

Klagebehandling av vedtak om fastsetting av kvote for skadefelling av ulv i region 4 og 5 i 2023/2024

Innkomne klager

Naturvernforbundet

NOAH

Rettslig klageinteresse

I henhold til forvaltningsloven § 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 forvaltningslovens 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. forvaltningsloven § 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 saken ble fattet den 15. mai og lagt ut på miljøvedtaksregisteret den 16. mai. Enkeltvedtak kan påklages i medhold av forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent.

Klagene ble fremsatt rettidig.

Hovedinnhold i klagen

Klagen gjengis ikke i sin helhet. Nedenfor refereres hovedanførselene. Klagen er vedlagt saksframlegget og begrunnelsen fremgår her.

Moment i klagen fra Naturvernforbundet:

- De mener det er en altfor høy kvote og ber om at denne reduseres betydelig.
- De ber også om at det legges inn krav om hurtiggentest for å hindre at ulv det gis skadefellingstillatelse på kan bære særdeles verdifulle gener.
- Det er feil å benytte døde ulver i grunnlag for kvotefastsettelse.
- De siste årenes kraftige nedskyting av den norske ulvebestanden må tillegges langt mer vekt.
- Innavl er ikke vurdert.

Moment i klagen fra NOAH:

- NOAH mener at vedtaket utgjør svært uforsvarlig forvaltning av ulv, og strider mot nasjonal og internasjonal lov.
- Norge står midt i naturkrisen og det å holde bestanden av en kritisk truet art på et politisk bestemt bestandsmål er uverdigg, kunnskapsløst og meget uansvarlig.
- Vilkåret om bestandens overlevelse er ikke oppfylt.
- Det er ikke tydeliggjort hvordan forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5 vil oppnås.
- NOAH er spesielt bekymret for at vedtaket ikke angir hva slags innsats som skal gjøres for å identifisere den genetiske opprinnelsen til streifende ulv.
- Vilkåret om skade er ikke oppfylt.
- Vilkåret om at målet ikke kan nås på andre tilfredsstillende måter er ikke oppfylt.

Nemndenes vedtak av 15. mai 2023:

«I. Om nemndenes myndighet

Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser til den nasjonale målsettingen om 4–6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være hefnorske ynglinger. Også ynglinger utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevir skal telle med en faktor på 0,5. I siste offisielle statusrapport fra bestandsovervåking av ulv, som er utgangspunkt for vurdering av beslutningsmyndighet, fremgår det at det var totalt 8 ynglinger i Norge, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 4 i hefnorske revir.

Rovviltnemndene anser med det at de har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv, jf. §§ 4, 7, og 8 i rovviltforskriften.

II. Kvote for betinget skadefelling

Skadefelling er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå på husdyr, tamrein eller annen eiendom, og skal rette seg mot bestemte individer. Kvote for betinget skadefelling settes på et nivå som gjør at den er tilstrekkelig for å håndtere akutte skadefellingssituasjoner. Ut fra dokumentasjon om bestandssituasjonen for ulv, basert på oppdatert kunnskap per 13. mars 2023, og basert på erfaringer rundt skadesituasjoner med ulv tidligere år, finner rovviltnemndene at det bør fastsettes en kvote for betinget skadefelling på 10 ulver for å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein i perioden 1. juni 2023 – 15. februar 2024.

Et uttak gjennom betinget skadefelling på inntil 10 ulver vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse.

Rovviltnemndene har fattet vedtaket på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. naturmangfoldloven § 8. Rovviltnemndene anser at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkninger på naturmiljøet i denne saken, og føre-varprinsippet, jf. § 9, kommer derfor ikke til anvendelse. Nemndene anser at en kvote på 10 dyr ikke vil påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. § 10. Hensynet til differensiert forvaltning skal ligge til grunn for en tillatelse til skadefelling, jf. § 12. Nemndene anser at § 11 ikke er relevant i denne sammenheng.

Vedtaket er fattet med hjemmel i §§ 7 og 8 i forskrift om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005, jf. §18 b. i lov om forvaltning av naturmangfold av 19. juni 2009.

Dette vedtaket er et enkeltvedtak og kan påklages i samsvar med forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent.»

Sekretariatets kommentarer til klagenes anførsler

Vi kommenterer her enkelte av klagers anførsler, men ikke ytringer av subjektiv karakter.

Formålet med skadefelling er å hindre en skadesituasjon og er ikke et virkemiddel for å regulere ulvebestanden. Uttak av ulv gjennom skadefelling og annen kjent avgang skal hensyntas når det gjelder øvrige fellingskvoter. Skadefelling vil normalt gjelde individer som oppholder seg utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Rovviltnemndene har fått forelagt et oppdatert kunnskapsgrunnlag om blant annet bestandssituasjonen for ulv og skader på beitedyr. Det er gjort faglige vurderinger og drøftinger i saksframlegget som har ligget til grunn for sekretariatets innstilling. Rovviltnemndas vedtak var i tråd med sekretariatets innstilling i saken, og saksframlegget inngår som en del av begrunnelsen for vedtaket.

Skadefelling er en fellingsform som er rettet mot å kunne ta ut skadegjørende individ. Selv om ethvert uttak i større eller mindre vil kunne påvirke en bestandsstørrelse, så er det fastsettelse av kvote for lisensfelling som man benytter for bestandsregulering. Kvote for skadefelling vil dermed i vesentlig mindre grad enn kvote for lisensfelling påvirke bestandsstørrelse, bestandsmål og bestandens overlevelse.

Det vises til at det er feil at også ulver som er felt under og etter bestandsregistreringsperioden inngår i beslutningsgrunnlaget. Bestandsmålet i Norge er knyttet til antall ynglinger forut for registreringsperioden. Selv om enkelte av disse familiegruppene kan være tatt ut eller på annen måte være forsvunnet påfølgende vinter, inngår ynglingene likevel i grunnlaget for å vurdere bestandsstørrelse og bestandsnivået. Det skal fremgå av siste bestandsrapport om registrerte revirer er kjent felt eller borte. Det er imidlertid viktig å være klar over at antall ynglinger og bestandsstørrelsen relaterer seg til året før – og at rapportene dermed ikke gir dagens status. Samtidig etableres det også nye revir og det fødes nye kull etter registreringssesongen, som ikke vil inngå i tallgrunnlaget før til neste registreringssesong.

Rovviltnemndene tildeler en kvote – altså en ytre ramme for uttak gjennom betinget skadefelling og som Statsforvalteren har tilgjengelig i tilfelle behov. I Statsforvalterens vedtak, som er relatert til en konkret hendelse eller situasjon, vil andre aktuelle tiltak vurderes. Ved tilstedeværelse av ulv i et beiteområde under beitetiden, så vil normalt forsøk på skadefelling iverksettes. Da vil øvrige mulige tiltak for å skille ulv og beitedyr normalt vurderes å være lite hensiktsmessige og dermed ikke tilfredsstillende jf. naturmangfoldloven § 18. annet ledd.

Når Statsforvalteren gjennom beitesesongen vurderer å ta ut skadegjørende individ eller individ som befinner seg der skadepotensialet er høyt, så vil eventuell informasjon om genetisk viktige individ i området også vurderes. Oftest vet man ikke genetisk status eller opphav til ulver som dukker opp, og det kan også være krevende å fastslå dette fordi det må samles og analyseres prøver fra individet. Har forvaltningen kjennskap til at det kan være genetisk viktige individ i området, så skal dette illegges vekt og vurderes opp mot andre avbøtende tiltak. Man vil også før eller ilt. en periode med skadefelling forsøke å samle prøver fra dyret for å avdekke genetisk status.

Ulvebestandenes samlede innavlnivå er et moment som vektlegges når det gjelder kvote for lisensfelling. For vurdering av skadefelling av enkeltindivider som oppholder seg utenfor ulvesonen, er det generelle innavlnivået mindre relevant.

Konklusjon

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 klagene har kommet frem opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet.

Sekretariatene kan ikke se at det i klagene er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 15. mai 2023

Innstilling

1. Om rettslige forhold:

Rovviltnemndene viser til at klagen 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. naturmangfoldloven §§ 8 og 10 jf. også forvaltningslovens § 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 15. mai 2023 i fellessak 1/23, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.