

Klima- og Miljødepartementet

17.07.2017

Sendt til:

Rovviltnemnda i region 5 (Hedmark)

Ref.nr: 4/2017

fmhepost@fylkesmannen.no

**KLAGE PÅ VEDTAK OM KVOTE FOR LISENSFELLING AV ULV
INNENFOR ETABLERTE REVIR I REGION 4 OG REGION 5
2017/2018
av 26.06.2017**

NOAH – for dyrs rettigheter (NOAH) påklager med dette vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor 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 lisensfelling av 24 ulv** i 2017/2018 som omfatter revirirområde til Slettås-flokken innenfor ulvesonen samt revirirområdene til Julussa og Osdalsflokken som i hovedsak ligger utenfor ulvesona, med den hensikt å ta livet av alle dyr i disse revirene.

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 generelt må prioriteres. Denne forståelsen av prioriteringen kommer tydelig frem fra naturmangfoldloven (nml)¹, viltloven § 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

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). Føre-var-prinsippet og forholdsmessighetsprinsippet er retningsgivende prinsipper for forvaltning ved utøvelse av skjønn. Dessuten må skjønn utøves på en måte som er forståelig (forvaltningsloven § 25 første ledd) 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

1 Naturmangfoldloven § 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 viltloven § 1 og dens forarbeider at det å ta vare på viltet og viltets leveområder har forrang fremfor høsting av viltressursene» (Kommentarer til rovviltforskrift § 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.

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

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 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;
- vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning i § 18 første ledd bokstav c i nml, ift. lisensfelling av ulverevirene i Osdalen og Julussa pga. samfunnsinteressene knyttet til beitebruk og utmarksnæring, er ikke oppfylt, og vurderingene/begrunnelse knyttet til dette vilkåret oppfyller ikke kravene i nml §§ 8 og 12;
- vilkåret om skade, jf. § 18 første ledd bokstav b i nml, eller vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. § 18 første ledd bokstav c i nml, ift. lisensfelling av grenserevir i Slettås, 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. Vilkaåret om at lisensfelling «ikke truer bestandens overlevelse» er ikke oppfylt og vedtaket er fattet i strid med kravene i nml §§ 8 og 9 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.

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, jf. forskriften § 3 tredje ledd og § 6.

I kommentarene til rovviltforskrift § 7 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 skadefellingstillatelse og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes.*

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

5 Pkt. 9.6.5.

NOAH vil påpeke at slik sannsynliggjøring innebærer at bevisbyrden om oppnåelse av bestandsmålet for ulv i regionen neste år ligger hos beslutningstaker (rovviltnemnda).

Det årlige minimumsmålet for ulv i regionene 4 og 5 er 4-6 ynglinger hvorav 3 skal være helnorske (i revir som i sin helhet ligger i Norge). Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Ynglinger i grenserevir skal medregnes med faktor på 0,5.

Sekretariatene skisserer de omstendighetene som kan påvirke suksess og sannsynligheten av yngling neste år. Disse inkluderer:

- om begge foreldreindivider forblir intakte, som kommer an på naturlig avgang, ulykker (f.eks. påkjørsel) eller illegal jakt;
- genetisk status (innavlsgrad) som har betydning for ynglesuksess;
- tilfældigheter som vil kunne føre til store variasjoner fra år til år i en liten populasjon som den norske delen av ulvestammen.

Sekretariatene tilføyer at der flere slike forhold sammenfaller, kan det få stor betydning for antallet ynglinger påfølgende vår og konkluderer med at ved fastsetting av kvote må disse forholdene tas i betraktning, slik at gjenværende revirer er tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at bestandsmålet nås også neste år. Det er også uttalt i Meld.St.21 at «*I små populasjoner kan tilfældigheter som rammer enkeltindivider få store konsekvenser for bestanden*».

- *Usikkerheter knyttet til påvirkningen av dødelighet og innavl i bestanden*

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 «Bestandsobservasjon 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 langsiktige 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."⁶ (Laikre et al, 2016)

⁶ 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.

"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."⁷ (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 legges større vekt enn sekretariene har gjort.

- *Eventuelle ynglinger i 2017 etter at Osdalen- og Julussaflokken eventuelt blir felt*

Det er uttalt i Meld.St.21 at fordi det oftest ikke finnes mer enn én voksen hunn som føder valper i en ulveflokk, begrenses antall ungekull til antall revirmarkerende par og flokker i populasjonen.

Ifølge rapporten «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2017» er det registrert 5 familiegrupper og 6 revirmarkerende par som finnes i Norge og kan regnes som helnorske. Revirmarkerende par Spekedalen i Hedmark ble avlivet ved skadefelling 2. desember 2016, så totalt er det 10 potensielle par eller flokker i Norge som kunne få ungekull neste år.

I tillegg finnes det 9 par/flokker i grenserevir mellom Norge og Sverige, 7 familiegrupper og 2 revirmarkerende par. Revirmarkerende par Fulufjellet i Hedmark/Dalarna kan ikke regnes med, fordi hannen forsvant i mars 2017 (sannsynlig illegal jakt).

Dette utgjør at det er dokumentert sammen 14,5 familiegrupper/revirmarkerende par (og ikke 16 som henviset av sekretariatene), hvorav 10 er helnorske.

I tabellen nedenfor har NOAH foretatt en beregning om ynglinger i familiegrupper/revirmarkerende par som i sin helhet ligger til Norge, og basert på disse tallene beregnet sannsynligheten for om bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen ift. helnorske ynglinger.

	Helnorske ynglinger i 2014-2016	Eventuelle ynglinger i 2017 etter at Osdalen- og Julussaflokken eventuelt blir felt
2014	2 (inkl. en i Julussa)	1
2015	7 (inkl. en i Julussa og en i Osdalen)	5
2016	4 (inkl. en i Julussa og en i Osdalen)	2

⁷ 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.

Totalt	13	8
Gjennomsnittlig	4,333	2,666

Tabell 1. Ynglinger i helnorske familiegrupper/revirmarkerende par 2014-2016.

Sekretariatene sier at antallet ynglinger innenfor forvaltningsområde 4 og 5 i perioden 2009-2013 har ligget relativt stabilt med 3 årlige helnorske ynglinger, men unnlater 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 fjerne gjennom lisensfelling. Som den enkle beregningen ovenfor viser, er det ikke sannsynlig at bestandsmålet for helnorske ynglinger oppnås neste år uten familiegruppene i Osdalen og Julussa. Hvis det ikke er vist å være sannsynlig at bestandsmålet skal oppnås også etter fellingen, bør føre-var-prinsippet komme til anvendelse, jf. § 9 i nml. Dessuten burde føre-var-prinsippet anvendes, selv om sannsynligheten om oppnåelse av bestandsmålet i 2017 skulle ligge over den gjennomsnittlige, men fortsatt meget tett på det. For eksempel, i Sverige angir referanseverdien minimumsantallet for en rovdyrart. For ulv er denne referanseverdien fastsatt til 270 dyr og dette inkluderer dyr i grenserevir.⁸ Man får ikke havne under dette nivået, og det må finnes en buffer til referanseverdien for at man skal kunne drive aktiv forvaltning (Meld.St.21). I forbindelse med slik buffer til referanseverdier uttalte Sveriges høyesterett i 30.12.2016:⁹

Enligt Naturvårdsverket beräknades det skandinaviska vargbeståndet under vintern 2014/15 uppgå till cirka 460 djur, varav cirka 415 i Sverige. ... Med ett jaktuttag på 46 individer reduceras stammen med cirka 11 procent. Det finns emellertid en tillräcklig marginal ned till de behövliga 300 individerna.

Derfor er det meget betenkelig at rovviltnemnda ikke bare unnlater å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen, men heller ikke vurderer behovet for en trygg buffer, spesielt som de selv innrømmer at «I en så liten populasjon som den norske delen av ulvestammen, vil imidlertid tilfældigheter kunne føre til store variasjoner fra år til år».

- *Bestandsmålet basert på antall ynglinger forutsetter at reproduksjon vil føre til økningen i bestanden*

NOAH hevder videre at beslutningen om å ta ut familiegrupper der avkom har bidratt i stor grad til å nå forvaltningsmålet for ulv i Norge, ikke er i tråd med grunnleggende prinsippene i bevaring og forvaltning av ulv i Norge. Stortinget har bestemt at bestandens overlevelse skal evalueres ut fra og sikres gjennom reproduksjonsnivået av ulv. I denne sammenheng er det uttalt i Meld.St.21 at «*Reproduksjon er en forutsetning for en bestands overlevelse*». Valget om å definere bestandsmålet som et visst antall ynglinger og ikke som et visst antall individer eller familiegrupper var basert på tankegangen at dette vil sikre at det skal være reproduksjon i bestanden: «*En definisjon basert på kunnskap om ynglinger bidrar til at forvaltningsmessige avgjørelser om felling ikke setter i fare mulighetene for å opprettholde bestanden på det nivået man ønsker*» og at «*Et bestandsmål der et antall ynglinger inngår, harmonerer bedre med vårt ansvar etter Bernkonvensjonen om å sikre overlevelsen til ulvebestanden i Skandinavia.*»

Det burde ikke vanskelig å se at intensjonen bak dette valget ikke er reproduksjon som sådan, men at denne reproduksjonen vil føre til en økning i bestanden. Det å fatte vedtak om avliving av hele familiegrupper som utgjør en stor del av denne økningen synes dermed klart å være mot hensikten som la til grunn av Stortingets valg og som er uttrykt i nml § 5 som forvaltningsmål for arter. Det er ingen indikasjon i

8 Referanseverdien er størrelsen på artens populasjon som vurderes å være det minimum som trengs for på lang sikt å sikre en livskraftig bestand av en art, og bør baseres på artens økologi og genetikk (Meld.St.21). Det er ingen maksimumsmål for ulv fastsatt i Sverige.

9 Högsta förvaltningsdomstolens beslut, 2406–2408-16 og 2628–2630-16, 30. desember 2016.

Meld.St.21 eller andre politiske dokumenter at produktiviteten i seg selv på en eller annen måte er et ønskelig trekk for bestanden som skal sikre overlevelsen av bestanden, uavhengig av den faktiske avkom. Denne typen forvaltningen være uhensiktsmessig - og sager selve grenen den sitter på.

- *For snever anvendelse av føre-var-prinsippet*

NOAH mener at rovviltnemnda har anvendt føre-var-prinsippet for snevert i denne saken og har derfor unnlatt å vurdere noen av de alarmerende usikkerhetene (ulovlig felling og innavl) knyttet til ulvebestandens status og forventede utvikling. Etter nemndas mening kommer dette prinsippet til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har tilstrekkelig kunnskap tilgjengelig og konkluderer med at det ikke er et slikt tilfelle i den foreliggende saken. NOAH vil påpeke at dette prinsippet skal komme til anvendelse hvis kunnskapsgrunnlaget om ulvebestandens status ikke er tilstrekkelig. Men i tillegg bør føre-var-prinsippet komme til anvendelse dersom påvirkningen av felling på ulvebestandens status og utvikling på lang og kort sikt ikke er kjent eller den er usikker. Med tanke på det faktum at antall ynglinger i 2016 ligger rett i overkant av bestandsmålet, dette antallet ikke har vært stabilt over de siste tre årene og at en av hovedårsaken til dødelighet hos ulver er gjennom lisens- og skadefelling, mener NOAH at det foreligger vesentlige usikkerheter i forhold til effekten av lisensfelling på ulvebestandens utvikling i nær fremtid og overlevelse på lang sikt.

Tatt i betraktning de tallene og uttalelsene ovenfor er det uforståelig at sekretariatene har konkludert med at «Ut fra kunnskap om bestandsstatus og -dynamikk i ulvebestanden, samt bestandsmålsettingen for ulv ... den samlede belastningen ikke blir for stor ved et uttak av Osdalsflokken og Julussaflokken» og at «et slikt uttak ikke vil være til hinder for mulighetene til å nå bestandsmålet kommende år, og ikke vil true bestandens overlevelse på sikt». Konklusjonene er tydelig urimelige og ikke basert på tilgjengelig data. I tillegg har sekretariatene anvendt føre-var-prinsippet uriktig. Tatt i betraktning at ulv er kritisk truet i Norge, står kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. § 8 i nml. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd. Sekretariatene har for øvrig ikke vist hva er kunnskapsgrunnlaget til å konkludere med at uttak ikke vil være til hinder for mulighetene til å nå bestandsmålet kommende år, selv om det er klare indikasjoner på det motsatte. Således har nemnda tydelig ikke oppfylt bevisbyrden ift. sannsynliggjøring, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd.

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

Det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for ulv er 4-6 årlige ynglinger hvorav 3 skal være helnorske ynglinger. Per 7. april 2017 er det verifisert fire ynglinger av ulv i helnorske revir og seks i grenserevir i 2016. Dersom yngling i grenserevir er satt til 0,5, er antall ynglinger av ulv i Norge sju valpekull i 2016.¹⁰ Tilsvarende antall ynglinger i 2015 var henholdsvis sju og fire valpekull. NOAH vil påpeke at ulvebestandens utvikling viser noe økning i antallet av individer, men det er ikke påvist noen økning i antallet av ynglinger (antallet av helnorske ynglinger gikk ned fra syv til fire i 2016).

NOAH vil gjøre oppmerksom på at hvis rovviltnemndas vedtakene om lisensfelling av ulv innenfor ulverevirene og utenfor ulvesone opprettholdes, er antallet av ulv som kan felles gjennom lisensfelling neste sesong i Norge samlet **til 50 dyr**. Hvis man medregner ulvene i Slettås-revir (8 dyr) med faktor 0,5, utgjør det totalantallet til 46 ulv. Ifølge rapporten «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2017» ble det dokumentert 54-56 ulver med helnorsk tilhold i Norge, og

¹⁰ 10 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.

medregnet halvparten av ulvene registrert på begge sider av riksgrensen, ble det påvist 79,5-84 ulver i Norge vinteren 2016-2017. **Dette betyr at 55% av hele bestanden som finnes i Norge skal utraderes.**

NOAH vil påpeke at ethvert vedtak om felling av vernede rovvilt må ses i lys av det generelle forvaltningsmålet av arter fastsatt i nml § 5 som lyder at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.¹¹ Ethvert eventuelt avvik fra det generelle forbudet mot å avlive fredede (og truede) arter må tolkes snevert.¹² Dette har praktiske konsekvenser, spesielt med tanke på bevisbyrden. Det må sikres at ethvert tiltak som planlegges å gjennomføre ikke medfører fare for langsiktig overlevelse og levedyktighet av ulvebestanden i Norge.

§ 5 nml fastsetter som forvaltningsmål for arter at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Tilsvarende har IUCN spesialistgruppen for ulv uttalt at "*Wolf reduction should never result in the permanent extirpation of the species from any portion of its natural range*" (§ 6, Revised Declaration of Principles for Wolf Conservation).

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

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

Det er helt uaktseptabelt og et grovt brudd på naturmangfoldloven § 1, 4 og 5, Grunnloven § 112, Bernkonvensjonen artikler 2, 6 og 9 å åpne for lisensfelling av 24 ulver innenfor ulverevirene Osdalen, Julussa og Slettås som utraderer en fjerdedel av ulvebestanden i Norge. I tillegg mener NOAH at rovviltnemnda har unnlatt å foreta en samlet vurdering om ulvebestandens status og forventede utvikling og har dermed brutt § 10 i nml. Tatt i betraktning at ulv er kritisk truet i Norge, står kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. § 8 i nml. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd.

2. Vedtak om lisensfelling av ulverevirene i Osdalen og Julussa - samfunnsinteressene knyttet til beitebruk og utmarksnæring oppfyller ikke vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning i § 18 første ledd bokstav c i nml

¹¹ 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»).

¹² Det er uttalt i Meld.St.21 at «Etter internasjonal juridisk teori og praksis er unntaksadgangen etter artikkel 9 snever.» (pkt. 2.1.).

Generelle bemerkninger

Ulv er kritisk truet art som beskyttes av §§ 1 og 5 i nml og artikkel 2 og 6 i Bern-konvensjonen. Å gjøre unntak fra denne beskyttelsen, må være hjemlet i en lovbestemmelse og innebærer skjønnsutøvelse av den offentlige myndigheten som vil påberope seg fra slik unntak i samsvar med §§ 8-12 i nml. Det synes å være et bredt enighet at prinsippet om differensiert forvaltning er retningsgivende i norsk rovviltforvaltningen. Rovviltnemnda har vist til dette prinsippet som en miljøforsvarlig teknikk eller driftsmetode som omfattes av § 12 i nml:

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Det vises til prinsippet om differensiert forvaltning i Meld.St.21: «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 rovdirenes 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.»

Prinsippet gis uttrykk også i rovviltforskriften §§ 1, 6 og § 10 andre ledd. Der er fastsatt i rovviltforskrift § 1 at forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter. Dette betyr at handlingsrommet for å ivareta andre samfunnsinteresser er ikke avhengig kun av om området omfattes av ulvesonen, men også av om en art er truet. I kommentarene til rovviltforskriften § 1 er det videre forklart at det legges vekt på at forvaltningen skal være tydelig i prioriteringen mellom ulike hensyn. I § 6 er det presisert at i forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen og at forvaltningsplanen skal vise hvordan rovviltnemnden vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Det lyder i rovviltforskrift § 7 andre ledd at rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt.

NOAH vil likevel understreke at administrative grenser fastsatt i rovviltforskriften og presisert i regionale forvaltningsplaner er veiledende til skjønnsutøvelse og ikke avgjørende i seg selv. Tatt i betraktning at ulv er en kritisk truet art i Norge, og det kun har vært fire ynglinger av ulv i 2016 (nivået ligger svært nær opp til det årlige minimumsmålet for ulv), og rovviltnemnda ikke har sannsynliggjort at minimumsmålet vil kunne oppnås også neste år, er handlingsrommet for å ivareta andre samfunnsinteresser veldig begrenset. I denne sammenheng vil NOAH påpeke at ulvesonen utgjør kun 5% av hele Norge og derfor er det viktig å sikre at en streng beskyttelse av ulvene opprettholdes i det minste innenfor denne sonen og innenfor ulverevirene som delvis ligger innenfor ulvesonen.

Ulvflokkene i Julussa og Osdalen

For det første vil NOAH argumentere for at terskelen for å felle ulv i Osdalsreviret og Julussareviret er ikke lavere enn terskelen innenfor ulvesone.

Osdalsreviret ligger med 4 % innenfor ulvesona og 96 % utenfor ulvesona, Julussareviret med 33 % innenfor ulvesona og 67 % utenfor ulvesona. Til nå har disse revirene vært forvaltet som om de ligger innenfor ulvesonen. Ifølge soneinndelingen vedlagt til forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark er regionen delt inn i to soner, i tillegg til en egen avgrensning av forvaltningsområdet for ynglende ulv:

Grønn sone - Prioritert beiteområde der det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial.

Blå sone - Rommer områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt og viktige beiteområder. Markerte beiteområder som ligger i blå sone, jf kart i vedlegg side 30, skal forvaltes som prioriterte beiteområder.

Selv om kun 4% av Osdalsreviret og 33% av Julussareviret finnes innenfor ulvesona, ligger begge revirene i sin helhet eller i mesteparten innen blå sone. Det kommer klart fram i vedlegget om soneinndelingen at selv om revirene ligger delvis utenfor ulvesonen, sammenfaller disse revirene ikke med prioriterte beiteområder. Det er for øvrig ikke vist i vedtaket at områdene omfattet av Rendalen og Stor-Elvdal oppfattes som særlig viktige pga. kvalitet av beiteområdene. Derfor er det ingen grunn å anta at terskelen for å kunne felle ulv i Osdalsreviret og Julussareviret skal være lavere enn terskelen for å kunne felle ulv i revirer som ligger i sin helhet innenfor ulvesona.

I tillegg bør etter NOAHs mening en ulveflokk ses som en helhet, jf. nml § 10. Det er rimelig og begrunnet å beskytte hele reviret på det nivået som gjelder for ulverevir som faktisk finnes i sin helhet innenfor ulvesonen. Dette er også i samsvar med § 5 i nml som fastsetter som forvaltningsmål at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Denne konklusjonen støttes også av faktum at ulv er en kritisk truet art i Norge og er oppført i vedlegg II av Bern-konvensjonen. Dette innebærer blant annet at Norge er forpliktet til å treffe lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre det spesielle vern av ulv, jf. artikkel 6 i Bern-konvensjonen.

Det bør også tas hensyn til at ynglinger i disse revirene er regnet med i vurderingen om oppnåelse av bestandsmål for ulv i regionen. I denne forbindelse vil NOAH påpeke at det er uttalt i Meld.St.21 at «*Det juridiske grunnlaget for å tillate felling av ulv varierer både i tid og rom avhengig av om det er husdyr eller tamrein i det aktuelle området, og definisjonen av et bestandsmål bør harmonere med dette*». Osdalsreviret og Julussareviret er slike eksempler på revirer som i hovedsak ligger utenfor ulvesonen, i områder uten konflikt med beitedyr, og der det gjennom flere år ble registrert yngling. Etter NOAHs mening følger det logisk av denne tankegangen at som regel bør også forvaltningen av disse revirene harmonere med det om det er husdyr eller tamrein i det aktuelle området. Når det plutselig kan oppstå andre grunner for å ta ut slike revirer, gir det ikke noen forutsigbarhet om og i hvilke områder det må forventes fast etablering av ulv for å sikre at bestandsmålet for ulv skal oppnås neste år. Det er forklart i kommentarene til rovviltforskriften § 7 andre ledd:

Om det i tillegg til disse familiegruppene eller revirmarkerende parene er dokumentert ytterligere revirmarkerende par eller familiegrupper som forventes å bringe antallet ynglinger over det nasjonale måltallet, må rovviltnemndene drøfte seg frem til i hvilken grad det skal tillates en ny etablering kontra å beholde de eksisterende familiegruppene eller revirmarkerende parene som grunnlaget for neste yngling.

Rovviltnemnda har ikke vurdert om det finnes andre mulige områder hvor etablering av eventuelle nye revir kunne kompensere uttak av de eksisterende revirene (og på denne måten sikre at bestandsmålet for ulv også skal nås neste år). NOAH vil påpeke at av dyrevelferdsmessige hensyn - fordi dyr er individer som også omfattes av dyrevelferdsloven, og ikke kun nummer i statistikk - ville det ikke være et godt argument for å skyte ut disse revirene om slik vurdering var gjort. Men NOAH vil ganske enkelt påpeke at slik vurdering ikke er gjort.

Som sagt ovenfor, mener NOAH at i lys av § 5 i nml og artikler 2 og 6 i Bern-konvensjonen bør Osdalsflokkene og Julussaflokkene behandles som liggende innenfor ulvesonen. Disse to flokkene er svært viktige for å sikre levedyktigheten av den skandinaviske ulvebestanden og for oppnåelsen av målet om å bringe ulven ut av

status som kritisk truet. Som konklusjon mener NOAH at terskelen for å kunne felle ulv i Osdalsreviret og Julussareviret ikke bør være lavere enn terskelen for å kunne felle ulv i revirer som ligger innenfor ulvesona.

Beitebruk

Til nå har prinsippet om differensiert forvaltning vært anvendt i saker som dreier seg om skade til enkelte bønder forårsaket av ulv og hvor felling av ulv er vurdert ut fra nml § 18 første ledd bokstav b. Denne saken dreier seg ikke om slike konkrete skadesituasjoner, men om beitebruk. Etter rovviltnemndas syn kan beitebruk kvalifisere som offentlig interesse av vesentlig betydning og dermed gi grunnlag til felling av ulv, jf. nml § 18 første ledd bokstav c. Det er gitt liten veiledning om hvordan prinsippet om differensiert forvaltningen skal anvendes i slike tilfeller hvor det er tale om offentlige interesser.

NOAH er ikke enig at fellingen av ulv kan tillates innenfor ulvesonen og innenfor ulverevirene Osdal og Julussa på grunn distriktpolitiske hensyn knyttet til beitebruk. NOAH vil minne om at Stortinget har i 2004 delt opp hele territoriet i ulvesone og sone som er prioritert til beitenæringen. På denne måten har Stortinget allerede fattet en beslutning om hvor interesser knyttet til beitenæring skal prioriteres og hvor disse interessene skal tilpasses. NOAH mener at Stortinget og regjeringen allerede har gjennomført denne avveien i henhold til beitebruk som samfunnsinteresse. Stortinget har i Meld.St.21 uttalt:

Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. Dette innebærer at man skal forvalte rovdyr og beitedyr så adskilt som mulig. For å nå dette målet har man delt inn landet i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr. 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 rovdirenes 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. Stortinget besluttet i 2004 at forvaltningsområdet for ynglende ulv (ulvesonen) skulle omfatte Østfold og Oslo samt deler av Akershus og Hedmark. Dette utgjør ca. 5 % av Norges landareal.

Rovviltforskrift § 4 fastsetter de regionene som omfattes av ulvesonen og skisserer grensene til sonen. Det er videre presisert i forvaltningsplan for rovvilt i region 5 hvor det finnes områder som er prioritert som forvaltningsområde for ulv, prioriterte beiteområder (grønn) og områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt og som samtidig er viktige beiteområder (blå).

NOAH konkluderer med at lisensfelling basert på nml § 18 første ledd bokstav c ikke er et passende grunnlag for å regulere ulvebestanden ut fra en distriktpolitisk hensyn til beitebruk. Dette må eventuelt gjøres gjennom lisensfelling eller skadefelling basert på nml § 18 første ledd bokstav b, når konkrete skade- og konfliktsituasjoner tillater dette.

Utmarksnæring

Innledningsvis vil NOAH uttrykke sin uenighet i at å sikre inntekter fra jaktutøvelse som økonomisk aktivitet kan utgjøre vesentlige offentlige interesser i betydningen av Bern-konvensjonens artikkel 9 første ledd bokstav c. Etter vårt skjønn handler det først og fremst om private interesser. Selv om man i teorien skulle definere en privat hobby - jaktinteresser - som en offentlig interesse, kan den ikke karakteriseres som vesentlig. Det distriktpolitiske målet om spredt bosetting i Norge kan fremmes på en rekke andre måter, og jaktinteresser er ikke uløselig knyttet til dette på noen måte - ei heller er det lagt frem dokumentasjon på at

dette er tilfelle. Det er andre økonomiske aktiviteter som bedre kan tilpasses nærvær av rovdyr, for eksempel økoturisme ("ulvesafari"), samt en rekke andre former for næringsvirksomhet som ikke har med jakt å gjøre.

I forbindelse med jakt med løs hund som en eventuell del av utmarksnæringen, vil NOAH gjøre oppmerksom at jakt med løs hund er forbudt i Norge ifølge § 23 i viltloven, unntatt for jakt på hare, rødvilt og gaupe. I forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst § 22 er det i tillegg åpnet for bruk av løs hund ved jakt på hjort og rådyr. Det gjelder et generelt forbudt mot bruk av løs hund i tiden mellom 1. april og 20. august, jf. hundeloven § 6, uavhengig av den jaktede arten. Disse bestemmelsene viser at jakt med løs hund er streng regulert ut fra hensynet til beskyttelse av naturmangfold og dyrevelferd som samfunnsinteresser beskyttet av nml, Grunnloven § 112 og dyrevelferdsloven.

Å absere seg på inntekter fra en slik aktivitet som pga. offentlige interesser kun er tillatt i begrenset utstrekning, kan være risikabel i seg selv. Men å beskrive en slik aktivitet som egnet til å utvikle utmarksnæringen som en offentlig interesse i regionen, forutsetter i det minste at inntekter fra aktiviteten utgjør hovedparten av regionens økonomisk base, og at det ikke er andre løsninger til å utvide denne økonomiske basen. NOAH kan ikke se at dette er dokumentert på noen måte. Det kommer ikke frem verken i forvaltningplan for rovvilt i region 5 eller i rapporten *Verdiskaping i landbruk og landbruksbasert virksomhet i Hedmark* (ØF-rapport 09/2016) som er blitt henvist av rovviltnemnda i vedtaket for å begrunne at inntekter fra utmarksnæringen spiller en viktig rolle i Rendalen og Stor-Elvdal kommuner. Ifølge rapporten medregnes jakt under skogprodukter hvor de andre skogproduktene er tømmer for salg og eget bruk, ved salg og eget bruk, juletrær og pyntegrønt. I vedlegg 4 til rapporten kommer det frem at i 2004 utgjorde jakt 2 313 000 kroner i Stor-Elvdal kommune og 1 612 000 kroner i Rendalen kommune i verdiskaping (bruttoprodukt). Dette utgjorde henholdsvis 3,6% og 2,8% av inntekter fra skogprodukter i alt i Stor-Elvdal og i Rendalen kommunene. Rapporten viser at tømmer for salg er langt den viktigste inntektskilden i begge kommunene.

Rovviltnemnda har imidlertid ikke vist i hvilken grad bruk av løs hund ved jakt vil øke muligheter for større inntekter fra jakt og hvordan dette skal bidra til utvikling av utmarksnæringen i områdene Stor-Elvdal og Rendalen. Rovviltnemnda har ikke foretatt noen avveining av ulike interesser ved å konkludere med at disse spesifikke (men begrensede) økonomiske interesser i Stor-Elvdal og Rendalen bør tillegges avgjørende vekt slik at ulverevirene må oppfattes som liggende utenfor ulvesonen.

Det er dessuten uttalt i Innst. 257 L (2016-2017) at «... jaktutøvelsen ... kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet». Sekretariatene har ikke gitt noen informasjon eller statistikk som viser hvordan og i hvilken grad jaktutøvelse som økonomisk aktivitet er faktisk blitt påvirket i reviområdene av en økende ulvebestand i de siste årene og hvilke tendenser kan forventes i nær fremtid. Ingen faktisk negativ effekt på jaktutøvelse som økonomisk aktivitet er dokumentert eller påvist på annen måte i områdene hvor Julussaflokken og Osdalsflokken finnes.

NOAH vil til slutt tillegge at bruk av løs hund ved jakt ikke er ukontroversielt, og at dyreetiske betraktninger og diskusjon også vil bidra til at denne aktiviteten på ingen måte kan påberopes økonomisk vekstpotensiale.

NOAH mener at generelle uttalelser om ulemper og reduserte inntekter ikke er tilstrekkelige til å begrunne et unntak fra forbudet mot å felle ulv fastsatt i artikkel 6 i Bern-konvensjonen, enten innenfor eller utenfor ulvesonen, og at rovviltnemnda ikke har vist at utmarksnæring knyttet til jakt med løs hund oppfyller vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning i § 18 første ledd bokstav c i nml.

3. Vedtak om lisensfelling av grenserevir i Slettås oppfyller verken vilkåret om skade, jf. § 18 første ledd bokstav b i nml, eller vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. § 18 første ledd bokstav c i nml

Grenserevir Slettås finnes i sin helhet innenfor ulvesone og består av åtte dyr. Terskelen for felling av dette reviret skal være høy ifølge prinsippet om differensiert forvaltning.

Etter kommentarene til rovviltforskrift § 7 tredje ledd kan vedtak om kvote for felling som berører grenserevir bare fattes etter at det har vært kontakt med svenske myndigheter der man søker å komme til enighet om felling av slike ulverevir, basert på best tilgjengelig kunnskap. Det kommer ikke fram i vedtaket at slik kontakt har fant sted eller det har vært en forsøk å komme til enighet om felling av Slettås-reviret med svenske myndigheter.

Om byrdefordeling

I forbindelse med byrdefordeling vil NOAH påpeke at siden Hedmark ligger i et område som grenser til Sverige hvor hovedparten av den skandinaviske ulvebestanden finnes, er det ikke sannsynlig at området blir ulvefritt, da nye ulver fra øst snart vil gjeninnta området. Dette faktum er opplyst også i Klima- og miljødepartementets behandling av klager på rovviltnemndas vedtak om lisensfelling av ulv i fjor. I «Avgjørelse av klage på vedtak om kvote og område for lisensfelling av ulv i region 4 og 5 i 2017» den 20. desember 2016 er det uttalt:

Erfaringer fra Sverige viser også at i ulverevir hvor det åpnes for felling av revirmarkerende par rekoloniseres disse relativt raskt av andre ulver.

Det er dessuten uttalt i forvaltningsplan for rovvilt i region 5 at «I Hedmark er det krevende å oppnå helt rovviltfrie områder, gitt de vedtatte bestandsmålene og den geografiske nærheten til Sverige. Rovviltet vil naturlig bevege seg på kryss og tvers av de administrative inndelingene.»

Derfor vil felling ha kun kortsiktig "effekt" og er ikke et passende tiltak ut fra prinsippet om differensiert forvaltning som forutsetter at innenfor ulvesonen skal andre forebyggende tiltak vektlegges.

Skadepotensialet / skadeomfanget

Uavhengig av hensyn til byrdefordeling, må vilkårene for felling av ulv etter nml § 18 og Bern-konvensjonen artikkel 9 fortsatt oppfylles. NOAH mener at disse vilkårene ift. Slettås-reviret ikke er oppfylt.

Rovviltnemnda hevder at skadepotensialet basert på økende antall av familiegrupper og flere ungunger som er på vandring (pga. «enkelte regioner overoppfylles av ulverevir») utgjør skader av «et visst omfang».

Klima- og miljødepartementet har behandlet det samme spørsmålet i «Avgjørelse av klage på vedtak om kvote og område for lisensfelling av ulv i region 4 og 5 i 2017» den 20. desember 2016.

Det ser ikke ut å være direkte sammenheng mellom antall sau erstattet og ulvebestandens utvikling, hverken sammenliknet med den totale Skandinaviske bestanden eller med helnorske familiegrupper og par (inklusive og eksklusive grenserevir). Det er også usikkert om flere familiegrupper innenfor ulvesonen vil medføre økt skadepotensiale i tilgrensende områder i Norge med henvisning til økt utvandringspotensiale. Forskningsdata så langt viser at hoveddelen av unge ulver som fødes i østre deler av bestanden (Sverige)

vandrer vestover, og at hovedparten av utvandrende ulver fra vestre deler av bestanden (Norge) vandrer østover. Generelt trekkemønster er mot kjernebestanden, selv om dette ikke er uten unntak. Genetiske analyser på 65 døde ulver i Norge i perioden 1. oktober 2011 til 30. september 2016 viser, etter fratrekk av 4 ulver (2 finsk-russiske immigranter, 1 ikke individbestemt, og 1 med ukjent fødselsrevir), at 83 % hadde opprinnelse i helsvenske og grenserevir. Av de 54 som ble felt på skadefelling, nødverge, lisensfelling og ulovlig felling utenfor ulvesonen i samme periode, var 78 % født i svenske revir og ytterligere 11 % hadde opprinnelse i grenserevir. I 2016 har det blitt påvist store skader forårsaket av ulv i Rendalen, utenfor ulvesonen.

Etter prinsippet om geografisk differensiering, er felling av ulv et viktig skadeforebyggende virkemiddel utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen skal andre forebyggende tiltak vektlegges, og terskelen for felling skal være høy. Både innenfor og utenfor ulvesonen skal det vurderes om det finnes andre tilfredsstillende tiltak enn felling som kan brukes for å stanse eller forebygge skade. Hovedparten av bufe innenfor ulvesonen beiter innenfor inngjerdet innmark eller utmark, hvilket har bidratt til at antall dyr skadd eller drept av ulv innenfor ulvesonen generelt sett er lavt. Det er ikke realistisk at skader fra ulv vil kunne elimineres helt, selv ved bruk av felling som skadeforebyggende virkemiddel. Erfaringer fra Sverige viser også at i ulverevir hvor det åpnes for felling av revirmarkerende par rekoloniseres disse relativt raskt av andre ulver.

Det er ingen informasjon gitt i vedtaket at disse tendensene eller de henviste proporsjoner vesentlig har endret seg i løpet av det siste året. Heller ikke er det gitt noen informasjon om at spesielt ulver som vandrer ut fra Slettås-reviret forårsaker skade av «et visst omfang» enten i ulvesonen eller utenfor den.

NOAH mener at vilkåret om skade ikke er oppfylt, jf. nml § 18 første ledd bokstav b, og særlig i lys av prinsippet om differensiert forvaltning står kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. § 8 i nml. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd.

Ulemper knyttet til innmarksbeite

Rovviltnemnda har videre hevdet at «Innmarksbeite medfører ulemper som stor snylteproblematikk, lave lamvekter og dårlig utnyttelse av fôrressurser.» Uten å gå nærmere inn i dette spørsmålet, vil NOAH påpeke at det finnes andre tilfredsstillende løsninger som kan takle disse ulempene, særlig i lys av den nye støtteordningen for kommuner med ulverevir som trådte i kraft fra 1. juli 2017. Ordningen gjelder for kommuner i fylkene Hedmark, Akershus og Østfold som har ett eller flere ulverevir. Det kommer frem i Klima- og miljødepartementets pressemelding den 6. juli 2017 at ordningen gir kommuner med ulverevir midler til ny næringsutvikling, tjenestetilbud eller andre tiltak som er relatert til ulv og at kommunene bestemmer selv hvordan midlene skal brukes. I år er det satt av 20 millioner kroner til ordningen.

Nærings- og friluftaktivitet som offentlige interesser av vesentlig betydning

Når det gjelder andre verdier som kan kvalifiseres som offentlige interesser i betydning av § 18 første ledd bokstav c i nml, henviser NOAH til vurderingen gjennomført av sekretariatene (s. 13-15 i sekretariatenes saksframlegg). Sekretariatene kom til at vilkårene for å kvalifisere jaktutøvelse både som nærings- og friluftaktivitet som offentlige interesser av vesentlig betydning, ikke er oppfylt ift. ulvefamilier eller -revir som finnes helt eller delvis innenfor ulvesone. Sekretariatene la betydelig vekt på alternative konfliktdempende tiltak som i større grad kan gjennomføres i områder med ulverevir enn hva som har vært

gjort de senere årene og på hensynet til naturmangfold som en svært viktig offentlig interesse gjennom beskyttelsen i Grunnloven § 112.

Rovviltnemnda har ikke gitt noen materielle argumenter eller bevis som gir grunn til å komme til en motsatt konklusjon. Henvisning til flertallsmerknader i Innst. 257 L (2016-2017) er ikke tilstrekkelig. Det er understreket i selve flertallsmerknader at ved vurderingen av offentlige interesser skal det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Rovviltnemnda har ikke foretatt slik konkret vurdering. Heller ikke kan man bestemme seg for å felle ulv kun pga. lojalitet til Stortingets generelle føringer.

NOAH mener at vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning er ikke oppfylt, jf. nml § 18 første ledd bokstav b, og særlig i lys av prinsippet om differensiert forvaltning står rovviltnemndas kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. § 8 i nml. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd.

4. Vedtaket unnlater å vurdere andre løsninger enn lisensfelling på en meningsfull måte og er ikke i samsvar med prinsippet om differensiert forvaltning

Ifølge naturmangfoldloven § 18 kan uttak av vilt bare gjøres hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. I henhold til rovviltforskriften § 10 andre ledd kan felling bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Særlig innenfor forvaltningsområder for rovvilt eller områder innenfor en region der rovvilt er prioritert i en vedtatt regional forvaltningsplan for rovvilt, skal det legges langt større vekt på å finne alternative løsninger til felling.

NOAH vil vise her til uttalelsen av Lovavdelingen til Justis- og Beredskapsdepartementet om lisensfelling av ulv fra 15. desember 2016:

... det etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd stilles strengere krav om å finne andre løsninger innenfor ulvesonen enn utenfor ulvesonen. ... Forutsetningen er imidlertid at differensieringen er lojal mot konvensjonens formål og innebærer en rimelig avveining mellom vernebehovet på den ene siden og kostnadene og ulempene ved å oppstille de samme krav om alternative tiltak for et større eller mindre område på den andre siden.

Sekretariatene anerkjenner at det finnes andre løsninger med hensyn til praktisk jaktutøvelse og ulvens innvirkning på elgbestanden og beitebruk, og med hensyn til distriktpolitisk målsetting om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. NOAH mener at sekretariatene likevel har unnlatt å gjennomføre en rimelig avveining mellom vernebehovet på den ene siden og kostnadene og ulempene ved å oppstille de samme krav om alternative tiltak for et større eller mindre område på den andre siden. Selv om terskelen for felling vurderes å være lavere ift. ulverevirene i Osdalen og Julussa, fratrar ikke dette fra forpliktelsen til å gjennomføre en slik avveining.

I forbindelse med den offentlig interessen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, vil NOAH understreke at spesielt i ulvesonen og ulverevirer som delvis finnes i ulvesonen bør andre økonomiske aktiviteter som ikke innebærer felling av ulv, bli fremmet for å ta hensyn til det nevnte distriktpolitiske målet. Ellers vil ideen bak prinsippet om differensiert forvaltning bli betydelig svekket, og differensieringen mellom lav og høy terskel for felling av ulv burde tilsvarende justeres for å sikre at Norge opptrer i samsvar med Bern-konvensjonen. I forbindelse med andre økonomiske aktiviteter som bedre kan tilpasses til nærvær av rovdyr vil NOAH vise til f.eks. økoturisme. Beitenæringen har også potensiale for alternative

løsninger og nødvendige justeringer. Staten har nylig introdusert en ytterligere støtteordning for kommuner med ulverevir som trådte i kraft fra 1. juli 2017. Ordningen gjelder for kommuner i fylkene Hedmark, Akershus og Østfold som har ett eller flere ulverevir. Ifølge Klima- og miljødepartementets pressemelding den 6. juli 2017 gir ordningen kommuner med ulverevir midler til ny næringsutvikling, tjenestetilbud eller andre tiltak som er relatert til ulv og at kommunene bestemmer selv hvordan midlene skal brukes. I år er det satt av 20 millioner kroner til ordningen.

NOAH konkluderer med at det er ikke foretatt en tilstrekkelig grundig vurdering av andre tilfredstillende løsninger i vedtaket og derfor oppfyller vedtaket ikke vilkåret om at fellingen kan bare tillates hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. § 18 andre ledd i nml.

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 pga.:

- de materielle vilkårene om lisensfelling av 24 ulv i 2017/2018 i reviområde til Slettås-flokken innenfor ulvesonen samt reviområdene til Julussa og Osdalsflokken som i hovedsak ligger utenfor ulvesona, med den hensikt å ta ut alle dyr i disse revirene, 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