

Oslo, 6.10.2016

**KLAGE PÅ VEDTAK I  
FELLESAK 6/16 FASTSETTING AV KVOTE OG OMRÅDE FOR LISENSFELLING AV ULV  
INNENFOR FORVALTNINGSOMRÅDET FOR YNGLENDE ULV I 2017  
FRA 16.09.2016**

(fastsettes en kvote for lisensfelling på inntil 24 ulver innenfor ulvesona, med den hensikt å ta ut alle individer innenfor følgende tre revirer: Slettås, Letjenna og Kynna)

**ROVILTNEMNDA I REGION 4 OG REGION 5**

Som en innledende bemerkning ønsker vi å påpeke at selv om rovviltpolitikk har to formål, er vern av naturen et overordnet mål som i tilfelle av konflikt må prioriteres. Denne forståelsen av prioritering kommer klart frem fra naturmangfoldloven<sup>1</sup>, viltloven § 1<sup>2</sup> og Melding til Stortinget (2015-2016) «Ulv in norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone» (Meld. St.21)<sup>3</sup>. Det bekreftes også av vitenskapelige studier.<sup>4</sup> Det absolutte minimumskravet er at forvaltningen av rovvilt ikke må true bestandens overlevelse. Naturmangfoldlovens § 7 slår fast at lovens §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinje ved utøving av offentlig myndighet. Disse retningslinjene fungerer også som føringer ved utøving av skjønn.<sup>5</sup>

Eventuelle avvik fra det generelle forbudet mot å avlive ulv som en fredet art må tolkes snevert. Dette har praktiske konsekvenser, spesielt med tanke på bevisbyrden. Rovviltnemnda må vise at ethvert tiltak de planlegger å gjennomføre ikke medfører fare for levedyktighet og langsiktig overlevelse av ulvebestanden i Norge, og at tiltaket de vedtar er den mest passende i situasjonen (dvs at det ikke er noen andre tilfredsstillende tiltak). Førvar-prinsippet og forholdsmessighetsprinsippet er retningsgivende prinsipper for forvaltning ved utøvelse av skjønn. Dessuten må rovviltnemnda utøve skjønn på en klar og oversiktlig måte, basert på vitenskapelige bevis, og på en måte som er forståelig (forvaltningsloven § 25 ledd 1).

**NOAH ønsker å klage inn vedtaket fordi det ikke er i samsvar med loven:**

- lisensfelling av 37 ulv i regionene truer bestandens overlevelse;
- vedtaket klarer ikke å begrunne valget av tiltak og er ikke forståelig i henhold til forvaltningsloven.

**1) Vedtaket vil ikke sikre at bestandsmål for ulv vil bli nådd neste år og er i strid med førvar-prinsippet**

Ifølge naturmangfoldloven § 18 kan uttak av vilt bare skje hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Forskrift om forvaltning av rovvilt (videre Forskrift) § 7 ledd 2 fastsetter at ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltnemnden gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling, og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelser og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes. Rovviltnemnda skal vurdere hva som er et forsvarlig uttak av bestanden (Kommentarer til Forskrift, § 7).

1 Naturmangfoldloven § 18.

2 „Det følger imidlertid av viltloven § 1 og dens forarbeider at det å ta vare på viltet og viltets leveområder har forrang fremfor høsting av viltressursene» (Kommentarer til Forskrift § 1 ledd 1).

3 „Andre viktige samfunnsmessige interesser vil i enkelte saker veie tyngre enn hensynet til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen.»

4 Den generelle bestemmelsen i artikkel 2 i Bernkonvensjonen nevner kulturelle, økonomiske og fritidsinteresser i tillegg til økologiske. «The phrasing of ... Article[s] 2 indicates a hierarchy, however, whereby ecological interests are accorded greater weight than economic ones.» A. Trouwborst «Living with Success – and with Wolves: Addressing the Legal Issues Raised by the Unexpected Homecoming of a Controversial Carnivore», *European Energy and Environmental Law Review*, June 2014, s. 98.

5 «... ulv er fredet i henhold til viltloven og oppført på liste II i Bernkonvensjonen. Dette innebærer at målsettingen om en bærekraftig forvaltning er et overordnet hensyn ved forvaltningen av disse artene.»

NOAH mener at rovviltnemndene ikke har sannsynliggjort at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen.

Nemndene har uttalt at det ikke er nødvendig å bruke føre var-prinsippet i denne saken fordi antall ynglinger er utover det nasjonale minimum. Dette viser en begrenset forståelse av føre var-prinsippet og en selektiv bruk av data. For det første er nemndenes uttalelse i klart strid med uttalelsen i Forvaltningsplan for region 4: «Når det gjelder den samlede belastningen for rovviltet i vår region, er kunnskapsgrunnlaget godt, men det er fremdeles en usikkerhet knyttet til omfanget av naturlig og menneskeskapt dødelighet. Variasjonen i påkjørsler av rovvilt varierer mye mellom år uten at årsaken til dette er kartlagt. Omfanget av illegal jakt i vår region er usikkert selv om undersøkelser viser at det spesielt for ulv utgjør en betydelig del av den totale dødeligheten i den skandinaviske bestanden. Samtidig er det på grunn av svært varierende snøforhold knyttet usikkerhet til bestandsregistrering av rovvilt i vår region».<sup>6</sup> Rapporten om status for ulv refererer til en viss økning i antall ulver på norsk territorium, i motsetning til ingen markert økning i antall revir.<sup>7</sup> I tillegg viser rapporten til meget høy gjennomsnittlig innavlskoeffisient blant avkom, som var 0,25 for 2015.

Hvis lisensfelling blir en realitet, vil en tredjedel av den norske ulvebestanden bli fjernet. Det tar ikke hensyn til de 13 ulvene i regionene 4 og 5 som vil bli avlivet på bakgrunn av vedtaket gjort i juni 2016. Det er ingen garanti for at de resterende ulvene vil avle, og man tar ikke hensyn til andre farer som ulvene er utsatt for - sykdom, ulykker, ulovlig jakt, etc. Sekretariatet har nevnt noen av disse aspektene, men har ikke diskutert mulige scenarier og hvordan disse scenarioene potensielt kan påvirke ulvebestanden på kort og lang sikt. Sekretariatet har ikke vurdert de kumulative virkninger av lisensfelling og andre trusler helhetlig.

Vedtaket fokuserer bare på den demografiske levedyktighet av ulv (antall dyr). Viktigheten av å sikre genetisk mangfold, som er rettet mot den langsiktige overlevelse og levedyktighet av bestanden, ikke har vært diskutert i det hele tatt. Flere individer av ulvefamilieene kan være viktige for å sikre genetisk mangfold.<sup>8</sup> Forskere hevder at forekomsten av misdannelser blant skandinaviske ulver har økt betydelig i løpet av de siste tre tiårene. For å unngå ytterligere økning av innavlskoeffisienten, må bestanden øke.<sup>9</sup> NINA har sagt allerede i 2008 at «Uten tilførsel av nye gener, må man derimot ha en bestand på mange hundre ulver for å ha en viss sikring mot utdøing i et langtidsperspektiv».<sup>10</sup> Ved å drepe over halvparten av flokken kan man derfor få alvorlige konsekvenser for genetik av ulvebestanden og øke risikoen for innavl ytterligere.

Sekretariatet nevner at målet ikke er å «hindre etableringer i områder hvor det i dag er lav tetthet av revir og redusere muligheten for en fremtidig utskifting av konfliktfylte revir innenfor ulvesona». Det er imidlertid ikke vist i dokumentene hvordan de eksisterende familieene er konfliktfylte og hvordan avliving av hele familier vil bidra til å oppnå etableringer i områder hvor det i dag er lav tetthet. Eventuelle andre kriteriene nevnt av sekretariatet – områdets betydning som beitemark, potensialet for framtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak – er enten nevnt bare overfladisk eller ikke i det hele tatt. Det er også bekymringsfullt at ingen økologiske kriterier er nevnt som et grunnlag for vedtakene (som kreves av NML § 8).

NOAH mener at kravet til presisjon ikke er oppfylt. Nemnda har ikke vist at lisensfelling av inntil 24 ulver er forsvarlig uttak av bestanden. Sekretariatet har ikke vært i stand til å gi godt beslutningsunderlag. Derfor finner vi

<sup>6</sup> Forvaltningsplan for store rovdyr, Rapport nr. 1-2014, Rovviltnemnda i region 4 – Østfold, Akershus of Oslo, s. 12-13.

<sup>7</sup> „I Norge var det en markert økning i antall individer, antall familiegrupper og antall valpekull i helnorske revir (sistnevnte fra to til sju), men derimot var det ingen markert økning i antall revir.” Wabakken, P., Svensson, L., Maartmann, E., Åkesson, M & Flagstad, Ø. 2016. Bestandsovervåking av ulv vinteren 2015-2016. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2016, s. 16.

<sup>8</sup> Nemndsmedlem Sunniva Holmås Eidsvoll peker på i stemmeforklaring at i Letjenna-reviret lever en av de tre viktigste genetiske ulveindivider som vi har i Norge.

<sup>9</sup> Räikkönen, J., Vusetich, J.A et al. *What the Inbred Scandinavian Wolf Population Tells Us about the Nature of Conservation*. PLOS ONE, June 2013, Vol. 8, Issue 6, s. 4-5. På tilsvarende måte en annen gruppe forskere finne at en stor bestand er bedre enn en liten, selv om den aktuelle bestanden er sterkt innavlet. Se også Laikre, L., Jansson, M. et al. *Hunting Effects on Favourable Conservation Status of Highly Inbred Swedish Wolves*. *Conservation Biology* (2013), Vol. 27, No.2, s. 251.

<sup>10</sup> Jakt på ulv in Norge. Et informasjonshefte fra Norges Jeger- og Fiskerforbund og NINA (2008), s. 15.  
<http://www.nina.no/Portals/0/leve%20med%20rovdyr/3836998.pdf>

at roviltnemndene ikke har utøvd avgjørelsesmyndighet i samsvar med kravene i Forskrift § 7. Vedtaket går også mot naturmangfoldloven § 8 og kravet om at beslutninger bør være begrunnet med kunnskap.

## 2) Vedtaket unnlater å vurdere andre løsninger enn lisensfelling på en meningsfull måte, og er ikke i samsvar med prinsippet om differensiert forvaltning

Ifølge naturmangfoldloven § 18 kan uttak av vilt bare gjøres hvis formålet kan ikke nås på annen tilfredsstillende måte. I henhold til Forskrift § 10 ledd 2 kan felling bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Særlig innenfor forvaltningsområder for rovvilt eller områder innenfor en region der rovvilt er prioritert i en vedtatt regional forvaltningsplan for rovvilt, skal det legges langt større vekt på å finne alternative løsninger til felling. Meld.St.21 legger til grunn at «I de områdene som er prioritert for beitedyr er det lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade. I områdene som er prioritert for rovdyr skal landbruket tilpasses rovdyrenes tilstedeværelse gjennom forebyggende tiltak og omstilling fra sauehold til andre typer landbruk, som for eksempel melkeproduksjon. I slike områder er terskelen for å ta ut rovdyr som gjør eller kan gjøre skade høy.»

Vedtaket unnlater å vurdere eventuelle alternative løsninger. Den sier bare at ingen andre mer effektive forebyggende tiltaket er tilgjengelig. Retningslinjene for bestandsnivå forvaltningsplaner for store rovdyr i Europa slår fast at «The appraisal of the - satisfactory or not - character of an alternative, in a given factual situation, must be founded on objectively verifiable factors, such as the scientific and technical considerations. In addition, the solution finally selected, even if it involves derogation, must be objectively limited to the extent necessary to resolve the specific problem or situation».<sup>11</sup>

NOAH mener at sekretariatet har unnlatt å legge til rette et godt beslutningsunderlag, særlig når det gjelder strengere krav til å finne alternative løsninger til felling innenfor ulvesone, og kravene til vedtak fastsatt i Forskrift § 10 ledd 2 som i dette tilfelle ikke er oppfylt.

## 3) Lisensfelling er ikke skademotivert og er ikke i samsvar med prinsippet om differensiert forvaltning

Lisensfelling er ikke jakt, men felling motivert ut fra behovet for skadereduksjon hjemlet i viltloven § 12 (Kommentarer til Forskrift § 10 ledd 1). Ifølge Forskrift § 7 ledd 2 skal roviltnemndens vedtak bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen. Prinsippet om differensiert forvaltning bør anvendes her, det vil si at en høyere terskel for skade må vurderes. Lisensfelling er ekstraordinært tiltak for fjerning av dyr av vernede arter, og den tillates kun under strenge omstendigheter. Derfor er vedtak om lisensfelling underlagt tyngre bevisbyrde enn vanlige beslutninger om å sette jaktkvoter. Dette betyr også at beslutningene må bygge på spesifikke faktiske forhold.

Skademotivert er en av de viktigste kriteriene som må være oppfylt når et vedtak er gjort om lisensfelling. Dette betyr at en klar sammenheng må etableres og vist å eksistere mellom tilstedeværelsen av ulver og skadepotensial. I tillegg må dette skadepotensial være av et visst nivå. Det er opplyst i Meld.St.21 at «I de områdene som er prioritert for .... rovdyr ... er terskelen for å ta ut rovdyr som gjør eller kan gjøre skade høy». Dette betyr at den regionale roviltnemnda kan avgjøre kvoten for lisensfelling bare hvis en relativt høyt nivå av skade har oppstått eller sannsynlig kommer til å skje.<sup>12</sup> NOAH mener at dette nivå må være høyere enn bare en «normalt» nivå skade som tilstedeværelsen av rovdyr kan innebære. Spesielt inne i ulvesone må en viss skade påregnes, ellers hele

<sup>11</sup> Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe, report prepared for the European Commission (contract 070501/2005/424162/MAR/B2), s. 60.

<sup>12</sup> Begrepet økologisk levedyktighet viser til interaksjonen mellom et art og dens omgivelser. «Most importantly it recognises that predation is a natural process that is worthy of being a conservation goal (Linnell et al. 2005) rather than just keep an absolute minimum number of animals alive isolated from their ecological role. In other words, conservation is more than preventing a species from becoming extinct.» Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe, report prepared for the European Commission (contract 070501/2005/424162/MAR/B2), s. 13.

poenget med differensiert forvaltning meningsløs.<sup>13</sup> Dette betyr for øvrig ikke at skade på beitedyr anses akseptabelt av NOAH - da vi anser all skade på slike dyr, også ikke rovdyr-relaterte, som eiers ansvar. Men juridisk sett kan ikke felling av rovdyr baseres på et "normalt" skadenivå som burde forutsees av naturlig tilstedeværelse av rovdyr.

Vi ser av data fra Sekretariatet at antall husdyr drept av ulv er svært lav i Oslo og Østfold (bare noen få dyr). Det har vært noe høyere tap i Akershus og i Hedmark (henholdsvis rundt 50 dyr og 60-70 dyr i de siste årene). Disse tall må sees på bakgrunn av det totale antall husdyr (mer enn 6000 dyr på beite) i de områder og det relativt lave antall dyr drept av ulver (1% av dyrene i foreliggende tilfelle). Det er heller ikke noe bevis på at disse dyrene har blitt angrepet av noen av de spesifikke ulvene som er planlagt å bli felt.

Vedtaket er basert på den slutning at nærværet av ulver er lik skadepotensiale, og har ikke adressert nivået av skade. NOAH mener at vedtaket ikke er skademotivert eller i det minste har ikke klart å bevise et høyere nivå av skade for å tillate lisensfelling innen ulvesoner. Vedtaket vil i denne sammenheng ikke oppfylle kravene i forvaltningsloven § 25 - den viser ikke hvordan de faktiske omstendigheter utløser anvendelsen av bestemmelser om lisensfelling og den klarer ikke å vise de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.

I konklusjonen er beslutningene ikke tilstrekkelig begrunnet, noe som gjør det vanskelig å forstå vedtaket. Meld.St.21 sier at utgangspunktet for beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet er at beslutningsgrunnlaget skal være best mulig. Vedtaket viser til retningslinjen, men de er ikke ikke brukt til det faktiske vedtak i saken. Rovviltnemndene har ikke utøvet skjønn i henhold til kravene, de har unnlatt å gi klare årsaker og forklaringer på sine konklusjoner.

**NOAH mener at vedtakene må oppheves.**

**For at ikke vedtakene skal være i strid med lov er det NOAHs mening at det må foreligge:**

- en objektiv vurdering av eventuelt skadepotensiale innenfor ulvesonen som innebærer bruk av høyere terskel for bevisbyrden for skader innenfor ulvesone,
- en vurdering av alternative løsninger for å unngå skade som innebærer bruk av høyere terskel for tiltak innenfor ulvesonen;
- en tilstrekkelig vurdering av kortsiktige og langsiktige konsekvenser for norsk ulvebestand, basert på vitenskapelige bevis og føre-var-prinsippet.

Med vennlig hilsen

Katrin Vels

Siri Martinsen

Jurist

Veterinær og leder

<sup>13</sup> I tillegg er en viss mengde skade må tolereres også utenfor ulvesone, fordi ulvene er dyr som vandrer lange avstander, spesielt når på jakt etter en partner, og det er uunngåelig at det kan oppstå tap.