



Sak 7/2023 – Klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i rovviltregion 2 Sør-Norge i 2023-2024

Saksutredning fra sekretariatet

Følgende dokumenter legges til grunn for saken:

- Saksfremlegg og vedtak i sak 6/2023 – Lisensfelling av ulv i rovviltregion 2 i 2023/2024
- Klage fra NOAH for dyrs rettigheter oppdatert versjon datert 13.09.2023

Saksopplysninger

Rovviltnemndas vedtak kan påklages til Klima- og miljødepartementet (KLD) innen tre uker etter at vedtaket er gjort kjent. Klage skal rettes til KLD, men framsettes for rovviltnemnda. Nemnda skal vurdere klagen ut fra påklagde forhold og eventuelt nye opplysninger i saken. Dersom nemnda ikke - eller bare delvis - tar klagen til følge, sender nemnda denne med sin tilrådning til KLD for endelig avgjørelse.

Klagefrist

Vedtaket i sak 6/2023 om lisensfelling av ulv i region 2 for perioden 2023/2024 ble fattet 15.08.2023 og ble lagt ut på Miljøvedtaksregistrert samme dag. Enkeltvedtak kan påklages i samsvar med forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent. Klagen ble først fremsatt innen klagefristen den 05.09.2023. Siden saksutredningen til sak 6/2023 ikke lå ute på Miljøvedtaksregistrert, måtte den ettersendes til NOAH, og NOAH sendte inn oppdatert klage den 13.09.2023.

Bakgrunn

Innen klagefristen er det mottatt en klage fra NOAH – *for dyrs rettigheter*. Klager ber om at rovviltnemndas vedtak omgjøres, og at det ikke åpnes for lisensfelling av ulv i rovviltregion 2 i perioden 2023/2024.

I vedtak 15. august 2023 – sak 6/2023 – åpnet rovviltnemnda for lisensfelling av to (2) ulv i rovviltregion 2 for perioden 2023/2024. Vedtaket ble gjort med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og § 77, jf. Rovviltforskriftens § 10. Naturmangfoldloven kapittel II som gir alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk ble lagt til grunn for vedtaket. Basert på sekretariatets saksfremlegg i sak 6/2023 fattet rovviltnemnda følgende vedtak for lisensfelling av ulv i rovviltregion 2 for perioden 2023/2024:

Rovviltnemnda i region 2 viser til den nasjonale målsettingen for rovvilt i regionen. Det er ikke fastsatte mål om yngling av ulv i region 2. Rovviltnemnda anser følgelig å ha myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv etter rovviltforskriften § 10, jmfør § 4 bokstav b og § 7.

Rovviltnemnda viser til naturmangfoldloven § 7. Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige kunnskapen om ulvens bestandsstatus og -utvikling, jmfør naturmangfoldloven § 8 og rovviltforskriften §

3 siste ledd. Nemnda viser til sekretariatets faglige vurderinger om at den foreslåtte lisensfellingkvoten på to ulver ikke vil påføre bestanden irreversibel skade eller en for stor samlet belastning, jamfør naturmangfoldloven § 10. Forvaltningsplanen for rovvilt i regionen og føringene i rovviltforliket ligger til grunn for iverksettelse av lisensfelling, jamfør også rovviltforskriften §§ 1 og 6. Gjennom denne differensierte forvaltningen er hensynet til lokalisering i naturmangfoldloven § 12 vurdert. Rovviltnemnda anser ikke at §§ 9 og 11 er relevant i denne sammenheng.

Ut fra et behov for å avverge skade på husdyr vedtas en kvote for lisensfelling i 2023/2024 på 2 - to - ulver i forvaltningsregion 2 i fellingsperioden nedfelt i rovviltforskriften § 10 bokstav e. Fellingene anses ikke å være til hinder for å nå nasjonalt bestandsmål eller true overlevelsen av bestanden på lang sikt, jamfør naturmangfoldloven § 5. Rovviltnemnda åpner for felling av ulv i hele regionen.

Jeger plikter å holde seg oppdatert om status for lisensfelling via statsforvalternes kvotetelefoner og å registrere seg for varsling via statsforvalternes SMS-tjeneste.

Rovviltnemndas vedtak er fattet med hjemmel i §§ 18 og 77 i lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, jamfør §§ 4, 7 og 10 i forskrift av 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt.

Ved kunnskap om forekomst i regionen av individer av ulv som er særlig viktig for den genetiske variasjonen i den sørskandinaviske bestanden (finsk-russisk opphav), vil mulige tiltak fortløpende vurderes av statsforvalterne, herunder om lisensfelling av ulv bør stanses i hele eller deler av regionen. Rovviltnemnda tildeler Statsforvalteren myndighet til å gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at disse felles, dersom det kommer kunnskap om genetisk verdifulle individer på vandring i, eller nær området der det er åpnet for lisensfelling.

Dette vedtaket er et enkeltvedtak og kan påklages i samsvar med forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent ved publisering i [Miljøvedtaksregisteret](#).

Hovedinnholdet i klagen

NOAH - for dyrs rettigheter klager i brev datert 13.09.2023 på rovviltnemndas vedtak om lisensfelling av ulv i rovviltregion 2 for perioden 2023/2024. Det bes om at vedtaket omgjøres og at det ikke åpnes for lisensfelling av ulv i region 2 i 2023/2024. NOAH anser vedtaket som ugyldig, siden den faglige vurderingen opp mot naturmangfoldloven (NML) ikke er lagt til grunn for vedtaket. Klagen er omfattende og gjengis ikke i sin helhet. Nedenfor refereres kun hovedmomentene fra den innkomne klagen. Klagen er vedlagt saksframlegget.

NOAH viser til at vilkåret om bestandens overlevelse ikke er oppfylt, at vedtaket ikke er tilstrekkelig basert på kunnskapsgrunnlaget, jf. nml. § 8, og at føre-var-prinsippet ikke har blitt tilstrekkelig vurdert i vedtaket, jf. nml. § 9. NOAH viser videre til at det ikke foreligger noen vurdering av ulvens genetiske status som kritisk truet på den norske rødlisten, eller trusselen som innavl eller ulovlig jakt utgjør mot bestanden. Dette strider med naturmangfoldloven § 8. NOAH mener vedtaket ikke tilfredsstillende lovens krav om tilstrekkelig saksutredning for beslutningen.

- NOAH viser til at ulven er kategorisert som kritisk truet på rødlista, og at det under vinterens overvåking er dokumentert færre enn 100 ulv i landet. Dette er en nedgang fra tidligere år.

NOAH minner om at den skandinaviske ulvebestanden lider av innavl, og at dette er et katastrofalt lavt antall for å sikre bestandenes overlevelse.

- Det må tillates at ulv vandrer utenfor ulvesonen, siden dette er en eneste måten å tilføre nye gener og sørge for at det er mulig for enslige ulver å danne nye par slik at revirene kan holde seg stabile. Det vises også til at det er alvorlig at det i liten grad har blitt tatt hensyn til genetisk verdifulle individer.
- Det vises til at ulv er sterkt truet på den svenske rødliste 2023, og at dette ikke er nevnt i saksutredningen. Det betyr at bestandsstatus har forverret seg sammenlignet med rødlistevurderingen fra 2015. Dette burde vurderes opp mot bestandens overlevelse i Skandinavia. NOAH mener at kunnskapsgrunnlaget i rovviltnemndenes vurdering er mangelfullt og ikke oppfyller krav til kunnskapsgrunnlag i nml. § 8, og at overnevnt kunnskap tilsier at man burde være føre-var i vurderingen.

NOAH viser til at vilkåret om skade ikke er oppfylt:

- NOAH mener at det ikke er tilstrekkelig grunn til å anta at ulv som dukker opp i region 2 utgjør et skadepotensial for fremtidig beitesesong. Mest sannsynlig vil disse ulvene vandre videre og forlate området før beitedyr slippes på beitet. NOAH mener at det ikke finnes noe juridisk grunnlag for å åpne for lisensfelling av ulv, jf. nml. § 18 bokstav b. Rovviltnemnda har selv nevnt at det i årets beitesesong «så langt ikke er påviste ulveskader med sikkerhet». Det er nevnt videre at i 2022 ble det dokumentert skader til ulv i Seljord, men skadeomfanget er ikke presisert. NOAH kan ikke se at skader av ulv i region 2 i år eller tidligere år er av et slik omfang eller alvorlighetsgrad at nml. §18 første ledd bokstav b kan anses å være oppfylt.
- NOAH henviser til Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention, vedtatt av den Stående Komiteen den 2. desember 2011 hvor det lyder i henhold til bruk og fortolkning av artikkel 9 første ledd bokstav b (som tilsvarer nml. § 18 første ledd bokstav b): «(...) *The exceptions should be proportional to the damage suffered (...)*». På lignende måte har Lovavdelingen uttalt at «*loven oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, før uttak kan skje*» (Lovavdelingens uttalelse den 15.12.2016, s 5). NOAH mener at dette minstekravet ikke er oppfylt i vedtaket.

Vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt:

- Ifølge naturmangfoldloven § 18 er det adgang til skadefelling kun dersom vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er oppfylt. Det finnes mange alternativer til nedskyting av ulv, men disse er ikke vurdert av rovviltnemnda.
- Det må vurderes å flytte husdyr til områder der det er mindre sannsynlighet for konflikt mellom beitedyr og rovdyr. Om våren kan utslipp av beitedyr til utmark utsettes. Det er også mulig å gjennomføre tiltak slik at beitedyr ikke slippes ut i rovdyrområder overhodet.

- NOAH minner om at en av hovedkonklusjonene fra studier om hvordan redusere rovdyr- og husdyrkonflikter, er at det bør legges mer vekt på ikke-letale forebyggende tiltak.
- NOAH mener det finnes alternative tiltak som er langt mer effektive enn lisensfelling for å hindre skade på beitedyr. Rovviltnemnda har ikke gitt noen objektiv eller verifiserbar begrunnelse for hvorfor felling er den eneste tilfredsstillende løsningen, og har ikke tilstrekkelig drøftet eventuelle andre løsninger. NOAH mener derfor at vilkåret om å finne andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt i denne saken, jf. nml. § 18 andre ledd og Bernkonvensjonens artikkel 9.

Sekretariatets vurdering

NOAH - for dyrs rettigheter er en ideell medlemsorganisasjon som jobber for å motvirke utnyttning og mishandling av dyr. Sekretariatet anser organisasjonene for å ha rettslig klageinteresse i saken. Klagen er framsatt innen fristen.

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 fredete rovdyr skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. I 1986 sluttet Norge seg til Europarådets konvensjon av 19. september 1979 om 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). Rovviltnemnda 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. Ellers følger klagebehandlingen forvaltningslovens regler.

I henhold til forvaltningsloven § 33 skal underinstansen (i dette tilfellet rovviltnemnda) 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. Sekretariatet viser ellers til at nemndene har vedtatt innstillingen som lå i saksframlegget, og at saksframlegget derfor utgjør begrunnelsen for vedtaket.

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 lover og internasjonale forpliktelser og at det ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for lisensfelling av ulv.

Sekretariatet har i saksframlegget som ligger til grunn for rovviltnemndas 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 rovviltnemnda blitt forelagt en oppdatert redegjørelse for bestandssituasjon for ulv og omfanget av skader på husdyr og tamrein.

Klagen har etter sekretariatets vurdering ikke pekt på nye forhold knyttet til hjemmelsgrunnlaget som tilsier en omgjøring av vedtaket. Sekretariatet anser at nemnda 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 nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fastsette kvotens størrelse og fatte et gyldig vedtak, jf. naturmangfoldloven § 8, jf. også forvaltningsloven § 17.

Konklusjon

Klageren 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. rovviltnemnda) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Etter forvaltningsloven § 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 nemndas vurdering og at nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. naturmangfoldloven § 8, jf. også forvaltningsloven § 17.

Sekretariatet kan ellers ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndas vedtak av 15.08.2023.

Innstilling

1. Om rettslige forhold:

Rovviltnemnda viser til at klagen har innkommet innen fristen og klageren har rettslig klageinteresse.

2. Nemndas klagebehandling:

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

Klagen tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemnda opprettholder sitt vedtak av 15.08.2023 i sak 6/2023, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.