

Fellessak 6/17: Klagebehandling av vedtak om lisensfelling av ulv utenfor etablerte ulverevir 2017-2018

Innkomne klager

- NOAH
- Rovviltets røst
- WWF/Foreningen Våre Rovdyr
- Naturvernforbundet
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Hedmark Bonde- og småbrukarlag
- Bygdefolk for rovdyr
- På Baksporet
- Norges Miljøvernforbund
- Norskog

Rettslig klageinteresse

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 28 har *parter og andre med rettslig klageinteresse* klagerett. Klageren må ha en viss tilknytning til saken for å ha klagerett, det vil si å ha interesser av en 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 ideelle interesser de har som formål å verne om.

Ut fra ovennevnte er sekretariatene i tvil om På Baksporet har rettslig klageinteresse. Foreningen ser ut til blant annet å ha som formål å spre informasjon om ulv. Den har imidlertid ingen, eller en svært begrenset medlemsmasse, samtidig som synspunktene i hovedsak ser ut til å være ivaretatt av andre, større interesseorganisasjoner. Sekretariatene velger likevel å drøfte klagegrunnene. Alle innkomne klager er mottatt innenfor klagefristen, jf. fvl. § 29.

Hovedinnhold i klagene

Klagene er omfattende og kan ikke gjengis i sin helhet. Flere av klagene har ensartede anførsler. Nedenfor refereres hovedanførsler fra de innkomne klagene. Det vises for øvrig til at alle klagene er vedlagt saksframlegget.

NOAH:

- NOAH mener at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av ulv og strider mot nasjonale lover og Bern-konvensjonen av følgende årsaker:
 - vilkåret om at lisensfelling «ikke truer bestandens overlevelse» er ikke oppfylt, vilkåret om skade, jf. § 18 første ledd bokstav b i nml. er ikke oppfylt.

- vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt, jf. § 18 andre ledd i nml, og vurderingene/begrunnelse knyttet til dette vilkåret oppfyller ikke kravene i nml. §§ 8 og 12.
- Kravene om vurderinger og begrunnelse i hht. nml. § 8 og 12 er ikke oppfylt.
- NOAH ber om at vedtaket i sin helhet erklæres ugyldig eller omgjøres pga.:
 - de materielle vilkårene for lisensfelling av 12 ulv i 2017/2018 utenfor etablerte revir er ikke oppfylt
 - saksbehandlingsfeil ift. mangelfull utredning og mangelfull begrunnelse knyttet til §§ 8, 9, 10 og 12 i nml, som har virket bestemmende på vedtakets innhold og resultat, jf. forvaltningslovens §§ 17, 25 og 41.

Rovviltets røst:

- Rovviltets Røst krever at vedtaket blir ugyldiggjort og at lisensjakten utenfor sonen stanses.
- Det totale antall individer vedtatt beskattet gjennom nemdenes vedtak truer den norske ulvepopulasjonens overlevelse.
- Vedtakets konsekvenser - som påvirker den norske ulvebestandens genetikk negativt - er dramatiske og vil ha negative konsekvenser for hele den skandinaviske populasjonen.
- Uttaket svekker og marginaliserer mulighetene for at neste års bestandsmål oppnås.

WWF/ Foreningen Våre Rovdyr:

- WWF/ Foreningen Våre Rovdyr ber om at vedtaket for lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir oppheves.
- Vedtaket er ikke innenfor rammene til verken naturmangfoldloven eller Bernkonvensjonen. Vedtaket er ikke grunnlagt etter loven, har feilaktig og mangelfull bruk av naturmangfoldloven §§ 8 og 9, samt strider med naturmangfoldlovens § 10.

Naturvernforbundet:

- Naturvernforbundet ber om at fellingskvoten reduseres betydelig.
- Naturvernforbundet anser at det er uforsvarlig og ikke noe faglig eller juridisk grunnlag for å vedta mer enn halvering av den norske ulvebestanden.
- Det mangler en faglig begrunnelse og vurdering for ulvens overlevelse i norsk natur, jf. krav i naturmangfoldlovens § 5. Dette drøftes verken i sakspapirene fra sekretariatene eller i selve vedtaket, og må anses som brudd på naturmangfoldlovens Kap. II, §§ 4-12.
- Konfliktdempende og forebyggende tiltak må prioriteres.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag:

- Norsk Bonde- og Småbrukarlag ønsker et høyere uttak av ulv.
- Jakttiden må synkroniseres med tiden for jakt på elg.
- Ulvebestandens økning og skadepotensial på beitedyr og hjortevilt tilsier at rovviltnemndene fastsetter bestandsmål i nedre delen av Stortingets vedtak av 20. juni, det vil si 4 flokker etter uttak.

Hedmark Bonde- og Småbrukarlag:

- Hedmark Bonde- og Småbrukarlag ønsker et høyere uttak og viser til punkt 2.2.19 i rovviltforliket 2011 om fravær av ulv/rovvilt i beiteprioriterte områder.
- Det bes om en lisenskvote på 20 ulver utenfor ulvesona.
- Det må åpnes for lisensfelling på ulv i alle områder utenfor ulvesona i Hedmark fra 1.10.2017.

Bygdefolk for rovdyr:

- Bygdefolk for rovdyr mener at rovviltnemndene har satt svært uvanlig høy kvote i sitt vedtak om lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir.
- Det bes om at det ikke gis flere fellingstillatelser på ulv før bestanden har tatt seg opp på et levedyktig nivå, og ikke lengre er oppført som kritisk truet på den Norske Rødlisten 2015.
- Skadepotensialet må sies å være ekstremt lavt i Hedmark, og utgjør dermed ingen grunn til å skyte ulv utenfor eller innenfor ulvesonen i Hedmark, eller innen etablerte revirer i ulvesonen.
- Norge har ifølge Bernkonvensjonen et eget selvstendig ansvar for ulv som har fast bosted/revir på norsk jord.
- Det er ikke tatt hensyn til ulvebestandens genetiske tilstand.

På Baksporet:

- På Baksporet peker på at Naturmangfoldloven, Bernkonvensjonen, rovviltforlik, annet lovverk og andre konvensjoner og forlik også skal ivareta andre arter enn ulv, inkludert samfunnet som helhet.
- Norge har et spesielt ansvar for å ivareta Europas siste villrein, og ulv utgjør enormt skadepotensial overfor villrein.
- Skadepotensialet, og faktiske skader overfor beitedyr i prioriterte beiteområder, utenfor sona er enormt stort.
- Et uttak på 12 dyr er altfor lite. All ulv utenfor sona bør tas ut, og det kan ikke være noen begrensning på antall. Dersom ikke kvote kan settes til ubegrenset bør det minimum gis anledning til uttak av 20 ulver utenfor ulvesonen i Akershus, Østfold og Hedmark.
- Lisensfellingsområdet må inkludere de arealene som benyttes av Julussaflokken og Osdalsflokken.

Norges Miljøvernforbund:

- Norges Miljøvernforbund kan ikke akseptere at det åpnes for lisensjakt etter ulv i region 4 og 5. Ulven er kritisk truet i Norge og en utskytning av ulv som vedtatt innen og utenfor ulvesonen vil på nytt redusere det genetiske mangfoldet innen ulvebestanden og true ulvens overlevelse på sikt i Norge.
- Rovviltnemndene har ikke argumentert og redegjort for sine ønsker om uttak av rovdyr.

NORSKOG:

- Norskog mener at det vedtatte uttaket av ulv er for lavt og at jakttiden må synkroniseres med tiden for jakt på elg.
- Rovviltnemndene må vedta et uttak som ligger i den nedre del av det bestandsintervallet som Stortinget vedtok, og ikke i det øvre slik som nemndene har vedtatt.

Innledning

Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 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 fredete rovdyr skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. Stortinget ga i 1986 samtykke til at Norge sluttet seg til Europarådets konvensjon 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres leveområder (Bernkonvensjonen) og i 2009 vedtok Stortinget lov om naturmangfold. Forannevnte legger de overordnede rammene for rovviltforvaltning. Det betyr bl.a at forvaltningen skal følge opp bestandsmål og det sentrale prinsippet om en tydelig soneforvaltning, noe som innebærer at rovvilt er prioritert i noen områder og beitedyr i andre.

De regionale rovviltnemndene er offentlige viltorgan opprettet i medhold av viltloven § 4 med ansvar for forvaltning av rovvilt i sin region, jf. rovviltforskriften § 2 k). Rovviltnemnden skal gjennomføre vedtatt nasjonal politikk innenfor sin region, jf. rovviltforskriften § 5. For hver enkelt regional rovviltnemnd skal et fylkesmannsembete fungere som sekretariat. Sekretariatenes ansvar er å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget for de regionale rovviltnemndene. Rovviltnemndenes vedtak om kvote for lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. § 18. For øvrig følger klagebehandlingen forvaltningslovens regler.

Sekretariatenes kommentarer til klagernes anførsler

Rovviltnemndenes vedtak av 26.6.2017 i fellessak 3/17 omfattet uttak av 12 ulver utenfor ulvesonen i Akershus og Hedmark og samtidig utenfor områdene som benyttes av hhv. Julussaflokken og Osdalsflokken. Nemndenes vedtak var i henhold til sekretariatenes innstilling. Sekretariatene har i saksframlegget for fellessak 3/17 lagt fram kunnskapsgrunnlag og faglige og juridiske sider ved saken. Disse vurderingene utgjør begrunnelsen for rovviltnemndenes vedtak.

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. Sekretariatene anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagene har fremkommet opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. De fleste av momentene som anføres i klagene er vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 3/17. Sekretariatene vil imidlertid gi noen utdypende kommentarer til anførsler i klagene.

Om gjeldende politikk og hjemmelsgrunnlaget for felling

Flere av klagene inneholder anførsler om at vedtaket anses å være mangelfullt og at det ikke er i henhold til Bernkonvensjonen, Grunnlovens § 112 og naturmangfoldlovens bestemmelser. Det anføres at vedtaket strider mot nasjonale lovverk og internasjonale forpliktelser og at det ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for lisensfelling av ulv.

Sekretariatenes vurdering

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. I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rovviltforskriften § 1 første ledd, § 2 d, § 4, § 10 annet ledd og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt.

Naturmangfoldloven § 18 bokstav b) gjelder vilkår for uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein. Utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv skal det være lavere terskel for å åpne for lisensfelling. Dette er understreket i felles brev fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet datert 21. mai 2014 om en tydeligere soneforvaltning i rovviltforvaltningen. 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. I sekretariatenes vurderinger fremgår det at lisensfellingsområdet bør omfatte de områder der potensialet for skader på bufe eller tamrein er størst, og hvor man kan anta at ulv oppholder seg stasjonært. Disse vurderingene utgjør også begrunnelsen for rovviltnemndenes vedtak. Gjennom saksframlegget har rovviltnemndene blitt forelagt en oppdatert og grundig redegjørelse for omfanget av skader på husdyr og tamrein. Sekretariatene anser at rovviltnemndene har hatt tilstrekkelig kunnskap til å vurdere skadepotensialet innenfor det vedtatte fellingsområdet, og at en slik vurdering er lagt til grunn for vedtaket.

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

Når det gjelder kvotens størrelse, foreligger det klager både på at kvoten må reduseres og at den må økes. Norsk Bonde- og småbrukarlag, Hedmark Bonde- og småbrukarlag, Norskog og På Baksporet mener at kvoten bør økes. Noen av klagerne mener at all ulv utenfor ulvesona bør tas ut, det er også konkrete forslag om å øke kvoten til 20 dyr. NOAH, Rovviltets røst, WWF/Foreningen Våre Rovdyr, Naturvernforbundet, Bygddefolk for rovdyr og Norges Miljøvernforbund, mener derimot at kvoten må reduseres vesentlig, eller at det ikke kan åpnes for felling. Miljøorganisasjonene anfører blant annet at uttaket kan føre til at bestandsmålet ikke nås neste år, og vil true bestandens overlevelse på sikt, spesielt med bakgrunn i innavlsproblematikken i den skandinaviske ulvebestanden.

Sekretariatenes vurdering

Sekretariatene viser til at tilfeldige variasjoner i små populasjoner gir et betydelig usikkerhetsmoment når man skal vurdere sannsynligheten for at bestandsmålet oppnås også kommende år. Det vil være usikkerhet knyttet til hvorvidt det vil skje ynglinger i nyetablerte par, og innavl er også en betydelig utfordring i små og delvis isolerte bestander som den skandinaviske ulvebestanden. I og med at hele region 5 har grense mot Sverige, vil også tilfeldigheter raskt gi utslag på hvorvidt et revir er helnorsk eller grenserevir. Samtidig vil mulig ulovlig jakt på ulv også utgjøre en faktor som det er vanskelig å forutse konsekvensene av. Sekretariatene viser til at kvoten gjelder for områder utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, og derfor utenfor området hvor forvaltningsmålet skal søkes oppnådd. Felling av ulv utenfor etablerte revir vil i mindre grad påvirke oppnåelsen av bestandsmålet neste år. Likevel må kvoten sees i sammenheng med annet uttak. Det samlede uttaket vil påvirke størrelsen på populasjonen, og derigjennom ha betydning for innavlsgraden og bestandens overlevelse på sikt. Det fremgår av saksframlegget at genetisk status i bestanden og den samlede belastningen er vektlagt i vurderingen av kvote. Sekretariatene viser også

til at nemndene i samme møte har fattet vedtak om lisensfelling innenfor etablerte ulverevir, og derfor hatt grunnlag for å vurdere det totale uttaket i region 4 og 5. For øvrige vurderinger vedrørende potensialet for å oppnå bestandsmålet knyttet til lisensfelling innenfor etablerte revirer vises det til saksframlegg i sak 7/17- klagebehandling av vedtak om lisensfelling av ulv i etablerte ulverevir (s. 8-9, se også tab. 1 og 2).

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. Dette vilkåret skal tolkes og anvendes i tråd med prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rovviltforskriften § 1 første ledd, § 2 d, § 4, § 10 annet ledd, jf. også forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark. 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 mindre krav til å finne andre tilfredsstillende løsninger utenfor ulvesona. 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 det ved prioritering av stasjonær ulv eller familiegruppe som tillates tatt ut, skal det legges vekt på områdets betydning som beitemark, potensialet for framtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Sekretariatene viser til at fellingsområdet er avgrenset til områder utenfor ulvesonen som inkluderer viktige beiteområder der beitedyr skal ha prioritet. I disse områdene skal det i følge forvaltningsplanen iverksettes lettere forebyggende tiltak. Muligheten for å iverksette effektive forebyggende tiltak vurderes årlig i henhold til føringer i forvaltningsplanen og innenfor fastsatte økonomiske rammer. Sekretariatene anser derfor at det gjennom prinsippet om arealdifferensiert forvaltning er gjort en avveining mot muligheten for å iverksette andre tilfredsstillende tiltak.

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 naturmangfoldloven §§ 8-10.

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.

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.

Øvrige vurderinger

Norsk Bonde- og småbrukarlag har bemerket at de mener at lisensfellingsperioden bør synkroniseres med jakttiden for elg. Sekretariatene viser til saksframlegget til sak 3/17, der lisensfellingsperioden er omtalt. Fellingsperioden for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen er fastsatt i rovviltforskriftens § 10 e) fra 1. oktober til 31. mars. Rovviltnemndene kan fastsette en kortere fellingsperiode dersom særlige forhold tilsier det, men ikke forlengere perioden utover det som er fastsatt i forskriften.

På Baksporet har også trukket inn hensynet til villrein og skadepotensiale forårsaket av ulv på villreinbestanden. Det er vist til at villreinen er kategorisert som sårbar art etter IUCNs kriterier. Sekretariatene viser til § 5 i naturmangfoldloven der det heter:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

Både villrein og ulv er en del av artsmangfoldet som skal ivaretas, jf. nml. § 5. I økosystemer har både predatorer og byttedyr en naturlig plass.

Når det gjelder anførsler om at det bør åpnes for lisensfelling i alle områder utenfor ulvesona i Hedmark fra 1.10.2017, vises det til fellessak 7/17 med klagebehandling på vedtak om lisensfelling i etablerte ulverevir (side 10-11).

Konklusjon

Sekretariatene viser til at det i klagen er framkommet anførsler som går i ulike retninger når det gjelder blant annet kvotas 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 utenfor etablerte revirer.

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 (dvs. Klima- og miljødepartementet) så snart saken er tilrettelagt, dersom det ikke treffes en avgjørelse som nevnt i annet ledd.

Klagesaken er forberedt fra sekretariatenes side. Klagenes anførsler går i ulike retninger med hensyn til kvote, og det er reist spørsmål om vilkårene for felling av ulv er oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav b) og c), jf. også § 18 annet ledd. Sekretariatene 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. Sekretariatene kan forøvrig ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 26.6.2017, fellessak 3/17.

Sekretariatens innstilling:

1. Om rettslige forhold:

Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser til at alle klagen har innkommet innen fristen. Det anses at klagerne har rettslig klageinteresse i henhold til forvaltningsloven § 28.

2. Nemndenes klagebehandling:

Rovviltnemndene anser at det er foretatt en tilstrekkelig vurdering av hjemmelsgrunnlaget som grunnlag for vedtaket jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav b), jf. også § 18 annet ledd.

Rovviltnemndene 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.

Rovviltnemndene kan ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 26.6.2017, fellessak 3/17.

Klagen tas etter dette ikke til følge. Klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.