

Fellessak 8/19: Klagebehandling av vedtak om fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2020

Innkomne klager

- Dyrebeskyttelsen Norge
- Foreningen våre rovdyr
- Glommen Mjøsen Skog SA
- Naturvernforbundet
- Nei til nedslakting av ulv i Norge (NNUN)
- NOAH – For dyrs rettigheter
- Norges bondelag
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Skogeierforbund
- Norskog
- Rovviltets Røst Norge
- Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner
- Ulvens dag
- Verdens naturfond (WWF)

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.

Sekretariatene mener det er tvilsomt om Ulvens dag har rettslig klageinteresse. Ulvens dag består av fire privatpersoner, som arrangerer et arrangement årlig. Det er mulig å donere penger til Ulvens dag. Ulvens dag fremstår mer som et opprop. Klagemomentene fra Ulvens dag fremsettes også av andre klageinstanser, og blir uansett vurdert i klagevurderingen.

Sekretariatene har mottatt klage fra Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommune. Det er nå ute på høring en endring av Rovviltforskriftens § 18 for å gi kommuner klageadgang på rovviltneemndenes vedtak om felling av rovvilt. Det er tvilsomt om Rovviltutvalget for Våler og Åsnes har rettslig klageinteresse. Deres anførsler samsvarer i stor grad med andre klageanførsler i klagesaken.

Sekretariatene 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 og Rovviltutvalget i Våler og Åsnes.

Klagefrist

Vedtak i fellessak 6/19, Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona i 2020, ble fattet den 6. september og lagt ut på miljøvedtaksregisteret den 9. september.

Enkeltvedtak kan påklages i medhold av fvl. kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent. Klagefristen var dermed 30. september. Alle klagene har innkommet rettidig.

Hovedinnhold i klagene

Klagene er omfattende og gjengis ikke i sin helhet. Flere av klagene berører de samme forhold. Nedenfor refereres kun hovedanførsler fra de innkomne klagene. Det vises for øvrig til at alle klagene er vedlagt saksframlegget og organisasjonene sine begrunnelser vil fremgå her.

Dyrebeskyttelsen Norge

- Dyrebeskyttelsen Norge ber rovviltnemndene i region 4 og 5 om å ta klagen til følge, og endre vedtaket til uttak av null familiegrupper innenfor ulvesonen.
- Klager mener kunnskapsbasert forvaltning er fraværende i nemndenes vedtak.
- Dyrebeskyttelsen Norge mener at samarbeidet med svenske myndigheter settes på prøve dersom rovviltnemndenes syn på Naturvårdsverkets ytring blir stående.
- Klager mener det ikke er grunnlag for å benytte § 18 c for uttak av de tre familiegruppene.
- Dyrebeskyttelsen Norge mener det mangler vurdering av innavlsgrad, den ustabile situasjonen i mange revir med stor utskiftning av lederdyr, bestandens nedadgående tendens og alternative tiltak.

Foreningen våre rovdyr

- Klager mener at vedtaket ikke er innenfor eller i tråd med rammene til Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven (nml), rovviltforskriften eller stortingsvedtaket om bestandsmål for ulv.
- Klager mener at ved felling av de tre revirene innenfor ulvesonen står man i stor fare for å ikke oppnå bestandsmålet for ulv neste år.
- Foreningen våre rovdyr mener vedtaket har en feilaktig og mangelfull bruk av §§ 8, 9 og 10 i nml. Den totale kvoten anses uansvarlig og det mangler vurdering av totalkvoten og den samlede belastningen, jf. nml. § 10, i vedtaket.
- Klager mener at vedtaket bryter med nml. § 18 b og c.
- Klager mener videre at nemndenes vedtak ikke ivaretar den bilaterale avtalen med Sverige om å anerkjenne hverandres lands forvaltning og innsigelser til vedtak angående ulv.
- Foreningen våre rovdyr mener nemnda overser de økonomiske ressursene staten har brukt for omlegging av næringer tilpasset rovdyreneres tilstedeværelse. Ved å skyte ut stabile og lite konfliktskapende familiegrupper av ulv, fjerner nemndene muligheten for næringer som baserer seg på rovdyr.

Glommen Mjøsen Skog SA

- Glommen Mjøsen Skog SA krever at det åpnes for at ytterligere en grenseflokk tas ut i tillegg til det uttaket rovviltnemnda allerede har vedtatt
- Klager informerer om at det vedtatte uttaket mest sannsynlig ikke vil få bestanden innenfor Stortingets bestandsintervall på 4-6 årlige ynglinger.
- Glommen Mjøsen Skog SA mener at sekretariatet i sitt saksfremlegg viser til foreldet informasjon hva gjelder rapporten om ulovlig jakt.

- Klager krever at det åpnes for uttak av enslig streifulv innenfor sona når de observeres utenfor de områdene der man skal ha etablerte ynglende flokker.
- Glommen Mjøsen Skog SA viser til flertallsmerknad til Innst. 330 S (2015-2016) og mener at det er avgjørende for tilliten til forvaltningen at de politiske målsettingene på dette området nå etterlevs, dette innebærer å bringe bestanden ned på det vedtatte bestandsmålet.
- Klager mener at hjemmelsgrunnlag og kriterier er tilstede for felling etter nml. § 18 første ledd bokstav b og c. Hensyn til å beholde spredt bosetting i distriktene, beitenæring i beiteprioriterte områder nært ulvesonen og at grunnlaget for utøvelse av jakt er vesentlig forringet i de mest utsatte områdene innenfor ulvesonen bør vektlegges særlig.
- Det vises til at saksfremlegget kun gjennomgår det juridiske grunnlaget for felling av en flokk – Letjennareviret. Klager mener det er en alvorlig mangel i saksframlegget at denne vurderingen ikke er gjennomgått for alle revir.

Naturvernforbundet

- Klager ber om at vedtaket om felling av tre flokker (to helnorske og en grenseflokk) som til sammen utgjør inntil 17 ulver i Letjenna-, Mangen-, og Rømskogreviret omgjøres til at det ikke åpnes for ulvejakt innenfor ulvesona i 2020.
- Klager mener at kvoten innenfor ulvesonen og totalkvoten er altfor høy.
- Naturvernforbundet mener at nemndas vedtak mangler faglig og juridisk grunnlag og at vedtaket anses konflikt drivende.
- Klager mener at vedtaket er brudd på nml. §§ 4-12, og at det er i direkte konflikt med Stortingsforlikene om rovdyr. I tillegg er vedtaket brudd på forpliktelsen Norge har ift. Bernkonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold (CBD).
- Naturvernforbundet anser vedtaket å være delvis i direkte strid med svenske myndigheters anbefalinger.
- Betydningen av redusert valpevandring fra Norge til Sverige er verken vurdert av svenske myndigheter eller de norske rovdyrnemndene. Klager ber om at dette vurderes og at innhentes uttalelse fra svenske myndigheter knyttet til problemstillingen.
- Klager mener det er manglende vurdering av krypskyting som er en kritisk faktor med dokumentert stor negativ betydning.
- Naturvernforbundet mener at det er lagt til flere faglige feilpremisser i nemndene sitt vedtak og udokumenterte påstander som, «Det synes å være enighet om at skadepotensialet er høyt» og «kan endres på grunn av rene tilfeldigheter, og fordi enkelte regioner overoppfyller av ulverevir».

Nei til nedslakting av ulv i Norge (NNUN)

- NNUN stiller seg bak Naturvernforbundets klage av 25.09.2019.
- NNUN mener også at nemdene bryter med sitt mandat om ansvarlig forvaltning av ulvebestanden, ved å anbefale avlaving av et så høyt antall ulv.

NOAH – for dyrs rettigheter

- NOAH ber vedtaket opphevet i sin helhet.
- Klager mener vedtaket er i strid med nasjonal og internasjonal lov, nml- §§ 4, 5, 8, 9, 10 og 18, Grunnlovens § 112 og artikler 2, 6 og 9 i Konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen).

- NOAH mener at vilkårene for lisensfelling av 17 ulver innenfor ulvesonen er ikke oppfylt, jf. § 18 i nml.
- Klager mener at det ikke er synliggjort eller tatt hensyn til flertallet som vil ha ulv i områdene hvor de nå finnes.
- NOAH mener at rovviltnemndenes vedtak mangler begrunnelse for lisensfelling av Mangen-Flokken og Rømskog-flokken, vedtaket i forhold til disse flokkene er ugyldig.
- Klager mener vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ikke er oppfylt.
- NOAH mener vilkåret om bestandens overlevelse ikke er oppfylt. Det er manglende utredning om levedyktigheten til ulv i Norge, folkerettslige begrensninger av Norges handlinger ift. ulv i Skandinavia og i Norge, og føre-var prinsippet.
- Klager mener at terskelen som gjelder for skyting av ulv i ulvesonen bør holdes høy.

Norges bondelag

- Klager krever at lisenskvoten utvides til at det minimum må felles to helnorske flokker og to grenseflokker. Klager påpeker at lisenskvoten nemnden har satt er for lav og at det ikke vil true bestandens overlevelse dersom ytterligere grensevir tas ut. Klager påpeker videre at det ikke er nødvendig å forvalte bestanden i den øvre delen av bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger.
- Norges Bondelag mener at forvaltningen av grensevirene må skje i henhold til norsk lovverk og føringer gitt av Stortinget. At svenske myndigheter går imot lisensfelling av Rømskogreviret kan ikke tillegges avgjørende vekt.
- Klager mener det er hjemmelsgrunnlag for felling etter nml. § 18 første ledd bokstav b og c. Det mangler vurdering i sekretariatets innstilling av hjemmelsgrunnlag for felling ut ifra den samlede belastningen ulvebestanden som helhet medfører for distriktpolitiske hensyn innenfor ulvesonen.
- Norges Bondelag mener det må åpnes for lisensfelling av enkeltindivider i deler av ulvesona.
- Klager mener at sekretariatet i sitt saksfremlegg viser til foreldet informasjon hva gjelder rapporten om ulovlig jakt.

Norges Miljøvernforbund (NMF)

- NMF krever at klagen gis oppsettende virkning.
- NMF peker på at ulvebestanden er preget av innavl og at jakt vil kunne svekke bestanden ytterligere.
- NMF viser til svenske myndigheters uttalelse og mener denne bør hensyntas.

Norges Skogeierforbund

- Klager mener det minimum må felles to helnorske flokker og to grenseflokker dersom det skal være mulig å komme ned innenfor bestandsmålet neste ynglesesong.
- Norges Skogeierforbund mener det er sterkt kritikkverdigg at sekretariatet for rovviltnemndene fortsetter å bruke udokumenterte påstander om ulovlig jakt som begrunnelse for å legge forvaltningen opp mot det maksimale måltallet.
- Klager mener det må åpnes for lisensfelling av enkeltindivider i deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir.

- Klager mener at hjemmelsgrunnlaget er tilstede og kriteriene for felling etter nml § 18 første ledd bokstav b og c er oppfylt.
- Norges Skogeierforbund mener at sekretariatet ikke har gjort en vurdering for andre familiegrupper/revir enn Letjenna, og har heller ikke gjort noen konkret vurdering av hvor mye eller hvorfor Letjenna-reviret skiller seg fra andre revir i forhold til konfliktnivå eller konsekvenser for andre interesser.
- Klager mener at det at sekretariatet ikke har vurdert hjemmelsgrunnlaget for felling ut ifra den samlede belastningen ulvebestanden som helhet medfører for distriktspolitiske hensyn innenfor ulvesonen, er en alvorlig mangel ved innstillingen.

Norskog

- Klager mener at det minimum må felles to helnorske flokker og to grenseflokker dersom det skal være mulig å komme ned innenfor bestandsmålet før neste ynglesesong.
- NORSKOG ber i tillegg om at det åpnes for lisensfelling av enkeltindivider i deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir.

Rovviltets Røst

- Rovviltets Røst hevder at det ikke foreligger grunn for uttak av tre revir innenfor forvaltningssonen for ynglende ulv og krever vedtaket kjent ugyldig.
- Klager påpeker at § 18 c kun kan benyttes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan oppnås på annen tilfredsstillende måte, i tillegg må vedtaket være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser og Bernkonvensjonen.
- Skadepotensialet er ikke-eksisterende.
- Vurderingen av svenske myndigheters uttalelse anses svært problematisk med tanke på et videre samarbeid med Sverige.
- Rovviltets Røst mener "føre-var-prinsippet" må tillegges avgjørende vekt.

Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner

- Klager mener at det totale uttaket er for lavt og at uttaket av grenseflokker må heves til minimum 2 stk.
- Rovviltutvalget for Våler og Åsnes mener at Kynnareviret må tas ut.
- Klager mener det også bør åpnes for felling av enslige dyr i de deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir.
- Rovviltutvalget mener at bestandsmålet er et intervall og at det ikke betyr at man skal ha som mål å ligge helt opp til eller over øvre grense. Argumentet med høy innavlsgrad og ulovlig jakt kan ikke brukes for å legge bestanden av ulv i det øvre sjiktet av bestandsmålet.
- Det vises til at saksfremlegget kun gjennomgår det juridiske grunnlaget for felling av en flokk – Letjennareviret. Det mangler vurdering for andre familiegrupper/revir i ulvesonen og vurdering i forhold til hvor mye Letjenna-reviret skiller seg fra andre revir i forhold til konfliktnivå eller konsekvenser for andre interesser.
- Grunnlaget for felling av flokker i medhold av nmls § 18 c er tilstede.

Ulvens dag

- Klager krever at rovviltnemnda i region 4 og 5 endrer sitt vedtak slik at det følger de lover og internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av.
- Klager mener vedtaket er i strid med rovviltforlik; Stortingsmelding 21, nml. (§ 4 – 12, 18 b og c), rovviltforskriften, internasjonale forskrifter og Bernkonvensjonen.
- Ulvens dag mener at kvoten innenfor ulvesonen og totalkvoten er altfor høy.
- Ulvens dag etterspør grunnlag i rovviltnemndenes vedtak; hvor vises det til og begrunnes med prinsipper fra soneforvaltningen til ulvens fordel og med tanke på en økologisk og bærekraftig forvaltning av arten?
- Klager mener at innavlsgraden i større grad må vektlegges i forvaltning av ulv i Norge.
- Ulvens dag mener at avtalen med Sverige skal overholdes når det gjelder grenseflokkene. Videre stilles det spørsmål ved nemndenes valg om å ikke ta den faglige tilbakemeldingen fra svenske myndigheter på alvor, og til denne begrunnelsen i nemndenes vedtak; «I en periode de seneste årene har svenske myndigheter tillatt et relativt hardt uttak i den svenske bestanden.»
- Klager mener at redusert vandring av ulv fra Norge til Sverige må hensyntas.
- Ulvens dag ønsker en beskrivelse av hva som ligger i «lokale synspunkter», «de som har skoen på» og «Det synes å være enighet om at skadepotensialet er høyt.»
- Klager mener at folk flest ønsker ulv i norsk natur og at nordmenns holdninger til ulv må legges til grunn for vedtak.
- Ulvens dag stiller spørsmål ved bruk av argumentet; «..dette kan endres på grunn av rene tilfeldigheter».

Verdens naturfond (WWF)

- Klager ber Klima- og miljødepartementet (KLD) om å omgjøre vedtaket, slik at det ikke fattes vedtak om lisensfelling i revirene Letjenna, Mangen og Rømskog.
- Klager kan ikke se at vedtaket fattet av rovviltnemndene i region 4 og 5 er i tråd med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen og heller ikke oppfyller kravene i nml og særlig §§ 7, 8, 9 og 10.
- Klager mener at det ikke er hjemmelsgrunnlag for felling i ulvesona etter nml § 18 b og c.
- WWF mener at vedtaket ikke bidrar til forutsigbarhet og økt tillit til forvaltningen.
- Klager mener det er manglende vurdering rundt hvorvidt uttaket antageligvis vil medføre at Sverige ikke oppnår sine forpliktelser etter Habitatdirektivet. Klager omtaler innhenting av svenske myndigheters uttalelse som proforma når nemndene ignorerer innholdet i uttalelsen.
- WWF bemerker at positive effekter av ulv og bærekraftig turisme basert på store rovdyr ikke vurderes.

Innledning

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 vedrørende 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 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 andre områder.

De regionale rovviltnemdene er offentlige viltorgan opprettet i medhold av 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. Rovviltnemdenes vedtak om kvote for lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. §18. For øvrig følger klagebehandlingen fvl. regler.

Sekretariatets kommentarer til klagernes anførsler

Rovviltnemdas vedtak av 06.09.2019 i fellessak 6/19 omfattet uttak av alle 17 individene i de to helnorske revirgruppene Letjenna- og Mangenreviret, samt grensereviret Rømskog. Nemndenes vedtak avvek fra sekretariatenes innstilling som anbefalte uttak av kun Letjennareviret (åtte individer). Sekretariatene har i saksframlegget for fellessak 6/19 lagt fram kunnskapsgrunnlaget og faglige og juridiske sider ved saken. For øvrig vises det til nemndenes vedtak med begrunnelse.

I henhold til fvl. § 33 skal underinstansen (i dette tilfellet rovviltnemdene) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Sekretariatene anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagen har fremkommet opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. De fleste av momentene som anføres i klagen er vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 6/19. Sekretariatene vil imidlertid gi noen utdypende kommentarer til anførsler i klagen.

Norges Miljøvernforbund har bedt om oppsettende virkning inntil saken er avgjort ved klagebehandling hos KLD. Sekretariatet viser til at KLD vil kunne avgjøre klagen i god tid før lisensfellingsperioden starter, og det vil dermed ikke være nødvendig for nemndene å vurdere om vedtaket skal gis oppsettende virkning. Det forutsettes at KLD tar stilling til spørsmålet om å gi vedtaket oppsettende virkning dersom klagen ikke er endelig avgjort innen lisensfellingsperioden starter.

Om gjeldende politikk og hjemmelsgrunnlaget for felling

Flere av klagen inneholder anførsler om at vedtaket må anses å være mangelfullt og at det ikke er i henhold til Bernkonvensjonen, konvensjon om biologisk mangfold (CBD), nmls. bestemmelser, rovviltforskriften og stortingsvedtakene. Det påpekes at det ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag etter nml. § 18 b og c for lisensfelling av ulv. Glommen Mjøsen Skog SA, Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag mener at hjemmelsgrunnlag og kriterier er tilstede for felling etter nml § 18 b og c, med særlig hensyn til å beholde spredt bosetting i distriktene, beitenæring i beiteprioriterte områder nært ulvesonen og at grunnlaget for utøvelse av jakt. Glommen Mjøsen Skog SA, Norges Skogeierforbund og Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner viser til at saksframlegget kun gjennomgår det juridiske grunnlaget for felling av en flokk – Letjennareviret. Klager mener det er en alvorlig mangel i saksframlegget at denne vurderingen ikke er gjennomgått for alle revir.

Sekretariatets vurdering

Sekretariatene har i saksframlegget som ligger til grunn for rovviltnemndenes behandling, redegjort for gjeldende politiske føringer, nml. 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. I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan veie tungt.

Nml. § 18 bokstav b) gjelder vilkår for uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein, mens § 18 bokstav c) gjelder vilkår for uttak av ulv for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlig interesser av vesentlig betydning. 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. Vedtak om lisensfelling må likevel begrunnes ut fra et behov for å avverge skade på husdyr og/eller tamrein, ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.

Ved vurdering av vilkårene om å nå bestandsmålet og bestandens overlevelse, kom sekretariatene til at det var hjemmelsgrunnlag for å ta ut ett revir, nærmere bestemt et uttak av Letjenna-reviret. I denne vurderingen la sekretariatene blant annet vekt på felles retningslinjer i forvaltningsplanene, kjent kunnskap om skader, beitebruk og genetisk status. Sekretariatene gjorde kun en konkret vurdering av 18 b og c innenfor Letjennareviret, men gjorde også en generell drøfting av hjemmelsgrunnlaget innenfor sona for å tilrettelegge et best mulig beslutningsgrunnlag for nemndene. Nemndene er i tillegg forelagt relevant informasjon om revirene, og har derfor hatt nødvendig grunnlag for å vurdere hjemmelsgrunnlaget etter 18 b og c innenfor andre deler av ulvesona.

Klagene har etter sekretariatets vurdering ikke pekt på nye forhold knyttet til hjemmelsgrunnlaget som tilsier en omgjøring av vedtaket.

Om kvotestørrelse, mulighetene for oppfylling av bestandsmålet neste år og bestandens overlevelse

Hva kvotens størrelse angår, foreligger det klager både på at kvoten må reduseres og at den må økes. Flere av klagerne mener at den vedtatte kvoten vil føre til at vi ikke kommer ned på Stortingets bestandsmål etter endt jakt, og at kvotens størrelse derfor må økes. Glommen Mjøsen Skog SA, Norges bondelag, Norges Skogeierforbund, Norskog og Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner har konkrete forslag om at kvoten må utvides til 2 helnorske familiegrupper og 2 familiegrupper i grenserevir. Dyrebeskyttelsen Norge, Foreningen våre rovdyr, Naturvernforbundet, NOAH – for dyrs rettigheter, Norges Miljøvernforbund (NMF), Rovviltets Røst, Ulvens dag og Verdens naturfond (WWF) mener derimot at det ikke kan åpnes for felling. Miljøorganisasjonene anfører blant annet at et uttak vil true bestandens overlevelse på sikt, og spesielt med bakgrunn i innavlsproblematikken i den skandinaviske ulvebestanden. Det påpekes også at det ikke er gjort vurderinger rundt redusert valpevandring fra Norge til Sverige.

Sekretariatenes vurdering

Når det gjelder kvotens størrelse er det som nevnt to vilkår som må være oppfylt. Det må kunne sannsynliggjøres at bestandsmålet nås neste år og uttaket må ikke truer bestandens overlevelse. Sekretariatene har redegjort for siste tilgjengelig kunnskap om bestandssituasjon og utvikling i den skandinaviske ulvestammen, og relevante fagrapporter med beregninger av effekten av ulike uttak gjennom felling.

Sekretariatene viser til at nemndene også har fattet vedtak om lisensfelling utenfor ulvesona. Ved vurdering av om uttaket truer bestandens overlevelse, må disse vedtakene sees i sammenheng, og også vurderes opp imot annet forventet uttak i bestanden. Når det gjelder vilkåret om å sannsynliggjøre at bestandsmålet nås kommende år, vil lisensfelling utenfor ulvesonen vanligvis ha mindre betydning ved at det i hovedsak jakes på streifdyr. Gjennom nemndenes vedtak i sak 5/19, åpnet nemndene imidlertid for lisensfelling i områder som kan berøre Deisjøreviret. Dersom ett eller begge lederdyrene (alfaparet) i flokken blir felt vil det, sammen med øvrig uttak av familiegrupper, kunne innvirke på mulighetene for å nå bestandsmålet kommende år.

Sekretariatene viser til at nemndene før vedtakene ble fattet var forelagt saksframlegg både for lisensfelling innenfor og utenfor ulvesonen. Nemndene har derfor hatt tilgang på fullstendig kunnskapsgrunnlag for å fatte vedtak om kvote innenfor ulvesonen og vurdere de samlede effektene av vedtakene innenfor og utenfor ulvesonen. I saksfremlegget er det i tillegg gjort rede for at det må forventes uttak av ulv også i andre regioner. Sekretariatet anser derfor at nemndene har hatt grunnlag for vurdering i forhold til forventet samlet uttak også i den skandinaviske bestanden.

Det er ikke gjort egne vurderinger rundt redusert valpevandring. Sekretariatet har drøftet vilkåret om bestandens overlevelse, dette er vurdert opp imot samlet forventet uttak i Norge og Sverige. I svensk forvaltning legges det til grunn at den svenske delen av ulvebestanden må bestå av minimum 300 individer for at bestanden skal ha «gynnsam bevarandestatus», basert på vitenskapelig utredninger der forskerne legger til grunn en skandinavisk populasjon på minst 340 ulver fordelt med 300 for Sverige og 40 for Norge. Dette minimumsantallet forutsetter at minst en immigrant fra Finland eller Russland etablerer seg og reproducerer i den skandinaviske bestanden hvert femte år.

Klagene har etter sekretariatets vurdering, ikke pekt på nye forhold i saken.

Kunnskapsgrunnlag

Flere av miljøorganisasjonene anser at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig og at det er mangler i de faglige vurderingene som skal foretas. Det er blant annet vist til bestemmelsene i nml. §§ 8-10.

Ulovlig jakt:

Norges bondelag, Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner, Norges Skogeierforbund og Glommen Mjøsen Skog SA mener at sekretariatet i sitt saksfremlegg viser til feil og foreldet informasjon hva gjelder rapporten om ulovlig jakt, rapporten det vises til er fra 1998-2009, i perioden etter dette er det kun to individer som er dokumentert med dødsårsak ulovlig jakt. Det menes derfor å være feil når en vektlegger ulovlig jakt som begrunnelse for å legge forvaltningen opp mot det maksimale måltallet. Naturvernforbundet og NNUN mener det er manglende vurdering av ulovlig jakt på ulv, ulovlig jakt anses å være en kritisk faktor med dokumentert stor negativ betydning som må hensyntas.

Sekretariatenes vurdering

Det foreligger betydelig og detaljert kunnskap om ulvebestanden og den samlede belastningen som arten er utsatt for, jf. nml. §§ 8 og 10. Rovviltnemndene har fått forelagt et omfattende og oppdatert kunnskapsgrunnlag om bestandssituasjonen for ulv, skadehistorikk, omfang av husdyr på beite, genetikk i ulvebestanden og informasjon om gjeldende lovverk og nasjonal rovviltpolitikk. Det er gjort faglige vurderinger og drøftinger i saksframlegget som har ligget til grunn for sekretariatenes innstilling og rovviltnemndenes vedtak.

Ulovlig jakt:

Det fremgår av kommentarene til rovviltforskriften at omfanget av ulovlig felling og innavlsnivået er viktige momenter ved vurderingen om man skal legge seg høyt eller lavt innenfor bestandsmålets intervall. I saksframlegget har sekretariatene lagt vekt på at den høye innavlsgraden tilsier at man bør ligge i øvre del av bestandsintervallet. Sekretariatene har videre henvist til at kjente tilfeller av ulovlig felling bygger opp under denne vurderingen, men har også påpekt at det er vanskelig å fastslå i hvilken grad det fortsatt foregår ulovlig jakt.

Sekretariatene har drøftet mulig betydningen av uttak på bestanden. Her er det blant annet lagt til grunn beregninger fra SKANDULVs rapport (2019) «*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2020*». Disse beregningene estimerer mulig uttak gjennom lovlig felling på bakgrunn av bestandens status og utvikling. I beregningene ligger «øvrige dødelighet» (naturlig, trafikk og ulovlig jakt) inkludert i beregningene for den potensiell tilvekst. Ulovlig jakt er derfor lagt til grunn i sekretariatenes utredning. Nemndene er forelagt en grundig vurdering av faktagrunnlaget, og rapporten «*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2020*».

Sekretariatene 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.

Vurdering av andre tilfredsstillende løsninger

I tillegg til vilkåret om at uttak av ulv ikke skal true bestandens overlevelse, må vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres, jf. nml. § 18 annet ledd. Miljøorganisasjonene anfører i sine klager at det foreligger en mangelfull vurdering av mulighetene for å gjennomføre andre tilfredsstillende løsninger.

Sekretariatenes vurdering

I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv, skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning veie tungt. Soneforvaltningen innebærer at det stilles høyere krav til å finne andre tilfredsstillende løsninger innenfor ulvesona enn det gjør utenfor.

Forvaltningsplanene for rovvilt legger grunnlaget for den arealdifferensierte forvaltningen i regionene. Av felles strategier for forvaltning av ulv i region 4 og 5 fremgår det blant annet at når det skal velges å ta ut stasjonær ulv eller en familiegruppe, skal det legges vekt på områdets betydning som beitemark, potensialet for framtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. I fellingsområdet innenfor ulvesona skal muligheten for å iverksette forbyggende tiltak veie tyngre, enn for områdene utenfor. Muligheten for å iverksette effektive forebyggende tiltak vurderes årlig i henhold til føringer i forvaltningsplanen og innenfor fastsatte økonomiske rammer.

Det er i saksframlegget vurdert andre tilfredsstillende løsninger knyttet til skadesituasjon og beitenæring, samt forhold vedrørende jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen, informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdepende tiltak. Det er ikke funnet at det foreligger tiltak som fullt ut kan avhjelpe frykt og uro som en del opplever ved å bo nært eller i et ulverevir.

Sekretariatet anser at nemndene gjennom saksfremlegget har hatt tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å gjøre en avveining av den arealdifferensiert forvaltning og muligheten til å iverksette andre tilfredsstillende tiltak.

Svenske myndigheter

Noen av miljøorganisasjonene har i klagen tatt opp problemstillingen omkring uttak av grenserevir, og at uttak som berører grenseflokker ikke kan vedtas uten å hensynta uttalelsene fra svenske myndigheter. All lisensjakt i Sverige er avlyst grunnet nedgang i ulvestammen, men Norge velger å ikke ta hensyn til dette og anerkjenner ikke svensk forvaltning og innsigelser til vedtak angående ulv. Flere av landbruksorganisasjonene har i klagen bemerket at det ikke er noen samarbeidsavtale mellom Norge og Sverige, og at forvaltningen av grenserevirene må skje i henhold til norsk lovverk og føringer gitt av Stortinget. At svenske myndigheter går imot lisensfelling av grenserevir kan ikke tillegges avgjørende vekt.

Sekretariatenes vurdering

Svenske myndigheter ble orientert om muligheten for at det kunne bli fattet vedtak om uttak av Rømskogreviret etter møte den 20. august, i tråd med «Felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen». Länsstyrelsen og Naturvårdsverket har besvart henvendelsen skriftlig den 3. september, besvarelsen ble videresendt nemndsmedlemmene per e-post i forkant av nemndsmøtet den 6. september.

Sekretariatene anser at rovviltnemndene har oppfylt kravet om å informere svenske myndigheter før vedtaket ble fattet, svenske myndigheter ble også gitt muligheten til å uttale seg før vedtaket skulle fattes og uttalelsene er forelagt nemnda før møtet 6. september.

Øvrige vurderinger

Glommen Mjøsen Skog SA, Norges bondelag, Norges Skogeierforbund, Norskog og Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner mener at det må åpnes for lisensfelling på enkeltindivider i de deler av ulvesonen hvor det ikke er etablerte revirer.

Som sekretariatene tidligere har redegjort for, så skal terskelen for lisensfelling være høy innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv og de rettslige forutsetningene for felling må være oppfylt jf. nml. § 18. b. og c. Som flere av klagerne har påpekt, så fraviker dagens bestand fra den registrerte bestanden siden man legger til grunn vinterens sporinger. Det vil kunne være etablert nye revirer utenom de revirene som var registrert forrige vinter. Et viktig tilleggsmoment i tillegg til krav om streng sonering og de rettslige forutsetningene, vil dermed være faren for å jakte på familiegrupper som forvaltningen ikke enda har registrert. Sekretariatene vil dermed ikke anbefale jakt på enslige dyr innenfor ulvesonen.

WWF bemerker at positive effekter av ulv og bærekraftig turisme basert på store rovdyr ikke vurderes.

Sekretariatene har i saksfremlegget til nemnda påpekt at distriktene representerer en viktig ressurs i utviklingen av Norge som reiselivsdestinasjon. For reiselivsbedrifter som baserer seg på villmarksopplevelser vil rovviltforekomst kunne utgjøre en ressurs.

Konklusjon

Sekretariatene viser til at det i klagen er framkommet anførsler som går i ulike retninger når det gjelder blant annet kvotens størrelse, både at den bør økes og at den må reduseres.

Miljøorganisasjoner har anført at vilkårene for felling ikke er oppfylt, det vil si at det ikke er hjemmel til å åpne for lisensfelling.

I henhold til fvl. § 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 (dvs. KLD) så snart saken er tilrettelagt, dersom det ikke treffes en avgjørelse som nevnt i annet ledd. Klagesaken er forberedt fra sekretariatenes side.

Sekretariatene legger til grunn at nemndene er kjent med tidligere års klagebehandlinger fra KLD rundt hjemmelsgrunnlaget for felling innenfor ulvesonen og at dette har inngått i nemndenes vurdering. Videre legger sekretariatene 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.

Sekretariatene kan forøvrig ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 6.9.2019, fellessak 6/19.

Innstilling

1. Om rettslige forhold:

Rovviltnemndene viser til at klagen har innkommet innen fristen.

Det anses at Dyrebeskyttelsen Norge, Foreningen våre rovdyr, Glommen Mjøsen Skog SA, Naturvernforbundet, Nei til nedslakting av ulv i Norge (NNUN), NOAH – For dyrs rettigheter, Norges bondelag, Norges Miljøvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norskog, Rovviltets Røst Norge og Verdens naturfond (WWF) har rettslig klageinteresse.

Det settes spørsmålstegn ved om til Ulvens dag og Rovviltutvalget i Våler og Åsnes har «rettslig klageinteresse» i saken. Klagesaken skal uansett til behandling, og derfor har man ikke funnet behov for å konkludere på dette spørsmålet i denne saken.

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. naturmangfoldloven §§ 8 og 10 jf. også forvaltningsloven § 17. Rovviltnemndene kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Vedtaket ansees også tilstrekkelig begrunnet.

Klagene tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 06.09.2019 i sak 6/19, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven. § 33, fjerde ledd.

3. Oppsettende virkning

Klima- og miljødepartementet vil kunne avgjøre klagen i god tid før lisensfellerperioden starter. Rovviltnemndene finner på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig å vurdere om vedtaket skal gis oppsettende virkning.