



**DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT**

Naturvernforbundet

Deres ref.

Vår ref.
12/3667

Dato
16.10.2012

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i rovviltregion 6 i 2012/2013

Miljøverndepartementet viser til klage fra Naturvernforbundet av 20. september 2012 på vedtak av 28. august 2012 fattet av rovviltnemnda i region 6 om kvote for lisensfelling av ulv i Midt-Norge i 2012/2013.

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

Miljøverndepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 6 sitt vedtak av 28. august 2012 om lisensfelling av ulv.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 6 (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag) vedtok 28. august 2012 at det gjennom lisensfelling kan felles en ulv i deler av region 6. Fellingsområdet ble begrenset til kommunene Agdenes, Snillfjord, Hemne og Orkdal og Sør-Trøndelag fylke. Vedtaket ble sendt i brev av 29. august 2012. Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet i brev av 20. september 2012 og av NOAH – for dyrs rettigheter i brev av 3. oktober 2012. Rovviltnemnda behandlet klagen fra Naturvernforbundet 5. oktober og opprettholdt vedtaket. Direktoratet for naturforvaltning har gitt sin faglige tilråding 10. oktober 2012.

Etter at det opprinnelige vedtaket til rovviltnemnda i region 6 ble påklaget av

Naturvernforbundet har nemnda 27. september fattet vedtak om utvidelse av lisensfellingsområdet for ulv. Lisensfellingsområdet ble utvidet til også å gjelde for kommunene Norddal, Rauma, Nesset og Sunndal i Møre og Romsdal. Videre fattet nemnda 5. oktober vedtak om utvidelse av kvoten for lisensfelling av ulv til å omfatte to ulver. Vedtakene av 27. september og 5. oktober er etter det departementet kjenner til så langt ikke påklaget.

NOAH – for dyrs rettigheter har i brev av 3. oktober 2012 påklaget vedtakene om lisensfelling av ulv i samtlige rovviltregioner. For vedtaket i rovviltregion 6 var klagefristen gått ut, jf. forvaltningslovens § 29. Klagen inneholder imidlertid om lag de samme momentene som er fremmet i klagen fra Naturvernforbundet.

I klagen fra Naturvernforbundet argumenteres det 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 klagen oppsettende virkning inntil klagesakene var avgjort, jf. forvaltningsloven § 42. Rovviltnemnda i region 6 sitt vedtak om utvidelse av kvoten for lisensfelling av ulv av 5. oktober 2012 ble samtidig gitt utsatt iverksettelse inntil klagefristens utløp, eller, dersom vedtaket påklages, inntil en eventuell klagesak er avgjort. Rovviltnemndas vedtak av 5. oktober 2012 er som nevnt foreløpig ikke påklaget.

Direktoratets faglige tilråding til departementet tar utgangspunkt i rovviltnemndas samlede vedtak om lisensfelling av to ulver. Departementets vurderinger er begrenset til det vedtaket som er påklaget. Det gjelder lisensfelling av en ulv i rovviltregion 6.

Naturvernforbundets 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 avskytingen 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 lisensjakt på ulv.

Klager viser til at det i beitesesongen gis et stort antall skadefellingstillatelser ved akutte skadesituasjoner. Selv om lisensjakt 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, og at man er 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 lisensjakt 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.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemnda anfører følgende:

”Region 6 har ikke bestandsmål for ulv og det er ikke ønskelig med stasjonære ulver i regionen, selv om streifdyr forekommer. Det er innsamlet biologisk materiale fra ulven i Sør-Trøndelag, noe som viser at den stammer fra den sørsandinaviske bestanden og har ikke noen betydning for den genetiske variasjonen.

Det er ikke mål om ynglende ulv i noen del av region 6. Enkelt individer, spesielt unge dyr, vil likevel kunne bevege seg langt vekk fra forvaltningsområdet for ulv. Slike omstreifende individer har en viss verdi for å nå det nasjonale målet ettersom de etter å ha streifet rundt en periode kan gå tilbake til ulveområdet og etablere seg. Det er foretatt DNA-analyser av ulven, noe som viser at den stammer fra den sørsandinaviske bestanden og har begrenset genetisk verdi. Ulven har oppholdt seg i det aktuelle området over lengre tid, og det er ikke ønskelig med stasjonære ulver i regionen. Lisensfelling av ulv er derfor et viktig verktøy for rovviltnemnda for å unngå stasjonære ulver i region 6. Når det gjelder rovviltnemndas vurderinger opp mot naturmangfoldlovens §§ 4 og 5, samt §§ 8 – 12 vises det til nemndas vedtak datert 28. august 2012, utsendt i brev datert 29. august s.å.

Rovviltnemndas vedtak:

Rovviltnemnda kan ikke se at det i klagen har fremkommet ny kunnskap som tilsier at vedtaket bør omgjøres og opprettholder derfor sitt vedtak datert 28. august 2012 om lisensfelling av en ulv i deler av region 6 under lisensfellingsperioden 2012/13.

Rovviltnemnda i region seks ber med bakgrunn i dette Miljøverndepartementet om å sluttbehandle klagen fra Naturvernforbundet.

Klagen gis ikke oppsettende virkning. Rovviltnemnda henstiller Miljøverndepartementet til rask klagebehandling.”

Direktoratets faglige tilråding

Direktoratet uttaler følgende:

”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 6 og 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 regionen tar utgangspunkt i at vedtatt kvote effektueres. Direktoratets vurdering tar utgangspunkt i rovviltnemndas vedtak om felling av totalt 2 ulver.

Om bestandssituasjonen for ulv i Norge

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 reviret sitt i Norge. Dette var revirene Julussa og Slettås i Hedmark, og Aurskog på 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 ulvrevir 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.

Konklusjon

Direktoratet vurderer at den kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv i region 6, 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 per i dag er usikkert om flere av foreldrepårene i de etablerte revirene var intakte sist vinter, samt usikkerhet om enkelte av revirenes utbredelse.

Når det gjelder kvotens størrelse, viser direktoratet til at aktiviteten av ulv i region 6 i 2012 i hovedsak er knyttet til områder i Sør-Trøndelag (Agdenes og Orkdal kommuner). I Agdenes og Orkdal kommuner er det ikke registrert skader av ulv siden medio august. I Møre og Romsdal er det bare i Rauma kommune, helt på grensen til Lesja kommune i Oppland, man for 2012 har registrert skader på sau, og da i medio juni. Det er naturlig å se disse skadene i sammenheng med skadene i Lesja som har hatt skader forårsaket av ulv frem til ultimo september. Rovviltnemnda i Oppland har åpnet for lisensfelling av en ulv i hele Oppland fylke. ”

Miljøverndepartementets vurdering

Saken er behandlet 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 skjønsvurderingen. Det samme gjelder § 14 om samiske og andre interesser.

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). Bestandssituasjonen for ulv og forventede utvikling er også grundig redegjort for i Direktoratet for naturforvaltnings faglige tilråding. 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 6 har lagt dette kunnskapsgrunnlag til grunn for sitt vedtak.

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. I den sistnevnte vurderingen vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som for ulv er konkretisert gjennom forvaltningsområdet for ynglende ulv, veie tungt.

Hjemmelsgrunnlaget for felling er videre rovviltforskriften §§ 7 og 10. § 10 innebærer at en rovviltnemnd kan 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) og i rovviltnemndas vedtak er det redegjort for bestandssituasjonen for ulv. Når det gjelder skade- og konfliktsituasjonen i regionen savner departementet en tydeligere redegjørelse i sekretariatets innstilling og i nemndas vedtak. Både i sekretariatets innstilling og i nemndas vedtak vises det til "ulvesituasjonen i Sør-Trøndelag", uten at dette utdypes nærmere. Rovviltnemnda viser videre til at det har pågått forsøk på skadefelling av en ulv i enkelte kommuner i Sør-Trøndelag uten at ulv har blitt felt. I direktoratets faglige tilråding vises det til at skadene i region 6 i hovedsak begrenser seg til områder i Sør-Trøndelag. Departementet viser til at det er påvist 31 skader på sau og lam i Agdenes og Orkdal mellom 26. juni og 15. august. I tillegg er det registrert skader på 6 lam i Rauma kommune i Møre og Romsdal, helt på grensen til Lesja kommune i Oppland. Nemndas vedtak av 28. august 2012 avgrenser lisensfellingsområdet til å gjelde de samme områdene i Sør-Trøndelag som det frem til 1. oktober pågikk forsøk på skadefelling i. I ettertid har rovviltnemnda utvidet lisensfellingsområdet til også å gjelde Rauma kommune med omkringliggende kommuner. Det ble gjort på bakgrunn av skader på lam i Rauma kommune og stort antall skader av ulv i nabokommunen Lesja i Oppland fylke. Departementet anser ikke at utvidelsen av lisensfellingsområdet endrer departementets vurderinger av hvorvidt rovviltnemndas vedtak av 28. august 2012 om lisensfelling av en ulv bør opprettholdes.

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.

Det er ikke mål om yngling av ulv i region 6. Det må likevel påregnes streifindivider av ulv innenfor hele regionen. Streifende ulv østfra kan være av stor betydning for det genetiske mangfoldet i den sørskanadinaviske ulvebestanden. Dette har også rovviltnemnda lagt til grunn for sitt vedtak. Nemnda viser til at det er innsamlet genetisk materiale fra ulven i Sør-Trøndelag som viser at den stammer fra den sørskanadinaviske bestanden. Ulven har dermed begrenset betydning for den genetiske variasjonen i den skandinaviske ulvebestanden.

Direktoratet for naturforvaltning anser at kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv i region 6, 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 i 2012 ettersom det i dag er usikkert om enkelte av foreldrepårene 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, og gjennom 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 skadefellinger 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 kvotens størrelse. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til hvorvidt bestandsmålet vil nås i 2012, jf. direktoratets tilrådning, foreligger det likevel 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. Annet ledd slår fast at ved vedtak i medhold av loven som berører samiske interesser direkte, skal det innenfor rammen som gjelder for den enkelte bestemmelse legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur. Vedtaket om kvote for lisensfelling av ulv berører noen deler av de samiske tamreinområdene, og departementet anser derfor at vedtaket berører samiske interesser direkte. Rovviltnemndas vedtak er fattet på bakgrunn av potensialet for

rovviltskader, og det ivaretar derfor etter vårt syn både andre samfunnsinteresser etter første ledd og naturgrunnlaget for samisk kultur etter annet ledd.

Etter departementets vurdering er vilkårene for felling av en ulv oppfylt. Departementet har lagt vekt på skade- og konfliktsituasjonen i Sør-Trøndelag og at det ikke er mål om å etablere yngling av ulv i regionen. 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 rovviltnemndas kvote på en ulv balanserer de ulike hensyn i saken, og 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 åpnes for felling av gjennom vedtak om lisensfelling i de ulike regioner, tilsier at kvoten i region 6 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 6 sitt vedtak av 28. august 2012 om lisensfelling av en ulv.

Med hilsen



Brita Slettemark (e.f.)
avdelingsdirektør



Mette Svenningsen
rådgiver

Kopi:

Direktoratet for naturforvaltning

Rovviltnemnda i region 6v/ Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

NOAH – for dyrs rettigheter