

## **Fellessak 5/2014**

### **Klagebehandling- fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv 2014-2015**

Rovviltnemndene i region 4 og 5 fattet den 13.8.2014 vedtak om kvote og områdeavgrensning for lisensfelling av ulv i Hedmark 2014/2015. Protokoll ble offentliggjort på miljøvedtaksregisteret den 15.8.14, og klagefristen utløp den 5.9.14. Pr. 11.9.14 er det innkommet 11 klager på rovviltnemndenes vedtak. De mottatte klagene er innkommet innen fristen.

#### Innkømne klager:

- Brev av 2.9.2014 fra Aksjonen Rovviltest Røst
- Brev av 3.9.2014 fra Naturvernforbundet
- Brev av 23.8.2014 fra Bygdefolk for rovdyr
- Brev av 6.9.2014 fra Hedmark Sau og Geit
- Brev ikke datert, mottatt 3.9.2014 fra Norges Jeger og Fiskerforbund- Hedmark
- Brev av 3.9.2014 fra Hedmark Bonde- og småbrukarlag
- Brev av 31.8.2014 fra Engerdal kommune
- Brev av 1.9.2014 fra Grue kommune (på vegne av kommuner berørt av ulvesona fra Halden i sør til Elverum i nord)
- Brev av 31.8.2014 fra Foreningen våre rovdyr
- Brev av 26.8.2014 fra Norges Jeger og Fiskerforbund
- Brev av 5.9.2014 fra NOAH- for dyrs rettigheter

#### Om rettslig klageinteresse:

Det er i henhold til forvaltningslovens bestemmelser slik at klageren må ha en viss tilknytning til saken for å ha klagerett, det vil si at en må ha interesser av en slik art og styrke at det er rimelig å gi vedkommende et rettskrav på å få vedtaket overprøvd. Klagerne er enten kommuner som berøres av forvaltningen av ulv, eller interesseorganisasjoner for dyrevern, miljøvern, beitenæring og jegere. Sekretariatet anser at klagerne oppfyller forvaltningslovens bestemmelser om rettslig klageinteresse i henhold til forvaltningslovens kapittel VI, og vil anbefale nemndene å ta klagene (med unntak av klage fra Engerdal og Grue kommuner) opp til behandling.

#### Rovviltnemndenes vedtak av 13.8.2014:

##### **Vedtak 1**

*Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling.*

##### **Vedtak 2**

*Rovviltnemndene fatter en kvote på lisensfelling i 2014/2015 på 5 dyr.*

*Det understrekes at irregulær avgang av ulv etter at vedtaket er fattet vil bli trukket fra kvoten, jfr rovviltforskriften § 7 siste ledd.*

##### **Vedtak 3**

*Rovviltnemndene fatter vedtak om å åpne for lisensfelling utenfor ulvesonen med avgrensning som følger:*

- Akershus fylke utenfor ulvesona
- Hedmark fylke utenfor ulvesona, med unntak for et nærmere avgrenset område i deler av kommunene Stor-Elvdal, Rendalen og Engerdal.

*Området som er unntatt fra lisensfelling omfatter:*

- Stor-Elvdal: øst for Glomma og sør for Rv30*
- Rendalen: sør for Rv 30 til Åkrestrømmen og sør for Rv217*
- Engerdal: sør for Rv217 fra kommunegrensa mellom Engerdal- Rendalen og til Elvbrua og vest for Femundselva til kommunegrensa Engerdal-Trysil*
- Unntaket for Hedmark opphører fra 1.1.2015*

#### Innholdet i klagen:

Sekretariatene viser til vedlagte klager. De viktigste momentene i klagen er gjengitt under.

#### **Aksjonen Rovviltets Røst:**

Det pekes i klagen på at buffersonen i Hedmark er opprettet for å gi genetisk viktige individer i den Syd-Skandinaviske ulvestammen nødvendig beskyttelse under lisensjakten. Videre at DNA innhentet fra ledertispen i Julussareviret viser at dette individet bærer 50 % finsk-russiske gener, og derfor er viktig for den svært sårbare ulvestammen i Syd-Skandinavia. Sporinger gjort i Julussareviret viser at reviret ligger 51 % innenfor og 49 % utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, og er derfor i følge gjeldende nedfelte regulativer å regne som innenfor ulvesonen. Aksjonen Rovviltets Røst ser ikke at det foreligger noen saklig begrunnelse om hvorfor lisensjakten skal reguleres etter datoen 1.1.15, og forventer at forvaltningsmyndigheter på høyere nivå omgjør rovviltnemndenes vedtak, og opprettholder buffersonen.

#### **Naturvernforbundet:**

Vedtaket påklages av Naturvernforbundet på to punkter:

1. Det klages på at buffersone/avgrensing av jaktområdet inn mot ulvesona oppheves fra 01.01. 2015. Slik vedtaket er gjort betyr det at den genetisk svært viktige alfatispa i Julussaflokken kan skytes. Vedtaket innebærer derfor en stor risiko for at hele Julussaflokken ødelegges. Flokken utgjør en av de tre som gjør at vi akkurat når bestandsmålet på tre årlige ynglinger. Det bes om at følgende del av vedtaket oppheves: « Unntaket for Hedmark opphører fra 1.1.2015»
2. Størrelse på lisenskvote for ulv i region 4 og 5 for 2014-2015 er satt til 5 dyr. Dette er alt for høyt og Naturvernforbundet ber om at kvoten primært settes til null dyr eller sekundært reduseres betydelig.

I klagen pekes det på kunnskapsgrunnlaget og føre var-prinsippet, og at samlet belastning som vedtaket kan medføre for ulvebestanden i Norge ikke anses å være faglig forsvarlig behandlet. Faglige vurderinger og konsekvenser av vedtaket er ikke gjort. Vedtaket er i strid med naturmangfoldloven, som sier at forvaltningsvedtak skal begrunnes. Særlig anses det som svært alvorlig at nemndene vedtar å fjerne buffersone/jaktavgrensingen fra 01.01. 2015. Dette åpner for at Julussaflokken med den genetisk særdeles viktige tispa kan bli skutt. Videre påpekes det at det ikke er godtgjort i vedtaket hvordan man kan sikre seg at Julussaparet ikke blir skadelidende i jakta, som vil skje etter 1.1. 2015. Det påpekes også at vedtaket vil stride mot samarbeidsavtalen mellom Norge og Sverige om å beskytte særlig viktige genetisk individer.

Fylkesmannen i Oslo og akershus har mottatt en epost fra Naturvernforbundet der de ber om at deres klage får oppsettende virkning. Bakgrunnen for dette er frykten for at behandlingen av klagen vil ta så lang tid at den ikke er ferdigbehandlet før jakttidsstart. Naturvernforbundet ber også om en bekreftelse på at denne delen av klagen også blir vurdert i klagebehandlingen.

### **Bygdefolk for rovdyr:**

I klagen pekes det på at den helnorske ulvebestanden vinteren 2013/2014 var på ca. 24-32 dyr, og at det er en avgang på 13 ulver allerede i år. Et uttak på ytterligere 5 dyr gir en total avgang på 18 dyr. Bygdefolk for rovdyr tviler sterkt på at det å ta ut 18 dyr av en bestand på 24-32 ikke er til skade for bestandens overlevelse.

Videre pekes det på at ved vedtak om lisensfelling av ulv må det tas i betraktning at vår marginale ulvebestand er genetisk svekket og må tilføres nytt blod, og at flere genetisk viktige ulver allerede er skutt i år. Det vises til avtale mellom Direktoratet for Naturforvaltning, og Naturvårdsverket i Sverige av 1. april 2012 hvor det gis felles retningslinjer angående føre-var-hensyn i ulveforvaltningen. De ulver som er definert som genetiskverdifulle skal så langt mulig unntas fra skadefelling/skyddsjakt og lisensfelling/licensjakt. Videre vises det til kommentarene til rovviltforskriften § 10, hvor det fremgår at det skal tas hensyn til familiegrupper og revirmarkerende par av ulv som en ønsker å beholde for å oppfylle bestandsmålet.

Foreningen Bygdefolk for rovdyr ber om at det ikke gis flere fellingstillatelser på ulv før bestanden har tatt seg opp på et levedyktig nivå, og ikke lenger er oppført som kritisk truet på den Norske Rødlisten 2010. Videre at Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet reduserer fellingsområdet fra vedtak i region 4 og 5, slik at deler av Hedmark fylke utenfor forvaltningsområdet (som omfatter Julussa-reviret) ikke er en del av fellingsområdet for lisensfelling av ulv 2014/2015.

### **Hedmark Sau og Geit:**

Hedmark Sau og geit mener lisensfellingkvoten på 5 ulv i områder utenfor vernesonen er et altfor lavt uttak. Det pekes på at forvaltningens egne tall som klart sier at dyr avgått i norsk bestand så langt i år er innvandrende dyr østfra. Videre påpekes det at bestandsmålet er nådd i en årrekke. Dette sier helt klart at uttak i Norge også må kunne gjøres inne i vernesonen. Hedmark Sau og Geit krever videre at lisenskvoten for ulv økes slik at en de kommende år kan se at skader på småfe i beiteområdene avtar.

### **Norges Jeger og Fiskerforbund- Hedmark**

NJFF-Hedmark mener at forvaltningsplanen for rovvilt punkt. 8.3, som sier at det er et viktig konfliktdempende tiltak å åpne for jakt innenfor ulvesona når bestandsmålet for ulv er nådd, ikke er lagt til grunn for vurderingen av vedtaket. Det vises til at forvaltningsmålet for ulv er nådd fire år på rad. Videre at minst 100 ulv er kommet inn fra Sverige i sommer, noe som kommer i tillegg til det oppnådde bestandsmålet. Dette er ikke lagt til grunn i saksfremstillingen for kvotefastsettingen. Ei heller at man ikke klarte å oppnå den todelte målsettingen med rovdyr og beitedyr i sommer. Det påpekes også at konfliktnivået for jegere med hunder øker veldig etter at 101 jakthunder er drept siden 1995, og elgbestanden reduseres kraftig. Folk som bor innenfor ulvesona føler seg maktesløse ved stadig å bli overkjørt av forvaltningen.

NJFF Hedmark ber om at lisensområdet for jakt på ulv også bør omfatte ulvesona i henhold til forvaltningsplanen punkt 8.3. Det bør åpnes for jakt på tre «grenseulvrevir» i vinter innen ulvesona i henhold til rovdyrforliket punkt 4.2.

### **Hedmark Bonde- og småbrukarlag**

Hedmark Bonde- og småbrukarlag mener Stortingets rovviltforlik og forvaltningsplanen i Hedmark sine målsettinger om redusert skadeomfang på beitedyr ikke er fulgt opp. Et uttak ved lisensjakt på maksimum 5 ulver vil høyst sannsynlig ikke bidra til redusert fare for ulveangrep og med følgende katastrofetap. Det pekes på at det inneværende sesong har vært vedvarende ulveangrep i Stange, Løten og nord i Akershus, og at antall sau og lam slept på beite i Stange er vesentlig redusert i perioden 2010-2013. Videre har beitebrukere i Åsnes i grønn sone fått beitenekt i sommer og 1700

sau/lam har ikke kunnet nytte utmarksbeite. Det pekes på at Forvaltningsplanen sier at hovedvirkemiddelet for bestandsregulering skal være lisensjakt. Videre påpekes at av 15 felte ulver i Norge siste år, er 14 født i Sverige. Produksjonen av ulv i Sverige er betydelig og denne innvandringen er et forhold som må tas på stort alvor. Det vil være både korrekt og fornuftig å rette seg etter rovviltforliket punkt 2.2.19 om uttak av rovvilt som utgjør et skadepotensiale i prioriterte beiteområder og forvaltningsplanen om lisensfelling som bestandsregulerende virkemiddel.

HBS ber om at det settes ei lisenskvote på 20 ulver for 2014/2015. Videre at lisensfelling også kan foregå i ulvesona.

#### **Foreningen våre rovdyr:**

Foreningen Våre Rovdyr ber departementet om å trekke tilbake lisensjakkvoten for ulv i region 4 og 5, sekundært gjøre hensynet til genetisk verdifulle individer gjeldende for hele lisensjaktperioden.

Det pekes i klagen på at felles retningslinjer for Sverige og Norge for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen tilsier at de ulver som er definert som genetisk verdifulle skal så langt mulig unntas fra skadefelling/skyddsjakt og lisensfelling/licensjakt. Videre at til tross for dette er to genetisk verdifulle individer allerede felt i Norge i 2014. Det påpekes at lisensjakt gir liten reell mulighet for forutgående genetisk analyse på streifulver.

#### **Norges Jeger og Fiskerforbund:**

NJFF påklager den delen av vedtaket som vedrører avgrensning av lisensfellingsområdet, og mener området for lisensfelling bør omfatte områdene både utenfor og innenfor forvaltningssonen for ulv med unntak av definerte områder for å skjerme familiegruppene som utgjør det nasjonale bestandsmålet og eventuelle arealer av hensyn til særlig verdifulle individer.

NJFF kan ikke se at en differensiert forvaltning er til hinder for å åpne for felling av ulv gjennom lisensfelling også innenfor forvaltningsområdet for ulv, og mener det er rom for en slik utvidelse innenfor rammene av rovviltforliket, naturmangfoldloven og rovviltforskriften. NJFF understreker at det er fullt mulig å skjerme familiegrupper/unglinger og eventuelle spesielt verdifulle individer selv om lisensfellingsområdet utvides som nevnt ovenfor.

Det påpekes at forvaltningssonen for ulv oppfattes av flere som et strengt reservatregime, særlig da de som er bosatt innenfor sonen/i randområdene av sonen. Dette bidrar til å eskalere konfliktnivået. Det vises også til at nemndene i region 4 og 5 har hatt fokus på byrdefordeling i sin forvaltning, der lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen vil være et viktig konfliktdempende tiltak når bestanden kommer over bestandsmålet. Videre pekes det på at man må forventes en årlig innvandring av et betydelig antall ulv fra Sverige, og at dette bidrar til økt handlingsrom for fastsettelse av fellingsområde for lisensfelling av ulv i region 4 og 5.

#### **NOAH- for dyrs rettigheter:**

NOAH understreker at et uttak på fem ulver under lisensjakta er kritisk mange dyr fra en genetisk sårbar populasjon. Det kreveres en faglig vurdering og vedtak for at alfaparet eller flokken i Julussa ikke skal bli skutt under jakta. Det vises til hovedprinsippet om en kunnskapsbasert naturforvaltning, rovdyrforliket, naturmangfoldloven og den norsk-svenske samarbeidsavtalen om å bevare genetisk viktige ulver.

## Sekretariatets kommentarer til klagenes anførsler

### Kunnskapsgrunnlaget:

Sekretariatet viser til saksframlegg for fellessak 4/14, og anser at de fleste momenter som angis i klagen i all hovedsak er redegjort for der. Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget, kan ikke sekretariatet se at det i klagen framkommer opplysninger som ikke var kjent for rovviltnemndene på vedtakstidspunktet.

### Begrunnelse for vedtaket:

Sekretariatet er enig i Naturvernforbundets anførsel om at det i vedtaket ikke er gjort tilstrekkelige vurderinger i henhold til kravene i naturmangfoldloven §§ 7-12.

### Sekretariatets vurderinger

Sekretariatet viser til at det er innkommet anførsler om manglende begrunnelse for vedtaket. I henhold til forvaltningsloven § 24, første ledd, skal enkeltvedtak begrunnes, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Rovviltnemndenes vedtak 13.8.2014 avvek fra innstillingen, og vedtaket mangler begrunnelse og en synliggjøring av hvilke vurderinger som lå til grunn for det vedtaket som ble fattet. Som nevnt over, mangler også rovviltnemndenes vurderinger av de miljørettslige prinsippene, §§ 8-12, jf. § 7 i naturmangfoldloven i vedtaket.

Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, og mangelfull opplysning kan ha ført til feilbedømmelse, er det nærliggende å statuere ugyldighet. I henhold til forvaltningsloven § 41 kan et vedtak være gyldig selv om det er begått saksbehandlingsfeil. Et forvaltningsvedtak vil imidlertid ofte kjennes ugyldig når begrunnelsen gir utilstrekkelig grunnlag for å bedømme om vedtaket lider av innholdsmessige feil. I denne saken anser sekretariatet at både manglende begrunnelse for vedtaket, og eventuelt mangelfull opplysning om konsekvensene av vedtaket bør medføre at vedtaket av 13.8.2014 kjennes ugyldig.

Når det gjelder Naturvernforbundets ønske om at vedtaket gis utsatt iverksetting for deres klage så oversendes klagesaken i begge alternativene direkte over til Miljøverndepartementet for endelig behandling. Hvor raskt departementet kan behandle klagen kan ikke nemndene forskuttere. Sekretariatet vurderer det derfor som riktigst at departementet avgjør om vedtaket skal gis utsatt iverksetting.

### **Sekretariatets innstilling:**

#### **I. Om rettslige forhold:**

Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser til at klagen har innkommet innen fristen. Det anses at klagerne (med unntak av Engerdal og Grue kommuner) har rettslig klageinteresse i henhold til forvaltningslovens kapittel VI.

Kommuner som offentlig myndighet har ikke klageadgang på denne type vedtak. Klagen fra Engerdal og Grue kommuner avvises derfor, jf. fvl § 28, første ledd.

Dette vedtaket er et enkeltvedtak, og kan påklages til Klima og Miljøverndepartementet i medhold av forvaltningsloven § 2, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent. Eventuell klage sendes via Fylkesmannen i Oslo og Akershus eller Fylkesmannen i Hedmark, som sekretariat for rovviltnemndene i region 4 og 5.

## **II. Nemndenes klagebehandling:**

Sekretariatet innstiller på to alternative vedtak.

### **Alternativ 1**

Rovviltnemndene finner at nemndenes vedtak av 13.8.2014- fellessak 4/14 ikke er tilstrekkelig begrunnet i henhold til forvaltningsloven § 24, jf. også naturmangfoldlovens §§ 7-12. Den delen av klagen fra naturvernforbundet som gjelder manglende begrunnelse av vedtaket tas etter dette til følge. Vedtak av 13.8.2014- fellessak 4/14 kjennes ugyldig og vil bli tatt opp til ny behandling.

På bakgrunn av dette vedtaket finner rovviltnemndene at det ikke vil være aktuelt å behandle andre anførsler som er fremmet i klagen. Siden det fattes et nytt vedtak, hvor man må forvente tilsvarende klager, oversendes saken av tidsmessige årsaker med alle dokumenter til klageinstansen.

Rovviltnemndene overlater til klagemyndighet å avgjøre om vedtaket skal gis utsatt iverksetting jf. forvaltningsloven § 42.

### **Alternativ 2**

Rovviltnemndene finner at nemndenes vedtak av 13.8.2014- fellessak 4/14 er tilstrekkelig begrunnet i henhold til forvaltningsloven § 24, jf. også naturmangfoldlovens §§ 7-12.

Rovviltnemndene kan ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndenes vedtak av 13.8.2014, fellessak 4/14.

Klagene tas etter dette ikke til følge. Klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.

Rovviltnemndene overlater til klagemyndighet å avgjøre om vedtaket skal gis utsatt iverksetting jf. forvaltningsloven § 42.