

Fellessak 12 – 20, Klagebehandling på kvoter for lisensfelling av ulv innenfor sona i 2021

Innkomne klager:

- Foreningen våre rovdyr
- Norges Miljøvernforbund
- Rovviltets Røst Norge
- NJFF Akershus
- Naturvernforbundet
- WWF
- Ulvens Dag
- NOAH
- Bygdefolk for rovdyr

Rettslig klageinteresse

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 28 har parter og andre med rettslig klageinteresse klagerett. Ved rettslig klageinteresse må klageren ha en viss tilknytning til saken, det vil si å ha interesser av slik art og styrke at det er rimelig å gi vedkommende et rettskrav på å få avgjort om et forvaltningsvedtak er gyldig eller ugyldig. Organisasjoner har i stor utstrekning rett til å klage for å fremme medlemmenes eller standens interesser, eller for å ivareta organisasjonens ideelle interesser de har som formål å verne om.

Sekretariatet mener det er tvilsomt om Ulvens dag har rettslig klageinteresse. Ulvens dag består av privatperson(er) og har et årlig arrangement, samt nettside og aktivitet i sosiale medier. Det er mulig å donere penger til Ulvens dag. Ulvens dag fremstår mer som et opprop og et nettsted enn en organisasjon. Klagemomentene fra Ulvens dag fremsettes også av andre klageinstanser, og blir uansett vurdert.

Sekretariatet bemerker at andre klagere i saken har rettslig klageinteresse. Konsekvensen av dette er at klagesaken uansett skal tas opp til behandling. Derfor har man ikke funnet behov for å konkludere på spørsmålet om klagerett knyttet til Ulvens dag.

Klagefrist

Vedtaket i sak 9-20, kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona, ble fattet den 8. oktober og lagt ut på miljøvedtaksregisteret den 9. oktober. Enkeltvedtak kan påklages i samsvar med forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent. Klagefristen var dermed 30. oktober.

Hovedinnhold i klagen

Klagen er omfattende og det gjengis her kun hovedanførsler fra de innkomne klagen. Flere av klagen berører de samme forhold. Det vises ellers til at alle klagen er vedlagt saksframlegget og organisasjonene sine begrunnelser vil fremgå her.

Foreningen våre rovdyr (utdrag)

Klager mener at vedtaket strider med naturmangfoldloven §§ 1, 5, 9 og forutsetningene i begrunnelsen til § 18 første ledd bokstav c). Bernkonvensjonen brytes og sannsynligheten for å oppnå bestandsmålet for ulv reduseres kraftig. Ulvesonen blir med vedtaket i praksis ubetydelig for forvaltningen og rovdyr har ikke lenger noe areal i Norge hvor de skal ha rett til å leve. Dette strider med den todelte målsettingen i rovviltforvaltningen. Behandlingen av vedtaket i rovviltnemnda er også sterkt kritikkverdig, hvor flere myter og feilaktige opplysninger får stå som sannheter. Vedtaket redegjør heller ikke for andre risikofaktorer som blant annet ulovlig jakt som store, fredede rovdyr blir utsatt for i Norge. Det finnes ingen forskning som sier at kjente ulveflokker står i veien for offentlige interesser av vesentlig betydning. Ulv i Norge utgjør ingen helse- eller sikkerhetsrisiko som ikke kan forbedres med økt kunnskap og kjennskap til ulvens atferd. Flere forskningsprosjekter kan vise til vellykkede prosjekt for å øke aksepten for rovdyr og reduserer grad av frykt. Dette er langvarige positive tiltak som bør prioriteres. Rovviltnemndenes vedtak skal også ta hensyn til grupper i samfunnet som verdsetter rovdyr i naturen, og som øker livskvaliteten til de som bor der. Dette vedtaket gjenspeiler kun en tydelig negativ innstilling til ulvens eksistens i Norge. Rovdyrturisme er også en næringsvei som kan være svært gunstig for distriktene. Familiegrupper av ulv kan i så måte være med å bygge opp verdier av større offentlig interesse, altså motsatt av hele grunnlaget for å tillate skyting som en kortsiktig løsning. Det skrives videre i vedtaket at «det forventes en aktiv forvaltning av de revirhevdende parene, slik at konfliktnivået reduseres(....)». Dette er direkte motstridende med forskning som viser at lisensfelling ikke reduserer konfliktnivået og ikke reduserer aksepten for ulovlig jakt. Med bakgrunn i bestandsstatusen for vinteren 2019/2020, og vedtaket på å skyte hele fem familiegrupper av ulv i Norge, står man i reell fare for å ikke oppnå bestandsmålet. Det er i tillegg uforståelig hva rovviltnemndene mener under punkt 5 i vedtaket om genetisk viktige individ. Vedtaket sier at «for å ivareta genetisk viktig ulv anmoder rovviltnemndene at Deisjøreviret flyttes slik at det ikke opererer utenfor ulvesonen». Ulveflokker fungerer ikke slik at vi kan bestemme hvor de skal oppholde seg, eller at de skal forholde seg til menneskelige grenser. Leveområder til ulv bestemmes ut ifra tilgang på hjortevilt, andre ulvrevir og gjerne grad av menneskelig aktivitet. Det er ikke slik at vi kan flytte revir til de områdene vi helst synes passer best. Det er også helt uvisst hvor rovviltnemndene mener at denne ulveflokken skulle flyttes innad i ulvesonen.

Norges Miljøvernforbund (utdrag)

Klager anfører følgende: Ulven i Norge, som er en del av den sør-Skandinaviske ulvebestanden, er kritisk truet. Ordinær og ulovlig jakt/krypskyting har redusert antall ulv i Norge til et minimum. Bestanden er preget av innavl. Den norske andelen av ulvebestanden er i dag høyere enn det Stortinget har bestemt m.h.t. ynglinger, men bestanden er stert preget av innavl og da er ikke jakt løsningen. Bestanden må styrkes. Som følge av innavl er ulvebestanden langt svakere og utsatt for bl.a. sykdommer enn en frisk bestand med stort genetisk mangfold. Jakt vil kunne svekke bestanden ytterligere, noe som ikke er ønskelig. NMF kan ikke akseptere at det åpnes for lisensjakt på alle ulvene i Hornmoen, Hernes, Kynna, Aurskog og grensreviret Rømskog.

Rovviltets Røst Norge (utdrag)

Klager mener at naturmangfoldloven §18 b og c ikke kan gjøres gjeldene, da revirene som søkes utryddet ikke utgjør en reell fare for verken barn eller eldre når allmenn kjente adferdsråd følges og

man respekterer egenarten! Det er akseptert at det kan høstes av naturens overskudd i form av jakt! Det marginale uttaket av storvilt en ulveflokk på inntil 10 individer utgjør, kan ikke jaktutøvelse eller inntekt fra jakt tillegges «vesentlig betydning». Naturturisme vurderes ikke som inntektskilde overhodet! Rovviltets Røst hevder at følgende må vektlegges når "offentlige interesser" benyttes i argumentasjon for uttak.

- Jakt er hobby og rekreasjon for et fåtall. Det er aksept for høsting av naturens overskudd i alle samfunnslag.
- Viltet eies av fellesskapet til det er felt - etter kvote og fellingsmessige hensyn stadfestet i lov og forskrift.
- Stortingets overordnede målsetning er levedyktige og livskraftige stammer av alle våre naturlige tilhørende store rovdyrarter i deres naturlige utbredelsesområder!
- Forvaltningssonen for ynglende ulv har vært igjennom en omfattende høringsrunde hvor alle parter fikk delta og komme med innspill. Høringene endte som kjent i den innskrenkning av ulvesonen som skjedde ved vedtaket av Ulveforliket 2016.

RR vil påpeke at "brevet fra Marker kommune" mest sannsynlig er skrevet av lokalpolitikere der de aller fleste har egeninteresser i form av jakt - og/eller beitedyr.

De vil også påpeke at nemdenes argumentasjon om jakt, friluftsliv, frykt og byrdefordeling ikke kan ettergås. Det er ingenting som tyder på at befolkningen i dette området verken føler frykt eller er bekymret for sitt "friluftsliv", snarere tvert imot. Det er svært mange i Marker kommune som syns ulvens tilstedeværelse beriker livskvaliteten. Jakt er ikke en menneskerett og kan aldri trumfe hensynet til rovvilt i norsk natur. RR mener rovviltmyndene åpenbart bruker argumenter som viser de egeninteressene som styrer mange steder i kommuner som huser ulverevir. Rovviltets Røst hevder at det ikke foreligger grunn for uttak av fem revir innenfor forvaltningssonen for ynglende ulv og krever vedtaket kjent ugyldig.

[NJFF Akershus \(utdrag\)](#)

Klager mener at det er rom for uttak av ytterligere to grenserevir og ønsker i tillegg til vedtatte revir Aurskog, Kynna, Hernes, Rømskog og Hornmoen, uttak av grenserevirene Skillingmark og Varåa. Et uttak av Skillingmark vil hindre en rask reetablering av ulv i Rømskogreviret. Varåa er et grenserevir som har størstedelen av sin revirbruk i Norge. NJFF krever en reduksjon av stammen i tråd med vedtatt bestandsmål og i tråd med rovdyrforlikets intensjoner. De minner om at den skandinaviske ulvestammen sist sesong ble beregnet til å bestå av 478 ulv, ifølge Skandulv. MVP – Minimum viable population / levedyktig stamme er satt på 100 dyr i Skandinavia. Norge har alene et handlingsrom for uttak av 2-3 Helnorske ynglinger, 3 ynglende grenserevir og et større antall par og enkeltindivider innenfor våre rammer. Siden måloppnåelsen skal ses over flere år finnes det altså gode argumenter for at vi bør sikte oss mot det nedre sjiktet av bestandsmålet. Det er på høy tid med en reduksjon av stammen og den lokale belastningen. En reduksjon vil gi pusterom i områdene hvor revirene tas ut. Både med tanke på de berørte, og med tanke på viltstammer og utmarksnæring generelt. En skal heller ikke glemme at uttak i seg selv er et konfliktdempende tiltak. Det finnes områder som har opplevd en svært høy belastning over tid og et uttak i disse områdene vil styrke tilliten til forvaltningen og gi en økt forståelse.

Naturvernforbundet (utdrag)

Naturvernforbundet mener det ikke finnes faglig eller juridisk grunnlag for skyting av stabile ulvefamilier innenfor ulvesona. De mener vedtaket er brudd på naturmangfoldloven, særlig §§ 4-10 og Bernkonvensjonens forpliktelser. Vedtaket er også i direkte konflikt med Stortingsforlikene om rovdyr, blant annet i forhold til det todelte målet siden det kun er argumentene til samfunnsinteresser som er negative til ulv som vektlegges i vedtaket og den vedtatte bestandsmålsettingen. Naturvernforbundet vil særlig peke på at:

- ulven er en kritiske truet art i Norge (CR, Rødlista 2015) og freda av Kongen i statsråd.
- Det er foreløpig vedtatt en samlet kvote på skyting av minst 14 ulver utenfor ulvesona, hvorav 12 i region 4 og 5 samt to ulver i region 6.
- Det er en kritisk genetisk status i bestanden. Det kan bare kan reduseres gjennom innvandring samt økning i bestanden, ikke utskyting slik enkelte nemndsmedlemmer feilaktig hevder.
- Kryptskyting er en kritisk faktor med dokumentert stort negativ betydning, men som det ikke tas hensyn til eller vurderes.
- Brutto helnorsk kjente ulvebestand på vedtakstidspunktet er 32 ulver og fem ulvefamilier. I tillegg forvalter Norge 2,5 grensefamilier med 24-25 ulver.
- Vi har kun fem intakte familier per 01.04. 2020. Skyting av fire av disse vil bety at det etter vinterens jakt vil være igjen bare en kjent helnorsk ulvefamilie og fire grensefamilier. Det vil netto bety en helnorsk familie og to grenseflokker, til sammen 3, altså betydelig under målet om 4-6 ulvefamilier, hvorav minst tre helnorske.
- Brutto har vi etter siste kjente bestandsrapport og fratrekk av skutte dyr færre en 60 ulver i Norge inkludert vår andel av grenseflokkene. Nemnda påstår i sitt vedtak at en slik kvote «ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2021. Et slikt uttak vil ikke påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. nml. § 10, eller true overlevelsen av den skandinaviske ulvebestanden på lang sikt, jf. nml § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7.» En totalkvote bare i region 4 og 5 på til sammen 44 ulver vil da gi knapt 20 levende ulver fordelt på 3 familier inkludert grenseflokker. Dermed vil vedtaket teoretisk føre til at en allerede svært marginal ulvebestand bevisst skytes ned under Stortingets vedtatte bestandsmål.

Dette er argumenter som ikke vurderes eller vektlegges i nemndenes vedtak, noe som må anses som en grov saksbehandlingsfeil.

WWF (utdrag)

WWF klager på vedtaket om å skyte 32 ulver i revirene Hornmoen, Hernes, Kynna, Aurskog og grensereviret Rømskog. De anfører blant annet at; Ulven er totalfredet i Norge og står oppført som kritisk truet på den norske rødlisten. Felling kan derfor bare unntaksvis tillates dersom både grunnvilkårene og tilleggsvilkårene for slik felling er oppfylt. Disse vilkårene er ikke oppfylt i denne saken. Ingen av de fem revirene som er vedtatt tatt ut medfører fare for skade på beitedyr jf. naturmangfoldloven § 18 b). Det foreligger heller ikke offentlige interesser av vesentlig betydning som gir hjemmelsgrunnlag for felling i ulvesonen, jf. naturmangfoldloven § 18 c). WWF kan ikke se at vedtaket fattet den 8. oktober 2020 av rovviltnemndene i region 4 og 5 er innenfor rammene av verken Grunnloven, Bernkonvensjonen eller naturmangfoldloven. WWF krever derfor at Klima- og miljødepartementet omgjør vedtaket, slik at det ikke fattes vedtak om uttak av revirene Hornmoen, Hernes, Kynna, Aurskog og grensereviret Rømskog. De ber også om at vedtaket får oppsettende virkning til rettskraftig dom foreligger

fra Høyesterett i den såkalte 'ulverettssaken' dersom Klima- og miljødepartementet likevel fatter endelig vedtak om lisensjakt innenfor ulvesonen kommende vinter. Når det gjelder anmodning om flytting av ulv, så anfører de; Deisjøreviret ligger hovedsakelig innenfor ulvesonen, men benytter også områder utenfor ulvesonen. Lederhannen i reviret er en finsk-russisk innvandrer (F0), og det er derfor svært viktig at dette individet blir ivaretatt slik at man på lengre sikt kan muliggjøre en bedring av den genetiske situasjonen. WWF stiller seg uforstående til denne delen av vedtaket. De forstår anmodningen dithen at nemndene mener at Deisjøparet må fysisk flyttes slik at de slutter å benytte områder utenfor ulvesonen. De vil her påpeke at ulven er et vilt dyr. Det er ikke slik at man kan flytte rundt på ville dyr, plassere dem der man synes at de bør oppholde seg, og så forvente at de blir værende der. Denne delen av vedtaket er ikke i tråd med verken rovviltnemndenes mandat, kunnskapsgrunnlaget om ulv, herunder ulvens adferd og økologi, eller verktøyene som er tilgjengelige for forvaltningen. En slik forvaltning er heller ikke i tråd med naturmangfoldloven.

Ulvens Dag (utdrag)

Ulvens Dag ønsker med dette å klage på rovviltnemnd 4 og 5 sitt vedtak om å skyte fem hele ulveflokker innenfor ulvesona, totalt 32 individer. Flokkene det dreier seg om er Hornmoen, Hernes, Kynna, Aurskog og Rømskog. Klager anfører følgende argumenter:

- arten ulv er kritisk truet i Norge
- vi har en ulvesone som skal prioritere ulven
- genetikken må hensyntas for langsiktig levedyktighet og bevaring
- kunnskap om allmenne helse- og sikkerhetshensyn, generelle begrunnelser fra rovviltnemndene og nordmenns holdninger til ulv må legges til grunn

NOAH (utdrag)

NOAH anfører at vilkårene for lisensfelling av 32 ulver innenfor ulvesonen ikke er oppfylt, jf. naturmangfoldloven (nml) § 18. NOAH ber om Klima- og miljødepartementet at rovviltnemndenes vedtak omgjøres slik at det ikke tillates lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2021. NOAH ber om at det ikke tillates lisensfelling før den rettslige prosessen (WWF og NOAH mot staten) er avsluttet. Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er ikke nevnt eller anvendt verken i rovviltnemndenes vedtak eller sekretariatets saksframlegg. NOAH mener at så lenge det er uklarheter om hvorvidt interesseavveiningen i nml § 18 kan være av dynamisk karakter, bør dette ikke anvendes.

1. Vedtaket oppfyller ikke vilkåret om at lisensfelling ikke vil true bestandens overlevelse. Det må foretas en vurdering av om felling truer den norske ulvebestandens overlevelse utover oppnåelse av bestandsmålet. NOAH mener at det ikke er seriøst at sekretariatet under dette vilkåret kun vurderer at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet, og at felling ikke truer den sør-skandinaviske bestandens overlevelse. Det må i tillegg foretas en vurdering av om felling truer den norske bestandens overlevelse utover bestandsmålet. NOAH mener at dersom norske myndigheter kan påberope seg den hele skandinaviske ulvebestanden ved vurdering av vilkåret om bestandens overlevelse, vil dette føre til en absurd situasjon hvor vilkåret alltid være oppfylt så lenge Sverige er bundet av Habitatdirektivet og dens forpliktelse om at ulvebestanden i Sverige må ha gunstig bevaringsstatus. I saksframlegget kommer det frem at sekretariatet finner det krevende å vurdere om målet om minst en innvandrer hvert femte år som etablerer seg og reproducerer er oppfylt, og gir uttrykk for at det burde vært gjennomført en

faglig vurdering rundt dette. Dette er en avgjørende del av kunnskapsgrunnlaget som må gå inn i vurdering av bestandens overlevelse, jf. nml § 8. NOAH vil påpeke at forvaltningsorgan har utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17 første ledd, og som følge skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Sekretariatet har nevnt illegal jakt kun i et sted i saksframlegget (s 12) selv om det ikke er noe grunnlag å anta at illegal jakt har et lavere nivå i Norge enn i Sverige. Det er vanskelig å vite eksakt hvor stort omfang illegal jakt har i Norge. NOAH henviser her til den nyeste forskning om illegal jakt hvor det omtales at den såkalte «cryptic poaching» er nedvurdert eller helt ignorert av myndighetene, men at den kan utgjøre en stor del av illegal jakt og ha vesentlige påvirkninger på bestandene av ulv. Det er ikke rom for lisensfelling av ulv i ulvesonen etter SKANDULV sine beregninger. En enkel beregning viser at det utgjør til sammen 44 ulver dersom man tar en beskjeden beregning av omfang av en eventuell skadefelling til 30. april 2021 (24 ulver på lisensjakt i Sverige, 8 ulver allerede skutt på skadefelling, samt 10 ulver i Sverige og ytterligere 2-3 ulver i Norge på fremtidig skadefelling). Rovviltnemndene i region 4 og 5 har vedtatt lisensfelling av ulv utenfor sonen på 12 ulver. Dette øker kvoten til 56 ulver. I tillegg har rovviltnemndene i andre regioner fattet vedtak om lisensfelling ulv i 2020/2021 med en samlet kvote på 15 ulver. Dersom man legger det antallet til øker antall ulv som kan felles i Skandinavia i 2020/2021 til 71 ulver. Dette er allerede over «middeltall» på 60-68 individer nevnt ovenfor. Det er dermed ikke noe rom igjen for å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor sonen i Norge - de 32 ulvene i dette vedtaket overskrider beregningene. Sekretariatet skriver at den høye tettheten av revir i området i seg selv er en faktor som kan gi økt konflikt og opplevelse av belastning (s 17). NOAH mener at dette er ren antakelse og det ikke er gitt noen bevis eller henvist til noen dokumentasjon eller vitenskapelige undersøkelser som bekrefter dette. Det er nettopp stabile flokker som i særlig grad bør spares fra dreping siden det ikke er mulig å bygge opp en levedyktig ulvebestand kun basert på «genetisk viktige» individer NOAH påstår at rovviltnemndenes vurdering av at lisensfelling av ulveflokker innenfor ulvesonen ikke vil true bestandens overlevelse er feil. I tillegg lider den delen av vedtaket av flere grove saksbehandlingsfeil som er nærmere redegjort for ovenfor. Disse feilene har virket bestemmende i vedtakets innhold og vedtaket er dermed ulovlig, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 41.

2. Det finnes ikke noen materielt grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. NOAH vil først kommentere at vedtaket er i strid med fastsatt forvaltningspraksis som tilsier at det skal være høy terskel for felling av ulv innenfor ulvesonen. NOAH mener at selv om bestandsmålet for ulv er oppnådd, er myndighetene fortsatt forpliktet til å vurdere og vise frem i vedtaket hvorvidt den høye terskelen er nådd, og hvilke hensyn og avveininger har blitt lagt til grunn til vurderingen. Rovviltnemndene har ikke gjort det. NOAH mener at rovviltnemndene har med dette lagt feil lovforståelse til grunn og brutt både rovviltforliket og naturmangfoldloven. Vurdering av hvorvidt det finnes et grunnlag for unntak etter nml § 18 første ledd bokstav c må være konkret og reell, dvs. at det må være foretatt en konkret vurdering av 1) hvorvidt og hvorfor de interessene som trenger beskyttelse regnes som offentlige, 2) hvorvidt og hvorfor disse er vesentlige, 3) disse må være dokumentert og gjelde for den konkrete ulveflokk, og 4) hvorfor målet om å minske de forskjellige «belastningene» ikke kan nås med andre løsninger. Rovviltnemndene har ikke gjort disse vurderingene og vedtaket lider dermed av grov saksbehandlingsfeil. NOAH mener videre at private jaktinteresser ikke kan utgjøre en offentlig interesse av vesentlig betydning, heller ikke er det vist konkret i vedtaket hvorfor disse interessene bør tillegges så stor vekt. NOAH bestrider videre at ulven omtales som "belastning" – det er kun et mindretall av

lokalbefolkning som mener det, men dette misbrukes av politikere som har egne næringsinteresser i å fjerne ulven som "konkurrent" i naturen. NOAH vil understreke at interesse i at det ikke finnes ulv eller at det finnes mindre ulv i området ikke kan være en offentlig interesse av vesentlig betydning etter bokstav c, og oppnåelse av bestandsmålet dermed ikke kan tillegges noe vekt i interesseavveiningen. Generelle påstander om at det er belastende å leve i et område hvor det forekommer ulv og hvor det er politisk vedtatt at det skal være ulv, kan ikke begrunne unntak etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. I det motsatte tilfellet vil det bety at det alltid skal være grunnlag for unntak etter nml § 18 når bestandsmålet for ulv er oppnådd og at det faktisk aldri finnes noen andre løsninger. Dette bryter vilkårene for unntak i loven. NOAH mener videre at begrunnelsen for felling av Hornmoen og Hernes ikke oppfyller lovens krav om en konkret og reell vurdering, og vedtaket må i den delen anses som ulovlig og ugyldig, jf. departementets klageavgjørelse fra i fjor. Når det gjelder Rømskog-reviret mener NOAH at generelle påstander om nærvær av ulv mot boligområder og nærmiljøer ikke kan begrunne felling. Det er ikke i samsvar med Bernkonvensjonen å tillate skyting av strengt beskyttede ulv ut ifra generelle ulemper og ubehageligheter fra tilstedeværelsen av ulv, eller ren motvilje mot ulv som i seg selv fører til egenopplevd ubehag. Det er ikke henvist til noen konkrete bevis eller annet datagrunnlag ift. de omtalte ulvflokkene verken i sekretariatets innstilling eller i rovviltnemndenes vedtak, selv om bevisbyrden for adgang til å anvende § 18 første ledd bokstav c, ligger hos myndigheten som vil påberope seg unntaket. For eksempel hva regnes som høy tetthet av revir og hvordan spiller dette ut som faktor i økt konflikt og opplevelse av belastning? De hensynene som sekretariatet har redegjort for til å begrunne lisensfelling av flokkene Kynna og Aurskog, gir ikke grunnlag til å tillate felling etter nml 18 første ledd bokstav c. Heller ikke er det adgang til å kumulere uvesentlige interesser for å oppfylle terskelen i nml § 18 første ledd bokstav c. Rovviltnemndenes vedtak mangler en konkret begrunnelse for lisensfelling av ulvflokkene Hernes, Hornmoen og Rømskog, noe som gjør at vedtaket i forhold til disse flokkene er ugyldig og bør avvises. Vedtaket henviser ikke til noen resultater fra undersøkelser som gjelder de konkrete ulverevirene, heller ikke legger rovviltnemndene frem noen dokumentasjon som beviser omfang eller alvorlighetsgrad av «belastningene» eller som omtaler de reelle og konkrete negative effektene fra ulvenes tilstedeværelse. Vedtaket mangler en vurdering av mulige negative effekter av lisensfelling av ulv på holdninger til ulv, konfliktdemping og tillit til rovviltforvaltning. Det er viktig at departementet vurderer hvilket budskap dreping av ulvflokker for å holde bestanden «nede på bestandsmålet» eller å tømme revirer for ulv siden de har vært der «for lenge», sender til allmennheten generelt og spesielt til disse delene av samfunnet som i utgangspunktet støtter eller ser positivt på ulovlig jakt. Vedtaket mangler vurdering av interessene til disse delene av samfunnet som er positive til ulv. NOAH reagerer på at det ikke legges vekt på NINAs forskning over flere år, som viser at også i områdene med ulv er et stort flertall positive til ulv.

3. Vilkaaret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt. Sekretariatet skriver i konklusjon under dette punktet: «*Sekretariatet kan ikke se at det foreligger tiltak som fullt ut kan avhjelpe den frykt og uro som mange opplever ved å bo i et ulverevir. (...) Sekretariatet kan ikke se at andre tiltak enn felling i tilfredsstillende grad kan avhjelpe de negative virkningene i hensynet til beitenæring, jaktutøvelse som fritidsaktivitet og næringsvei eller psykososiale forhold innenfor Kynna og Aurskog eller at dette i betydelig grad vil dempe konfliktnivået i rovviltforvaltningen.*» Det er ikke klagt i vedtaket hva sekretariatet mener med «fullt ut» og «i betydelig grad». NOAH vil påpeke at omfattende skyting av ulv - og ikke minst den politiske retorikken som brukes for å begrunne dette - i seg

selv skaper «frykt og uro» ved å bo i et ulverevir. NOAH mener for øvrig at lisensfelling av ulveflokker ikke er hensiktsmessig, selv med nemndenes problembeskrivelse, siden det snart vil vandre inn og etablere seg nye ulver i de omtalte områdene. NOAH påstår at rovviltnemndenes vurdering av at det ikke finnes noen andre tilfredsstillende løsninger er feil. I tillegg lider den delen av vedtaket av grov saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende i vedtakets innhold og vedtaket er dermed ulovlig, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 41.

4. Rovviltnemndenes anmodning om å flytte ulvene i Deisjø-reviret. NOAH anmoder departementet å ikke flytte Deisjø-ulvene siden vil forårsake unødvendig lidelse og unødvendige forstyrrelser av dyrene, og ikke minst vil dette ikke være hensiktsmessig.

Bygdefolk for rovdyr (utdrag)

Klager anfører at det er på det rene at den vedtatte kvoten er urimelig høy og vedtaket bryter også med Naturmangfoldloven. Vedtaket til rovviltnemndene strider mot internasjonale avtaler og lover. Det er ikke fattet på et kunnskapsgrunnlag, og er sterkt konfliktdrivene. Vedtak om skyhøye kvoter og uttak inne i ulvesonen vil øke konfliktnivået mellom de som ønsker ulv og de som ikke ønsker ulv. Konfliktnivået er allerede skyhøyt, og når rovviltnemndene vedtar et så høyt uttak pluss jakt innenfor ulvesonen, legges det ikke opp til noen konfliktdemping. Om Kynna-reviret: Her foreligger samme gode forutsetninger for at ulvene kan leve inne i ulvesonen uforstyrret, som de gjorde i Slettås-reviret. Kynna-familien er heller ikke i konflikt med mennesker. Folk som bor og beveger seg i området har knapt sett ulvene, bortsett fra en sjelden observasjon en gang i blant. Det er påfallende at det som regel er de som er imot ulv som ser dem. Akkurat som i Slettås-reviret er Kynna-reviret også et ulverevir som ikke tar beitedyr. Det er ikke tatt beitedyr i dette området av ulv siden tidlig på 2000-tallet. Dessuten er ulv som tar beitedyr vanligvis streifulv, og ikke ulv fra etablerte revirer som gjerne jakter flere sammen og helst tar elg og hjortedyr. Det finnes ingen konflikter i Kynna-reviret! Om Hornmoen-reviret: BFR forstår ikke hvordan rovviltnemndene kan påstå at de har kunnskap om Hornmoen-reviret, og at dette vedtaket om felling av Hornmoen reviret er fattet på kunnskapsbasert grunnlag. Hornmoen-ulvene har akkurat som ulvene i Kynna-reviret tilhold et sted hvor de er uforstyrret. Til tross for at dette er et lite revir, holder de seg skjult, og er ikke i konflikt med mennesker. De tar heller ikke beitedyr. Her er det bra med elg, og de har mer enn nok mat i elg og hjortedyr. BFR forstår ikke hvorfor rovviltnemndene vedtar å ta ut ulverevir som oppfyller kriteriene: Tar ikke beitedyr. Er ikke i konflikt med mennesker. Både Kynna og Hornmoen har velegnete habitater for ulv. Tas disse etablerte revirene med null eller svært lavt skadepotensiale på husdyr ut, er sannsynligheten svært høy for at det vil komme nye ulver og etablere seg i de samme områdene, og det er ikke sikkert at disse vil ha den samme lave skadepotensialet som det er dokumentert at de nåværende har. Bestandsnivået til ulv i landet vårt er så lavt at populasjonen risikerer å dø ut og derfor er også den genetiske verdien av hvert enkelt dyr potensielt meget høy. «Ulvebestanden i Norge og Sverige er sterkt preget av innavl, og helt avhengig av innvandrende ulver fra bestanden i øst.» : Kilde: Miljødirektoratet. Det er også slik at ved det forskerne kaller særledes verdifulle individer ønsker Bygdefolk for rovdyr å vise til rovviltforlikets 2.2.21 : Ved beslutning om uttak av et dyr skal det vurderes om det er mulig med flytting dersom individet er særlig verdifullt. Vi regner med at forvaltningen ved eventuelt uttak av ulv, først undersøker hvert individs genetiske verdi. Et stort antall ulver forsvinner årlig i ulovlig jakt. Dette er et stort problem som rovviltnemndene ikke tar hensyn til eller vurderer: BFR mener at rovviltnemndene ikke har tatt hensyn til annen «irregulær avgang» som storstilt ulovlig jakt i ulvesonen. Her forsvinner det ulver hvert eneste år. Rovviltnemndene øker konfliktnivået. Bygdefolk for rovdyr henstiller også rovviltnemndene om å ta hensyn til at disse vedtakene med skyhøye kvoter og uttak inne i ulvesonen vil øke konfliktnivået

mellom de som ønsker ulv og de som ikke ønsker ulv. Konfliktnivået er allerede skyhøyt, og når rovviltnemndene vedtar et så høyt uttak pluss jakt innenfor ulvesonen, legges det ikke opp til noen konfliktdemping. Bygdefolk for rovdyr spør også hvorfor rovviltnemndene tilsidesetter næringsinteresser/ yrkesgrupper som for eksempel driver med rovdyrsturisme og naturfotografer, som får inntekter av at rovdirene eksisterer i norsk natur. Hvorfor nevnes ikke disse blant næringsinteressene som berøres av rovdyr? Bygdefolk for rovdyr mener det finnes verken juridisk eller faglig grunnlag for å ta ut 32 ulver innenfor ulvesonen. «Det er en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig". Bygdefolk for rovdyr anser at et vedtak om uttak av 32 ulver innenfor ulvesonen er et ledd i rovviltnemndenes utryddingspolitikk av ulven i Norge.

Bakgrunn og rettslig orientering

Saken ble først tatt opp til behandling den 28. august, hvor det ble gjennomført en prøvevotering og hvor saken ble utsatt til den 8. oktober i påvente av dialog med svenske myndigheter. Saken ble på nytt tatt opp til behandling den 8. oktober med samme innstilling fra sekretariatet som til møtet den 28. august.

Rovviltnemndas vedtak av 8. oktober omfattet uttak av alle individene i de fire helnorske revirene Hornmoen, Hernes, Kynna og Aurskog, samt grensereviret Rømskog. Nemndenes vedtak avvek fra sekretariatets innstilling, som anbefalte uttak av de to helnorske revirene Kynna og Aurskog.

Stortinget har gjennom rovviltforliket av 2004 og 2011, og ved behandling av Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, Innst. 330 S (2015-2016) og Innst. 257 L (2016-2017) lagt føringer for forvaltningen av ulv og annet rovvilt. Forvaltningen av ulv og andre fredet rovdyr skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. I 1986 sluttet Norge seg til Europarådets konvensjon av 19. september 1979 om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bernkonvensjonen). I 2009 vedtok Stortinget lov om naturmangfold (naturmangfoldloven). Forannevnte legger de overordnede rammene for rovviltforvaltningen. Det betyr blant annet at forvaltningen skal forsøke å nå vedtatte bestandsmål innenfor de fastsatte, rettslige rammene for uttak. Forvaltningen skal tilsvarende praktisere prinsippet om en tydelig soneforvaltning, noe som innebærer at rovvilt er prioritert i noen områder og beitedyr i andre områder.

De regionale rovviltnemndene er offentlige viltorgan opprettet i samsvar med viltloven § 4 med ansvar for forvaltning av rovvilt i sin region, jf. rovviltforskriften § 2 k). Rovviltnemdene skal gjennomføre vedtatt nasjonal politikk innenfor sin region, jf. rovviltforskriften § 5. Rovviltnemndenes vedtak om kvote for lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. §18. Ellers følger klagebehandlingen forvaltningslovens regler.

I henhold til forvaltningsloven § 33 skal underinstansen (i dette tilfellet rovviltnemndene) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.

Sekretariatets vurderinger

I saksframlegget redegjorde sekretariatet for kunnskapsgrunnlaget for lisensfelling av ulv og faglige og juridiske sider ved saken. Sekretariatene anbefalte at det kunne tas ut to revir innenfor ulvesona uten at dette truer bestandens overlevelse, og at det med et slikt uttak fortsatt kan sannsynliggjøres at bestandsmålet vil nås kommende år. I vurderingen av om et slikt uttak truer bestandens

overlevelse på sikt, la sekretariatene vekt på de faglige vurderingene knyttet til «gynnsam bevarandsestatus», som ligger til grunn for forvaltningen av ulv i Sverige. Videre kom sekretariatet til at det var hjemmel etter nml. § 18 c for lisensfelling innenfor Kynna- og Aurskogreviret, og at formålet ikke kunne nås på annen tilfredsstillende måte innenfor disse revirene, jf. § 18 annet ledd Sekretariatet utarbeidet også et faktagrunnlag for samtlige revir i Norge, slik at nemndene selv ville ha mulighet for å argumentere og begrunne uttak av eventuelt andre revir enn hva sekretariatet foreslo.

Flere av klagerne anfører at vedtaket må anses å være mangelfullt begrunnet og at det ikke er i henhold til Bernkonvensjonen, konvensjon om biologisk mangfold (CBD), naturmangfoldlovens bestemmelser, rovviltforskriften og stortingsvedtakene.

Sekretariatene har i saksframlegget, som ligger til grunn for rovviltnemndenes behandling, redegjort for gjeldende politiske føringer, naturmangfoldloven og rovviltforskriften som grunnlag for vedtaket. Samtidig forutsettes det at norsk rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Sentralt i klagebehandlingen står spørsmålet om vilkårene for felling er oppfylt, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b) og c). Det er i tillegg to kumulative vilkår som må være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres; at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd. I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan veie tungt.

Vedtaket om lisensfelling må begrunnes ut fra enten et behov for å avverge skade på husdyr og/eller tamrein, ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning jf naturmangfoldloven § 18 b og c.

Innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv skal terskelen for lisensfelling være høy, mens det utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv skal det være lavere terskel for å åpne for lisensfelling. Det er påpekt av flertallet i Energi- og miljøkomiteen i Innst. 257 L (2016-2017) at en tydelig soneforvaltning (geografisk differensiert forvaltning) er i samsvar med føringene i rovviltforlikene av 2004 og 2011.

Flere av disse prinsippene og føringene er gjenstand for en rettslig vurdering, og det forventes en avklaring i Høyesterett ila. mars jf. søksmål fra NOAH og WWF mot staten. Sekretariatet har valgt å ikke legge avgjørende vekt på avklaringer på lavere rettsnivå, med grunnlag i at disse ikke er rettskraftige og at staten er uenig i flere av lagmannsrettens vurderinger.

I det følgende vil sekretariatet kommentere de fire vilkårene for annet uttak av vilt iht. naturmangfoldloven § 18; vilkåret om bestandens overlevelse, oppnåelse av det norske bestandsmålet, hjemmelsgrunnlaget etter § 18 b. eller c. og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Vilkåret om bestandens overlevelse

Bestandens overlevelse er normalt et mer utfordrende moment å vurdere enn det norske bestandsmålet. Dette siden man da må vurdere nødvendig bestandsstørrelse i den sør-skandinaviske bestanden, innvandring og genetisk diversitet, samt forventet avgang i Norge og Sverige. Både Norge og Sverige har ratifisert Bernkonvensjonen og i Sverige har man gjennomført en faglig vurdering av hva som ansees som en tilstrekkelig bestandsstørrelse for at vilkåret om bestandens overlevelse skal være oppfylt. Dette har man kalt for «gynnsam bevarandsestatus». Sekretariatet la til grunn

oppfølging av vilkårene for gunnsam bevarandestatus, forventet avgang basert på erfaringer fra tidligere år og et antatt uttak av noen få svenske revir i vinterens lisensjakt, når bestandens overlevelse ble vurdert.

Etter at nemndene tok saken til behandling den 28. august, fattet svenske lansstyrelser beslutning om lisensfelling av i alt fire revir i Sverige hvorav to i Gavleborg, et i Varmland og et som deles mellom Ørebro og Vastmanland.

I saksframlegget vurderte sekretariatet at det kunne tas ut inntil to revir innenfor ulvesonen uten at dette truer bestandens overlevelse. Etter sekretariatets oppfatning er det ikke tilkommet opplysninger som tilsier at det er et større rom for uttak enn det som kommer frem av den faglige tilrådingen i saksframlegget. Svenske myndigheters beslutning om uttak av fire revir ligger i øvre del av hva sekretariatet regnet for sannsynlig uttak i Sverige. Nemndene var kjent med forutsetningen om at det også måtte regnes med et visst uttak av ulv på svensk side, men var på vedtakstidspunktet ikke orientert om den endelige beslutningen om uttak av fire revir. Sekretariatene anbefaler at nemndene drøfter om dette er nye opplysninger som ville påvirket utfallet av behandlingen dersom det var kjent på vedtakstidspunktet.

Bestandsmålet i Norge

Sekretariatet kom til at det med et uttak på to til tre revir innenfor ulvesonen, fortsatt kunne sannsynliggjøres at bestandsmålet nås kommende år. Videre la sekretariatene til grunn at bestanden burde forvaltes i den øvre delen av bestandsmålet med bakgrunn i den høye graden av innavl i populasjonen, samt at det har vært dokumentert at ulovlig avliving av ulv har forekommet i relativt stort omfang. Et større uttak enn det sekretariatene kom fram til i vår faglige vurdering, vil i økende grad redusere sannsynligheten for at bestandsmålet nås. Etter sekretariatets oppfatning vil det være størst usikkerhet knyttet til delkravet i bestandsmålet om tre helnorske ynglinger. Sekretariatene kan ikke se at det er kommet frem nye opplysninger etter vedtakstidspunktet som ville hatt betydning for nemndenes vurdering av dette vilkåret.

Hjemmelsgrunnlaget etter 18 c

For den delen av vedtaket som gjelder uttak av Kynna- og Aurskogreviret, har nemndene vist til sekretariatets saksframlegg som angir begrunnelse for hjemmelsgrunnlaget etter nml. § 18 c. Hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling i revirene Hernes, Hornmoen og Rømskog er kun begrunnet i nemndenes vedtak.

Klagerne anfører at ulike hensyn er skjevt eller feilaktig fremstilt og vektlagt både i saksfremstillingen og i vedtaket. Spesielt går dette på at hensyn som taler for tilstedeværelse av ulverevir og næringsutøvelse knyttet til store rovdyr (økoturisme mv.), skal være underkommunisert.

Sekretariatet er enig i at det også er momenter som taler mot felling, og at felling av revir kan være omstridt både lokalt og nasjonalt. Dette kunne i større grad kommet til uttrykk i saksdokumentene. Det er imidlertid et vedtatt mål om å forvalte bestanden mot det nasjonale bestandsmålet, innenfor den juridiske adgangen til felling som finnes iht. nml. § 18.

Flere av klagen berører at det i nemndenes vedtak ikke er gitt konkrete begrunnelser for uttak av revirene Hernes, Hornmoen og Rømskog. Det skal ved vurdering etter nml. § 18 c. legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd. Hvor vidt hjemmelsgrunnlaget for felling er til stede for ulike familiegrupper, vil iht. tidligere praksis være en dynamisk vurdering etter til enhver tids rådende forhold. Det kan her trekkes inn at Klima – og miljødepartementet i 2019 bad nemndene om

en ytterligere begrunnelse for felling av revirene Mangen og Rømskog. I lys av dette anbefaler sekretariatet nemndene å drøfte om man bør begrunne uttak av revirene Hernes, Hornmoen og Rømskog mer konkret i en tilleggsuttalelse.

Nemndene har fått informasjon om at det er sentralt hvor vidt vilkårene for felling er oppfylt, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b) og c), i tillegg til de to kumulative vilkår som må være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres; at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. Sekretariatene anser at nemndene er forelagt et detaljert kunnskapsgrunnlag, og at det ikke er påpekt nye forhold som har vesentlig betydning for nemndenes vurdering av nml. 18 c.

Vilkåret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger

Det er et vilkår i nml 18 annet ledd at (...) formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Nemndene har i sitt vedtak vist til sekretariatets saksframlegg som begrunnelse for uttak av revirene Kynna og Aurskog. I saksframlegget har sekretariatene drøftet muligheten for å iverksette andre tiltak enn felling innenfor disse revirene. Sekretariatet kom til at det ikke foreligger andre tiltak enn felling som i tilfredsstillende grad kan avhjelpe de negative virkningene i hensynet til beitenæring, jaktutøvelse som fritidsaktivitet og næringsvei eller psykososiale forhold innenfor Kynna og Aurskog, eller at dette i betydelig grad vil dempe konfliktnivået i rovviltforvaltningen. Sekretariatene anså at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte var oppfylt innenfor disse revirene.

Etter sekretariatet oppfatning fremgår det imidlertid ikke av vedtaket hvordan dette vilkåret er vurdert for revirene Hernes, Hornmoen og Rømskog. Sekretariatene anbefaler at nemndene i forbindelse med klagebehandlingen i en tilleggsuttalelse beskriver hvordan dette vilkåret er vurdert innenfor disse revirene.

Konklusjon

Sekretariatet anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagen har kommet frem opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. Sekretariatet har i saksframlegget som ligger til grunn for rovviltnemndenes behandling, redegjort for gjeldende politiske føringer, naturmangfoldloven og rovviltforskriften som grunnlag for vedtaket. Samtidig forutsettes det at norsk rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Gjennom saksframlegget har rovviltnemndene også blitt forelagt en oppdatert redegjørelse for omfanget av skader på husdyr og tamrein samt forhold som virker inn på allmenne helse- og sikkerhetshensyn og offentlige interesser jf. nml. § 18 b. og c.

Sekretariatet legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å vurdere kvoten. Sekretariatet anser at nemndene gjennom saksframlegget har hatt tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å gjøre en avveining av den arealdifferensiert forvaltning og muligheten til å iverksette andre tilfredsstillende tiltak. Sekretariatet legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. § 8, jf. også fvl. § 17.

I henhold til forvaltningsloven § 33 (saksforberedelse i klagesak), andre ledd, skal underinstansen (dvs. rovviltnemndene) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Etter fvl. § 33, fjerde ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, dersom det ikke treffes en avgjørelse som nevnt i annet ledd.

Klagesaken er forberedt fra sekretariatets side.

Sekretariatet legger til grunn at hjemmelsgrunnlaget har inngått i nemndenes vurdering og at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. § 8, jf. også fvl. § 17.

Innstilling

1. Om rettslige forhold:

Rovviltnemndene viser til at klagen har innkommet innen fristen og klagerne har rettslig klageinteresse.

2. Nemndas klagebehandling:

Rovviltnemndene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. §§ 8 og 10, jf. også fvl. § 17. Rovviltnemndene viser til nye opplysninger som er redegjort for i saksutredningen til klagebehandlingen. Nemndene kan ikke se at dette taler for en annen vurdering knyttet til kvote og område for lisensjakt av ulv innenfor ulvesonen.

Klagene tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 8. oktober 2020 i sak 9-20, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.