

Klima- og Miljødepartementet

17.07.2017

Sendt til:

Rovviltnemnda i region 5 (Hedmark)
fmhepost@fylkesmannen.no

Ref.nr: 3/2017

**KLAGE PÅ VEDTAK OM KVOTE FOR
LISENSFELLING AV ULV UTENFOR ETABLERTE REVIR
I REGION 4 OG REGION 5 I 2017/2018**

av 26.06.2017

NOAH – for dyrs rettigheter (NOAH) påklager med dette vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 (Akershus, Oslo, Østfold) og region 5 (Hedmark) i 2017/2018. Rovviltnemndene i region 4 og region 5 (rovviltnemnda) har vedtatt kvote for betinget skadefelling av **tolv (12) ulv** i 2017/2018.

Innledningsvis vil NOAH påpeke at selv om norsk rovviltpolitikk har to formål, er vern av naturen et overordnet mål som i tilfelle av konflikt med andre hensyn må generelt prioriteres. Denne forståelsen av prioriteringen kommer tydelig frem fra naturmangfoldloven (nml)¹, viltlovens § 1² og Melding til Stortinget (2015-2016) «Ulv in norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone» (Meld.St.21)³. Den bekreftes også av internasjonale avtaler som er juridisk bindende for Norge.⁴

NOAH mener at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av ulv, og strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 5, 8, 9, 10 og 18 i naturmangfoldloven (nml), Grunnlovens § 112 og artikler 2, 6 og 9 i Konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen) av følgende grunn:

- vilkåret om at lisensfelling «ikke truer bestandens overlevelse» er ikke oppfylt, jf. nml § 18 andre ledd, og vurderingene/begrunnelse knyttet til dette vilkåret oppfyller ikke kravene i nml §§ 8, 9 og 10, og rovviltforskriften § 7 andre ledd;

1 Naturmangfoldlovens § 14; i forarbeidene til nml § 14 er det fastsatt at det kan dispenseres fra et vernevedtak kun dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig – Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 18.

2 „Det følger imidlertid av viltlovens § 1 og dens forarbeider at det å ta vare på viltet og viltets leveområder har forrang fremfor høsting av viltressursene» (Kommentarer til rovviltforskriften § 1 første ledd).

3 „Andre viktige samfunnsmessige interesser vil i enkelte saker veie tyngre enn hensynet til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen.» (Meld.St.21, pkt. 2.2)

4 Den generelle bestemmelsen i artikkel 2 i Bern-konvensjonen nevner kulturelle, økonomiske og fritidsinteresser i tillegg til økologiske. «The phrasing of ... Article[s] 2 indicates a hierarchy, however, whereby ecological interests are accorded greater weight than economic ones.» A. Trouwborst «Living with Success – and with Wolves: Addressing the Legal Issues Raised by the Unexpected Homecoming of a Controversial Carnivore», *European Energy and Environmental Law Review*, June 2014, s. 98.

- vilkåret om skade, jf. § 18 første ledd bokstav b i nml er ikke oppfylt, og vurderingene/begrunnelse knyttet til dette vilkåret oppfyller ikke kravene i nml §§ 8 og 12;

- 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.

1. Vilkåret om at lisensfelling «ikke truer bestandens overlevelse» er ikke oppfylt og vedtaket er fattet i strid med kravene i nml §§ 8, 9, 10 og med rovviltforskriften § 7 andre ledd

Lovgrunnlaget

Etter nml § 18 andre ledd skal vedtak om uttak av fredet vilt, jf. nml § 18 første ledd, treffes bare hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

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

Det er fastsatt i nml § 8 at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Forarbeidene til nml. (Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)) gir videre veiledning i forbindelse med behov for kunnskapsgrunnlaget ved å si at «*Kravene til pålitelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag vil øke dess større usikkerhet det er knyttet til om uttak vil true bestandens overlevelse.*»⁵

Rovviltforskriften § 7 andre ledd lyder at rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen.

I kommentarene til rovviltforskriften § 7 andre ledd er det presisert at:

*... ved vurdering av felling skal rovviltnemnden gjøre en samlet vurdering av **bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen.** Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelser og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes.*

NOAH vil påpeke at ethvert vedtak om felling av vernede rovvilt må også ses i lys av det generelle forvaltningsmålet av arter fastsatt i nml. § 5 som lyder at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.⁶ Ethvert eventuelt avvik fra det generelle forbudet mot å avlive fredede (og truede) arter må tolkes snevert.⁷

⁵ Pkt. 9.6.5.

⁶ Det er uttalt i Meld.St.21 at «*Artikkel 9 åpner ikke for noe unntak fra forpliktelsene i artikkel 2, og den må tolkes i lys av formålsbestemmelsen i artikkel 1.*» (p. 2.1). I forbindelse med anvendelse av unntak fastsatt i nml §18, finnes det lignende henvisning til nml § 5 i Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 130 («... der skjønnsutøvingen gir rom for det skal man også se hen til dette målet»).

⁷ Det er uttalt i Meld.St.21 at «*Etter internasjonal juridisk teori og praksis er unntaksadgangen etter artikkel 9 snever.*» (pkt. 2.1.).

Dette har praktiske konsekvenser, spesielt med tanke på bevisbyrden. Det må sikres at ethvert tiltak som gjennomføres ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av bestandene i Norge.

Det er ikke sannsynliggjort at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen

NOAH viser til vår argumentasjon om dette spørsmålet i NOAHs klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor etablerte revir i region 4 og region 5 2017/2018 (ref.nr 4/2017), datert 17.07.2017.

Sekretariatene har tilføyet det følgende avsnitt som er ikke inkludert i vedtaket om lisensfelling av ulv innenfor etablerte revir:

Sekretariatene mener at sannsynligheten for at bestandsmålet nås i 2018, er like stor som den har vært tidligere år. Dette grunngis i at bestanden i Norge har økt – og at det ser ut som om overlevelsen av revirmarkerende ulv også har økt de siste årene. Det er derfor grunnlag for å anta at iverksetting av lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir ikke er til hinder for at bestandsmålet nås i 2018.

NOAH vil peke på at ulvebestandens utvikling viser noe økning in antallet av individer, men det er ikke påvist noen økning i antallet av ynglinger (antallet av helnorske ynglinger gikk ned fra syv i 2015 til fire i 2016).

Sekretariatene unnlater imidlertid å anerkjenne at denne stabiliteten tilskrives yngling innenfor revirene Julussa (de siste tre årene) og Osdalen (de siste to årene) som rovviltnemnda nå ønsker å skyte ut gjennom lisensfelling. NOAH viser til argumentasjon i vår klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor etablerte revir i region 4 og region 5 2017/2018 (ref.nr 4/2017), datert 17.07.2017, og tabell 1 i klagen. Det er vist å være usannsynlig at bestandsmålet for helnorske ynglinger vil oppnås neste år uten familiegruppene Osdalen og Julussa. Heller ikke har sekretariatene nærmere vurdert om det finnes andre mulige områder med et potensiell etablering av nye revir og hvor sannsynlig er det at disse kunne "kompensere" skyting av de tre eksisterende familiegruppene (og på denne måten sikre at bestandsmålet for ulv også skal nås neste år). NOAH påpeker at de dyrevelferdsmessige konsekvensene av å skyte ut hele flokker likevel ville ligget fast, og at NOAH ikke ser mildere på skyting av disse flokkene dersom slik vurdering hadde vært gjort. Men i et artsperspektiv er det vesentlig at slik vurdering ikke er gjort.

Hvis det ikke er vist å være sannsynlig at bestandsmålet vil oppnås også etter fellingen, bør føre-var-prinsippet komme til anvendelse, jf. § 9 i nml. Dette betyr at kvoten for lisensfelling av ulv utenfor etablerte revirer bør justeres sterkt ned.

Den samlede belastningen av lisensfelling er ikke tilstrekkelig vurdert, jf. § 10 nml

NOAH viser til vår argumentasjon om dette spørsmålet i NOAHs klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor etablerte revir i region 4 og region 5 2017/2018 (ref.nr 4/2017), datert 17.07.2017.

Oppnåelse av bestandsmålet fritar ikke fra forpliktelse om å vurdere om lisensfelling kunne true ulvebestandens overlevelse på lang sikt

Det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for ulv er 4-6 årlige ynglinger hvorav 3 skal være helnorske ynglinger. Per 7. april 2017 er det verifisert fire ynglinger av ulv i helnorske revir og seks i grenserevir i 2016. Dersom

ungling i grenserevir er satt til 0,5, er antall ynglinger av ulv i Norge sju valpekull i 2016.⁸ Tilsvarende antall ynglinger i 2015 var henholdsvis sju og fire valpekull.

I vurderinger omkring lisensfelling av ulv sier sekretariatene følgende:

Dersom vilkårene i rovviltforskriften § 7 (bestandsmålet) er oppfylt, kan en rovviltnemnd iht. § 10 fatte vedtak om kvote for lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

NOAH vil henvisse til nml § 18 andre ledd og Bern-konvensjonens artikkel 9 første ledd hvor det er fastsatt det tredje vilkåret for felling – vedtak om felling kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

I denne sammenheng har Lovavdelingen til Justis- og Beredskapsdepartementet i sin uttalelse om lisensfelling av ulv datert 15. desember 2016 understreket at «*Bernkonvensjonen tillater imidlertid ikke at en styrer etter et bestandsmål uavhengig av konvensjonens vilkår for felling*».

NOAH vil også vise til to rettsaker som kan gi noen veiledning om hvordan dette begrepet må fortolkes og anvendes:

Oslo namsrett har uttalt i 2001 i saken som gjaldt felling av inntil 9 ulver innenfor leveområdene til den familiegruppe som kalles Atndalsflokket og det mulige paret i Imsdalen at «*Begrepet er dynamisk og forutsetter at man tar hensyn til ulike faktorer som vekstrater, sannsynlig og sikker foryngelig og øvrige vekstvilkår for ulven. Dette medfører igjen at man vil kunne vurdere forholdet til bestandens overlevelse annerledes ved eventuelle senere fellingsvedtak.*» NOAH vil tilføye at det er nå bredt anerkjent i vitenskapelige og i forvaltningsmiljøer at genetiske aspekter også er avgjørende ved vurderingen av bestandens overlevelse. For eksempel er det uttalt i Meld.St.21 at «*Forvaltningsmålet gjelder ikke bare på artsnivå, men skal også sikre genetisk variasjon innenfor arten*».

Lagmannsretten uttalte i sin dom 16. januar 2008 (LB-2007-14564 – RG-2008-577) at «*Bernkonvensjonen må oppfattes slik at målsetningen er å øke og trygge utbredelsen av truede arter, og dette får betydning for forståelsen av ordet «bestand» i art. 9: Selv om Bernkonvensjonen ikke etablerer minimumsbestandsnivåer, står ikke partene fritt i forhold til vilkåret art. 9 om bestandens overlevelse fordi bestandsnivået er steget siden vedkommende land ratifiserte*».

NOAH fremholder at begrepet «bestandens overlevelse» er et dynamisk, ikke et statisk, begrep som krever regelmessige vurderinger av om bestandsmålet faktisk vil sikre overlevelse av ulvebestand på lang sikt, med tanke på de omstendighetene knyttet til ulvebestanden på et bestemt tidspunkt, særlig ift. ulvebestandens genetik. Dette betyr at bestandsmålet kan brukes som en retningsgivende faktor i skjønnsutøvelse, men bør ikke anvendes automatisk i antagelse om at bestandsmålet vil sikre langsiktig overlevelse av ulvebestanden. Dette er særlig vesentlig dersom bestandsmål ikke er satt etter vitenskapelige retningslinjer, men politiske avveininger slik de norske bestandsmålene er.

- *Uten tilførsel av nye gener må ulvebestanden i Norge være tilsvarende større enn bare 4-6 årlige ynglinger*

Forskere hevder at forekomsten av misdannelser blant skandinaviske ulver har økt betydelig i løpet av de

⁸ Ulv i Norge per 7. april 2017 – Foreløpige konklusjoner for vinteren 2016/2017, Rapport 3 vinteren 2016/2017 fra Høgskolen i Innlandet, 7. april 2017.

siste tre tiårene.⁹ NINA har sagt allerede i 2008 at «Uten tilførsel av nye gener, må man derimot ha en bestand på mange hundre ulver for å ha en viss sikring mot utdøing i et langtidsperspektiv».¹⁰

Det er henvist til nødvendigheten av å øke ulvebestanden pga. innavlsproblematikk også i Meld.St.21:

Naturvårdsverket og alle involverte forskere unntatt én mener at populasjonen av ulv i Sverige må være på minst 300 individer for å ha gunstig bevaringsstatus. Dette inkluderer helsvenske ulver samt halvparten av ulvene som lever i grenserevir, og forutsetter at Norge ikke reduserer sine ambisjoner. Videre er det en forutsetning at det skjer migrasjon og innvandring fra den finsk-russiske populasjonen til den skandinaviske ulvepopulasjonen, hvor minst en finsk-russisk immigrant skal reprodusere seg med ulv i den skandinaviske populasjonen hver femårsperiode. Naturvårdsverket viser til at dersom det ikke er innvandring og reproduksjon av nye immigranter (og derav ingen genetisk utveksling) med skandinaviske ulver må den skandinaviske ulvepopulasjonen bestå av minst 1700 ulver for å kunne anses å ha gunstig bevaringsstatus.

- Begrepet «bestandens overlevelse» bør anvendes i folkerettslig sammenheng

Siden den skandinaviske ulvebestanden befinner seg samtidig innenfor territoriene til to naboland, bør begrepet «bestandens overlevelse» også oppfattes i rettslig sammenheng, særlig i sammenheng med folkeretten. Dette innebærer hensyn til følgende komponenter:

- folkerettslig sedvanerett om forebygging av miljøskader i andre stater, som uttrykt i artikkel 3 i Konvensjonen om biologisk mangfold, og tilsvarende plikt til å samarbeide med den annen stat, jf. artikkel 1 og artikkel 11 første ledd i Bern-konvensjonen;
- med hensyn til samarbeidsplikten for å sikre langsiktig overlevelse av den grenseoverskridende ulvebestanden - hvis et slikt samarbeid mangler, henvisning til en handlingsplan eller til andre tilsvarende tiltak som viser hvordan overlevelsen er sikret ift. den norske ulvebestanden.

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

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

NOAH mener at vedtaket mangler en materiell vurdering om ulvebestandens overlevelse på lang sikt og derfor er en av hovedvilkårene for felling – at det ikke truer bestandens overlevelse – ikke oppfylt.

⁹ Rääkkönen, J., Vucetich, J. A., Vucetich, L. M., Peterson, R. O., & Nelson, M. P. (2013). What the inbred Scandinavian wolf population tells us about the nature of conservation. *PLoS one*, 8(6), e67218.

¹⁰ Jakt på ulv in Norge. Et informasjonshefte fra Norges Jeger- og Fiskerforbund og NINA (2008), s. 15.
<http://www.nina.no/Portals/0/leve%20med%20rovdyr/3836998.pdf>

Føre-var-prinsippet bør legges større vekt pga. usikkerheter knyttet til påvirkningen av dødelighet og innavl

Sekretariatene påpeker at siden kartleggingsperioden for 2016/2017 startet (1. okt. 2016), er det en kjent avgang på 12 dyr i Norge og innrømmer at det også kan være en ytterligere avgang fra bestanden som av ulike årsaker ikke er registrert i Rovbasen, eksempelvis ulykker, naturlig død og ulovlig felling. NOAH vil vise til to registrerte tilfeller i 2016 i Norge hvor en hannulv var felt ulovlig og en hunnuldøde av ukjent grunn. Det er likevel kjent at ulovlig avlaving utgjør en stor trussel mot den skandinaviske ulvebestanden og det er uttalt i Meld.St.21 at «Ulovlig avlaving er den klart viktigste dødsårsaken for ulv, og står for drøyt halvparten av dødeligheten i den sør-skandinaviske bestanden». Ifølge Meld.St.21 er det i den skandinaviske ulvepopulasjonen en årlig dødelighet på 20 % hos lederdyrene i en flokk, slik at sannsynlig ungeproduksjon vil være langt lavere. Etter rapporten «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2015-2016. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2016» kan dødeligheten i bestanden deles opp i kjent forvaltningsrelatert dødelighet (lisensjakt og skadefelling) og annen dødelighet. Rapporten opplyser at «Annen dødelighet er dårlig kjent siden det kun er en del av ulvene som dør i registreringsperioden som blir registrert døde og sendt til obduksjon.» Dette tyder på at det kan være vesentlige usikkerheter knyttet til virkningen av felling på ulvebestandens langsiktig overlevelse.

Videre er det ifølge Meld.St. 21 dokumentert at den høye innavlsgraden i den skandinaviske ulvepopulasjonen påvirker kullstørrelsen negativt pga. skadelige egenskaper som lav fertilitet. NOAH ønsker å påpeke konklusjoner fra to vitenskapelige studier om den skandinaviske ulvebestanden med hensyn til bestandens størrelse og dens genetiske situasjon:

"Our results indicate that criteria for long-term genetic viability are not met for the current Fennoscandian wolf population. In order to meet such criteria, local population sizes as well as migration rates between subpopulations need to increase."¹¹ (Laikre et al, 2016)

"Finally, the high rate of congenital anomalies that Scandinavian wolves suffer ... is a manifestation of poor population health that would be mitigated by larger population size and increased immigration, inasmuch as they would mitigate the genetic deterioration that is almost certainly the cause of many of these anomalies. For this reason, instituting a public harvest of wolves designed to limit abundance at this time is almost certainly inconsistent with the conservation goal of a healthy wolf population, inasmuch as limiting abundance would exacerbate genetic deterioration, at least until the time when rates of natural immigration are great enough to support the population's genetic health and the conservation status is favourable."¹² (Raikkönen, 2013)

NOAH mener at på grunn av usikkerheter knyttet til virkningen av felling på ulvebestandens langsiktig overlevelse og det høye nivået av innavl i den skandinaviske ulvebestanden som utgjør en stor trussel mot ulvebestandens overlevelse på lang sikt, bør føre-var-prinsippet tillegges mye større vekt enn sekretariatene har gjort. Dette betyr at kvoten for lisensfelling av ulv utenfor etablerte revirer er betydelig høyere enn det det er lovmessig grunnlag for.

I denne forbindelse vil NOAH spesielt påpeke at vedtaket ikke angir hva slags innsats som skal gjøres for å identifisere den genetiske opprinnelsen til streifende ulv. Forekomst av slike genetisk viktige ulver kan ikke utelukkes og disse individene bør identifiseres før felling i størst mulig grad. Med tanke på at innavl er en

¹¹ Laikre et al., Metapopulation effective size and conservation genetic goals for the Fennoscandian wolf (*Canis lupus*) population, *Heredity* (2016) 117 Official journal of the Genetics Society, 279–289.

¹² Raikkönen J, Vucetich JA, Vucetich LM, Peterson RO, Nelson MP (2013) What the Inbred Scandinavian Wolf Population Tells Us about the Nature of Conservation. *PLoS ONE* 8(6): e67218.

alvorlig trussel mot den skandinaviske ulvebestanden, bør innsats og ressurser for å identifisere genetisk viktige individer gis mye større betydning enn det som kommer fram i vedtaket. NOAH mener at rovviltneemnda i dette ikke har tilfellet sikret at fellingen ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av den skandinaviske ulvebestanden i Norge.

2. Vedtaket er ikke tilstrekkelig skademotivert

Ifølge sekretariatenes saksframlegg ble det i Hedmark iht. Rovbase erstattet 964 sauer tatt av ulv i 2016. Ingen rein i Elgå reinbeitedistrikt ble erstattet som tatt av ulv. Tilsvarende tall for Oslo og Akershus er 166 sau. Ingen husdyr er erstattet som tatt av ulv i Østfold. Det er videre lagt til grunn i vedtaket at ulveskader ulvesona i Akershus har blitt mer omfattende i det siste fem årene sammenlignet med tidligere perioder og at i Hedmark er årene med omfattende ulveskader blitt hyppigere. Likevel konkluderer sekretariatene med at det er vanskelig å se noen klar trend i utviklingen i skadeomfang i perioden 2000-2016 i Hedmark. Sekretariatene presiserer for øvrig ikke hva som anses som omfattende ift. skader.

Ut fra prinsippet om differensiert forvaltning vil det utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv være lavere terskel for å åpne for lisensfelling.

Innledningsvis vil NOAH si at det er liten tvil om at tilstedeværelsen av en ulv i et område med beitedyr utgjør en potensiell risiko for skade dersom beitedyr er uten tilsyn. Men med tanke på at ulver må tolereres også utenfor ulvesonen, bør denne risikoen for skade anses å ha en viss sannsynlighet for forekomst, og den potensielle skaden må være av et visst omfang og alvorlighetsgrad før den utløser lovlig mulighet for felling. Ikke minst bør det ses på om andre måter å oppnå målet er mulige. NOAH mener man på dette punktet har gjort svært lite - noe dødstallene fr beitedyr uavhengig av rovdyrangrep også viser.

Det vises til prinsippet om differensiert forvaltning i Meld.St.21 som har direkte betydning for anvendelsen av § 18 første ledd bokstav b i henhold til skaderisikoen i området:

«I de områdene som er prioritert for beitedyr er det lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade. I områdene som er prioritert for rovdyr skal landbruket tilpasses rovdyreneres tilstedeværelse gjennom forebyggende tiltak og omstilling fra sauehold til andre typer landbruk, som for eksempel melkeproduksjon. I slike områder er terskelen for å ta ut rovdyr som gjør eller kan gjøre skade høy.»

Det er ikke gitt noen ytterligere forklaringer i Meld.St.21 om hva som utgjør et lav terskel for felling. I denne forbindelse vil NOAH vise til uttalelsen av Lovavdelingen til Justis- og Beredskapsdepartementet om lisensfelling av ulv fra 15. desember 2016 som gir veiledning til hvordan man må fortolke begrepet «skade» i nml § 18 første ledd bokstav b:

«Sett i lys av at det ikke er alminnelig adgang til uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk, jf. § 15 første ledd, lovens formål som beskrevet i § 1 og kravet i § 18 andre ledd om at det ikke må foreligge tilfredsstillende alternative måter å avverge skaden på, må det etter vår mening legges til grunn at loven oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, før uttak kan skje. Ikke enhver skade på de verdier som er nevnt i § 18 første ledd bokstav b, kan anses for å åpne for lisensfelling.».

NOAH vil påpeke at kravet om lav terskel til felling er et relativt og ikke et absolutt kriterium som må ses i sammenheng med andre tall og med situasjonen i sin helhet. I det minste bør følgende aspekter vurderes:

- det totale antallet beitedyr som skal settes ut på beite utenfor ulvesone i disse områdene, og eventuelle andelen dyr tatt av ulver;

- hva er omfanget av skade som forårsakes av ulv i forhold til de andre årsakene til skade (såkalt "normaltap") og hvilke tiltak som har vært iverksatt for å få normaltapet ned;
- trender i forekomsten av skade og vurderinger om sannsynligheten for angrep fra ulver som finnes i området i fremtiden;
- hvor mange bønder kan bli påvirket av skade, og hva er eventuelle omfanget av skade påført individuelle bønder;
- økologiske behov og andre fordeler / interesser ved å tåle tilstedeværelsen av ulv i området;
- avveining av de sistnevnte behovene og interessene mot interessene til beitenæring.

I denne sammenheng vil NOAH trekke oppmerksomhet til Miljøverdepartementets brev av 25. august 2011 til Miljødirektoratet, fylkesmennene og rovviltnemndene, der det er understreket at punkt 2.2.19 i rovviltforliket (Representantforslag 163 S (2010-2011)) ikke kan forstås slik at ethvert rovdyr som er i et prioritert beiteområde for husdyr eller kalvingsområde for tamrein omgående skal felles.

Det er ingen vurdering av skadenes forventede omfang og alvorlighetsgrad, eller hvorvidt og hvordan dette ville tilfredsstillende den lave terskelen for felling. Det er ingen vurdering av de andre eventuelle måter ulven kan oppføre seg og hva er de avgjørende faktorene til det er (for eksempel forekomst av ville byttedyr i området). Det er heller ingen diskusjon av andre måter å beskytte beitedyr på.

Vedtaket unnlater å gjennomføre en konkret vurdering av skaderisikoen og å vise utover generelle uttalelser hva som er omfanget, alvorlighetsgraden eller sannsynligheten av den eventuelle skaden. Vedtaket unnlater å vise hva som utgjør lav terskel for felling i den foreliggende saken, og om denne terskelen er nådd. Dette betyr at et av hovedvilkårene for å tillate felling ikke er oppfylt, jf. nml § 18 første ledd bokstav b og andre ledd og Bern-konvensjonens artikkel 9. I tillegg har de nevnte manglene virket bestemmende på vedtakets innhold som utgjør vedtaket ugyldig, jf. forvaltningslovens § 41.

Om felling av stasjonære ulv vs streifulv

NOAH vil trekke oppmerksomhet til sekretariatens uttalelse om at «*Lisensfellingssområdet bør omfatte de områder der potensialet for skader på bufe eller tamrein er størst, og hvor man kan anta at ulv oppholder seg stasjonært*» og presisere hvilke tidsramme skal benyttes til å skille mellom ulv som oppfattes som streifdyr og såkalte stasjonære dyr. Flere vedtak om skadefelling fattet det siste året av fylkesmennene og Miljødirektoratet har vurdert engangs tilstedeværelse av ulv å være tilstrekkelig til å anta at ulven utgjør et stort nok skadepotensiale og det har vært gitt tillatelser til skadefelling. NOAH mener at det må presiseres i vedtaket hva dette kriteriet innebærer og hvordan dette skal anvendes i gjennomføringen av lisensfelling.

3. Vilkåret om å finne andre tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt

Ifølge nml § 18 kan uttak av vilt bare gjøres hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning kan ikke tolkes på en måte som utgjør kravene fastsatt i nml § 18 faktisk ugyldige i de prioriterte beiteområdene. Lav terskel for felling kan ikke føre til nulltoleranse av ulv utenfor ulvesone. Dette betyr at en annen tilfredsstillende løsning ikke bør forventes å forebygge skade 100%. Samtidig skal det påpekes at alternative tiltak som også kan forebygge skade ikke påført av rovdyr, vil være langt mer hensiktsmessige ift suksess, og utgjøre en mye større fordel for dyrevelferden for beitedyr enn kun fokus på rovdyrskader.

Rovviltnemnda har ikke vurdert andre eventuelle alternativer til felling og deres potensial til å forebygge skade effektivt. Vedtaket mangler i det hele tatt en slik vurdering.

NOAH mener at vilkåret om å finne andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt i denne saken, jf. nml § 18 andre ledd og Bern-konvensjonens artikkel 9.

Konklusjon

NOAH mener at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av ulv og strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 4, 5, 8, 9, 10 og 18 i naturmangfoldloven, Grunnlovens § 112 og artikler 2, 6 og 9 i Bern-konvensjonen.

NOAH ber Klima- og Miljødepartementet om at NOAHs klage tas til følge og at vedtaket i sitt 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.

Med vennlig hilsen

NOAH – for dyrs rettigheter

v/

Siri Martinsen

Leder og veterinær

Katrin Vels

Jurist