



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

NOAH for dyrs rettigheter
Dronningensgate 13
0152 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/1512-8

21. mai 2019

Avgjørelse av klage over vedtak om utvidet kvote for lisensfelling av ulv i region 2 i 2018/2019

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra NOAH 16. april 2019 over rovviltnemnda i region 2 sitt vedtak 26. mars 2019 om utvidet kvote for lisensfelling av ulv i region 2 i 2018/2019.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 2 sitt vedtak om utvidet kvote for lisensfelling av ulv i region 2. Departementet legger vekt på at utvidelsen av lisensfellingsperioden til og med 31. mai er gjennomført blant annet for å legge til rette for lisensfelling av ulv i forkant av beitesesongen for sau og på den måten redusere risikoen for at det er ulv i området når dyr slippes på beite. Det er ikke fastsatt bestandsmål for ulv i region 2, og en økning av lisensfellingskvoten med to individer vil ikke true bestandens overlevelse og heller ikke være til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet etter årets yngling. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 2 vedtok 19. juni 2018 kvote for lisensfelling av ulv. Kvoten ble satt til to dyr. Kvoten ble fylt og lisensfelling ble stanset 9. mars 2019. Rovviltnemnda i region 2 vedtok 26. mars 2019 utvidet kvote for lisensfelling av ulv med to ulver. Vedtaket ble påklaget av NOAH 16. april 2019 der de også ba om at iverksetting av vedtaket av 26. mars 2019 utsettes inntil klagen er behandlet av departementet. Rovviltnemnda i region 2 vedtok 24. april 2019 å gi vedtaket utsatt iverksetting. Rovviltnemnda behandlet klagen 3. mai 2019 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet samme dag. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 15. mai 2019.

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

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltnings-
avdelingen

Saksbehandler
Torkel Ramberg
22 24 58 50

Klagers anførsler

NOAH viser til at bakgrunnen for rovviltnemnda sitt vedtak er at Klima- og miljødepartementet i brev 19. mars 2019 utvidet lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen fra 31. mars til 31. mai med virkning fra og med våren 2019. Rovviltnemnda har videre lagt til grunn at «tidligere års erfaringer fra regionen tilsier at det er sannsynlig at ulv vil forekomme i regionen i løpet av våren». NOAH mener at det faktumet at lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen ble utvidet, ikke utgjør nye opplysninger etter rovviltforskriftens § 10 fjerde ledd. Dette støttes også Klima- og miljødepartementets fortolkning av bestemmelsen i sitt brev fra 27. mars 2019 «Presiseringer til instruks 24. juni 2015 og rovviltforskriften § 10 fjerde ledd i saker knyttet til rovvilt». NOAH ber Klima- og miljødepartementet om at rovviltnemndas vedtak fra 26.03.2019 oppheves. De ber samtidig om at iverksetting av vedtaket utsettes umiddelbart inntil klagen er blitt behandlet av departementet, jf. forvaltningslovens § 42 og i samsvar med Klima- og miljødepartementets brev fra 27. mars 2019.

Rovviltnemndas vurdering

I sin vurdering av klagen sier rovviltnemnda blant annet:

"Rovviltnemnda er innforstått med at det skal foreligge vesentlige grunner for nytt vedtak og at terskelen for dette skal være høy, jamfør retningslinjer i Klima- og miljødepartementets brev av 24. juni 2015. Endringsvedtaket ble fattet med grunnlag i endret (forskjøvet) lisensfellingsperiode for ulv utenfor ulvesonen. Rovviltnemnda vektla at dette var et grep Klima- og miljødepartementet gjorde for å effektivisere lisensfelling som hovedvirkemiddelet i bestandsregulering og for å avverge framtidige skader. Nemnda tolker dette som nye forutsetninger og derav nye opplysninger. Erfaringene - senest i 2018 - viser at unge ulver vandrer inn fra øst i løpet av våren og forsommeren. Skadepotensialet i regionen er stort og fellingstillatelser – kvote for betinget skadefelling med delegert myndighet fra Miljødirektoratet før 1. juni og vedtatt kvote fra rovviltnemndene gjeldende fra 1. juni - har raskt blitt iverksatt. I en kontekst med intensjonen med lisensfelling og bakgrunnen for å åpne for lisensfelling på ulv i april og mai, anså Rovviltnemnda at det lå nye forutsetninger til grunn for å vurdere utvidet kvote etter at kvoten på et tidligere tidspunkt var fylt. Med nye forutsetninger vedtok Rovviltnemnda økt kvote med grunnlag i ny tilgjengelig kunnskap om bestandsforhold og konklusjonen om at det nasjonale målet om antall ynglinger i Norge var nådd også inneværende år. I tillegg var det fortsatt en viss usikkerhet om det etter fylt kvote fortsatt var ulv i regionen. Opprinnelig kvote for lisensfelling på ulv ble fylt ved felling av en voksen hann i Flesberg kommune 9. mars 2019. Det viste seg ikke å være hannulven som gjennom sommeren og høsten oppholdt seg i Hallingdalsregionen (V794 Magnor 1-reviret), men et nytt individ for regionen (V809 Björnås 4-reviret) som tidligere bare var registrert én gang i Norge (Stor-Elvdal kommune, november 2018). Vi er ikke kjent med at «Hallingdalsulven» senere er påvist, men til orientering ble en ulv i etterkant av nemndas endringsvedtak påvist av Statens naturoppsyn i regionen (Kongsberg kommune 29. mars 2019). Klagen anfører ingen nye opplysninger som ikke forelå ved vedtakstidspunktet. Klager viser til Klima- og miljødepartementets brev av 28. mars 2019 med presiseringer til instruks 24. juni 2015 og rovviltforskriften § 10 fjerde ledd. Rovviltnemndas vedtak ble gjort i forkant av departementets brev, men nemnda kan ikke se

at presiseringene av gjeldende instruks tilsier annen vurdering enn at det forelå nye opplysninger som grunnlag for å kunne endre tidligere vedtak om kvote."

I saksfremlegget til rovviltnemndas vedtak er det blant annet sagt:

"Sekretariatet kan ikke se at klagen anfører opplysninger som ikke forelå ved vedtakstidspunktet. Klima- og miljødepartementets brev av 28. mars 2019 med presiseringer av instruksen fra 24. juni 2015 forelå imidlertid ikke ved vedtakstidspunktet. Presiseringene innebærer en tydeliggjøring av hvordan «nye opplysninger» i henhold til rovviltforskriften § 10 fjerde ledd, skal forstås. I det ligger ingen direkte endring i gjeldende instruks som i utgangspunktet også er tydelig på at endringer bør «... bare skje hvis det foreligger vesentlige grunner for å fatte nye vedtak.». I det mener sekretariatet at terskelen for å endre kvote underveis i fellingsperioden er høy og at det f. eks. ikke er tilstrekkelig grunnlag alene at opprinnelige kvote er fylt. Vurderingen er da om det forelå andre vesentlige grunner som tilsa nye opplysninger for nytt, endret vedtak. I hovedsak ble to forhold vurdert:

Endret lisensfellingsperiode for ulv utenfor ulvesonen

Klima- og miljødepartementet (KLD) vedtok 19. mars 2019 endring i lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonene til å gjelde ut mai måned (tidligere ut mars). Endringen trådte i kraft med øyeblikkelig virkning, dvs. i gjeldende fellingsperiode. Et viktig moment for å utvide fellingsperioden utenfor ulvesonen er at felling i hovedsak rettes mot streifdyr. Samtidig bemerker departementet at det er påkrevd å ta hensyn der lisensfelling kan berøre årsvulper eller kjente, nye pardannelser. Dette er hensyntatt i Rovviltnemndas vedtak. De senere årene har Miljødirektoratet fastsatt betinget kvote for skadefelling av ulv og delegert myndighet til fylkesmennene til å iverksette fellingstillatelser utenfor ulvesonen før 1. juni. Da KLD åpnet for lisensfelling i april og mai med umiddelbar virkning utenfor ulvesonen med grunnlag i at lisensfelling i hovedsak er rettet mot streifdyr, mener sekretariatet det er grunnlag for å anse dette som nye forutsetninger og således bidrag til nye opplysninger i forståelse av rovviltforskriften § 10 fjerde ledd. Innvandring av ungdyr fra øst (vesentlig fra Sverige) begynner gjerne i april/mai. Situasjoner og observasjoner på denne tiden har de siste årene erfaringsmessig økt nordøst i rovviltregionen (Buskerud) og i tilgrensende områder. En kunnskap som i kombinasjon med fylt kvote og grunnlaget for utvidet fellingsperiode om våren gir grunnlag for å definere årets situasjon som særskilt og derav gi grunnlag for å oppfylle rovviltforskriften § 10 fjerde ledd og retningslinjenes krav om høy terskel for å fatte nytt vedtak.

Kunnskapsgrunnlaget om bestandssituasjonen

Som grunnlag for endret kvote lå også oppdatert kunnskap om bestandssituasjonen for ulv i Norge (Foreløpige konklusjoner vinteren 2018/2019 fra Høgskolen i Innlandet) som tilsa at bestandsmålet om antall ynglinger i Norge var nådd. Videre forelå det en viss tvil om det etter fylt kvote i mars fortsatt var ulv i regionen. Dette er i ettertid bekreftet ved at Statens naturoppsyn har påvist ulv i Kongsberg kommune 29. mars 2019. I sum vurderes disse forholdene å utgjøre vesentlige nye opplysninger som tilsier at det foreligger grunnlag for nemnda til å endre tidligere vedtak i tråd med rovviltforskriften § 10 fjerde ledd."

Miljødirektoratets faglige vurdering

Miljødirektoratet sier i sin faglige vurdering blant annet:

"Miljødirektoratet viser til at rovviltnemndas vedtak om kvote for lisensfelling av ulv er begrunnet med at tiltaket skal avverge alvorlig skade på husdyr. Miljødirektoratet vurderer at en økning av kvoten på ytterligere 2 dyr i region 2, slik at den totale kvoten for lisensfelling av ulv i region 2 økes til 4 dyr og 35 dyr i Norge, ikke er til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet kommende år. Miljødirektoratet viser til vår faglige tilrådning 6 september 2018 "Om genetikk og ulovlig uttak av ulv", hvor vi beskriver den sør-skandinaviske bestandens innavlsgrad og hvordan innavl vil kunne påvirke ulvebestanden i et langsiktig perspektiv. Miljødirektoratet viser til rapport Beräkningar av beskattning av den Skandinaviske vargpopulationen 2019" (Liberg m. fl. 2018) publisert 11. juni 2018, hvor det skandinaviske ulveforskningsprosjektet Skandulv på oppdrag fra Miljødirektoratet og Naturvårdsverket i Sverige har gjennomført beregninger av hvordan ulike uttaksnivåer påvirker ulvebestandstallene på norsk, svensk og samlet skandinavisk nivå etter endt lisensfelling/licensjakt. Rapporten bruker to ulike modeller for å beregne hvilket uttak som er mulig for å oppnå null-tilvekst, 5% tilvekst og 10% tilvekst. Med nulltilvekst menes at bestanden er like stor etter endt lisensfelling i 2019 som den var etter endt lisensfelling 2018. I rapporten angis denne bestandsstørrelsen å være 348 individ for den samlede Skandinaviske ulvebestanden. Begge modeller resulterer i at det for å ha en nulltilvekst i den skandinaviske bestanden er rom for ett uttak av 37 respektive 39 individ i Skandinavia. Vi viser til at dette er ikke å forstå som total avgang, men dødelighet som resultat av felling. I henhold til rapporten og de beregninger som er gjennomført kan omtrent 35 individ i Norge tas ut ved felling for å opprettholde den norske bestanden på samme nivå som i 2018 etter endt lisensfelling og før nye valpekull ble født. Rapporten viser også at det er langt mindre rom for uttak i den svenske delen av bestanden for å opprettholde nulltilvekst. Miljødirektoratet viser til at det er iverksatt endringer i rutiner for innlevering og DNA-analyse av prøver før 1. oktober, for å minimere risiko for utilsiktet felling av genetisk viktige individer i lisensfelling (vårt brev av 25. mai 2018). Med bakgrunn i overnevnte vurderer Miljødirektoratet at et uttak av ytterligere 2 ulver i region 2, slik at total kvote for lisensfelling blir 35 ulver i Norge, ikke vil true bestanden overlevelse på lang sikt. Vi viser for øvrig til våre avsluttende kommentarer i tilrådning 6. september 2018 hvor vi viser til at det er sannsynlig at uttak i den norske delen av bestanden kan ha en ikke uvesentlig betydning for bestandsmåloppnåelsen i den svenske delen av bestanden, og dermed påvirke handlingsrommet til svenske forvaltningsmyndigheter. Miljødirektoratet har ikke gjort en nærmere vurdering av i hvilken utstrekning disse hensyn skal vektlegges."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Vurdering av hjemmel for vedtaket

Vedtaket om å åpne for lisensfelling av ulv og størrelsen på lisensfellingskvoten skjer etter de bestemmelser i naturmangfoldloven og rovviltforskriften som regulerer dette. Ved vurderingen skal det blant annet tas hensyn til bestanden størrelse og skade på husdyr, og det er et vilkår etter naturmangfoldloven § 18 at vedtak bare kan treffes dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jfr. naturmangfoldlovens § 18 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10.

Lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen ble ved Klima- og miljødepartementets vedtak 19. mars 2019 endret fra perioden 1. oktober - 31. mars til perioden 1. desember – 31. mai. Endringen om våren fram til 31. mai ble blant annet begrunnet med at lisensfelling utenfor ulvesonen i hovedsak vil være rettet mot streifdyr.

Rovviltforskriften § 10 fjerde ledd sier at "*Rovviltnemndene kan til enhver tid endre eget vedtak om kvote for lisensfelling dersom nye opplysninger tilsier det*". I en egen instruks fra departementet 24. juni 2015 er det blant annet sagt at "*Slike endringer bør derfor bare skje hvis det foreligger vesentlige grunner for å fatte nye vedtak*." Departementet ga i brev 28. mars 2019 presiseringer til nevnte instruks. Der er det blant annet sagt at det "*ikke i seg selv foreligger "nye opplysninger" som "tilsier" at kvote for jakt eller felling av rovvilt kan endres dersom kvoten ble fylt tidligere enn forutsatt*."

Selv om departementets presisering av instruks om "*nye opplysninger*" kom etter nemndas vedtak om utvidelse av kvoten, har det ikke være meningen at nemndene skal kunne fatte nye vedtak kun fordi kvoten blir fylt før utløpet av lisensfellingsperioden. Dette skjer jevnlig, særlig under kvotejakt på gaupe der kvotene ofte blir fylt få dager etter jaktstart. Departementet mener også utvidelsen av lisensfellingsperioden som vedtatt heller ikke alene kan anses som en ny opplysning som ga nemnda myndighet til å fatte nytt vedtak i medhold av forskriftens § 10 fjerde ledd.

Departementet er på denne bakgrunn i tvil om det forelå "*nye opplysninger*" som ga grunnlag for rovviltnemndas vedtak 26. mars 2019 om utvidet kvote for lisensfelling av ulv i region 2. Det er imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til dette da departementet er enig i at kvoten for lisensfelling av ulv i region for lisensfellingsåret 2018/2019 bør økes. Vi viser til at det etter at den opprinnelige kvoten på to ulver var felt ble påvist ulv i regionen, selv om dette var noen dager etter rovviltnemndas vedtak om utvidelse. Vi legger også vekt på at det i tidligere år har vært gitt kvote for betinget skadefelling i perioden fram til 31. mai. For 2018 vedtok Miljødirektoratet 30. april en kvote på fire ulv frem til og med 31. mai 2018, blant annet gjeldende for region 2. Vi viser også til at endringen i lisensfellingsperioden frem til og med 31. mai er gjennomført blant annet for å legge til rette for lisensfelling av ulv i forkant av beitesesongen for sau, og på den måten redusere risikoen for at det er sau i området når dyr slippes på beite.

Vurdering av forholdet til naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven § 18 første b) gir hjemmel til uttak av vilt

"for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom".

Vedtaket etter første ledd bokstav b) kan bare treffes hvis uttaket

"ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte."

Det er i tillegg to kumulative vilkår som alltid må være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres: at fellingen ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd.

Annet relevant regelverk er rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Prinsippene i nml. §§ 8-10 og § 12 skal legges til grunn som retningslinjer, jf. nml. § 7. Når det kommer til kravet til kunnskapsgrunnlaget i medhold av nml. § 8 og kravet til sakens utredning etter fvl. § 17, mener departementet at saken er tilstrekkelig utredet. Forvaltningsmålet for arter etter nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippene i nml. § 11 anses ikke som relevante i denne saken, da det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Vurdering av skadepotensial og om det finnes andre tilfredsstillende løsninger

Det er ikke fastsatt bestandsmål for ulv i region 2. Det er de senere årene vedtatt kvote for lisensfelling av ulv i regionen og gitt kvote for betingede skadefellingstillatelser av ulv. Dette er basert på at det er dokumentert skade på bufe forårsaket av ulv, og at ulv utgjør et skadepotensiale i regionen som det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger på. Departementet legger til grunn at dette også gjelder for inneværende sesong.

Vurdering av ulvebestandens overlevelse

Etter nml. § 18 andre ledd fremgår det at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a) til f) bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. 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 sør-skandinaviske ulvebestanden.

Med en ekstra kvote på to ulver, er kvoten for lisensfelling av ulv i lisensfellingsperioden 2018/2019 nasjonalt på 35 ulver, hvorav 32 ulver utenfor ulvesonen. I denne saken skal departementet vurdere om ekstrakvoten for lisensfelling av 2 ulver utenfor ulvesonen i region 2 truer bestandens overlevelse. Departementet tar også stilling til om ekstrakvoten er til hinder for å nå bestandsmålet.

Bestandssituasjonen og bestandsmålet

Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av ulv gjennom lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avliving kan også utgjøre en del av dødeligheten for ulv i Skandinavia.

Departementet har i sin behandling av saken lagt til grunn informasjon fra siste endelige rapport om bestandssituasjonen i Skandinavia for vinteren 2017/2018 som forelå 1. juni 2018. Rovdata har publisert tre foreløpige statusrapporter om bestandssituasjonen vinteren 2018/2019, 15. desember 2018, 1. februar 2019 og 15. mai 2019. Departementet har også lagt til grunn informasjon fra disse foreløpige rapportene i sin behandling av saken. Videre har Miljødirektoratets i sin faglige vurdering 15. mai 2019 vurderte at et totalt uttak av 35 ulver i Norge ikke vil true bestandens overlevelse.

Departementet legger til grunn at den samlede lisensfellingkvoten utenfor ulvesonen i hovedsak retter seg mot enslige streifdyr av ulv, og at uttaket i svært liten grad påvirker

bestandsoppnåelse. Departementet slutter seg til at en økning av lisensfellingskvoten på to dyr i region 2 ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det etter naturmangfoldloven § 18 er hjemmel til å vedta en ekstra kvote på to dyr for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen lisensfellingsåret 2018/2019, og rovviltnemnda i region 2 sitt vedtak 26. mars 2019 kan dermed opprettholdes.

Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver. Innvandret ulv fra den finsk-russiske populasjonen og deres førstegenerasjons avkom skal så langt det er mulig unntas fra skadefelling og lisensfelling. Departementet vil be Statens naturoppsyn være særskilt oppmerksomme på dette. Departementet vil vurdere å stanse lisensfelling, og vurdere tiltak, dersom det blir kjent at genetisk verdifulle ulver vandrer inn i lisensfellingsområdet.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 2 sitt vedtak om utvidet kvote for lisensfelling av ulv i region 2. Departementet legger vekt på at utvidelsen av lisensfellingsperioden til og med 31. mai er gjennomført blant annet for å legge til rette for lisensfelling av ulv i forkant av beitesesongen for sau og på den måten redusere risikoen for at det er ulv i området når dyr slippes på beite. Det er ikke fastsatt bestandsmål for ulv i region 2, og en økning av lisensfellingskvoten med to individer vil ikke true bestandens overlevelse og heller ikke være til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet etter årets yngling. 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 Oslo og Viken
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 2