

Til:

Klima- og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no

18.09.2020

Sendt til:

Rovviltnemndene i region 4 og 5
Fylkesmannen i Innlandet
fminpost@fylkesmannen.no

Ref.nr: 8-2020

**KLAGE PÅ VEDTAK OM KVOTE FOR
LISENSFELLING AV ULV UTENFOR ULVESONA
I 2020-2021**
av 28.08.2020

NOAH - for dyrs rettigheter (NOAH) påklager med dette vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesona i 2020-2021, fattet av rovviltnemndene i region 4 og 5 (rovviltnemnda) den 28. august 2020. Rovviltnemndene har vedtatt kvote for lisensfelling av **tolv (12) ulver**.

Innledningsvis vil NOAH uttrykke stor bekymring over manglende kompetanse hos rovviltnemndene i region 4 og 5 - nemndene har vist uvitenhet om regelverket om lisensfelling av ulv ved å fatte dette vedtaket. I tillegg fortsetter rovviltnemndene å henvise til bestandsmål som selvstendig grunnlag for skyting av ulv og å argumentere ut i fra de skarpe grensene til ulvesonen uten hensyn til rovviltforskriften, naturmangfoldloven og viltloven. Dette er meget konfliktdrivende.

Det bør ikke tillates skyting av ulv utenfor ulvesonen siden vilkårene for lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesonen ikke er oppfylt:

- 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 oppfylder 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 oppfylder 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 oppfylder 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.

1. Vilkåret om at skyting av 12 ulver ikke er skadelig for bestandens overlevelse, er ikke oppfylt

Ved å skyte alle ulver som vandrer utenfor ulvesonen, gis det ikke rom for vandring, noe ulvebestanden er helt avhengig av for å overleve. Generelt mener vi at ulver må tillates å vandre

nettopp fordi det er den eneste måten å tilføre nye gener og sørge for at det er en mulighet for enslige foreldre å danne nye par slik at revirene kan holde seg stabile. På den måten unngår man med stor sannsynlighet unødige skade på beitedyr.

Bestandsmålet for ulv (som etter NOAHs oppfatning bør anvendes som et minimumsmål og ikke som et maksimumsmål) er satt slik at ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes, jf. § 3 første ledd i rovviltforskriften. Det var opprinnelig ikke ment at prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skulle anvendes slik at det ikke kan forekomme ynglinger i det hele tatt utenfor ulvesonen.

I tillegg kommer det svært alvorlige at det i liten til ingen grad tas hensyn til genetisk verdifulle dyr. Senest i 2018 ble to ulver med viktige gener skutt. Likeledes ble det skutt 2 dyr i 2017 som også bar viktige gener. Dette var ulver som Sverige hadde fulgt tett og prøvd å beskytte - inntil de vandret inn i Norge og ble skutt. Det er en uholdbar situasjon og en særdeles uforsvarlig forvaltning. Lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen setter ulvebestandens overlevelse i fare, siden det er høy sannsynlighet for at genetisk viktige dyr skytes.

NOAH mener derfor at det ikke bør tillates lisensfelling utenfor ulvesonen, siden det vil true bestandens overlevelse på lang og kort sikt.

2. Det finnes ikke noe hjemmel for å skyte ulv i blå sone utenfor ulvesonen ut ifra nml § 18 første ledd bokstav c

Siden det ikke har oppstått skader på beitedyr utenfor ulvesonen i region 5 (blå sone) i en slik grad at det er adgang til å anvende § 18 første ledd bokstav b som hjemmelsgrunnlag for skyting av ulver utenfor ulvesonen, har sekretariatene isteden begrunnet vedtaket med «offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. § 18 første ledd bokstav c. Den blå sone er de rovviltprioriterte områdene utenfor ulvesonen som ligger nord for ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag.

NOAH påpeker videre at det ikke er tilstrekkelig å nevne alle mulige hensyn som brukes for å begrunne felling uten noen nærmere drøftelse, jf. 25 og 41 i forvaltningsloven. Det er understreket i selve flertallsmerknader (Innst. 257 L (2016-2017)) som rovviltnemndas vedtak bygger på, at ved vurderingen av offentlige interesser skal det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. NOAH kan ikke se at rovviltnemnda har foretatt noen konkret vurdering. Dette bekreftes av det faktum at ordlyd av begrunnelsen i vedtaket er identisk med ordlyden av begrunnelse til vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i 2019.

Når man ser nærmere på begrunnelsen av vedtaket om skyting av ulv utenfor ulvesonen etter § 18 første ledd bokstav c, finner man vesentlige mangler i faktagrunnlaget, samt at argumentasjonen bygger på generelle og vage uttrykk som «den samlede belastningen», «negative virkningene knyttet til konfliktnivået», «manglende tillit» og «manglende forutsigbarhet». Disse brukes uten noen henvisning til datagrunnlag eller noen reell avveining av alle de relevante hensynene. NOAH mener at dette utgjør et vesentlig brudd på utredningsplikten i § 17 første ledd i forvaltningsloven og at vedtaket bygger på feil faktum.

I innstillingen er det nevnt følgende hensyn som etter nemndene samlet sett utgjør offentlige interesser av vesentlig betydning:

I forbindelse med beitenæring:

Sekretariatene er av den oppfatning at tilstedeværelse av ulv ikke er til hinder for fortsatt beitebruk i området, men den samlede belastningen som næringa opplever gjennom behovet for omstillinger av drifta er et forhold som kan tillegges vekt ved vurdering av hjemmelsgrunnlaget for felling i medhold av nml § 18 bokstav c. Sekretariatene anser at dette hensynet ikke alene gir rettslig grunnlag for lisensfelling innenfor rovviltprioritert område nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark, men kan tillegges en viss vekt.

I forbindelse med jakt:

Sekretariatene mener at hensynet til forutsigbarhet taler for at jaktutøvelse og inntekter fra jakt kan tillegges vekt utenfor ulvesona i denne saken, også i områder der det ikke er kjent forekomst av revir. Sekretariatene anser at dette er forhold som ikke alene kan gi hjemmel for felling i medhold av nml § 18 bokstav c, men at hensynet er et moment som kan tillegges vekt i en samlet vurdering.

I forbindelse med opprettholdelse av spredt bosetting:

Det er vanskelig å se at ulvebestandens påvirkning kan skilles ut som et eget tema, eller at det er sannsynliggjort at den virker negativt inn på den distriktpolitiske målsetningen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. ... Sekretariatet mener at hensynet til forutsigbarhet taler for at opprettholdelse av spredt bosetting kan tillegges en viss vekt utenfor ulvesona.

Sekretariatene anser at dette hensynet ikke alene kan danne rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling, men at det kan tillegges noe vekt i en samlet vurdering.

I forbindelse med psykososiale forhold:

Dersom subjektiv frykt hos noen skal tillegges vekt, vil dette kunne bidra til å undergrave beskyttelsen av store rovdyr. Redusert livskvalitet hos noen ansees likevel som relevant og kan tillegges en viss vekt.

I tillegg har rovviltnemnda lagt vekt på hensynet til forutsigbarhet og konfliktdeмпing i forvaltningen og hensynet til økt tillit til rovviltforvaltningen, og kommet til at disse er hensyn som taler for at det kan tillates lisensfelling i de områdene som ligger utenfor ulvesona.

Rovviltnemndene konkluderer med at «Etter en samlet vurdering av de momenter som er omtalt ovenfor anser sekretariatene at vilkåret om at det må foreligge offentlige interesser av vesentlig betydning er oppfylt for hele dette området».

I innstillingen er det nevnt ift. blå sone utenfor ulvesona at «Det har vært gjentatte etableringer, eller forsøk på etablering i områder utenfor ulvesona». Det er skrevet i Meld.St.21 (2015-2016) at «... områder nord for dagens ulvesone ... er godt egnet habitat for ulv» og at «Regjeringen viser til at det har vært en utfordring med dagens ulvesone at ulv jevnlig etablerer tilhold i området rett nord for sonen. Det har i lengre perioder vært ulverevir her (for eksempel Osdalsreviret, Fuggdalsreviret, Julussareviret og Gråfjellreviret). De aktuelle områdene har stor tetthet av hjortevilt, og det er mye elg i søndre deler av Rendalen vinterstid.»

Når det gjelder forutsigbarhet generelt og i forhold til jaktinteresser og eventuell frykt hos et ukjent antall enkeltpersoner, relatert til tilstedeværelse av ulv, er det viktig å bemerke at det er snakk om arealer som ulv har brukt som leveområder tidligere og kommer til å bruke også i fremtiden. Det er dermed ikke et spørsmål om hvorvidt det forekommer noen ulv i området, men et spørsmål om man vil leve i nærheten av stasjonære dyr eller streifende ulver. Det er påpekt i Meld.St.21 (2015-2016) at «Ulvens revirhevdende atferd medfører en forutsigbar områdebruk».

NOAH mener dermed at det heller bør åpnes for yngling av ulver i blå sone utenfor ulvesonen, siden dette vil øke forutsigbarhet pga. ulvens forutsigbare områdebruk. Dette vil igjen kunne gi større mulighet til å fokusere på tiltak som er rettet mot å legge til rette for sameksistens med ulv som etter hvert vil føre til lavere konfliktnivå. NOAH vil understreke at effektiv konfliktdemping ikke bare dreier seg om å få ned den faktiske skaden (på for eksempel beitedyr), men om å øke toleransen for tilstedeværelsen av ulv. Dette bør innebære aktivt engasjement på lokalt, regionalt og sentralt nivå for å øke forståelse og aksept for ulv og andre rovdyr, noe som også vil hjelpe med å håndtere problematikken rundt opplevelse av frykt og utrygghet hos de som eventuelt føler dette.

De hensynene som rovviltnemnda har anvendt til å begrunne felling utenfor ulvesonen, gjør seg ikke gjeldende i en slik grad at de vil kunne gi grunnlag til å anvende unntaksbestemmelsen i § 18 første ledd bokstav c. Bevisbyrden for adgang til å anvende § 18 første ledd bokstav c, ligger hos myndigheten som vil påberope seg unntaket. I denne saken er begrunnelsen bygget på spådommer om hva som kan skje dersom det blir stasjonære ulver i et område utenfor ulvesonen. Den faktiske situasjonen er for hypotetisk for å utløse adgang til unntak etter nml § 18 første ledd bokstav c. Det er ikke adgang etter naturmangfoldloven eller Bernkonvensjonen å anvende unntaksbestemmelsene slik at man «forebygger» at de hensynene som kan gi grunnlag for skyting av ulv, vil kunne oppstå på et ubestemt tidspunkt i fremtiden.

NOAH mener videre at formålet om dempet konfliktnivå (rettet kun mot enkelte aktører) og det å skape aksept for forvaltningen av ulv (hos enkelte aktører), ikke kan være et enestående og avgjørende hensyn i seg selv etter § 18 første ledd bokstav c, uten at det er knyttet til et mer overordnet formål, for eksempel formål om å forebygge ulovlig jakt på ulv. NOAH henviser her til Trouwborst som skriver om Bernkonvensjonen at «*The prevention of wildlife-related conflict as such is not an express aim of these legal instruments*».¹ I tillegg kreves det at myndigheter jobber for å skape tillit rundt forvaltning som prioriterer beskyttelse av ulv, og ikke det motsatte – nedskyting av ulv. En interesse i å imøtekomme forventningen at det ikke skal forekomme noen ulver utenfor ulvesonen var neppe ment å utgjøre en offentlig interesse som kan begrunne unntak fra den strenge beskyttelsen av ulv etter Bernkonvensjonens artikkel 9.

3. Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er ikke oppfylt

Ifølge naturmangfoldloven § 18 kan uttak av ville dyr bare gjøres hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Det er ikke foretatt noen vurdering av andre tilfredsstillende løsninger i vedtaket og derfor oppfyller vedtaket ikke vilkåret om at fellingen bare kan tillates hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. § 18 andre ledd i nml.

Akutte skadesituasjoner som kan oppstå bør håndteres i økende grad med forebyggende tiltak som på lang sikt kan være mindre kostbare enn å bruke mye ressurser til letale tiltak hvert år. NOAH vil påpeke at det finnes andre tilfredsstillende løsninger som kan imøtegå noen av de påståtte 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 og gir kommuner med ulverevir midler til ny næringsutvikling, tjenestetilbud eller andre tiltak som er relatert til ulv.

Rovviltnemndene skriver i vedtaket:

¹ Trouwborst, A. (2018). Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 27(3), 306-319.

Ulemper og belastning knyttet til de ulike hensynene kan delvis avhjelpest gjennom andre tiltak enn lisensfelling. De negative virkningene knyttet til konfliktnivået og manglende tillit til rovviltforvaltningen, blant annet som følge av manglende forutsigbarhet, kan likevel ikke avhjelpest gjennom slike tiltak.

Dette stemmer ikke. For det første er det ikke tilstrekkelig å nevne «andre tiltak», men uten å redegjøre for hva disse er.

For det andre er oppfatningen av at konfliktene kan dempes og tilliten til forvaltning økes kun ved å drepe ulv, ikke kunnskapsbasert og unnlater og ta hensyn til noen av de viktigste faktorene som driver konflikt. I tillegg viser erfaringer at lisensfelling av ulv kun har økt konfliktnivået i samfunnet og fortsetter å skape konflikt også lokalt, men de stemmene som vil ha ulv der de bor, er helt utelatt fra rovviltnemndas vurdering.

NOAH henviser her til den nye forvaltningsplanen om ulv i Finland hvor det er påpekt at lisensfelling ikke nødvendigvis vil øke toleranse for ulv og kan i stedet forsterke sosiale normer som godtar dreping av dyr som en akseptabel måte å forholde seg til dyr på.² Det er også anerkjent i planen at polarisert opplysning av ulveforvaltning i media øker konfliktnivået og at staten bør gjøre innsats i å takle dette problemet.

Etter NOAHs oppfatning bør økt aksept av og toleranse for rovdyr være både hovedformålet av og utgangspunktet i konfliktdempingen. Vi henviser her til en studie fra 2013 hvor det ble belyst at kommunikasjon om fordeler av rovdyr til mennesker har avgjørende betydning dersom man er opptatt av å skape mer toleranse for rovdyr (og dermed dempe konflikten): «*Information about the benefits people gain from bears, in combination with information about how to reduce risks posed by bears, increased subjects' acceptance of bears in their region. Information about how to reduce risks alone (without accompanying information about benefits) decreased subjects' acceptance of bears, possibly by increasing the salience of risks.*»³

NOAH mener dermed at rovviltnemndenes vurdering av dette vilkåret er mangelfull og at vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt.

NOAH anfører at vilkårene for lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesonen ikke er oppfylt, jf. § 18 i naturmangfoldloven, og ber om at rovviltnemndas vedtak omgjøres slik at det ikke tillates noen lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen.

Med hilsen

NOAH - for dyrs rettigheter

v/

(sign.)
Siri Martinsen
Leder og veterinær

(sign.)
Katrin Vels
Jurist

² <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161866>

³ Slagle, K., Zajac, R., Bruskotter, J., Wilson, R., & Prange, S. (2013). Building tolerance for bears: a communications experiment. *The Journal of Wildlife Management*, 77(4), 863-869.