

Fellessak 7/17: Klagebehandling av vedtak om lisensfelling av ulv i etablerte ulverevir 2017-2018

Innkomne klager

- Norges Bondelag
- Norsk Bonde- og småbrukarlag
- Hedmark Bonde- og småbrukarlag
- NJFF-Hedmark, NJFF-Akershus, NJFF-Østfold, NJFF-Oslo
- Norskog
- NOAH
- Naturvernforbundet
- WWF/Foreningen Våre Rovdyr
- Norges Miljøvernforbund
- Bygdefolk for rovdyr
- Rovviltets røst
- Ulvens dag
- På Baksporet
- Norsk Sau og Geit

Rettslig klageinteresse

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 28 har *parter og andre med rettslig klageinteresse* klagerett. Klageren må ha en viss tilknytning til saken for å ha klagerett, det vil si å ha interesser av en 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 ideelle interesser de har som formål å verne om.

Ut fra ovennevnte er sekretariatene i tvil om Ulvens dag og På Baksporet har rettslig klageinteresse. Begge foreninger ser ut til blant annet å ha som formål å spre informasjon om ulv. De har imidlertid ingen, eller en svært begrenset medlemsmasse, samtidig som synspunktene i hovedsak ser ut til å være ivaretatt av andre, større interesseorganisasjoner. Sekretariatene velger likevel å drøfte klagegrunnene.

Alle innkomne klager er mottatt innenfor klagefristen, jf. fvl. § 29.

Hovedinnhold i klagen

Klagene er omfattende og kan ikke gjengis i sin helhet. Flere av klagen har ensartede anførsler. Nedenfor refereres hovedanførsler fra de innkomne klagen. Det vises for øvrig til at alle klagen er vedlagt saksframlegget.

Norges Bondelag:

- Antall ulver på kvota bør økes til 33 ulver, slik at alle ulver i de tre revirene (Slettås, Julussa, Osdalen) kan tas ut.
- Norges Bondelag bemerker at fellingsperioden fra 1.1.-15.2.2018 er svært kort mht. å gjennomføre uttaket, og de vil fremme forslag om utvidet fellingsperiode i forbindelse med revidering av forskriften.

Norsk Bonde- og småbrukarlag:

- NBS ønsker et høyere uttak av ulv. NBS mener at ulvebestandens økning og skadepotensialet på beitedyr og hjortevilt tilsier at rovviltnemndene bør fastsette bestandsmål i nedre del av Stortingets vedtak fra juni 2016. Det vil si at bestandsmålet for 2017-2018 fastsettes til 4 flokker etter uttak.
- NBS mener at lisensfellingsperioden både innenfor og utenfor forvaltningsområdet for ulv må være 1. oktober til 1. mars.

Hedmark Bonde- og småbrukarlag:

- HBS klager på kvota og vil åpne for å ta ut familiegruppa i Rotnareviret i tillegg.
- HBS viser til departementets grep med endring av jaktidsramma for lisensfelling av ulv innenfor sona våren 2017. Organisasjonen ser ikke at det skulle være noe til hinder for å utvide jaktidsramma innenfor sona permanent.
- HBS klager over at det settes ei øvre ramme på 8 ulver i hver familie og at vedtaket ikke omtaler uttak av ulver i reviret etter lisensfellingsperioden. Vedtaket må gi staten v/SNO i oppgave å ta ut resterende ulver i revirene etter lisensfellingsperioden.

NJFF-Hedmark, NJFF-Akershus, NJFF-Østfold og NJFF-Oslo:

- NJFF (Hedmark/Akershus, Østfold og Oslo) påklager pkt. 2 i vedtaket om kvote. Foreningene mener at det er riktig å ta ut Slettåsflokken, i tillegg til de to familiegruppene som delvis har sine revir i Norge utenfor ulvesonen. Kvoten bør også utvides til å omfatte inntil 4 revirhevdende par som tømmes innenfor ulvesonen og i grenserevir.
- Foreningene mener at det er handlingsrom for å kunne øke uttaket, og anser at hund er omfattet av husdyrbegrepet i naturmangfoldloven, og at lisensfelling må vurderes etter både nml. § 18 b og c.
- Foreningene påpeker at det i vedtakets pkt. 3 Lisensfellingsområde ikke er tatt inn grensejusteringer for Slettåsreviret, og anser at det er en glipp.

Norskog:

- Norskog mener at rovviltnemndene må vedta et uttak som ligger i den nedre del av det bestandsintervallet som Stortinget vedtok, og ikke i det øvre slik som nemndene har vedtatt.
- Norskog mener jakttidsrammen i størst mulig grad bør samordnes med jakttida, og at tidsrammen jakt både utenfor og innenfor ulvesona må starte den 1.10. og vare fram til 31.3.
- Sekundært mener Norskog at jakttidsrammen for 2017-2018 for jakt på ulv i de to revirene Osdalen og Julussa settes lik tidsrammen for jakt utenfor forvaltningsområdet.

NOAH:

- NOAH mener at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av ulv og strider mot nasjonale lover og Bern-konvensjonen av følgende årsaker:
 - Vilkåret om at lisensfelling «ikke truer bestandens overlevelse» er ikke oppfylt
 - Vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning er ikke oppfylt for de tre revirene
 - Vilkåret om skade og andre tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt.
 - Kravene om vurderinger og begrunnelse i hht. nml. § 8 og 12 er ikke oppfylt.

Naturvernforbundet:

- Naturvernforbundet ber om at vedtaket om felling av tre flokker og inntil 24 ulver i Osdalen, Slettås og Julussa oppheves. Det er ikke faglig eller lovmessig grunnlag for felling, og vedtaket er i strid med Bernkonvensjonen.
- Vedtaket har manglende faglig begrunnelse for sine konklusjoner.

WWF/Foreningen Våre Rovdyr:

- WWF/Foreningen Våre Rovdyr mener at vedtaket ikke er innenfor rammene av Grunnloven, Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven, rovviltforskriften eller stortingsvedtaket om nytt bestandsmål for ulv.
- Foreningene mener at det er en feilaktig og mangelfull bruk av §§ 8-10 i naturmangfoldloven og at det bryter med nml. § 18 og rovviltforskriften § 10.

Norges Miljøvernforbund:

- Norges Miljøvernforbund kan ikke akseptere at det åpnes for lisensjakt på ulv i region 4 og 5. Ulven er kritisk truet i Norge, og en utskyting av ulv som vedtatt innenfor og utenfor ulvesonen vil på nytt redusere det genetiske mangfoldet innen ulvebestanden og true ulvens overlevelse på sikt i Norge. Når konflikten mellom ulv og beitedyr er såpass liten innenfor ulvesonen kan heller ikke fellingen defineres som lisensfelling.
- Vedtaket på rovviltnemndenes fellesmøte region 4 og 5 er direkte brudd på naturmangfoldlovens bestemmelser og Bernkonvensjonen, som forplikter Norge til å sørge for at ulven både er sikret leveområder og lever i levedyktige bestander.

Bygdefolk for rovdyr:

- Bygdefolk for rovdyr mener at det ikke er forsvarlig å ta ut to så etablerte revirer med flokker som Julussa og Slettås – begge har genetisk viktige individer og lite skadepotensiale overfor beitedyr.

- Bygdefolk for rovdyr stiller spørsmål ved hvorfor rovviltnemndene tilsidesetter næringsinteresser/yrkesgrupper som f.eks. driver med rovdyrturisme og naturfotografer, som får hele, eller store deler av sin inntekt av at rovdirene eksisterer i norsk natur. Foreningen mener også at det må tas hensyn til de som ønsker ulv i naturen mht. «verdier som distriktspolitikk, nærings- og fritidsutøvelse».

Rovviltets røst:

- De tre revirene har de siste årene vært stabile ynglerevir som har bidratt til oppnåelse av Norges bestandsmål de siste årene. Uttak av disse tre revirene utarmer den norske ulvestammens genetiske tilstand til det dramatiske.
- Rovviltets røst krever at bestandsregulerende uttak avvises innenfor sona til målsettingen om en livskraftig og levedyktig stamme er oppnådd, for deretter å reguleres basert på overvåking over tid.

Ulvens dag:

- Ulvens dag begrunner klagen med bl.a. at det er gjort prosedyrefeil ved at kontakten med svenske myndigheter opprettes i etterkant av vedtaket. Dette strider mot prosedyren for vedtak om at det skal tas kontakt før vedtak fattes når vedtaket omfatter grenserevir.
- Foreningen mener at med vedtatt uttak vil det ikke lenger kunne sannsynliggjøres av bestandsmålet nås.
- Foreningen har også kommentert innavlsproblematikken og genetikk, holdninger til ulv og om sau på innmark.
- Det ikke er påvist at ulv i etablerte revir virker negativt inn på distriktshensyn.

På Baksporet:

- Foreningen mener det må være en kvote på minst 19 dyr for å kunne ta ut alle dyr i Osdalsflokken og Julussaflokken, i tillegg til Slettåsflokken.
- Det bør være en kvote på 10 dyr i Slettåsflokken.
- All ulv innenfor ulvesona bør jaktes på hvert år for å oppnå naturlig skyhet overfor mennesker. Det bør derfor settes en kvote på 4 dyr for hele sona som tas ut i løpet av lisensfellingsperioden.
- I tillegg bør det tas ut en flokk til, og det er foreslått at Rotnaflokken tas ut. Foreslått kvote for dette reviret er 10 dyr.
- Foreningen har også synspunkter på arealene for lisensfellingsområdet og periode for lisensfelling.

Norsk Sau og Geit:

- Norsk Sau og Geit mener det i tillegg til nemndas vedtak må tas ut ytterligere ett revir.
- Et uttak av til sammen fire revir vil bringe den norske bestanden nærmere bestandsmålet fastsatt av stortinget.
- Norsk Sau og Geit foreslår å legge uttaket til et område som har hatt stor belastning med en ulvflokk over flere år, og at dette hjemles i naturmangfoldloven § 18, første ledd bokstav C).
- Det foreslås at lisensfellingsperioden settes til 1. oktober 2017 – 31. mars 2018 både innenfor og utenfor sona.

Innledning

Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 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. Stortinget ga i 1986 samtykke til at Norge sluttet seg til Europarådets konvensjon 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres leveområder (Bernkonvensjonen) og i 2009 vedtok Stortinget lov om naturmangfold. Forannevnte legger de overordnede rammene for rovviltforvaltning. Det betyr blant annet at forvaltningen skal følge opp bestandsmål og det sentrale prinsippet om en tydelig soneforvaltning, noe som innebærer at rovvilt er prioritert i noen områder og beitedyr i andre.

De regionale rovviltnemndene er offentlige viltorgan opprettet i medhold av viltloven § 4 med ansvar for forvaltning av rovvilt i sin region, jf. rovviltforskriften § 2 k). Rovviltnemnden skal gjennomføre vedtatt nasjonal politikk innenfor sin region, jf. rovviltforskriften § 5. For hver enkelt regional rovviltnemnd skal et fylkesmannsembete fungere som sekretariat. Sekretariatenes ansvar er å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget for de regionale rovviltnemndene. Rovviltnemndenes vedtak om kvote for lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. § 18. For øvrig følger klagebehandlingen forvaltningslovens regler.

Sekretariatenes kommentarer til klagernes anførsler

Rovviltnemndenes vedtak av 26.6.2017 omfattet uttak av de tre flokkene Osdalen, Julussa og Slettås. I forhold til sekretariatenes innstilling og forslag til vedtak kom Slettåsflokken i tillegg. Sekretariatene har i saksframlegget for fellessak 4/17 lagt fram kunnskapsgrunnlag og faglige og juridiske sider ved saken. Disse vurderingene utgjør begrunnelsen for rovviltnemndenes vedtak for uttak av flokkene Osdalen og Julussa. Rovviltnemndenes begrunnelse for uttak av Slettåsflokken kommer i tillegg og framgår av vedtaket.

I henhold til forvaltningsloven § 33 skal underinstansen (i dette tilfellet rovviltnemndene) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Sekretariatene anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagen har fremkommet opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. De fleste av momentene som anføres i klagen er vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 4/17. Sekretariatene vil imidlertid gi noen utdypende kommentarer til anførsler i klagen.

Om gjeldende politikk og hjemmelsgrunnlaget for felling

Flere av klagen inneholder anførsler om at vedtaket anses å være mangelfullt og at det i saksframlegg og begrunnelse for vedtak mangler drøftelser av Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen, Stortingets vedtak, Grunnlovens § 112 og naturmangfoldlovens bestemmelser. Naturvernforbundet, WWF og Foreningen Våre Rovdyr, Rovviltets røst, NOAH og Ulvens dag mener at vedtaket strider mot nasjonale lovverk og internasjonale forpliktelser og at det ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for lisensfelling av ulv.

Sekretariatenes vurdering

Sekretariatene har i saksframlegget som ligger til grunn for rovviltnemndenes behandling redegjort for gjeldende politiske føringer, naturmangfoldloven og rovviltforskriften som grunnlag for vedtaket. Det er også vist til at forvaltningen av ulv skal skje innenfor rammene av internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Det foreligger grundige drøftelser av forpliktelsene etter Bernkonvensjonen i Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur og i Prop. 63L (2016-2017), og sekretariatene har lagt disse til grunn for sine vurderinger. Blant annet heter det i sammenfatningen at Bernkonvensjonens rammer er strenge, og at det er et begrenset handlingsrom for felling av ulv etter gjeldende lovverk. Bestemmelsene i nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bestemmelsene må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold.

Samtidig forutsettes det at norsk rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Ut fra dette forutsetter sekretariatene at det nasjonale bestandsmålet for ulv på 4-6 årlige ynglinger, hvorav minst 3 i helnorske revirer, er i samsvar med forpliktelsene etter Bernkonvensjonen. Samtidig er det slik at bestemte juridiske vilkår må være oppfylt for å kunne tillate felling. Man kan derfor komme i situasjoner der bestanden er større enn bestandsmålet uten at vilkårene for felling er oppfylt, jf. også flertallsmerknader i Innst. 330 S (2015-2016) om at forvaltningen av ulv skal skje innenfor rammene av internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

Sentralt i klagebehandlingen står spørsmålet om vilkårene for felling er oppfylt, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b) og c). Det er i tillegg to kumulative vilkår som må være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres; at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rovviltforskriften § 1 første ledd, § 2 d, § 4, § 10 annet ledd og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt.

Naturmangfoldloven § 18 bokstav b) gjelder vilkår for uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein. Sekretariatene har vurdert bestemmelsen og konkludert med at det ikke foreligger et hjemmelsgrunnlag for felling av ulv i dagens etablerte ulvrevirer med hjemmel i nml. § 18, første ledd, bokstav b). Begrunnelsen for dette er at vilkårene som gjelder skadepotensiale av et visst omfang og alvorlighetsgrad ikke anses oppfylt. En presisering i selve lovteksten ville kunne gjort lovfortolkningen og saksvurderingen enklere. Rovviltnemndene har i sitt vedtak inkludert uttak av Slettåsflokken, som er en grenseflokk, i tillegg til uttak av Osdalsflokken og Julussaflokken. Rovviltnemndene har lagt vekt på flertallsmerknedene i Innst. 257 L (2016-2017) og forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark (om ulv i samarbeid med region 4), endelig vedtatt 10.1.2014. I begrunnelsen for å åpne for felling av Slettåsflokken er det med hensyn til skadepotensialet vist til at det ble dokumentert 400-500 skader på sau forårsaket av ulv i Rendalen sist sommer. Videre har det oppstått betydelige tap av sau på grunn av ulv i Akershus og sørlige deler av Oppland denne sommeren. Rovviltnemndene mener det er vanskelig å forutsi ulveangrep på sau eller tamrein. Det er også vist til at det så langt er en viss regelmessighet i at unglulver som gjør skade kommer fra Sverige, men dette kan endres på grunn av tilfeldigheter. Jo flere ulver som etableres, jo flere unglulver vil være på vandring. Skader forårsaket av slike ulver, også de som vandrer ut fra ulvrevir innenfor ulvesona, anses å være «av et visst omfang». Rovviltnemndene anser med bakgrunn i dette at vilkår om skadeomfang og skadepotensiale er oppfylt, jf. nml. § 18 bokstav b). Videre har rovviltnemndene vist til at beiting på innmark medfører klare ulemper. Blant annet snylteproblematikk, lave

lammevekter og dårlig utnyttelse av fôrressurser. Rovviltnemndene understreker også at det blir for bastant å fastslå at storfe er et alternativ med økte rovviltstammer, da en ulvefamilie enkelt vil kunne nedlegge voksne storfe.

Flere av klagen omhandler tolkningen av nml. § 18, første ledd, bokstav c), og anfører at det ikke foreligger tilstrekkelig hjemmel etter denne bestemmelsen for lisensfelling av ulv. Sekretariatene viser til Prop. 63 L (2016-2017), der det framgår at bestemmelsen inneholder mange skjønnsmessige uttrykk, og at det er viktig å ta stilling til det nærmere innholdet. Departementet uttaler at det kan være en viss mulighet for å trekke inn redusert livskvalitet, legitimitet av ulveforvaltningen mv. under vilkåret «offentlige interesser av vesentlig betydning». Flertallet i komiteen legger til grunn at det verken i Bernkonvensjonen eller i naturmangfoldloven er nærmere angivelser av hva slags offentlige interesser som i hvert enkelt tilfelle kan oppfylle vilkårene for vedtak om uttak, og at den enkelte medlemsstat har en viss frihet til å definere hva slags interesser som kan oppfylle disse vilkårene.

Når det gjelder felling av Osdalsflokken og Julussaflokken, som i hovedsak ligger utenfor ulvesona, anser sekretariatene at vilkårene for felling etter nml. § 18, første ledd, bokstav c, er oppfylt. I den vurderingen er det lagt vekt på at samfunnsinteressene knyttet til utmarksnæring og beitebruk er offentlige og vesentlige i utmarkskommuner som Rendalen og Stor-Elvdal, og at disse skal tillegges større vekt ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Sekretariatene viser her til saksframlegget i sak 4/17 (forut for rovviltnemndenes vedtak), der temaene jaktutøvelse og reduserte inntekter fra jakt, innskrenket livsutfoldelse og psyko-sosiale forhold og opprettholdelse av beitebruk og spredt bosetting, er vurdert i lys av naturmangfoldlovens bestemmelse og komiteens flertallsmerknader. Det er blant annet med bakgrunn i vektlegging av flertallsmerknadene av hvordan naturmangfoldlovens bestemmelser i § 18 c) skal tolkes at sekretariatene konkluderte med at det kunne åpnes for felling av Osdalsflokken og Julussaflokken. Disse vurderingene utgjør samtidig begrunnelsen for rovviltnemndenes vedtak for uttak av de to nevnte flokkene.

Rovviltnemndenes vedtak om å inkludere uttak av Slettåsflokken, i tillegg til uttak av Osdalsflokken og Julussaflokken, er blant annet begrunnet med at dette reviret har eksistert i Trysil lenge. Slettåsflokken har ifølge rovviltnemndene antakelig et av de lengste, stedlige reviropphold av samtlige helnorske ulveflokker. Den har vært etablert siden vinteren 2009-2010, da som revirmarkerende par. Rovviltnemndene har vist til gjeldende forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark, der det i felles strategier for forvaltning av ulv heter: *«Det skal også legges vekt på å oppnå byrdefordeling ved en utskifting av konfliktfylte familiegrupper når bestandssituasjonen tillater dette, slik at ikke de samme områdene skal opprettholde familiegrupper over lang tid.»* Rovviltnemndene har lagt til grunn at flertallsmerknadene i Innst 257 L (2016-2017) utgjør et hjemmelsgrunnlag for å kunne åpne for lisensfelling med sikte på uttak av Slettåsflokken.

Om kvotestørrelse, mulighetene for oppfylning av bestandsmålet neste år og bestandens overlevelse

Når det gjelder kvotens størrelse, foreligger det klager både på at kvoten må reduseres og at den må økes. Norges Bondelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag, Hedmark Bonde- og småbrukarlag, NJFF (Hedmark, Østfold, Oslo, Akershus), Norskog og Norsk Sau og Geit mener at kvoten bør økes. Det er også kommet forslag på å ta ut Rotnaflokken. Klagerne mener at det er handlingsrom for å øke kvoten, og flere av organisasjonene mener at rovviltnemndene må vedta et uttak som innebærer at man ligger i den nedre delen av intervallmålet som Stortinget har vedtatt, det vil si 4-6 ynglinger årlig.

NOAH, Naturvernforbundet, WWF/Foreningen Våre Rovdyr, Norges Miljøvernforbund, Bygdefolk for rovdyr, Rovviltets røst og Ulvens Dag mener derimot at kvoten må reduseres vesentlig, eller at det ikke kan foregå felling av familiegrupper (ulverevir). Det vises blant annet til at de tre revirene har vært stabile ynglerevir de siste årene og at de har bidratt til oppnåelse av Norges bestandsmål. Miljøorganisasjonene anfører også at uttaket kan føre til at bestandsmålet ikke nås neste år, samt true bestandens overlevelse på sikt, spesielt med bakgrunn i innavlsproblematikken i den skandinaviske ulvebestanden og ukjent uttak gjennom ulovlig jakt.

Sekretariatenes vurdering

Sekretariatene viser til at tilfeldige variasjoner i små populasjoner gir et betydelig usikkerhetsmoment når man skal vurdere sannsynligheten for at bestandsmålet oppnås også kommende år. Det vil være usikkerhet knyttet til hvorvidt det vil skje ynglinger i nyetablerte par, og innavl er også en betydelig utfordring i små og delvis isolerte bestander som den skandinaviske ulvebestanden. I og med at hele region 5 har grense mot Sverige, vil også tilfeldigheter raskt gi utslag på hvorvidt et revir er helnorsk eller grenserevir. Samtidig vil mulig ulovlig jakt på ulv også utgjøre en faktor som det er vanskelig å forutse konsekvensene av.

Det fortsatt høye innavlsnivået i bestanden er vektlagt i vurderingen av om man skal ha en bestand i det øvre eller nedre sjikt av intervallmålet på 4-6 ynglinger, jf. også det ovennevnte. I sekretariatenes forslag til vedtak om uttak av 2 familiegrupper var det lagt til grunn at ulvebestanden skal forvaltes i øvre sjikt av intervallmålet ut fra den genetiske situasjonen, problematikken omkring reproduksjon i små bestander og føre-var-prinsippet. Det er også gjort vurderinger av den genetiske statusen for lederdyrene i de revirene som var foreslått tatt ut.

Nedenfor er det satt opp to tabeller som viser vurderinger som ble gjort vedrørende potensialet for å oppnå bestandsmålet kommende år. Det er fjorårskullene som bestemmer hvorvidt bestandsmålet nås, i og med at omfanget av ynglinger først kan registreres i forbindelse med sporing på snø vinteren etter yngling. Tabell 1 viser situasjonen forut for vedtaket om lisensfelling innenfor ulvesona for vinteren 2016/17, potensialet for ynglinger og antall registrerte ynglinger. Denne er tatt med for å gi et bedre grunnlag for å vurdere sammenhengen mellom potensielle ynglinger og faktisk registrerte. Tabell 2 viser status i ulvebestanden per juni 2017 og hva som utgjør potensiale for ynglinger våren 2017 (det vil si ynglingene som skal bidra til å nå bestandsmålet i 2018).

Tab. 1 Potensiale for ynglinger 2016 ut fra registrerte par og familiegrupper vinteren 2015/16, samt registrerte ynglinger 2016.

Ynglinger	Norge	Norge/Sverige	Potensiale for yngling 2016	Registrerte tellende ynglinger ift. bestandsmålet
Fam.gr. 2015/16	7	4		
Par 2015/16	4	1		
Potensiale for yngling	11	5	13,5	
Ynglinger 2016	4	7		7,5

Tab. 2 Potensiale for ynglinger 2017 ut fra antall par og familiegrupper registrert vinteren 2016/17.

Ynglinger	Norge	Norge/Sverige	Potensiale for yngling – før uttak av 3 flokker*
Fam.gr. 2016/17	5	7	
Par 2016/17	6*	3	
Potensiale for ynglinger	10*	10	15

*Paret i Spekedalen som inngår i registreringene vinteren 2016/17 ble felt på våren 2017.

Tabell 2 viser at det er færre helnorske par og familiegrupper i 2017 enn det var i 2016, men flere grenseflokker og -par. Det er allerede kjent at det har forekommet ynglinger innenfor 4 reviområder våren 2017 i Osdalen, Slettås, Kynna og Østmarka. En fullstendig oversikt over antallet ynglinger vil først foreligge etter kartlegging på sporsnø i løpet av vinteren 2017/2018.

Samlet sett er det et større potensiale for yngling i 2017 enn det var i 2016, og sekretariatene anser at det er sannsynlig at bestandsmålet vil kunne nås kommende år selv om det foretas uttak av Osdalen, Julussa og Slettåsrevirene. Samtidig har disse tre flokkene vært stabile og bidratt til oppnåelse av bestandsmål gjennom flere år, og det er knyttet større usikkerhet til muligheten for yngling i parene. Det anses derfor at det er en risiko for at bestandsmålet ikke oppnås dersom man går inn for å åpne for uttak av flere revirhevdende ulver enn det som er fastsatt i rovviltnemndenes vedtak.

Geografisk differensiert forvaltning og arealsoneringen

Flere av miljøorganisasjonene har anført at terskelen for felling av Osdalsflokken og Julussaflokken ikke skal være lavere enn terskelen innenfor ulvesona. Det er vist til at disse revirene ligger helt eller delvis innenfor blå sone i hht. forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark. Blå sone er områder som er viktige for å oppfylle bestandsmålene for rovvilt, samt viktige beiteområder. NOAH påpeker at de to revirene ikke sammenfaller med viktige beiteområder.

Sekretariatenes vurdering

Sekretariatene viser til at for ulv er forvaltningsområdet vedtatt av Stortinget. Senest i juni 2016 ble avgrensningen for ulvesonen behandlet i Stortinget og justert noe i forhold til tidligere. Ulvesonens avgrensning er definert i rovviltforskriften § 2 bokstav d). I kommentarene til rovviltforskriften § 3 første ledd heter det blant annet: «Som tidligere skal man søke å oppnå bestandsmålet for ulv innenfor ulvesonen». Det er derfor lagt til grunn at rovviltnemndene forholder seg til de administrative grensene for ulvesona som er vedtatt av Stortinget når man vurderer terskler for felling ut fra prinsippene om en differensiert forvaltning. Dette er også i tråd med føringene i den regionale forvaltningsplanen.

Vurdering av andre tilfredsstillende løsninger

I tillegg til vilkåret om at uttak av ulv ikke skal true bestandens overlevelse, må vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres, jf. nml. § 18 annet ledd. Dette vilkåret skal tolkes og anvendes i tråd med prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rovviltforskriften § 1 første ledd, § 2 d, § 4, § 10

annet ledd, jf. også forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark. Miljøorganisasjonene anfører i sine klager at det foreligger en mangelfull vurdering av mulighetene for å gjennomføre andre tilfredsstillende løsninger, og at vedtaket derfor anses ugyldig.

Sekretariatenes vurdering

Sekretariatene viser til at mulighetene for å gjennomføre andre tilfredsstillende løsninger er drøftet i saksframlegget til sak 4/17 når det gjelder uttak av Julussaflokken og Osdalsflokken. Det er gjort vurderinger opp mot mulighetene for gjennomføring av skadeforebyggende tiltak, andre driftsformer, jaktutøvelse og håndtering av konflikter knyttet til frykt, og det er gjort en ulik interesseavveining henholdsvis innenfor og utenfor ulvesona. Stortinget har vedtatt en tydelig soneforvaltning, i områder prioritert for beitedyr skal det være lav terskel for felling.

Soneforvaltningen innebærer samtidig at det stilles større krav til å finne andre tilfredsstillende løsninger enn felling innenfor ulvesona. I rovviltnemndenes begrunnelse for vedtaket heter det at *«Det kan ikke være mulig for et lojalt forvaltningsorgan å avfeie de flertallsmerknader som Stortinget har lagt inn i sitt vedtak.»* Det framgår av vurderingene i saksframlegget at flertallsmerknader er referert og lagt til grunn ved drøftingen av konkrete fakta i saken. Ut fra bestemmelsene i nml. § 18 bokstav c) og § 18 annet ledd, flertallsmerknadene fra Energi- og miljøkomitèen og en forholdsmessighetsvurdering av de ulike interessene konkluderte sekretariatene med at vilkårene for å gjennomføre uttak av ulv per i dag ikke er oppfylt innenfor ulvesona. Sekretariatene er av den oppfatning at det ikke er tilstrekkelig dokumentert og sannsynliggjort et behov for regulering ut fra «offentlige interesser av vesentlig betydning» når dette skal veies opp mot hensynet til naturmangfold som er en svært viktig offentlig interesse beskyttet i Grunnloven § 112. Etter sekretariatenes oppfatning foreligger det ikke et klart hjemmelsgrunnlag for felling av ulv innenfor ulvesona i denne aktuelle situasjonen. Vedtak om felling må oppfylle lovens vilkår. Sekretariatenes rolle er videre å tilrettelegge et godt beslutningsgrunnlag for rovviltnemndene. Våre vurderinger og tilrådinger skal gi grunnlaget for at rovviltnemndene skal kunne fatte vedtak som oppfyller kravene både etter forvaltningsloven og særlovens bestemmelser.

Rovviltnemndene har i sin begrunnelse for uttak av Slettåsflokken lagt avgjørende vekt på flertallets merknader i Innst. 257L knyttet til forvaltningen av ulv innenfor ulvesona. Rovviltnemndene har ikke synliggjort en nærmere avveining av hensynet til naturmangfold opp mot kravet om at det må foreligge «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», og drøftet om det finnes andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv i henhold til prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, jf. § 18, annet ledd. Dette innebærer ikke nødvendigvis at vedtaket er ugyldig, jf. fvl. § 41. Vedtaket kan likevel være gyldig dersom det er grunn til å regne med at dette ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold. I henhold til fvl. § 25 skal de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn vises i begrunnelsen for vedtaket.

Lisensfellingsperioden

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag, Hedmark Bonde- og småbrukarlag, og Norskog har bemerket at de mener at lisensfellingsperioden også innenfor ulvesonen bør være fra 1.10. til 1.3., det vil si tilsvarende som utenfor ulvesona.

Sekretariatenes vurdering

Sekretariatene viser til saksframlegget til sak 4/17, der lisensfellingsperioden er omtalt. Fellingsperioden for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen er fastsatt i rovviltforskriftens § 10 e) fra 1. oktober til 31. mars. Innenfor ulvesonen er fellingsperioden fastsatt til 1.1.-15.2., jf. § 10 d.

Rovviltnemndene kan fastsette en kortere fellingsperiode dersom særlige forhold tilsier det, men ikke forlenge perioden utover det som er fastsatt i forskriften. Bakgrunnen for en kortere lisensfellingsperiode innenfor ulvesonene er at lisensfellinga vil kunne berøre etablerte revirer, og at hensikten er blant annet å sikre at årssvalpene er store nok til å kunne greie seg uten foreldredyr dersom disse blir skutt og at ikke ledertispa eventuelt blir gående igjen alene etter parring. Fordi den anbefalte kvoten innebærer lisensfelling innenfor etablerte revirer, har sekretariatene anbefalt at disse hensynene legges til grunn ved fastsetting av fellingsperiode, selv om hoveddelen av revirene ligger utenfor ulvesonen. Dette er vedtatt av rovviltnemndene. Sekretariatene ser ikke at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent for nemndene da vedtaket ble fattet.

Øvrige vurderinger

På Baksporet har også trukket inn hensynet til villrein og skadepotensiale forårsaket av ulv på villreinbestanden. Det er vist til at villreinen er kategorisert som sårbar art etter IUCNs kriterier.

Sekretariatene viser til § 5 i naturmangfoldloven der det heter:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

Både villrein og ulv er en del av artsmangfoldet som skal ivaretas, jf. nml. § 5. I økosystemer har både predatorer og byttedyr en naturlig plass. Det vises for øvrig til at villreinområdene ligger utenfor den fastsatte ulvesonen.

Kunnskapsgrunnlag

Flere av miljøorganisasjonene anser at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig og at det er mangler i de faglige vurderingene som skal foretas. Det er blant annet vist til bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8-10.

Sekretariatenes vurdering

Det foreligger betydelig og detaljert kunnskap om ulvebestanden og den samlede belastningen som arten er utsatt for, jf. nml. §§ 8 og 10. Rovviltnemndene har fått forelagt et omfattende og oppdatert kunnskapsgrunnlag om bestandssituasjonen for ulv, skadehistorikk, omfang av husdyr på beite, genetikk i ulvebestanden og informasjon om gjeldende lovverk og nasjonal rovviltpolitikk. Det er gjort faglige vurderinger og drøftinger i saksframlegget som har ligget til grunn for sekretariatenes innstilling og rovviltnemndenes vedtak.

Sekretariatene 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.

Kontakt med svenske myndigheter

Noen av miljøorganisasjonene har i klagen tatt opp problemstillingen omkring uttak av grensereviret Slettås, og at uttak som berører grenseflokker ikke kan vedtas uten kontakt mot svenske myndigheter. Sekretariatene informerte Länsstyrelsene i alle de tre län som berøres av grenseoverskridende revirer i forkant av rovviltnemndenes møte. Länsstyrelsene ble informert om at det kunne bli aktuelt at rovviltnemndene fattet vedtak som berørte grenserevir.

Avgrensning av fellingsområdet

NJFF har skrevet i sin klage at det i vedtakets pkt. 3 Lisensfellingsområde ikke er tatt inn grensejusteringer for Slettåsreviret. Sekretariatene viser til protokollen fra møtet den 26.6.2017, og fastslår at avgrensningen omfatter Slettåsreviret.

Konklusjon

Sekretariatene viser til at det i klagen er framkommet anførsler som går i ulike retninger når det gjelder blant annet kvotas størrelse, både at den bør økes og at den må reduseres. Noen klager anfører at man ikke kan tillate lisensfelling innenfor etablerte ulverevir. Miljøorganisasjoner har anført at vilkårene for felling ikke er oppfylt, det vil si at det ikke er hjemmel til å åpne for lisensfelling innenfor etablerte revirer.

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 (dvs. Klima- og miljødepartementet) så snart saken er tilrettelagt, dersom det ikke treffes en avgjørelse som nevnt i annet ledd.

Klagesaken er forberedt fra sekretariatenes side. Klagenes anførsler går i ulike retninger med hensyn til kvote, og det er reist spørsmål om vilkårene for felling av ulv er oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav b) og c), jf. også § 18 annet ledd. Vedtaket i rovviltnemndene 26.6.2017 er endret i forhold til sekretariatenes innstilling. Endringen gjelder kvotestørrelse, områdeavgrensning og vurderinger av hjemmelsgrunnlaget for felling av ulv innenfor ulvesona. Hvorvidt vilkårene for felling er oppfylt, har betydning for gyldigheten av vedtaket, jf. fvl. § 41. Klagesaken legges derfor fram for rovviltnemndene uten innstilling.

INNSTILLING