

Fellessak 5-21: Klagebehandling av vedtak om fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen 2021/2022

Innkomne klager

- Naturvernforbundet
- NOAH – for dyrs rettigheter (NOAH)
- Rovviltets Røst

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.

Ut fra ovennevnte vurderer sekretariatet at klagerne har rettslig klageinteresse.

Klagefrist

Vedtak i sak 3/21 om lisensfelling ulv utenfor ulvesona, ble fattet den 26. august 2021 og lagt ut på miljøvedtaksregisteret den 1. september. Enkeltvedtak kan påklages i medhold av forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent. Klagen ble fremsatt innen klagefristen 23. september.

Hovedinnhold i klagen

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

Naturvernforbundet

- Klager mener kvoten er satt for høyt og i strid med både Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven og våre internasjonale forpliktelser knytte til konvensjonen om biologisk mangfold (CBD).
- Naturvernforbundet mener særlig begrepet samlet belastning, § 10 i naturmangfoldloven, umulig kan være tilfredsstillende vurdert og hensyntatt, siden kvoter i andre regioner fremdeles ikke er kjent.
- Naturmangfoldloven §§ 4-12 er ikke vurdert samlet sett i forhold til de totale kvotene i andre regioner og nemndas eget forslaget om en uakseptabel kvote inne i ulvesona.

- Nemndenes vedtak vil være en helt uakseptabel forvaltning av en fredet og kritisk truet art og kan ikke bli stående. Derfor påklager Naturvernforbundet vedtaket og ber om at fellingskvote på 12 ulver på utsiden av ulvesonen må reduseres betydelig.
- Det mangler en faglig begrunnelse og vurdering for ulvens overlevelse i norsk natur, jf krav i naturmangfoldlovens §5. Dette drøftes ikke i selve vedtaket, og må anses som brudd på naturmangfoldlovens Kap II, §§4-12.
- Trusselen som vi vet at ulovlig jakt utgjør er ikke vurdert eller diskutert i vedtaket, noe som er en betydelig mangel, siden det foreligger en del kunnskap om ulovlig ulvejakt og dens negative påvirkning på bestanden.
- Nemndene foretar heller ikke i år en reell vurdering av vedtaket opp mot Bernkonvensjonen, noe vi mener gjør vedtaket ugyldig.
- Nemndenes vedtak er i strid med naturmangfoldlovens §§ 4-12, og da særlig langsiktig levedyktighet, kunnskapsgrunnlaget, føre var og samlet belastning.
- Vedtaket er også i strid med nemndas mandat nedfelt i rovviltforskriften og det er i strid med Stortingets todelte målsetting som inkluderer at rovdyra skal forvaltes på en økologisk og bærekraftig måte.
- For øvrig viser Naturvernforbundet til foregående års klager og de juridiske og faglige anførselene som vi framførte der.

NOAH

- NOAH mener vilkårene for lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesonen ikke er oppfylt ved at:
 - a) vilkåret om at lisensfelling ikke truer bestandens overlevelse ikke er oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfylder kravene i naturmangfoldloven §§ 8, 9 og 10
 - b) vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning i § 18 første ledd bokstav c i naturmangfoldloven 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), ikke er oppfylt, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfylder kravene i forvaltningsloven §§ 17 og 25
 - c) vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt, jf. § 18 andre ledd i naturmangfoldloven 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 (Bernkonvensjonen) - og bør omgjøres slik at det ikke tillates noen lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen.

Rovviltets Røst

- Det opereres med bruttotall uten å nevne forvaltningsmessige uttak av vinteren 2021 i beskrivelsen av delbestanden i Norge.

- Rovviltets Røst kan ikke se at rovviltnemndene tar hensyn til at grunnlaget for at «forvaltning» av den sør-skandinaviske ulvestammen er statusen Gunstig bevaringsstatus. Gjeldende definisjon er ikke i tråd med EU-kommisjonens definisjon.
- Det finnes ikke handlingsrom for lisensfelling av ulv i den norske delbestanden i 2021/2022.
- Innnavlsbeskrivelsen sekretariatet og nemndene legger til grunn er ikke relevant. De økende innnavlsdefekter i den sør-skandinaviske ulvebestanden er omfattende og påtagelige.
- Den samlede kvote som rovviltnemndene har innstilt til truer den norske og den sør-skandinaviske ulvebestandens kortsiktige og langsiktige overlevelse.
- Rovviltets røst krever at lisensfellingsvedtaket blir avvist.

Sekretariatets vurderinger

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 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 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 rovviltnemndene er offentlige viltorgan opprettet i medhold av viltloven § 4 med ansvar for forvaltning av rovvilt i sin region, jf. rovviltforskriften § 2 k). Rovviltnemndene skal gjennomføre vedtatt nasjonal politikk innenfor sin region, jf. rovviltforskriften § 5. Rovviltnemndenes vedtak om kvote for lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. §18. For øvrig følger klagebehandlingen forvaltningslovens regler.

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.

Sekretariatet 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. Momentene som anføres i klagen er i hovedsak vurdert og redegjort for i saksframlegget til saken. Sekretariatet viser for øvrig 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 lovverk og internasjonale forpliktelser og at det ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for lisensfelling av ulv.

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

Gjennom saksframlegget har rovviltnemndene blitt forelagt en oppdatert redegjørelse for bestandssituasjon for ulv, omfanget av skader på husdyr og tamrein samt forhold som virker inn på allmenne helse- og sikkerhetshensyn og offentlige interesser.

NOAH og Rovviltets Røst påpeker utfordringene knyttet til den genetiske situasjonen i ulvebestanden. Dette er drøftet i saksframlegget, og også hensyntatt når lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen ble endret i 2019. Sekretariatet viser til at det forutsettes at det så langt som mulig iverksettes nødvendige tiltak for å hindre felling av kjente genetisk viktige individer. Det følger av vedtaket at fellingsområdet kan endres dersom det oppstår behov for å skjerme genetisk verdifulle individer. Naturvernforbundet peker særlig på at vurderingene rundt den samlede belastningen på ulvebestanden er mangelfulle. Det fremgår av saksframlegget at genetisk status i bestanden og den samlede belastningen er vektlagt ved vurdering av kvotens størrelse.

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

Klagerne 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. rovviltnemndene) 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 nemndenes vurdering og at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. naturmangfoldloven § 8, jf. også forvaltningsloven § 17.

Sekretariatet kan forøvrig ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 26.8.2021.

Innstilling

1. Om rettslige forhold:

Rovviltnemndene viser til at klagen har innkommet innen fristen og klagerne har rettslig klageinteresse.

2. Nemndas klagebehandling:

Rovviltnemndene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10, jf. også forvaltningsloven § 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.

Klagen tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 26.08.2021 i sak 3/21, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.