

Klima- og Miljødepartementet

14.06.2017

Sendt til:

Rovviltnemnda i region 4 og region 5

Ref.: 2/2017

fmhepost@fylkesmannen.no

**KLAGE PÅ VEDTAK OM KVOTE FOR
BETINGET SKADEFELLING AV ULV I REGION 4 OG REGION 5
2017/2018
av 23.05.2017**

NOAH påklager med dette vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 (Akershus, Oslo, Østfold) og region 5 (Hedmark) i 2017/2018. Rovviltnemnda i region 4 og region 5 (rovviltnemnda) har vedtatt kvote for betinget skadefelling av **seks ulv** i 2017/2018.

NOAH mener at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av ulv, og strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 5, 8, 9 og 18 i naturmangfoldloven (nml.), Grunnlovens § 112 og artikler 2 og 9(2)(b) i Konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen).

Vilkåret om at skadefelling «ikke truer bestandens overlevelse» er ikke oppfylt og vedtaket oppfyller ikke kravene i nml. §§ 8 og 9

Lovgrunnlaget

Naturmangfoldlovens § 7 slår fast at lovens §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. I tillegg må tiltaket være forholdsmessig, som innebærer at tiltaket er den mest passende i situasjonen (dvs at det ikke er noen annet tilfredsstillende tiltak). Førre-var-prinsippet og forholdsmessighetsprinsippet er retningsgivende prinsipper for forvaltning ved utøvelse av skjønn. Dessuten må skjønn utøves på en måte som er forståelig (forvaltningslovens § 25 ledd 1) og basert på kunnskapsgrunnlaget (nml § 8).

Det er fastsatt i nml § 8 at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Forarbeidene til nml. (Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)) gir videre veiledning i forbindelse med behov for kunnskapsgrunnlaget ved å si at «*Kravene til pålitelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag vil øke dess større usikkerhet det er knyttet til om uttak vil true bestandens overlevelse.*»¹

Rovviltforskriftens § 7 andre ledd lyder at roviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen, jf. forskriften § 3 tredje ledd og § 6.

I kommentarene til rovviltforskrift § 7 er det presisert at:

1 Pkt. 9.6.5.

... ved vurdering av felling 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.

Problem med innavl og føre-var-prinsippet

Innavl er en av de største truslene mot langsiktig overlevelse av den skandinaviske ulvepopulasjonen. Det er uttalt i Meld. St. 21 (2015-2016) «Ulv in norsk natur»:

En betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på lang sikt, er at bestanden er basert på et lite antall grunnleggere og er sterkt innavlet, og at bestanden er isolert fra andre populasjoner. Tilførsel av nye gener fra ubeslektede individer (genetisk viktig ulv) har derfor stor betydning for å unngå utdøing. Samtidig er ulovlig avlving den viktigste dødsårsaken for ulv i Skandinavia, og står for om lag halvparten av den totale dødeligheten.

Ifølge rapporten «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2015-2016. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2016» var den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegruppene 0,24 i 2015. Det er uttalt i rapporten om ulvebestandens innavlskoeffisient:

Innavlskoeffisienten (F) måler andelen identiske gener (alleler) med felles opphav som et individ arver fra sine foreldre. Den varierer mellom 0 og 1 og er høyere jo mer beslektede foreldrene er. En innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer for eksempel avkom til et søskenpar, mens en innavlskoeffisient på 0,13 tilsvarer avkom til fetter og kusine.

Dette viser at innavlskoeffisienten er fortsatt meget høy og sekretariatets påstand at «innavlskoeffisienten har gått noe ned de siste årene med bakgrunn i innvandring» kan gi en feil oppfatning at risikoen knyttet til innavl har henholdsvis redusert. Dette er ikke tilfelle. Bare motsatt. NOAH ønsker å påpeke konklusjoner fra to vitenskapelige studier om den skandinaviske ulvebestanden med hensyn til bestandens størrelse og dens genetiske situasjon:

"Our results indicate that criteria for long-term genetic viability are not met for the current Fennoscandian wolf population. In order to meet such criteria, local population sizes as well as migration rates between subpopulations need to increase."² (Laikre et al, 2016)

"Finally, the high rate of congenital anomalies that Scandinavian wolves suffer ... is a manifestation of poor population health that would be mitigated by larger population size and increased immigration, inasmuch as they would mitigate the genetic deterioration that is almost certainly the cause of many of these anomalies. For this reason, instituting a public harvest of wolves designed to limit abundance at this time is almost certainly inconsistent with the conservation goal of a healthy wolf population, inasmuch as limiting abundance would exacerbate genetic deterioration, at least until the time when rates of natural immigration are great enough to support the population's genetic health and the conservation status is

² Laikre et al, Metapopulation effective size and conservation genetic goals for the Fennoscandian wolf (Canis lupus) population, Heredity (2016) 117 Official journal of the Genetics Society, 279–289.

*favourable.*³ (Raikkönen, 2013)

NOAH mener at på grunn av det høye nivået av innavl i den skandinaviske ulvebestanden som utgjør en stor trussel mot ulvebestandens overlevelse på lang sikt, bør føre-var-prinsippet komme til anvendelse i denne saken. Dette betyr at det må sikres at ethvert tiltak som planlegges å gjennomføre ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av ulvebestanden i Norge. I denne forbindelse er NOAH spesielt bekymret for at vedtaket ikke angir hva slags innsats skal gjøres for å identifisere den genetiske opprinnelsen til streifende ulv. Forekomst av slike genetisk viktige ulver kan ikke utelukkes og disse individene bør identifiseres før felling i størst mulig grad. Med tanke på at innavl er en alvorlig trussel mot den skandinaviske ulvebestanden, bør innsats og ressurser for å identifisere genetisk viktige individer gis mye større betydning enn kommer fram i vedtaket. NOAH mener at rovviltneemnda har i dette tilfellet ikke sikret at fellingen ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av den skandinaviske ulvebestanden i Norge.

Det er ikke tydeliggjort hvordan forvaltningsmålet i § 5 nml vil oppnås i fremtiden

Det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for ulv er 4-6 årlige ynglinger hvorav 3 skal være helnorske ynglinger. Per 7. april 2017 er det verifisert fire ynglinger av ulv i helnorske revir og seks i grenserevir i 2016. Dersom yngling i grenserevir er satt til 0,5, er antall ynglinger av ulv i Norge sju valpekull i 2016.⁴ Tilsvarende antall ynglinger i 2015 var henholdsvis sju og fire valpekull. NOAH vil påpeke at ulvebestandens utvikling viser noe økning i antallet av individer, men det er ikke påvist noen økning i antallet av ynglinger (antallet av helnorske ynglinger gikk ned fra syv til fire i 2016).

Etter rapporten «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2015-2016. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2016» kan dødeligheten i bestanden deles opp i kjent forvaltningsrelatert dødelighet (lisensjakt og skadefelling) og annen dødelighet. Rapporten opplyser at «Annen dødelighet er dårlig kjent siden det kun er en del av ulvene som dør i registreringsperioden som blir registrert døde og sendt til obduksjon.» Dette tyder på at det kan være usikkerheter knyttet til virkningen av felling på ulvebestandens langsiktig overlevelse og føre-var-prinsippet bør komme til anvendelse.

NOAH vil gjøre oppmerksom at hvis rovviltneemndas vedtak om betinget skadefelling opprettholdes, da er antallet av ulv som kan felles neste sesong i Norge sammen **til 21 dyr** (fra og med 13.06.2017). Dette antallet kan vel øke i løpet av kommende måneder pga. de ytterligere planlagte vedtakene om lisensfelling av ulv. Vedtaket sier heller ikke noe om koordinering av fastsettelse av kvoter for felling av ulv med de svenske myndighetene, noe som er spesielt viktig med tanke på den kumulative effekten av felling i begge sider av grensen.

NOAH vil påpeke at ethvert vedtak om felling av vernede rovvilt må ses i lys av det generelle forvaltningsmålet av arter fastsatt i nml. § 5 som lyder at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.⁵

³ Raikkönen J, Vucetich JA, Vucetich LM, Peterson RO, Nelson MP (2013) What the Inbred Scandinavian Wolf Population Tells Us about the Nature of Conservation. PLoS ONE 8(6): e67218.

⁴ Ulv i Norge per 7. april 2017 – Foreløpige konklusjoner for vinteren 2016/2017, Rapport 3 vinteren 2016/2017 fra Høgskolen i Innlandet, 7. april 2017.

⁵ Det lyder i Meld.St.21 at «Artikkel 9 åpner ikke for noe unntak fra forpliktelsene i artikkel 2, og den må tolkes i lys av formålsbestemmelsen i artikkel 1.» (p. 2.1). I forbindelse med anvendelse av unntak fastsatt i nml §18, finnes

Ethvert eventuelt avvik fra det generelle forbudet mot å avlive fredede (og truede) arter må tolkes snevert.⁶ Dette har praktiske konsekvenser, spesielt med tanke på bevisbyrden. Det må sikres at ethvert tiltak som planlegges å gjennomføre ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av bestandene i Norge.

Vedtaket viser ikke til noen tidsramme for å bringe ulv ut av statusen som kritisk truet, heller ikke er det en plan som beskriver andre måter for hvordan målet i § 5 vil bli nådd. Dette innebærer at økologiske mål blir satt til side til fordel for ikke-økologiske hensyn, og oppfyllelsen av forpliktelser i nml § 5 blir utsatt til en ubestemt fremtid. NOAH vil understreke at forpliktelsen i § 5 nml innebærer å ta tiltak for å forbedre bevaringsstatusen, slik at ulv ikke lenger ville være kritisk truet i Norge. Norge har denne forpliktelsen overfor det internasjonale samfunnet, på grunnlag av Bern-konvensjonens artikkel 2.

På grunn av mangel på en forvaltningsplan om langsiktig overlevelse av den skandinaviske ulvebestanden i Norge og de relaterte usikkerhetene med hensyn til hvordan levedyktigheten av bestanden skal sikres på lang sikt er kravet til kunnskapsgrunnlaget henholdsvis større (jf. § 8 nml) enn det ville være hvis det var en slik plan vedtatt. Derfor har rovviltnemnda også en større byrde for å vise hvordan den langsiktige overlevelsen sikres ved andre tiltak. NOAH mener at rovviltnemnda har ikke tatt tilstrekkelige tiltak til å sikre at fellingen ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av ulvebestanden i Norge.

Konklusjon

NOAH mener at rovviltnemnda ikke har klart å vurdere noen av de viktige aspektene som kan påvirke ulvebestandens status på lang og kort sikt, og har derfor unnlatt å foreta en samlet vurdering om ulvebestandens status og forventede utvikling.

I lys av opplysningene og tallene gitt ovenfor mener NOAH at rovviltnemnda ikke har visst verken at fellingen ikke truer ulvebestandens overlevelse på lang sikt eller sannsynliggjort at ulvebestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Rovviltnemnda gir verken kunnskapsgrunnlaget eller forklaringer for sine konklusjoner. Dette oppfyller ikke kravet i § 8 i nml om kunnskapsgrunnlaget til offentlige beslutninger. I tillegg har rovviltnemnda unnlatt å vurdere noen av de usikkerhetene knyttet til ulvebestandens status og forventede utvikling, og har derfor anvendt føre-var-prinsippet for snevert, jf. § 9 nml. Tatt i betraktning at ulv er kritisk truet i Norge, står rovviltnemndas kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd. NOAH mener at rovviltnemnda har ikke tatt tilstrekkelige tiltak (knyttet til rask identifikasjon av genetisk viktige individer) til å sikre at fellingen ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av ulvebestanden i Norge.

NOAH konkluderer derfor med at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av ulv, og strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 5, 8, 9 og 18 andre ledd i nml, Grunnlovens § 112 og artikler 2 og 9(1) i Bern-konvensjonen.

det lignende henvisning til nml § 5 i Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 130 («... der skjønnsutøvingen gir rom for det skal man også se hen til dette målet»).

⁶ Det lyder i Meld.St.21 at «Etter internasjonal juridisk teori og praksis er unntaksadgangen etter artikkel 9 snever.» (pkt. 2.1.).

NOAH ber Klima- og Miljødepartementet om at NOAHs klage tas til følge og at vedtaket i sitt helhet erklæres ugyldig pga.:

- vedtaket oppfyller ikke kravet om at skadefelling ikke truer bestandens overlevelse, jf. mml. § 18 andre ledd;
- saksbehandlingsfeil ift. mangelfull utredning knyttet til §§ 8 og 9 i nml, som har virket bestemmende på vedtakets innhold og resultat, jf. forvaltningslovens §§ 17, 25 og 41.

Med vennlig hilsen

NOAH – for dyrs rettigheter

v/

Katrin Vels
Jurist

Siri Martinsen
Leder og veterinær