



**DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT**

Se adresseliste

Deres ref.

Vår ref.
12/4128

Dato
16.10.2012

Avgjørelse av klager om lisensfelling av ulv i region 2 i 2012/2013.

Miljøverndepartementet viser til klage fra Norges Naturvernforbund 20. september 2012 og fra NOAH – for dyrs rettigheter 3. oktober 2012, over vedtak 18. september 2012 av Rovviltnemnda i region 2 (Buskerud, Telemark, Vestfold og Aust-Agder) om kvote for lisensfelling av ulv i region 2 i 2012/2013.

Saken er behandlet etter lov av 19. juni 2009 nr 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 18 og 77 og lovkapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, jfr forskrift 18. mars 2005 nr 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) §§ 3, 4, 7 og 10.

Miljøverndepartementet opprettholder vedtaket av Rovviltnemnda i region 2 om kvote for lisensfelling av ulv i 2012/2013.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 2 vedtok 18. september 2012 en lisensfellingskvote på 2 ulver. Fellingsområdet ble avgrenset til fylkene Aust-Agder og Telemark. Kvoten skal ses i sammenheng med vedtak om lisensfelling av ulv i rovviltregion 1 Vestlandet, slik at eventuell felling her (Vest-Agder) vil bli belastet kvoten i region 2. Vedtaket ble påklaget av Norges Naturvernforbund 20. september 2012. Rovviltnemnda opprettholdt sitt vedtak 26. september 2012 og saken ble oversendt departementet samme dag. Foreningen NOAH fremmet 3. oktober 2012 en felles klage til alle rovviltnemndene. Klagen ble 8. oktober 2012 oversendt fra Miljøverndepartementet til rovviltnemnda i region 2. I tråd med rovviltforskriften § 18 har Miljøverndepartementet gitt Direktoratet for naturforvaltning anledning til å gi en faglig tilråding i saken. Direktoratet for

naturforvaltning har gitt sin faglige tilråding 10. oktober 2012. Rovviltnemnda ga sin uttalelse til klagen fra NOAH i mail 11. oktober 2012.

Klagernes anførsler

Naturvernforbundet anfører at vedtakene om lisensfelling i sum innebærer en uakseptabel belastning for den norske ulvestammen, og fremmet derfor en klage på vedtakene i forvaltningsregionene 1, 2, 3, 4/5 og 6 under ett. Klager viser til at det hittil i 2012 er felt syv individer av ulv, og i løpet av 2011 ble det felt ni individer. Klager mener denne avskytningen er en meget betydelig del av den svært fåtallige bestanden av ulv i Norge. Videre anføres det at registreringene av ulv innenfor Norges grenser viser en nedadgående tendens. Naturvernforbundet viser til at ulven i Norge er klassifisert som kritisk truet, og at den utgjør en mindre del av den sørskandinaviske bestanden som også i sin helhet er svært liten og truet av innavl. Klager viser også til at dokumentert krypskyting utgjør en stor trussel mot bestanden, og at dette er en faktor som det ikke tas hensyn til gjennom de foreliggende vedtakene om lisensfelling. I denne situasjonen kan Naturvernforbundet derfor vanskelig se at det er rom for et tiltak som lisensfelling på ulv. Naturvernforbundet viser til at det i beitesesongen gis et stort antall skadefellingstillatelser ved akutte skadesituasjoner. Selv om lisensfelling i følge rovviltforskriften i prinsippet skal kunne brukes som skadeforebyggende bestandsregulering, må dagens bestandssituasjon for ulv innebære at det ikke er rom for nå å bruke tiltaket. Det vises til at i store deler av landet er de vedtatte kvotene hele den kjente forekomsten av ulv i vedkommende region, utenfor beitesesong og dermed uten tilknytning til akutt skademulighet. Naturvernforbundet stiller seg tvilende til at et slikt fellingsregime kan opprettholdes innenfor Bernkonvensjonens rammer. Naturvernforbundet anfører at siden rovviltforliket forutsetter etterfølgende ekstraordinære uttak av det som ikke felles i lisensperioden, må dette medføre en restriktiv bruk av lisensfelling som virkemiddel og svært forsiktig fastsettelse av kvoter for alle rovdyr. Naturvernforbundet ber om at det ikke åpnes for lisensfelling av ulv i 2012/2013.

NOAH klager på vedtakene i alle regionene som de viser til at gir en kvote på 12 ulver. De anslagene som finnes for ulv i Norge viser at arten ikke produserer et "høstingverdig overskudd". Bernkonvensjonen har uttrykt bekymring over Norges forvaltning av ulv og bjørn. De viser også til at nedgangen i antall rovdyrdrepte sau i Norge antas å ha sammenheng med økt satsing på forebyggende tiltak. Til tross for dette, og at det store antallet sau som omkommer av andre årsaker, fortsetter drepingen av truede rovdyr.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemnda i region 2 viser til at de har behandlet saken etter naturmangfoldloven § 18, jfr § 77, lovkapittel II om alminnelige bestemmelser og rovviltforskriften §§ 4, 7 og 11. Rovviltnemnda åpner for felling av 2 dyr, geografisk avgrenset til fylkene Aust-Agder og Telemark. Eventuell felling eller avgang i Vest-Agder i region 1 skal belastes kvoten. Vedtaket er fattet etter en samlet vurdering av forekomst av ulv i regionen, tap

av sau på utmarksbeite og potensialet for framtidige skader. Kvoten er begrunnet ut fra kjent forekomst av ulv i regionen og tilgrensende områder i region 1 (Vest-Agder). Rovviltnemnda kan ikke se at klagen fra Naturvernforbundet inneholder opplysninger som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Det er heller ikke i ettertid påløpt særlige opplysninger som tilsier endret beslutningsgrunnlag.

Direktoratet for naturforvaltning sin vurdering.

Direktoratet for naturforvaltning viser til at rovviltforskriften § 7 annet ledd regulerer hva rovviltnemndene skal legge vekt på når nemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv. Det følger av kommentarene til § 7 annet ledd at: *"Ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltnemnden gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelser og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes."*

Direktoratets faglige tilråding i denne saken knytter seg til å vurdere ulvebestandens status og forventede utvikling i region 1 og 2, og å vurdere sannsynligheten for at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 3 ynglinger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Vurderingene knyttet til den forventede utviklingen av ulvebestanden i regionene tar utgangspunkt i at vedtatt kvote effektueres. Direktoratet har valgt å se region 1 og 2 i sammenheng, siden rovviltnemndene har fattet vedtak som gjør at ulv felt i en av regionene, også belastes kvoten i naboregionen.

Om bestandssituasjonen for ulv viser direktoratet til at Rovdata har ansvaret for formidling, drift og utvikling av Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt. Rovdata er den sentrale leverandør av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd. Vinteren 2011-2012 ble totalt 33 ulveflokker og 27-28 revirmarkerende par registrert i Skandinavia. Yngling ble bekreftet i 28 av de 33 flokkene i 2011. Tre av flokkene hadde hele grensen mellom Akershus og Hedmark. Revirene Åsta-Løten og Kynna, også disse med hele reviret i Norge, hadde revirmarkerende par uten unger. Begge dyrene i Åsta-Løten-reviret ble skutt under lisensfellinga 2011/2012. Fire flokker, hvorav tre med valper, og 3-4 revirmarkerende par hadde tilhold på tvers av riksgrensen. I Sverige ble det registrert 26 flokker, hvorav 22 med valper, og 22 revirmarkerende par. Fem territorier med andre stasjonære ulver ble også registrert. Bestandsstørrelsen i Skandinavia ble beregnet til mellom 260 og 330 ulver, altså tilnærmet uendret i forhold til fjorårets bestandstall på 289 – 325 ulver. Av de 260 – 330 ulvene, er mellom 200 og 270 registrert i Sverige, ca. 30 registrert i Norge og ca. 30 registrert i grensestrøkene mellom Norge og Sverige. Ut fra en vurdering av forekomsten av ulv i Norge, forventer Rovdata at det er født fra to til fire kull med ulvevalper i helnorske ulverevir i 2012. Foreløpig er det ikke påvist

ulvevalper født i helnorske revir i år. En endelig avklaring av dette kommer først etter endt sporsnøperiode vinteren 2012-2013.

Direktoratet konkluderer med at den kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv i region 1 og 2 (til sammen 2 ulver), ikke er til hinder for å nå bestandsmålet for ulv i 2013. Direktoratet viser imidlertid til at de siste dokumenterte data om ynglinger av ulv er fra 2011, og at det er usikkerhet knyttet til om bestandsmålet nås også i 2012. Dette er knyttet til at det pr i dag er usikker om flere av foreldreparene i de etablerte revirene var intakte sist vinter, og også usikkerhet om enkelte av revirenes utbredelse.

Miljøverndepartementets vurdering.

Miljøverndepartementet viser til at det er innkommet klager på vedtakene om lisensfelling av ulv i samtlige rovviltregioner, både fra Norges Naturvernforbund og fra NOAH. Klagene kom til departementet 26. september 2012 og 3. oktober 2012. Både klagene fra Naturvernforbundet og NOAH argumenterer blant annet med at det samlede antallet ulv som nå er tillatt felt er for høyt, og at Miljøverndepartementet derfor må vurdere det samlede resultat av de enkelte vedtakene.

Rovviltforliket punkt 2.1.4 innebærer blant annet at klagesaker i størst mulig grad skal avgjøres før lisensfelling, kvotejakt og skadefelling utenfor beitesesongen iverksettes. Både for å tilfredsstille dette, og for å kunne foreta en vurdering av det samlede resultat av vedtakene i de enkelte rovviltregionene, vedtok Miljøverndepartementet 8. oktober 2012 å gi klagene oppsettende virkning i medhold av forvaltningsloven § 42, inntil klagesakene er avgjort.

Klagen fra NOAH 3. oktober 2012 er innkommet innen klagefristens utløp, men etter at rovviltnemnda hadde avgitt sin uttalelse til klagen fra Norges Naturvernforbund. Klagen fra NOAH er forelagt rovviltnemnda i region 2 pr mail. I mail til Miljøverndepartementet 11. oktober 2012 svarer nemnda følgende: "Rovviltnemnda kan ikke se at klagen fra NOAH frambringer nye eller andre momenter i saken som ikke tidligere har vært kjent og vurdert. Nemnda har derfor ingen særskilte kommentarer knyttet spesielt til denne siste klagen. Vedtaket av 18. september 2012 opprettholdes og klagen fra NOAH sendes MD for endelig avgjørelse."

Departementet har behandlet saken etter naturmangfoldloven § 18 og 77 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Videre har departementet, i henhold til naturmangfoldloven § 7, lagt prinsippene i loven §§ 8-10 og 12 til grunn som retningslinjer. Også forvaltningsmålet for arter i § 5 er trukket inn i skjønnsvurderingen. Det samme gjelder § 14 om andre viktige samfunnsinteresser

Det følger av naturmangfoldloven § 8 første ledd at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om bl.a. arters bestandssituasjon, samt effekten av påvirkninger. Rovviltforskriften § 7 annet ledd slår fast at rovviltnemndenes vedtak skal bygge på den regionale

forvaltningsplanen for rovvilt og på data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen.

Departementet har i sin behandling av saken lagt til grunn informasjon fra Det nasjonale overvåkingsprogrammet (Rovdata) og Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (SKANDULV). Videre viser departementet til informasjon fra SKANDULV som viser at den genetiske situasjonen for ulv i Sør-Skandinavia er vanskelig, og at det gjennomsnittlige innavlsnivået i ulvestammen er meget høyt. Departementet viser også til at rovviltnemnda i region 2 har lagt dette kunnskapsgrunnlag til grunn for sitt vedtak. Det samme har Direktoratet for naturforvaltning i sin faglige tilråding. Departementet anser at kravet til kunnskapsgrunnlag i naturmangfoldloven § 8 er oppfylt.

Naturmangfoldloven § 18 første ledd b slår fast at det kan tillates uttak av vilt for å avverge skade på bl.a. husdyr og tamrein. Det er et vilkår at slik felling ikke er skadelig for bestandens overlevelse, og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. § 18 annet ledd.

Hjemmelsgrunnlaget for felling er videre rovviltforskriften §§ 7 og 10. Etter § 10 kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for skademotivert lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av bl.a. ulv. Det følger av § 7 annet ledd at rovviltnemndas vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen.

I grunnlaget for rovviltnemndas vedtak (sekretariatets innstilling) er det redegjort for bestandssituasjonen for ulv og skade- og konfliktsituasjonen i regionen (totalt påvist 23 skadetilfeller av ulv i 2012 fordelt på Aust-Agder og Telemark). Nemndas vedtak innskrenker også fellingsområdet til fylkene Aust-Agder og Telemark, og legger til grunn at eventuell felling eller avgang i Vest-Agder (region 1) skal trekkes fra kvoten.

Naturmangfoldloven § 5 slår bl.a. fast at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. På rovviltfeltet må forvaltningsmålet forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Når det gjelder ulv, er bestandsmålet i § 5 konkretisert gjennom det fastsatte bestandsmålet på 3 årlige ynglinger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, jf. rovviltforskriften § 3.

Både rovviltnemnda i region 2 og Direktoratet for naturforvaltning vurderer at den kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet for ulv i 2013. Direktoratet viser imidlertid til at det er knyttet usikkerhet til sannsynligheten for at bestandsmålet nås ettersom det i dag er usikkert om enkelte av foreldreparene i de etablerte revirene var intakte sist vinter, og også usikkerhet om enkelte av revirenes utbredelse.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for, jf. § 10, i form av statusrapporter og annen informasjon fra Skandulv om regulær og irregulær avgang m.m. Overvåkingsresultatene for den skandinaviske ulvestammen blir årlig rapportert i felles skandinaviske rapporter. I tillegg gjøres det betydelig forskning på ulv i Skandinavia i regi av SKANDULV. Gjennom disse studiene er blant annet dødeligheten og betydningen av ulike faktorer nærmere beskrevet. De største truslene mot ulvebestanden i dag er ulovlig jakt og innavl, dessuten påvirkes ulvebestanden av skadefelling og lisensfelling. Departementet har vurdert den samlede belastningen som ulvestammen utsettes eller vil bli utsatt for, og er kommet til at dette vedtaket ikke er i strid med prinsippet i § 10 i naturmangfoldloven.

Føre-var-prinsippet i § 9 kommer i hovedsak til anvendelse der man ikke har tilstrekkelig kunnskap. § 9 slår fast at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet som tiltaket volder. Etter departementets vurdering skal føre-var-prinsippet i denne saken ikke tillegges stor vekt når det gjelder spørsmålet om kvotens størrelse. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til hvorvidt bestandsmålet for ulv vil nås i 2012, jfr direktoratets tilråding, foreligger det som nevnt totalt sett betydelig vitenskapelig kunnskap om bestandssituasjonen for ulv og effekten av påvirkninger, jf. § 8.

Departementet har også trukket naturmangfoldloven § 14 inn i vurderingen. Det følger av § 14 første ledd at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Rovviltnevnendes vedtak er fattet på bakgrunn av potensialet for rovviltskader, og det ivaretar slik sett andre samfunnsinteresser etter første ledd.

Etter departementets syn er vilkårene for felling av 2 ulv oppfylt. Departementet har lagt vekt på skade- og konfliktsituasjonen for bufe i rovviltregion 2. På bakgrunn av data om bestandssituasjonen, kan departementet heller ikke se at et slikt uttak vil skade den skandinaviske ulvestammens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd og Bern-konvensjonen artikkel 9. Departementet mener kvotens størrelse i seg selv på en god måte balanserer de ulike hensyn i saken, og slutter seg til direktoratets vurdering om at kvoten ikke er til hinder for å nå bestandsmålet for ulv i 2013. Departementet kan heller ikke se, ut fra foreliggende kunnskap om bestandsutvikling med mer, at det totale antallet ulv som det nå åpnes for gjennom vedtak om lisensfelling i de ulike regioner, tilsier at kvoten i region 2 bør reduseres.


Naturvernforbundet anfører at siden rovviltforliket forutsettes etterfølgende ekstraordinære uttak av det som ikke felles i lisensfellingsperioden, må dette medføre en svært forsiktig fastsettelse av kvoter. Miljøverndepartementet er av den oppfatning at den samlede kvoten som det nå åpnes for uttak av gjennom lisensfelling er høy, men forsvarlig for å oppnå bestandsmålet for ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv i 2013. Miljøverndepartementet vil imidlertid nøye vurdere om, og i tilfelle hvor, det


skal settes i verk ekstraordinære tiltak for å ta ut hele eller deler av kvoten, dersom ikke lisensfelling gir tilfredsstillende uttelling, jf. rovviltforlikets punkt 2.2.4.

Konklusjon

Departementet opprettholder rovviltnemnda i region 2 sitt vedtak 18. september 2012 om lisensfelling av 2 ulv med den avgrensning som er fastsatt av nemnda.

Med hilsen


Brita Slettemark (e.f.)
avdelingsdirektør


Torkel Ramberg
spesialrådgiver

Adresseliste:

Norges Naturvernforbund
NOAH-for dyrs rettigheter

Kopi:

Rovviltnemnda i region 2 v/Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Aust-Agder