



**DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT**

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
12/4575

Dato
11.12.2012

Avgjørelse av klage på vedtak om lisensfelling av ulv i region 8 for 2012/2013

Miljøverndepartementet viser til klage fra NOAH- for dyrs rettigheter datert 8.oktober 2012, Norges Miljøvernforbund datert 15.oktober 2012, Foreningen Bygdefolk for Rovdyr datert 7.oktober 2012 og Aksjonen Rovviltets Røst datert 17.oktober 2012. Klagene gjelder rovviltnemndas vedtak av 1.oktober 2012 om lisensfelling på ulv i region 8.

Miljøverndepartementet omgjør med dette rovviltnemnda i region 8 sitt vedtak av 1.oktober 2012. Det gis ikke lisensfellingkvote på fire ulver for 2012/2013. Vilkårene for å gi lisensfellingkvote i region 8 er ikke oppfylt.

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, jfr. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) §§ 3, 4, 7 og 10.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 8 fattet vedtak om kvote for lisensfelling av ulv som ble publisert 1. oktober 2012. Kvoten var på to ulver i Finnmark fylke og to ulver i Troms fylke, totalt fire ulver. Vedtaket ble påklaget av NOAH- for dyrs rettigheter 8.oktober 2012, av Naturvernforbundet 10.oktober 2012, av Norges Miljøvernforbund 15.oktober 2012, av Foreningen Bygdefolk for Rovdyr 7.oktober 2012 og av Aksjonen Rovviltets Røst 16.oktober 2012. 8. oktober 2012 besluttet Miljøverndepartementet oppsettende virkning på vedtaket om lisensfellingkvote. Rovviltnemnda i region 8 behandlet klagene 22.oktober 2012, og stadfestet sitt vedtak av 1.oktober 2012. Klagene ble

dermed oversendt Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse. Samme dag ble klagen oversendt Direktoratet for naturforvaltning for direktoratets faglige tilrådning. Miljøverndepartementet mottok direktoratets faglige tilrådning 22.november 2012.

Klagers anførsler

NOAH- for dyrs rettigheter

NOAH viser til naturmangfoldloven § 16 tredje ledd som lyder:

Høsting kan bare tillates når best tilgjengelig dokumentasjon tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd.

NOAH viser til at arten ikke produserer et høstingsverdig overskudd, men at det til tross for dette er fastsatt en kvote for lisensfelling som utgjør en stor del av den kritisk trua bestanden i Norge. NOAH viser til at Norge i 1986 ratifiserte Bern-konvensjonen, og mener Norge i en årrekke har brutt avtalen og drevet en hensynsløs utrydningsspolitikk. Ulv står på lista over arter som trenger spesielt vern.

NOAH viser til at det har vært en betydelig nedgang i antall rovdyrdrepte sauer i Norge, og at nedgangen antas å ha sammenheng med økt satsing på forebyggende tiltak. Til tross for dette og til tross for at det store flertallet sauer omkommer av andre årsaker enn rovdyr, fortsetter forfølgelsen og drepningen av trua rovdyr.

I klagen fra NOAH hevdes det at omfattende jakt hindrer langsiktig levedyktighet for samtlige store rovdyr i Norge, og gir stor fare for genetisk utarming og utdøing. Det vises til at Norge har forpliktet seg gjennom FN og Bern-konvensjonen, i tillegg til eget lovverk, til å begrense tapet av arter kraftig. Likevel foregår en bevisst desimering av trua arter, som i verste fall kan slå beina under artenes evne til langsiktig overlevelse i norsk natur.

NOAH opplyser om at de sender en klage til "Europarådets kontrollorgan for naturvern", da de mener at Norge bryter med Bern-konvensjonens bestemmelser i sin forfølgelse av en kritisk trua art som ulven.

Naturvernforbundet

Naturvernforbundet viser til at vedtaket er begrunnet med at det skal gi mulighet for at reinere som oppdager ulv i reinbeiteområdene, kan felle denne uten først å kontakte Fylkesmannen/Direktoratet for naturforvaltning. Naturvernforbundet bemerker at formuleringen "i reinbeiteområdene" ikke angir noen avgrensning. Naturvernforbundet viser videre til at vedtaket også er begrunnet med at ordinære jegere skal gis anledning til å felle ulv om de skulle komme over dem, noe Naturvernforbundet mener står i skarp kontrast til vedtakets formulering om at genetisk status for skadegjørende individer av ulv så langt det er mulig, bør klarlegges før det tas beslutning om felling.

Naturvernforbundet understreker også at den genetiske statusen i den sør-skandinaviske bestanden er kritisk. Påfyll av friske finsk-russiske gener i den innavlede bestanden i sør er derfor svært viktig for langsiktig bevaring av ulv i Norge. Det er derfor særlig viktig å vektlegge genetisk status på dyr i region 8, siden det her som regel vil være dyr med viktige finsk-russiske gener, og som kan være på vandring sørover. Den muligheten mister man gjennom lisensjakta, siden dyr da vil skytes uten prøvetaking for hurtig-DNA i forkant.

Naturvernforbundet mener vedtaket også må sammenholdes med at det konstateres at det ikke har vært noen sikre observasjoner av ulv i Troms eller Finnmark i 2012, at siste skade var begrenset til 4 simler i juni 2011 og at man før dette må tilbake til 2010 og 2009 for å påvise skade. Disse skadene var alle i Finnmark, mens det sjeldnere har vært sikre observasjoner av ulv i Troms.

Naturvernforbundet mener dette i sum gir et vedtak som ikke kan gjøres innen naturmangfoldlovens eller Bern-konvensjonens regler. Reglene forutsetter at felling av ulv som er en kritisk truet art i norsk/svensk sammenheng, bare skal skje når ingen andre muligheter står åpne for ivaretagelse av andre vesentlige samfunnsinteresser. Naturvernforbundet mener nemndas vedtak er i strid med dette, og uten noen forutgående vurdering av disse forholdene, med hensyn til det enkelte individ av ulv. Naturvernforbundet viser til at det er av vesentlig betydning for den sør-skandinaviske bestanden av ulv at det kan skje utveksling av individer fra Finland og Russland. Og at dette betyr at forvaltningen av ulv i store områder i Norge og Sverige må baseres på at streifende individer skal tillates selv om de utgjør et skadepotensial. Forvaltningen kan ikke baseres på primært å skulle forhindre en hver forekomst av ulv utenfor ynglingsområdene.

Naturvernforbundet ber om at vedtaket om lisensfellingskvote for ulv oppheves og at fellingstillatelse begrenses til skadefellingstillatelse i konkrete skadesituasjoner som ikke kan stanses på annen måte enn ved felling av ulv.

Norges Miljøvernforbund

Miljøvernforbundet skriver at ulven som streifer gjennom Finnmark og Troms som regel kommer fra Finland eller Russland. Problemet med den sør-skandinaviske bestanden er at den har svært magert genetisk mangfold, det er registrert innavlsskader hos flere individer. Miljøvernforbundet ser derfor på ulven som kommer med nytt genetisk materiale fra Finland og Russland som svært verdifull. Forbundet anfører at det de siste årene jevnlig har streifet ulv gjennom Troms og Finnmark mens et ubetydelig antall rein er registrert drept i den forbindelse.

Norges Miljøvernforbund anfører at rovviltnemnda og miljøvernmyndighetene bør etablere en fast strategi for å forsøke å fange og flytte ulven før man går over til felling av dyrene. Miljøvernforbundet skriver at rovviltnemnda bør se på flytting av ulv mer som en seier for biomangfoldet enn som et problem for reindriftsnæringen. Videre viser

Miljøvernforbundet til at Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket har utarbeidet felles retningslinjer av 1.4.2012 for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen. Miljøvernforbundet mener det blir feil slik rovviltnemnda skriver i sitt vedtak, at uavklart genetisk status for et individ ikke vil være grunn til å stoppe lisensjakt eller skadefelling dersom potensialet for skade er stort. Miljøvernforbundet mener myndighetene har alle muligheter til å fange og flytte innvandrende ulv før de eventuelt får gjort stor skade. Miljøvernforbundet mener det blir fullstendig galt når rovviltnemnda ønsker å felle et rovdyr for dets potensial for å drepe rein.

Norges Miljøvernforbund mener vedtaket er brudd på Stortingsforliket, Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Miljøvernforbundet krever lisensjakta stanset. Miljøvernforbundet viser spesielt til rovviltforliket av 2011 der det i innledningen heter:

Norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bern-konvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølgingen av dette.

Miljøvernforbundet viser videre til Bern-konvensjonen, jf. Article 6, ref. Appendix II, og til at EU-kommisjonen ved flere anledninger har uttalt seg sterkt kritisk til den svenske lisensjakten på ulv. Miljøvernforbundet viser til at en i følge rovviltforliket skal søke et samarbeid med Sverige om forvaltning av ulv. Miljøvernforbundet mener det da synes lite gjennomtenkt å tillate lisensjakt etter ulv i Troms og Finnmark uten å ha fastsatt en alternativ strategi for innvandrende ulv i nord, det vitner om at Norge ikke ønsker å ta sin del av ansvaret.

Miljøvernforbundet viser også til naturmangfoldloven § 5 (*forvaltningsmål for arter*) og hevder at lisensjakt på ulv truer overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt. Forbundet underbygger denne påstanden med å vise til forskningsresultater om den skandinaviske ulvebestandens genetiske status. Forvaltningen av ulv i Troms og Finnmark synes for Miljøvernforbundet å være nærmest fraværende, og forbundet viser til at lisensfelling skal være en skademotivert felling av et bestemt antall individer av en viltart, med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b). Miljøvernforbundet skriver at svært mange, om ikke alle streiferne kommer østfra og ville kunne gi nytt, sårt tiltrengt blod til stammen lengre sør. Miljøvernforbundet mener forvaltning bør være å beskytte og om nødvendig flytte eventuelle ulv sørover – ikke drepe dem.

Miljøvernforbundet viser videre til naturmangfoldloven § 8 (*kunnskapsgrunnlaget*) og kan ikke se at rovviltnemndas vedtak om å tillate lisensjakt på fire ulv, bygger på tilgjengelig kunnskap om ulvens bestandssituasjon, genetiske effekter av manglende tilførsel av genetisk materiale og konsekvensen av dette. Miljøvernforbundet viser også

til naturmangfoldloven § 9 (*føre-var-prinsippet*) og skriver at det er innført med den hensikt å bevare naturmangfoldet – ikke for å tilintetgjøre det.

Endelig viser Miljøvernforbundet til en artikkel fra SKANDULV og at det er kjent at ulovlig jakt på ulv er alvorlig for bestanden i Sør-Skandinavia. Miljøvernforbundet viser til forskjeller mellom forvaltning av ulv og forvaltning av fjellrev når det gjelder anvendelsen av naturmangfoldloven § 14 (*vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser*) Miljøvernforbundet ber Miljøverndepartementet vurdere forskjeller og likheter mellom behandlingen av ulv og fjellrev – begge med status som kritisk truet.

Foreningen Bygdefolk For Rovdyr

Foreningen Bygdefolk for rovdyr viser til at rovviltnemnda blant annet bygger sitt vedtak på rein tatt av ulv i juni 2011, og at dette ikke kan være relevant for dagens vedtak om lisensfelling av ulv i Finnmark og Troms 2012/2013. Foreningen Bygdefolk For Rovdyr viser til at streifulv fra Finland og Russland av og til befinner seg i region 8, og de minner om at streifulv har lov til å bevege seg utenfor ulvesonen så lenge den ikke etablerer seg.

Foreningen Bygdefolk For Rovdyr skriver det ikke finnes bevis for revirhevdelse i disse områdene, dessuten skal en mistenkt revirhevdelse ha pågått i tre måneder før den er reell. Bygdefolk For Rovdyr undrer seg over grunnlaget for kvotevedtaket da det i 2012 ikke er bekreftede observasjoner i Troms/Finnmark.

Foreningen Bygdefolk For Rovdyr viser til at det i vedtaket er skrevet at Fylkesmannen i samråd med leder av nemnda har mulighet til å stoppe lisensfellingens dersom det for eksempel blir kjent at et genetisk spesielt verdifullt individ trekker gjennom regionen. De undres hvordan nemnda mener det skal kunne undersøkes om noen av streifulvene er genetisk spesielle individer, når de tillater at «Ordinære jegere får også mulighet til å felle ulv om de skulle komme over dette, gitt at jegeren har løst lisens».

Foreningen Bygdefolk for Rovdyr minner om at alle midler skal utprøves før en går til felling, i henhold til at Norge har undertegnet Bern-konvensjonen. Bygdefolk For Rovdyr viser også til at det etter rovviltforlikets punkt 2.2.21 går frem at ved beslutning om uttak av et dyr skal det vurderes om det er mulig med flytting dersom individet er særlig verdifullt. De viser også til avtale mellom Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket om felles retningslinjer angående føre-var-hensyn i ulveforvaltningen, fordi man bør fastslå genetisk status for ulver som vurderes skutt. Retningslinjene innebærer blant annet at fylkesmennene må tillegge slik genetisk status vekt ved vurdering av fellingstillatelser på ulv.

Foreningen Bygdefolk for rovdyr, minner om at ulv er et fredet rovdyr. Ulv ble totalfredet i 1971. Ulv er oppført på den nasjonale rødlisten som kritisk truet.

Foreningen Bygdefolk for rovdyr minner om at det så langt i år er skutt sju ulver på lisensjakt og skadefelling. Foreningen uttaler at bestandsnedgangen på ulv har vært nesten 20 % i de siste to årene, og at det er begrenset hvor mye mer nedskyting ulvebestanden tåler nå. I tillegg lider ulvebestanden under en dokumentert alvorlig grad av krypskyting. Videre er halvparten av alfadyrene/lederdyrene i ulvesonen forsvunnet. Dette medfører at det kan bli vanskeligere å oppnå bestandsmålet i år. Hvert enkelt individ i en så marginal bestand er derfor enda mer verdifullt, og derfor må terskelen for uttak utenfor ulvesonen også være mye høyere.

Foreningen Bygdefolk For Rovdyr etterlyser også dato for vedtaket fattet av rovviltnemnda, og påpeker manglende informasjon om klagefristen. Foreningen Bygdefolk For Rovdyr mener beslutningsgrunnlaget for vedtak om lisensfelling av fire ulver ikke er tilstrekkelig, og foreningen undrer seg over kunnskapsnivået om ulv til Rovviltnemnda i region 8.

Aksjonen Rovviltets Røst

Aksjonen Rovviltets Røst begrunner sin klage med at rovviltnemnda har fattet vedtaket som et tiltak for å forhindre skade på tamrein. Aksjonen Rovviltets Røst utdyper dette med å vise til at Fylkesmannen i Finnmark opplyser at det i dag er nasjonal politikk at det ikke skal finnes revirmarkerende ulver eller ulveflokker i fylket. Aksjonen Rovviltets Røst skriver at streifende ulver er nettopp streifende, og at de ikke hevder revir. Aksjonen Rovviltets Røst uttaler videre at reineiere bør kunne klare å forsvare sine reinsdyr mot enkeltvis streifende ulver, uten at disse skal falle i unåde som potensielle skadedyr.

Aksjonen Rovviltets Røst skriver at de innvandrende ulvenes foretrukne streiferuter, før de oppsøker sydligere strøk i Skandinavia, går om Skandinavias nordlig strøk. Aksjonen Rovviltets Røst mener det er uansvarlig å felle ukjente individer i region 8, såfremt disse dyrene ikke er identifisert via DNA-analyse. Videre mener Aksjonen Rovviltets Røst at jakt på ulv bryter med naturmangfoldlovens § 5 (*forvaltningsmål for arter*), da organisasjonen anser at lisensjakt på ulv truer bestandens overlevelse på lang sikt. Organisasjonen viser videre til naturmangfoldloven § 9 (*føre-var-prinsippet*), og at dette prinsippet er innført med den hensikt å bevare naturmangfoldet.

Aksjonen Rovviltets Røst skriver videre at det allerede er godt kjent at ulovlig jakt på ulv er et alvorlig problem for bestanden i hele Sør-Skandinavia.

Rovviltnemndas merknader

Rovviltnemnda tok ikke klagen til følge da den behandlet den 22. oktober 2012. Klagen ble dermed oversendt Miljøverndepartementet for endelig behandling.

Rovviltnemnda viser til NOAHs anførsel om naturmangfoldloven § 16, tredje ledd, hvor det står at høsting kan bare tillates når best tilgjengelig dokumentasjon tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd. Det er imidlertid med hjemmel i forskrift om

forvaltning av rovvilt §§ 7 og 10 jf. naturmangfoldloven § 18 at rovviltnemnda har fastsatt kvote for lisensfelling av ulv. Det er ikke mål om fast bestand av ulv i region 8.

Rovviltnemnda vil presisere at det både i Stortingsmelding nr. 15 (Rovvilt i norsk natur) og i forskrift om forvaltning av rovvilt forutsettes at uttak av rovvilt i all hovedsak skjer gjennom ordinær, frivillig kvotejakt eller lisensfelling.

Det går frem av kommentarutgave til naturmangfoldloven (Inge Lorange Backer 2010) at lovens § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1. Her går det også frem at bokstav b kan anvendes som et rent forebyggende tiltak, men at det normalt vil bli gjort når det allerede er skjedd en viss skade, og man regner med fortsatte skader.

Ved vurdering av naturmangfoldloven § 5 (forvaltningsmål for arter) har rovviltnemnda blant annet lagt den skandinaviske ulvebestanden til grunn for sin vurdering av om lisensfelling er til hinder for paragrafens mål. På skandinavisk nivå er bestandsstørrelsen uendret, fra 289 – 325 ulver vinteren 2010-2011 til 260 – 330 vinteren 2011-2012. Gjennom det siste tiåret har bestanden hatt en gjennomsnittlig årlig tilvekst på 14 prosent og det er ikke registrert noen vesentlige endringer i tilveksttakt. I løpet av perioden 2000–2011 har bestanden økt fra 16 til 60 flokker og par.

Aksjonen Rovviltet Røst viser til at det så langt i 2012 ikke er dokumentert et eneste ulvedrept reinsdyr i region 8. Foreningen Bygdefolk For Rovdyr viser til at nemnda bruker tap av rein til ulv fra 2011 til å underbygge sitt vedtak om lisensfelling av ulv. Rovviltnemndas kunnskap og erfaring omkring hvilke skader ulv i reinbeiteland potensielt vil kunne volde reindrifta, både med tanke på dyrevelferd og med tanke på kostnader for reieneier ved tap av rein og splitting/sammenblanding av reinflokker med påfølgende merarbeid, er vesentlig når de tilrår lisensfelling av ulv. Bak rovviltnemndas vedtak om lisensfelling av fire ulver i region 8 ligger en vurdering av at et slikt uttak ikke vil true den skandinaviske bestandens overlevelse, og en vurdering av at formålet, å hindre skade, ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Rovviltnemnda vil også vise til at de ikke ser noen økologiske forhold som taler for at ulv ikke kan etablere seg i Troms og Finnmark. Det er ikke mål om etablering av ulv i Troms og Finnmark. Ordinær lisensfelling er ønsket metode for uttak av ulv. Videre viser de til at dersom det viser seg at de har et genetisk verdifullt individ i regionen, eller andre forhold tilsier at lisensfelling må revurderes, har Fylkesmannen i samråd med leder av rovviltnemnda mulighet for å stanse lisensfelling, Miljøverndepartementet kan også stanse lisensfelling dersom det er forhold som tilsier dette. Rovviltnemnda viser til at de har forholdt seg til forvaltningsplan for rovvilt i region 8 som sier at det ikke er mål om etablering av ulveflokker eller revirmarkerende par. Som et ledd i den differensierte forvaltningen nasjonalt og regionalt betyr dette at det i deres region er lav terskel for å åpne for felling av ulv via lisensfelling, som er motivert ut fra et skadeforebyggende motiv.

Både Miljøvernforbundet, Aksjonen Rovviltets Røst, Foreningen Bygdefolk For Rovdyr og Naturvernforbundet viser til at det er særlig viktig å vektlegge genetisk status på dyr i region 8, siden det her som regel vil være dyr med viktige finsk-russiske gener, og som kan være på vandring sørover. Rovviltnemnda viser til at dette er et viktig poeng, og innvandring av ulv østfra til den sørskandinaviske bestanden er viktig å vektlegge dersom dette ansees som sannsynlig. Retningslinjer angående skadefelling av ulv i regionen tilsier ikke at det skal avventes med felling for å se om skadegjørende ulver vandrer ut av reindriftsområdet. Det er ikke gitt instruksjoner om forsøk på merking eller flytting internt i landet fra regionen, og nemndas opplysninger tilsier at flytting av ulv til Sverige ikke er logistisk klarlagt. I lys av at det kan ta lang tid før ulv vandrer ut av regionen og reinbeiteområdet, er skadepotensialet stort og det vil bli gitt skadefellingstillatelser. Med denne bakgrunn finner de det også riktig å åpne for lisensfelling – som skadeforebyggende virkemiddel, da flytting virker å være lite aktuelt på nåværende tidspunkt. I lisensjakten vil man forholde seg til felles retningslinjer om forvaltning av ulv etter avtale mellom Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket.

NOAH, Miljøvernforbundet og Naturvernforbundet viser til Bernkonvensjonen, og de hevder at Norge har brutt denne avtalen. Rovviltnemnda vil vise til at forvaltningen gjøres med hjemmel i de lover, forskrifter og føringer som skal være bygd opp med grunnmur blant annet i Bernkonvensjonen. Når det gjelder ulv vil roviltnemnda påstå at bestanden har hatt en positiv utvikling siden Norge i 1986 ratifiserte Bernkonvensjonen. Som en digresjon viser nemnda til *Miljøforhold og påvirkninger for rødlistearter*, Artsdatabanken 2010, hvor det om arealendringer i fjellet står følgende:

Endret arealbruk er vurdert som den viktigste påvirkningsfaktoren for de truede og nært truede artene i fjellet i 2010 (63 arter, ca. 40 % av fjellets truede eller nær truede arter). Mange av disse artene er påvirket av endringer knyttet til jordbruksaktivitet (25 arter, ca. 15 % av fjellets truede og nær truede arter). Dette gjelder i hovedsak seterdrift og beiting av husdyr og tamrein.

Nedgangen i antall rovvilt drepte sauer i Norge viser at forebyggende tiltak hjelper. I region 8 ble det i 2011 ikke dokumentert tap av sau til ulv, her ble det heller ikke dokumentert ulv i beiteområder for sau. I reindrifta er det vanskeligere enn i sauedrifta med gode forebyggende tiltak mot tap til ulv, dette da reinen er på beite hele året, og den beiter over tilnærmet hele region 8.

Miljøvernforbundet og Aksjonen Rovviltets Røst viser til naturmangfoldloven § 5. Rovviltnemnda viser til at de forholder seg til regionens bestandsplan og til at bestandsmålet for ulv skal nåes og opprettholdes innenfor forvaltningssonen for ulv. Rovviltnemnda legger til grunn at nasjonale føringer er innenfor naturmangfoldloven. Rovviltnemnda vil presisere at lisensfelling kan stanses dersom det er forhold som tilsier dette. Rovviltnemnda i region 8 bygger sitt vedtak på et solid kunnskapsgrunnlag

jf. naturmangfoldloven § 8. Sammenlignet med andre arter er ulven i Skandinavia svært godt studert, både når det gjelder bestandssituasjon, kunnskap om mulige genetiske effekter av manglende tilførsel av nytt genetisk materiale og mulige konsekvenser av dette. Rovviltnemnda i region 8 overser ikke verdien av innvandrende ulvs genetiske tilskudd til den sør-skandinaviske ulvebestanden, denne veier tungt, men rovviltnemnda mener det på bakgrunn av drøftingene ovenfor er riktig å åpne for lisensfelling.

Når det gjelder Aksjonen Rovviltets Røst og Miljøvernforbundets anførsler i forbindelse med naturmangfoldloven § 9 (*føre-var-prinsippet*), mener rovviltnemnda at kunnskapsgrunnlaget er sikkert nok. Dermed er ikke føre-var-prinsippet tillagt vekt.

Ved vurdering av å åpne for lisensfelling er det verst tenkelige utfallet at det skytes ulv som potensielt kunne ha bidratt med nytt genetisk materiale til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Det er av vesentlig betydning at det er stor forskjell mellom «potensielt kunne ha bidratt» og «ville ha bidratt». I dette legger rovviltnemnda en vurdering av at sannsynligheten for at en ulv i region 8, som ikke blir skutt her, er av finsk/russisk opprinnelse, og vil finne veien til den sør-skandinaviske bestanden, og vil føre sine gener videre der, er svært liten. Når en da videre skal vurdere sannsynligheten for at denne ulvens gener er avgjørende for å hindre alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, i form av overlevelsen til den sør-skandinaviske ulvebestanden, da mener rovviltnemnda risikoen blir særdeles liten. Det er ikke lengre for en ulv å vandre fra Kuusamo i Finland (omtrentlig nordlig utbredelsesgrense for ulv på den finsk/russiske grensen) til den sør-skandinaviske bestanden enn det er for ulven å vandre fra region 8.

Sett i lys av drøftingen som ligger til grunn for vedtaket og for klageforberedelsen har rovviltnemnda vurdert risikoen for at lisensfelling av ulv i region 8 skal bidra til å svekke overlevelsen til den sør-skandinaviske ulvebestanden som særdeles liten. Rovviltnemnda viser til naturmangfoldloven § 14 (*vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser*) og har kommet til å vektlegge andre viktige samfunnsinteresser tyngre enn risikoen for at lisensfelling skal kunne svekke overlevelsen til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Rovviltnemnda viser til at det, jf. naturmangfoldloven § 5, finnes andre måter for å tilføre den sør-skandinaviske ulvebestanden nytt genetisk materiale, dersom det skulle vise seg nødvendig, og dersom det er politisk vilje til det.

Rovviltnemnda mener kvote for lisensfelling bøter på den maktesløshet reineiere kan føle ovenfor rovviltforvaltningen. Kvote for lisensfelling gir reineieren en lovlig adgang til å verne om sine dyr og deres velferd. Rovviltnemnda hadde inntil 2010 kun gjort forvaltning av ulv gjennom kvote for skadefelling. Vinteren 2009 og høsten 2010 gjorde rovviltnemnda erfaringer som medførte at nemnda i 2010 for første gang åpnet for lisensfelling også for ulv, først i Finnmark, året etter også for Troms. Erfaringen gikk ut på at ulv opererte i reinflokker særlig i Karasjok, men også i Porsanger og Kautokeino. Reineierne opplevde spredning av flokker og sammenblanding av flokker med

nabosidaer. Dårlig mobildekning og store avstander ned til bygda resulterte i at det tok flere dager å avklare søknader om skadefelling, i disse dagene pågikk skadene.

Rovviltnemnda kan ikke se at klagene tilfører saken nye opplysninger som gir grunnlag for å endre vedtaket.

Direktoratets faglige tilråding

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 8 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.

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 ulverevir i 2012. Foreløpig er det påvist 2 kull

med 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 8, 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 usikkert om flere av foreldreparene i de etablerte revirene var intakte sist vinter, og også usikkerhet om enkelte av revirenes utbredelse.

Direktoratet vil likevel påpeke at man ikke har erfaring med at det antallet ulv det åpnes lisensfelling for i region 8, faktisk har tilhold i regionen i det aktuelle tidsrommet. En høy kvote for lisensfelling vil derfor skape en forventning om at det er flere ulv enn det reelle antallet.

Miljøverndepartementets vurderinger

Rovviltforlikets 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 i medhold av forvaltningsloven § 42, inntil klagesakene er avgjort.

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 skjønnsvurderingen. Det samme gjelder § 14 om samiske og andre viktige samfunnsinteresser. Vedtaket gjelder lisensfelling av ulv, og departementet anser at prinsippet i § 11 ikke er relevant i denne saken.

Ved behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur fastsatte Stortinget det nasjonale bestandsmålet for ulv til tre helnorske årlige ynglinger innenfor det nærmere avgrensede forvaltningsområdet for ynglende ulv, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004). Det er ingen målsetting om yngling av ulv i region 8.

Naturmangfoldloven § 5 slår blant annet fast at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på langt 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, jfr. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Når det gjelder ulv er forvaltningsmålet i § 5 konkretisert gjennom det fastsatte bestandsmålet på 3 årlige ynglinger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, jfr. rovviltforskriften § 3.

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 forvaltningsmålet 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.

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 Rovdata, det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt, Oppdragsrapport nr.5 – 2012 fra Høgskolen i Hedmark, *Sluttrapport for bestandsovervåking av ulv vinteren 2011-2012*.

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.

Videre har departementet lagt til grunn informasjon fra Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (SKANDULV) i sin behandling av saken. Informasjon fra SKANDULV viser at den genetiske situasjonen for ulv i Sør-Skandinavia er vanskelig, og det gjennomsnittlige innavlsnivået i ulvestammen er meget høyt.

Også rovviltnemnda i region 8 har lagt informasjon fra Rovdata og SKANDULV til grunn for sitt vedtak. Det samme har Direktoratet for naturforvaltning i sin faglige tilrådning. Departementet anser at kravet til kunnskapsgrunnlag i naturmangfoldloven § 8 er oppfylt.

Etter rovviltnemndas behandling av klagen har det kommet ny kunnskap om bestandsstatus. 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 påvist 2 kull med ulvevalper født i helnorske revir i år. En endelig avklaring av dette kommer først etter endt sporsnøperiode vinteren 2012-2013.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for, jf. naturmangfoldloven § 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 spørsmålet om kvotens størrelse. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til hvorvidt bestandsmålet vil nås i 2012, jf. DN's 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 deler av de samiske tamreinområdene, og departementet anser derfor at vedtaket berører samiske interesser direkte. Departementet har i vurderingen av saken lagt vekt på potensialet for rovviltskader. Dette hensynet er imidlertid ikke tillagt avgjørende vekt, se den nærmere drøftelsen nedenfor.

I grunnlaget for rovviltnemndas vedtak (sekretariatets innstilling) er det redegjort for bestandssituasjonen for ulv. Når det gjelder skade- og konfliktsituasjonen i regionen viser rovviltnemnda til skader voldt av ulv fra juni 2011, og tidligere år, for å begrunne lisensfelling av fire ulver som skadeforebyggende tiltak. Dette er blant annet fremhevet i klagen til Foreningen Bygdefolk For Rovdyr. Flere av klagerne viser også til at det ikke er registrert ulv i region 8 i 2012. Rovviltnemnda viser på sin side til at kunnskap og erfaring omkring hvilke skader ulv i reinbeiteland potensielt vil kunne volde reindrifta, både med tanke på dyrevelferd og med tanke på kostnader for reineiere ved tap av rein og splitting/sammenblanding av reinflokker med påfølgende merarbeid, er vesentlig når de tilrår lisensfelling av ulv. Videre viser rovviltnemnda til at uttak etter naturmangfoldloven § 18 kan anvendes som et rent forebyggende tiltak, men at det normalt vil bli gjort når det allerede er skjedd en viss skade, og man regner med fortsatte skader. Tall fra Rovbase viser at det ikke har vært skader voldt av ulv siden juni 2011, da fire rein ble dokumentert drept av ulv i Kautokeino. Det ble gitt skadefellingstillatelse, men det ble ikke felt ulv. Det ble også gitt lisensfellingsskvote på to ulv i regionen for 2011/2012 uten at ulv ble felt. Det er ikke registrert ulv i regionen i 2012.

Lisensfelling er etter rovviltforskriftens definisjon et virkemiddel for skademotivert bestandsregulering. Det er etter loven ikke et krav om at skade må ha oppstått. Region 8 er utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, og det er således ikke et mål om yngling i denne regionen. I region 8 er det imidlertid ingen registreringer av ulv i 2012. Siste dokumenterte skadetilfelle er fra juni 2011 hvor fire simler ble dokumentert drept av ulv. På bakgrunn av dette mener departementet at det på nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å fastsette kvote for lisensfelling av ulv.

Både rovviltnemnda i region 8 og Direktoratet for naturforvaltning anser 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. Direktoratet påpeker videre at man ikke har erfaring med at det antallet ulv det åpnes lisensfelling for i region 8, faktisk har tilhold i regionen i det aktuelle tidsrommet. En høy kvote for lisensfelling vil derfor skape en forventning om at det er flere ulv enn det reelle antallet.

Departementet har også lagt vekt på hensynet til ivaretagelsen av genetiske verdifulle individ. I sitt vedtak legger rovviltnemnda vekt på at åpning av lisensfelling gir mulighet for reineiere som oppdager ulv i reinbeiteområde til å felle denne uten først å søke Fylkesmannen eller Direktoratet for naturforvaltning om fellingstillatelse. Likevel understreker de at Fylkesmannen, i samråd med leder av rovviltnemnda, har mulighet til å stoppe lisensfellingens dersom det for eksempel blir kjent at et genetisk viktig individ trekker gjennom regionen, og det blir tatt en beslutning om at individet skal flyttes.


Departementet mener at dersom lisensfellingskvoten opprettholdes vil det i praksis være vanskelig å identifisere slike genetisk verdifulle individer og vurdere tiltak, så som flytting, før de tas ut. Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket har utarbeidet felles retningslinjer for genetisk verdifulle individer i den skandinaviske populasjonen, datert 1.april 2012. Av disse fremgår det at myndighetene skal, gjennom DNA-innsamling av ekskrementer og hår og videre analyser, så langt mulig søke å fastslå genetisk status for de individer som vurderes felt. I region 8, som deler grense med Finland, Russland og Sverige, er det stor sannsynlighet for at en ulv som kommer inn i kan være et genetisk verdifullt individ.

Departementet vil bemerke at dersom de faktiske forhold endrer seg og det kommer ulv inn i regionen på et senere tidspunkt i lisensfellingsperioden, vil rovviltnemnda igjen kunne vurdere å åpne for lisensfelling. Skadefelling vil også være et alternativ ved akutte skadesituasjoner.

Konklusjon

Miljøverndepartementet omgjør med dette rovviltnemnda i region 8 sitt vedtak av 1.oktober 2012. Det gis ikke lisensfellingskvote på fire ulver for 2012/2013. På bakgrunn av at det ikke er registrert ulv i region 8 i 2012, og siste dokumenterte skadetilfelle er fra juni 2011, anser Miljøverndepartementet at vilkårene for å gi lisensfellingskvote i region 8 ikke er oppfylt. Departementet har i sin vurdering også lagt vekt på hensynet til ivaretagelsen av genetiske verdifulle individ.

Med hilsen


Brita Slettemark (e.f.)
avdelingsdirektør


Mari Andrea Moland
førstekonsulent

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:

Direktoratet for naturforvaltning	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM
Rovviltnemnda region 8 Troms og Finnmark, Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	TROMSØ

Adresseliste

Norges Miljøvernforbund	Postboks 593	5806	BERGEN
Bygdefolk for Rovdyr	Vikabakken 4	2420	TRYSIL
Norges Naturvernforbund	Grensen 9B	0159	OSLO
NOAH for dyrs rettigheter	Osterhausgt. 12	0183	OSLO
Aksjonen Rovviltets Røst	pb 1410 - TEXAS	2405	ELVERUM