

Sak 11-20: Klagebehandling av vedtak om fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen 2020/2021

Innkommne klager

- Naturvernforbundet
- NOAH – for dyrs rettigheter (NOAH)

Rettslig klageinteresse

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

Ut fra ovennevnte vurderer sekretariatet at både Naturvernforbundet og NOAH har rettslig klageinteresse.

Klagefrist

Vedtak i sak 8/20 om lisensfelling ulv utenfor ulvesona, ble fattet den 28. august 2020 og lagt ut på miljøvedtaksregisteret den 31. august. Enkeltvedtak kan påklages i medhold av forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent. Klagen ble fremsatt innen klagefristen 22. september.

Hovedinnhold i klagen

Klagen er omfattende og gjengis ikke i sin helhet. Nedenfor refereres kun hovedanførsler fra de innkomne klagen. Det vises ellers til at klagen er vedlagt saksframlegget og organisasjonene sine begrunnelser vil fremgå her.

Naturvernforbundet

- Total avskyting av ulv i Norge er allerede altfor høy. Det er derfor ikke populasjonsgrunnlag for å sette en så høy lisensjaktkvote på ulv for sesongen 2020/2021.
- 20 ulver er drept siden 01.10.2019. Dette er alt for lite vektlagt i saksbehandlingen, noe de mener er en alvorlig saksbehandlingsfeil i strid med bl.a. naturmangfoldlovens (nml) bestemmelser om kunnskapsgrunnlag, føre-var-hensyn og samlet belastning.
- Vedtaket har i særdeles sterk grad ivaretatt beitenæringsinteresser, men svært liten grad ulven som en kritisk truet art. Det er i strid med Stortingets uttalte todelte målsetting i rovdyrforvaltningen.

- Stortinget har vedtatt at rovdyra skal forvaltes på en økologisk og bærekraftig måte, noe som ikke vurderes i saken. Derfor anser de også at vedtaket er i strid med Stortingets vedtatte rovdyrpolitikk.
- Andre vesentlige bestandsregulerende faktorer er ikke vurdert. Særlig peker Naturvernforbundet på at det er en alvorlig faglig svakhet at krypskyting og den genetisk kritiske situasjonen i en særdeles liten ulvebestand ikke risikovurderes. Det må som et minimum forventes at slike kritiske faktorer også vurderes på en faglig tilfredsstillende måte for å sikre ulvens langsiktige overlevelse.
- Bernkonvensjonen vurderes ikke og vedtaket bryter med vesentlige prinsipper i våre internasjonale bevaringsbiologiske forpliktelser knyttet til denne som sier at skyting skal være aller siste utvei når alle andre tiltak er utprøvd. Det kan ikke sies å være tilfellet når det vedtas en kvote for vilkårlig skyting av ulv utenfor ulvesona.
- Den bilaterale avtalen med Sverige for å ivareta genetisk svært viktige ulver er ikke tatt høyde for i vedtaket. Det er alvorlig og kan føre til at genetiske svært viktige dyr skytes. De mener det er saksbehandlingsfeil fordi den norsk-svenske genetikkavtalen brytes gjennom dette vedtaket.
- Krypskyting av ulv foregår og avdekkes jevnlig uten at dette diskuteres i vedtaket opp mot hva bestanden tåler.
- De mener også det er feil saksbehandling når kun ulver som skytes tas med i bestandsvurderinger og oversikt over døde ulver i sakspapirene, mens ulver som dør av andre årsaker ikke tas med i vurderingene.

NOAH

NOAH mener vilkårene for lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesonen ikke er oppfylt ved at:

- a) vilkåret om at lisensfelling ikke truer bestandens overlevelse ikke er oppfylt, jf. nml § 18 andre ledd, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfyller kravene i nml §§ 8, 9 og 10
- b) vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning i § 18 første ledd bokstav c i nml, ift. lisensfelling av ulver i blå sone (rovviltprioriterte område nord for ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag), ikke er oppfylt, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfyller kravene i forvaltningsloven §§ 17 og 25
- c) vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt, jf. § 18 andre ledd i nml, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfyller kravene i forvaltningsloven §§ 17 og 25.

NOAH mener at vedtaket 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) - og bør omgjøres slik at det ikke tillates noen lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen.

Sekretariatets vurderinger

Stortinget har gjennom rovviltforliket av 2004 og 2011, og ved behandling av Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, Innst. 330 S (2015-2016) og Innst. 257 L (2016-2017) lagt

føringer for forvaltningen av ulv og annet rovvilt. Forvaltningen av ulv og andre fredet rovdyr skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. I 1986 sluttet Norge seg til Europarådets konvensjon av 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bernkonvensjonen). I 2009 vedtok Stortinget lov om naturmangfold (naturmangfoldloven). Forannevnte legger de overordnede rammene for rovviltforvaltningen. Det betyr blant annet at forvaltningen skal forsøke å nå vedtatte bestandsmål innenfor de fastsatte, rettslige rammene for uttak. Forvaltningen skal tilsvarende praktisere prinsippet om en tydelig soneforvaltning, noe som innebærer at rovvilt er prioritert i noen områder og beitedyr i andre områder.

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

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

Sekretariatet anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagen har kommet frem opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. Momentene som anføres i klagen er i hovedsak vurdert og redegjort for i saksframlegget til saken.

Videre så ble tilsvarende momenter som fremsettes av klagerne her, også vurdert av Klima – og miljødepartementet under fjorårets saksbehandling (2019). I påvente av eventuelle avklaringer rundt hjemmelsgrunnlag for felling som Høyesterett skal behandle i første kvartal i 2021, så anser sekretariatet at både det juridiske grunnlaget og øvrige faglige vurderinger knyttet til lisensfelling utenfor ulvesonen – i stor grad sammenfaller med behandlingen i 2019.

Klagen 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.

Sekretariatet har i saksframlegget som ligger til grunn for rovviltnemndenes behandling, redegjort for gjeldende politiske føringer, naturmangfoldloven og rovviltforskriften som grunnlag for vedtaket. Samtidig forutsettes det at norsk rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

Gjennom saksframlegget har rovviltnemndene blitt forelagt en oppdatert redegjørelse for omfanget av skader på husdyr og tamrein samt forhold som virker inn på allmenne helse- og sikkerhetshensyn og offentlige interesser. Sekretariatet viser ellers til at nemndene har vedtatt innstillingen som lå i saksframlegget.

Klagen fra Naturvernforbundet peker på viktigheten av å ivareta genetisk viktige individer og gjeldende felles retningslinjer med svenske myndigheter. Dette er drøftet i saksframlegget, og også hensyntatt når lisensfelleringsperioden for ulv utenfor ulvesonen ble endret i 2019. Sekretariatet viser til at det forutsettes at det så langt som mulig iverksettes nødvendige tiltak for å hindre felling av kjente genetisk viktige individer. Det følger av vedtaket at dersom ny kunnskap om viktige genetiske individer skulle tilkomme, kan fylkesmennene i samråd med lederne av rovviltnemndene i region 4 og 5 gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at disse felles. Det fremgår av saksframlegget at genetisk status i bestanden og den samlede belastningen er vektlagt.

Klagene har etter sekretariatets vurdering ikke pekt på nye forhold knyttet til hjemmelsgrunnlaget som tilsier en omgjøring av vedtaket. Sekretariatet legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å vurdere kvotens størrelse. Sekretariatet anser at nemndene gjennom saksframlegget har hatt tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å gjøre en avveining av den arealdifferensiert forvaltning og muligheten til å iverksette andre tilfredsstillende tiltak. Sekretariatet legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. § 8, jf. også fvl. § 17.

Konklusjon

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

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

Klagesaken er forberedt fra sekretariatets side.

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

Sekretariatet kan for øvrig ikke se at det i klagene er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 28.8.2020.

Innstilling

1. Om rettslige forhold:

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

2. Nemndas klagebehandling:

Roviltnemndene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. §§ 8 og 10, jf. også fvl. § 17. Roviltnemndene kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Vedtaket ansees også tilstrekkelig begrunnet.

Klagene tas etter dette ikke til følge. Roviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 28.08.2020 i sak 8/20, og klagene oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.