

Til:

**Klima- og miljødepartementet**

[postmottak@kld.dep.no](mailto:postmottak@kld.dep.no)

17.09.2021

Sendt til:

**Rovviltnemndene i region 4 og 5**

Fylkesmannen i Innlandet

[fmhesibo@statsforvalteren.no](mailto:fmhesibo@statsforvalteren.no)

[sfinpost@statsforvalteren.no](mailto:sfinpost@statsforvalteren.no)

Ref.nr: 3/2021

**KLAGE PÅ VEDTAK OM KVOTE FOR  
LISENSFELLING AV ULV UTENFOR ULVESONEN  
I 2021/2022  
av 27.08.2021**

NOAH - for dyrs rettigheter (NOAH) påklager med dette vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i 2021/2022, fattet av rovviltnemndene i region 4 og 5 den 27. august 2021. Rovviltnemndene har vedtatt kvote for lisensfelling av **tolv (12) ulver**.

Innledningsvis vil NOAH uttrykke stor bekymring over norsk rovdyrpolitikk hvor unntak fra forbudet mot skyting av ulv anvendes så vidt at forbudet er blitt selve unntaket og skyting av ulv er hovedregelen, utenfor ulvesonen. En slik praksis er neppe i samsvar med Bernkonvensjonen. Etter NOAHs oppfatning unnlot Høyesterett å gi svar på spørsmålet om hvorvidt Norge opptre i samsvar med Bernkonvensjonen når det gjøres et så vidtgående unntak fra artikkel 4 i Bernkonvensjonen, jf. HR-2021-662-A, avsn. 89.

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

- 1.** Vilkåret om at lisensfelling ikke truer bestandens overlevelse er ikke oppfylt, jf. nml § 18 annet ledd, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfylder kravene i nml §§ 8, 9 og 10;
- 2.** 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), er ikke oppfylt, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfylder kravene i forvaltningsloven §§ 17 og 25;
- 3.** Vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger er ikke 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 NOAH at ulver må tillates å vandre nettopp fordi det er den eneste måten at ulven kan fylle sin økologiske rolle, samt 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 vil man også ha størst mulighet til å unngå unødige skade på beitedyr.

Bestandsmålet for ulv (som etter NOAHs oppfatning bør anvendes som et minimumsmål og ikke som et maksimumsmål, i tråd med andre lands definisjon og i tråd med den biologiske meningen av begrepet) 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 etablerte ulveflokker utenfor ulvesonen.

I tillegg kommer det svært alvorlige faktum at det i liten 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 finner det svært kritikkverdig at det ikke er nevnt i saksdokumentene at ulven er kategorisert som sterkt truet på den svenske rødlista 2020.<sup>1</sup> Det betyr at bestandens status i Sverige har forverret seg sammenlignet med rødliste-vurderingen fra 2015 da ulven var kategorisert som sårbar. Dette kunnskapsgrunnlaget burde ha vært tatt med i vurdering av vilkåret om bestandens overlevelse i Skandinavia. Rødlistervurdering gir et mer helhetlig bilde om bestandens status enn de matematiske beregningene om populasjonsstørrelsen med ulike beskatningsnivå. Det er ikke vurdert viktigheten av å tilrettelegge vandring av ulv og av å beskytte og opprettholde sosial struktur i ulvebestanden, for bestandens overlevelse på lang sikt.

Ulven er et sosialt dyr, noe som betyr at bestanden er i stand til å overleve kun når de sosiale strukturene i bestanden er sterke. Det er ikke tilstrekkelig å fokusere kun på vern av genetisk viktige individer. Fokuset bør være på å bevare og forsterke sosiale bånd i ulvefamilier. NOAH henviser til forskningsartikkel publisert i *Functional Ecology* i 2015 "Heavily hunted wolves have higher stress and reproductive steroids than wolves with lower hunting pressure":

« ... a predicted outcome of such population disturbances is the loss of genetic diversity that can lead to a decrease in individual fitness and evolutionary potential, as well as an increased risk of population extinction (Frankham, D. & A. 2002; Leonard, Vila & Wayne 2005). Indeed, elevated stress and reproductive hormones in hair or feathers have been associated negatively with fitness (Koren et al. 2011) and proxies of fitness (Macbeth et al. 2012; Bryan et al. 2013b). Moreover, chronic stress may have evolutionary consequences for wolf populations via epigenetic, intergenerational changes (McGowan & Szyf 2010; Cao-Lei et al. 2014).»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://artfakta.se/naturvard/taxon/canis-lupus-lupus-100024>

<sup>2</sup> Bryan, H. M., Smits, J. E., Koren, L., Paquet, P. C., Wynne-Edwards, K. E., & Musiani, M. (2015). Heavily hunted wolves have higher stress and reproductive steroids than wolves with lower hunting pressure. *Functional Ecology*, 29(3), 347-356.

Dette taler for at det ikke bør tillates lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen. Den omtalte kunnskapen tyder på at det er grunnlag til å være føre-var i vurdering av hvorvidt vilkåret om bestandens overlevelse er oppfylt. NOAH mener at kunnskapsgrunnlaget i rovviltnemndenes vurdering er mangelfullt og oppfyller ikke krav til kunnskapsgrunnlag i nml § 8.

NOAH stiller seg uforstående til følgende avsnitt på side 8 i sekretariatets innstilling:

*«Naturvårdsverket har på bakgrunn av faglige utredninger kommet frem til en referanseverdi for såkalt gynnsam bevarandestatus i den svenske og skandinaviske ulvebestanden. Det legges til grunn at den sør-skandinaviske bestanden må bestå av minst 340 ulver for å ha gynnsam bevarandestatus, fordelt på minst 300 ulver i Sverige og minst 40 i Norge.»*

Når man ser på Naturvårdsverkets vurdering, så er det kun snakk om 300 ulver i Sverige. Naturvårdsverket har ikke uttrykt seg om *gynnsam bevarandestatus* av en sørskandinavisk ulvebestand, kun om *gynnsam bevarandestatus* av ulvebestanden i Sverige.<sup>3</sup> Det henviste avsnittet har dermed ingen støtte i Naturvårdsverkets offisielle dokumenter. I tillegg er det juridisk svært tvilsomt hvorvidt Sverige som EU-medlemsland har adgang til å inkludere ulver som finnes i land som ikke er medlemmer av EU, i sine bestandsvurderinger. Dette var en av de spørsmålene tatt opp i den såkalte Tapiola-dommen fra 2019 (C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo - Kainuu ry*) avsn. 60. Det juridiske spørsmålet om det er rettslig adgang for norske myndigheter til å se på den sørskandinaviske ulvestammen som ett når Sverige er hindret fra å gjøre det, er fortsatt ikke besvart. Da er den beste og tryggeste fremgangsmåten at forvaltningsmyndigheter gjør en vurdering av vilkåret om hvorvidt skyting av ulv vil være skadelig for bestandens overlevelse, som baserer seg på den norske ulvebestanden uten hensyn til ulvene som finnes i Sverige. En slik vurdering bør være vitenskapelig begrunnet. Det mangler fortsatt en slik vitenskapelig vurdering for norsk ulvebestand. Dette medfører at kunnskapsgrunnlaget til rovviltnemndenes vedtak ift. vilkåret om bestandens overlevelse ikke oppfyller nml § 8 og vedtaket lider av grov saksbehandlingsfeil.

NOAH mener at det ikke bør tillates lisensfelling utenfor ulvesonen, siden det i seg selv vil være skadelig for 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), med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag, 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 rovviltnemndene isteden begrunnet vedtaket med «offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. nml § 18 første ledd bokstav c. Det er lagt avgjørende vekt på hensynet til forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen og hensynet til økt tillit til rovviltforvaltningen under denne unntakshjemmelen.

Det er understreket i flertallsmerknader (Innst. 257 L (2016-2017)) at ved vurderingen av offentlige interesser skal det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. NOAH kan ikke se at det har vært foretatt noen konkret vurdering. Når Høyesterett har kommet til at «den differensierte rovdyrforvaltningen en form for interesseavveining i forkant», betyr det ikke at man helt kan unnlate å foreta en vurdering av ulike hensynene som gjør seg gjeldende. Når forutsigbarhet «ved at det

---

<sup>3</sup> Se på «Delredovising av regeringsoppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm)» av 6. oktober 2015 NV-02945-15 på side 7.

kan forventes at ulv ikke etablerer seg i områder utenfor ulvesonen» gis avgjørende vekt som «en offentlig interesse av vesentlig betydning» etter nml § 18 første ledd bokstav c, vil dette medføre at hele unntaksbestemmelsen i § 18 mister sin hensikt og ulv som en naturlig forekommende art i Norge er faktisk blitt fjernet fra naturmangfoldlovens virkeområde. Det er vernet av ulv som er gjort til unntakstilfelle. Dette er neppe i samsvar med Bernkonvensjonen.

NOAH bemerker i tillegg at det å skyte ville dyr ut ifra et ønske av «de som bor og arbeider utenfor ulvesonen» slik at disse dyrene ikke forekommer i sine naturlige utbredelsesområder, er heller ikke i samsvar med dyrevelferdsloven § 3 som fastslår at dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. I tillegg representerer en slik oppfatning kun et mindretall av mennesker som «bor og arbeider» utenfor ulvesonen, og unnlater å ta hensyn til det flertallet som vil ha ulv i områdene hvor de bor, eller som er nøytrale til ulv. NOAH reagerer på at det ikke legges vekt på NINAs forskning over flere år, som viser at også i områdene med ulv er et stort flertall positive til ulv. Forskningen viser at den største gruppen i disse områdene er de som liker ulven godt (ca. 36%), mens de som misliker ulven sterkt utgjør et klart mindretall (ca. 13%). Hele 60% uttrykker at de liker ulv.<sup>4</sup>

NOAH mener at det heller bør åpnes for yngling av ulver i blå sone utenfor ulvesonen, siden dette vil øke forutsigbarhet pga. ulvens forutsigbare områdebruk. Det er påpekt i Meld.St.21 (2015-2016) at «Ulvens revirhevde atferd medfører en forutsigbar 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.

NOAH mener at myndighetene må jobbe 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.

Sekretariatet skriver i innstillingen:

*Ulemper og belastning knyttet til de ulike hensynene kan delvis avhjelpes 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 avhjelpes gjennom slike tiltak.*

---

<sup>4</sup> Krange, O. Skogen, K. 2019. Ulovlig jakt på store rovdyr. Holdninger i befolkningen, lokalsamfunn og blant jegere. NINA Rapport 1663. Norsk institutt for naturforskning.

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 rovviltnemndenes vurdering.

NOAH henviser her til forvaltningsplan 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.<sup>5</sup> 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 konfliktdeмпingen. 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.*»<sup>6</sup>

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 rovviltnemndenes 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

<sup>5</sup> <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161866>

<sup>6</sup> 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.