvidt det er fare for at genetisk viktig streifullv rammes. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Tommy Andersen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 1
Rovviltnemnda i region 2
Rovviltnemnda i region 3
Rovviltnemnda i region 4
Rovviltnemnda i region 5
Rovviltnemnda i region 6
Rovviltnemnda i region 7
Rovviltnemnda i region 8