

# Fellessak 6/20: Klagebehandling av vedtak om fastsetting av kvote for skadefelling av ulv 2020/2021

## Innkomne klager

- Rovviltets Røst
- Foreningen våre rovdyr
- Naturvernforbundet
- 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.

Det bemerkes at fvl. regler om klagebehandling skal følges, jf. rovviltforskriftens § 18. Det innebærer blant annet at underinstansen skal vurdere hvorvidt vilkårene for å ta klagen til behandling er oppfylt, jf. fvl. § 33 andre ledd siste punktum. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, skal klagen avvises.

Sekretariatet anser at de registrerte klagerne alle har rettslig klageinteresse, og vil anbefale rovviltnemndene å ta klagen til behandling.

## Klagefrist

Vedtaket i fellessak 3/20 om skadefelling av ulv 2020-2021 ble fattet den 20. april og lagt ut på miljøvedtaksregisteret den 22. april. Enkeltvedtak kan påklages i medhold av fvl. kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent.

Alle klagen ble fremsatt rettidig.

## Hovedinnhold i klagen

Klagen er omfattende og gjengis ikke i sin helhet. Flere av klagen berører de samme forhold. Nedenfor refereres kun hovedanførsler fra de innkomne klagen. Det vises for øvrig til at alle klagen er vedlagt saksframlegget og organisasjonene sine begrunnelser vil fremgå her.

### Foreningen Våre Rovdyr

- Foreningen Våre Rovdyr mener at en kvote på 8 dyr innebærer at det i praksis ikke tillates ulv utenfor ulvesonen i Norge. Dette strider mot ulvens naturlige adferd med å streife over store avstander. Vedtaket strider med naturmangfoldloven (nml) §5 om ivaretagelse av artene og deres genetiske mangfold på lang sikt, nml § 9 om føre-var-prinsippet, nml § 10 om vurdering av tiltaket mot samlet belastning på bestanden.

- Det framgår ikke av vedtaket hvordan genetisk viktige dyr kan oppdages og beskyttes. Ulven i sør-Skandinavia har en dårlig genetisk status. Vedtaket er i strid med den bilaterale avtalen med Sverige om å ta vare på genetisk viktige individ.

#### Naturvernforbundet

- Naturvernforbundet mener skadefellingskvote på 8 dyr er en altfor høy kvote, og ber om at kvoten reduseres betydelig.
- I vedtaket er det ikke tatt hensyn til den totale avgangen på 18 ulv siden siste offisielle statusrapport. Dette er ikke vurdert i saksframlegget, og er en alvorlig saksbehandlingsfeil.
- Vedtaket har i stor grad ivaretatt beitenæringens interesser, og i svært liten grad ulven som art. Dette er i strid med den todelte målsettingen i rovviltforvaltningen.
- 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 ikke risikovurderes.
- Bernkonvensjonen er ikke vurdert, og vedtaket bryter med vesentlige prinsipper i våre internasjonale bevaringsbiologiske forpliktelser knyttet til denne.
- Vedtaket er i konflikt med den bilaterale avtalen vi har med Sverige om å ivareta genetisk viktige ulver.

#### NOAH

- NOAH mener at vedtaket strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 5, 8, 9 og 18 i nml., Grunnlovens § 112 og artikler 2 og 9 (2)b i Bernkonvensjonen.
- Det er i nml § 8 fastsatt at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.
- Innavl er en betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse. To vitenskapelige rapporter konkluderer med at kriteriene for langsiktig genetisk livskraft ikke er møtt, og at offentlig gjennomført felling av dyr i dagens situasjon ikke er i tråd med et mål om bevaring av en livskraftig ulvepopulasjon. Vedtaket angir ikke hva slags innsats som skal gjøres for å identifisere den genetiske opprinnelsen til streifende ulv.
- Det er ikke tydeliggjort hvordan forvaltningsmålet i nml § 5 vil oppnås i fremtiden.

#### Rovviltets Røst

- Rovviltets Røst peker på at ulven er kritisk truet og står på den nasjonale rødlisten, og at kvoten er satt for høyt både med tanke på den skandinaviske ulvebestandens status.
- Rovviltnemndene legger ikke tilgjengelig informasjon til grunn, f.eks rapport 2-2017 fra Høgskolen i Innlandet, med en gjennomgang av hvilke individer som erfaringsmessig blir skadegjørere, vandringsrutene til disse med mer.
- Naturmangfoldlovens bestemmelser om nødverge er tilstrekkelig for å beskytte beitedyrene i en akutt skadesituasjon.
- Rovviltnemndene viser ikke tilstrekkelig vilje til å ivareta hensyn til genetisk viktige individer, og det vedtatte uttaket er med på å true ulvens overlevelse både på kort og lang sikt.

## Innledning

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 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 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 fvl. regler.

## Sekretariatets kommentarer til klagernes anførsler

I vedtak fattet den 20. april 2020 i fellessak 3/20 fattet rovviltnemndene vedtak om en skadefellingskvote på inntil 8 dyr for region 4 og 5 for å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein. Nemndenes vedtak var i tråd med sekretariatets innstilling når det gjelder kvotens størrelse. Sekretariatene har i saksframlegget for fellessak 3/20 lagt fram kunnskapsgrunnlaget, herunder skadeomfang og felte dyr tidligere år, oversikt over bestandssituasjonen og juridiske sider ved saken. Kvoten for betinget skadefelling er satt på et nivå som gjør at den er tilstrekkelig for å håndtere akutte skadefellings situasjoner. Et uttak gjennom betinget skadefelling på 8 ulver vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse.

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. Sekretariatet anser at de fleste av momentene som anføres i klagen er vurdert og redegjort for i saksframlegget til fellessak 3/20. 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 ikke er i henhold til Bernkonvensjonen, Grunnlovens § 112 og nmls bestemmelser. Det anføres at vedtaket strider mot nasjonale lovverk og internasjonale forpliktelser.

## Sekretariatets vurdering

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

Nml. § 18 bokstav b) gjelder vilkår for uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein, mens § 18 bokstav c) gjelder vilkår for uttak av ulv for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlig interesser av vesentlig betydning. Fastsetting av kvote for skadefelling er gjort med hjemmel i § 18 bokstav b.

Skadefelling er ikke et virkemiddel for å regulere bestanden, men et virkemiddel for å håndtere akutte skadesituasjoner eller situasjoner med overhengende skadepotensial. Fylkesmennene må i hvert enkelt tilfelle vurdere en eventuell skadefellingstillatelse opp mot regional forvaltningsplan, kriteriene i naturmangfoldloven og rovviltforskriften. Eventuelle iverksettinger av tillatelse til betinget skadefelling vil i første rekke rette seg mot prioriterte beiteområder. De skadegjørende individene i prioriterte beiteområder er streifdyr eller innvandrende dyr som prøver å etablere seg i områder der slik etablering ikke er ønskelig. I denne sammenheng anser sekretariatene at et vedtak om kvote for skadefelling ikke kan sies å true bestandens overlevelse.

Klagene har etter sekretariatets vurdering ikke pekt på nye forhold knyttet til hjemmelsgrunnlaget som tilsier en omgjøring av vedtaket.

### Om hensynet til ivaretagelse av genetisk viktige individer

Flere av klagene omhandler faren for felling av genetisk viktige individer, og at dette ikke er vurdert hverken i saksframlegg fra sekretariatene eller i nemndenes vedtak.

#### Sekretariatenes vurderinger

Sekretariatene er enig i at det er en viss fare for at det kan bli felt genetisk viktige individer under skadefelling. Sekretariatene anser imidlertid at dette er en vurdering som i første rekke hører inn under de forhold som Fylkesmannen må vurdere konkret i hver enkelt sak der det vurderes å gi tillatelse til skadefelling av et skadegjørende individ.

### 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 nml. §§ 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 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. Saksframlegget inngår som en del av begrunnelsen for vedtaket.

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.

### Konklusjon

Sekretariatene kan ikke se at det i klagene er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 20. april 2020, fellessak 3/20.

## Innstilling

### **1. Om rettslige forhold:**

Rovviltnemndene viser til at klagerne har innkommet innen fristen. Det anses at klagerne har rettslig klageinteresse i henhold til forvaltningsloven § 28.

### **2. Nemndenes klagebehandling:**

Rovviltnemndene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak om kvotens størrelse, jf. nml. §§ 8 og 10 jf. også fvl. § 17. Rovviltnemndene 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. Rovviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 20.4.2020 i fellessak 3/20, og klagerne oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.