

Klima- og Miljødepartementet

21.06.2018

Sendt til:

Ref.: 2018/284

Rovviltnemnda i region 7 (Nordland)

[fmnopost@fylkesmannen.no](mailto:fmnopost@fylkesmannen.no)

**KLAGE PÅ VEDTAK OM  
KVOTE FOR LISENSFELLING AV JERV  
I REGION 7 - NORDLAND 2018/2019**  
av 31.05.2018  
(kvote for felling på 16 jerver)

NOAH påklager med dette vedtak fattet av rovviltnemnda i region 7 den 31. mai 2018 «Vedtak om kvote for lisensfelling av jerv i rovviltregion 7 - Nordland 2018/2019» som gir lov til å felle **16 jerv**, hvorav maksimalt 8 tisper.

Innledningsvis vil NOAH påpeke at selv om norsk rovviltpolitikk har to formål, er vern av naturen et overordnet mål som i tilfelle av konflikt med andre hensyn må generelt prioriteres. Denne forståelsen av prioriteringen kommer tydelig frem fra naturmangfoldloven (nml)<sup>1</sup> og viltloven § 1<sup>2</sup>. Den bekreftes også av internasjonale avtaler som er juridisk bindende for Norge.<sup>3</sup>

Ethvert vedtak om felling av vernede rovvilt må ses i lys av det generelle forvaltningsmålet av arter fastsatt i nml § 5 – artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.<sup>4</sup> Ethvert eventuelt avvik fra det generelle forbudet mot å avlive jerv (som en fredet art, kategorisert som sterkt truet i Norge og oppført i vedlegg II av Bern-konvensjonen) må tolkes snevert.<sup>5</sup> Dette har praktiske konsekvenser, spesielt med tanke på bevisbyrden.

- 1 Naturmangfoldlovens § 14; i forarbeidene til nml § 14 er det fastsatt at det kan dispenseres fra et vernevedtak kun dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig – Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 18.
- 2 „Det følger imidlertid av viltlovens § 1 og dens forarbeider at det å ta vare på viltet og viltets leveområder har forrang fremfor høsting av viltressursene» (Kommentarer til Rovviltforskrift § 1 første ledd).
- 3 Den generelle bestemmelsen i artikkel 2 i Bern-konvensjonen 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.
- 4 Det lyder i Meld.St.21 at «Artikkel 9 åpner ikke for noe unntak fra forpliktelsene i artikkel 2, og den må tolkes i lys av formålsbestemmelsen i artikkel 1.» (p. 2.1). I forbindelse med anvendelse av unntak fastsatt i nml §18, finnes det lignende henvisning til nml § 5 i Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 130 («... der skjønnsutøvingen gir rom for det skal man også se hen til dette målet»).
- 5 Det lyder i Meld.St.21 at «Etter internasjonal juridisk teori og praksis er unntaksadgangen etter artikkel 9 snevert» (pkt. 2.1.).

Det må sikres at ethvert tiltak som gjennomføres ikke medfører fare for langsiktig overlevelse av jervebestanden i Norge.

Naturmangfoldloven § 7 slår fast at §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. I tillegg må tiltaket være forholdsmessig, som innebærer at tiltaket er den mest passende i situasjonen (dvs at det ikke er noen annet tilfredsstillende tiltak). Førre-var-prinsippet og forholdsmessighetsprinsippet er retningsgivende prinsipper for forvaltning ved utøvelse av skjønn. Dessuten må skjønn utøves på en måte som er forståelig (forvaltningsloven § 25 ledd 1) og basert på kunnskapsgrunnlaget (nml § 8).

### **1. Rovviltnemnda har ikke myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av jerv**

Rovviltnemnda har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. rovviltforskriftens § 8.

NOAH mener at vilkåret om myndigheten til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av jerv ikke er oppfylt i denne saken. Rovviltnemnda legger til grunn at gjennomsnittlig antall registrerte ynglinger over årene 2015-2017 er 10,7 ynglinger i region 7. NOAH vil trekke oppmerksom til den siste informasjonen om bestandsstatus av jerv fra det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt, publisert 15. mai 2018 (Brev fra Rovdata til Miljødirektoratet «Bestandsstatus gaupe, jerv, ulv og bjørn fra det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt», ref.nr. 631/2018-333.2). I følge denne informasjonen er gjennomsnittlig antall registrerte ynglinger for jerv over årene 2015-2017 i region 7 11 ynglinger, men etter at hiuttakene er trukket fra antallet ynglinger, er antallet 6 ynglinger (5 uttak av tisper med ungene + 2 uttak av ungene). Det vil si at det faktiske antallet ynglinger ligger på bestandmålet, og ikke over målet. Ved å bestemme om nemnda har vedtaksmyndighet, bør det ikke være avgjørende om det har vært reproduksjon som sådan, men om denne reproduksjonen vil ha ført til en faktisk økning i jervebestanden.

NOAH mener at ved vurderingen om rovviltnemnda har myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling, bør tallene hvor hiuttak er allerede trukket fra legges til grunn, siden dette er det faktiske antallet ynglinger som fortsatt finnes i regionen. **NOAH mener derfor at rovviltnemnda ikke har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av jerv.**

Uavhengig av spørsmålet om rovviltnemndas myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av jerv i 2018/2019, mener NOAH at rovviltnemndas vedtak er i samsvar verken med norske lov eller Bern-konvensjonen av grunner gitt nedenfor.

### **1. Vedtaket oppfyller ikke vilkåret om at fellingen ikke truer jervebestandens overlevelse på lang sikt**

#### Lovgrunnlaget

Etter nml § 18 andre ledd og Bern-konvensjonens artikkel 9 første ledd skal vedtak om uttak av fredet vilt, jf. nml § 18 første ledd, treffes bare hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Det er fastsatt i nml § 8 at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Forarbeidene til nml. (Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)) gir videre veiledning i forbindelse med behov for kunnskapsgrunnlaget ved å si at «*Kravene til pålitelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag vil øke dess større usikkerhet det er knyttet til om uttak vil true bestandens overlevelse.*»<sup>6</sup>

Rovviltforskriften § 7 andre ledd lyder at rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen.

I kommentarene til rovviltforskriften § 7 andre ledd er det presisert at:

*... ved vurdering av felling 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.*

Det er ikke sannsynliggjort at jervebestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen

Det kommer fram i vedtaket at jervesonen i regionen kun i liten grad samsvarer med historisk utbredelse for jerv i fylket. Sekretariatet har uttalt i denne forbindelse:

*De vedtatte jervesonene er svært små sett i forhold til bestandsmålet og sonene stemmer i liten grad overens med historisk utbredelse for jerv i fylket. Både sekretariatet (Fylkesmannen) og fra Miljødirektoratet har problematisert dette tidligere. Vi mener at når nemnda har valgt å sette av et så begrenset område til bestandsmål oppnåelse for jerv, blir det særlig viktig å være restriktiv med uttak innenfor jervesonen. ... Det er ikke registrert sauebeite og i svært liten grad kalvingsland innenfor jervesonen.*

Disse bekymringene er bekreftet av data fra feltet. Sekretariatet viser til foreløpige resultater fra sist vinters bestandsregistrering. Ifølge disse resultatene var det registrert totalt 11 ynglinger, hvorav fem hiuttak av tise og ungene og to hiuttak av valpene. NOAH mener at det er meget bekymringssfullt at av disse 11 ynglingene er kun 3 registrert innenfor jervesonen. Dette tyder på at soneinndelingen i region 7 unnlater å oppfylle sin funksjon av å ta vare på jervebestanden, men har som utgangspunkt utgått prioritet for økonomiske interesser. Dette er ikke i tråd med § 5 i nml og utgjør uriktig anvendelse av prinsippet om differensiert forvaltning. NOAH foreslår derfor at soneinndelingen ikke kan legges avgjørende vekt ved skjønnsutøvelse i denne saken.

De ovennevnte tallene om jerveyngling (som i 2017 under målet etter hiuttakene) og det faktum at det var kun 3 ynglinger registrert innenfor jervesonen tyder videre på at det ligger betydelige usikkerheter om jervebestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen, særlig i lys av den store vedtatte kvoten for lisensfelling av jerv i regionen. I denne sammenheng står rovviltnemndas kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd. Tatt i betraktning at jerv er sterkt truet art i Norge og oppført i vedlegg II av Bern-konvensjonen som spesielt beskyttet art, må denne usikkerheten være avgjørende ift. § 9 i nml som fastsetter at når det treffes en

---

<sup>6</sup> Pkt. 9.6.5.

beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

Derfor konkluderer NOAH med at rovviltnemnda ikke har sannsynliggjort at jervebestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd, og vedtaket bør omgjøres.

#### Oppnåelse av bestandsmålet fritar ikke fra forpliktelse om å vurdere om lisensfelling kunne true jervebestandens overlevelse på lang sikt

Lovavdelingen til Justis- og Beredskapsdepartementet har i sin uttalelse om lisensfelling av ulv datert 15. desember 2016 understreket at «Bernkonvensjonen tillater imidlertid ikke at en styrer etter et bestandsmål uavhengig av konvensjonens vilkår for felling». I dette lyset er det klart at punkt 2.3.1 i forvaltningsplan i region 7 er i strid med nml § 18 og Bern-konvensjonens artikkel 9 og bør derfor endres for å bringe den i samsvar med naturmangfoldloven og Bern-konvensjonen så snart som mulig:

*2.3.1 Når bestandsmålet for jerv er oppnådd skal det åpnes for lisensfelling av jerv i blå sone, for å bidra til å holde bestanden nærmest mulig bestandsmålet, og for å bidra til byrdefordeling for saue- og reindriftsnæringene.*

Verken naturmangfoldloven eller Bern-konvensjonen gir ingen hjemmel til å felle fredet vilt på de grunnlagene nevnt i dette punktet i forvaltningsplanen.

NOAH fremholder at begrepet «bestandens overlevelse» er et dynamisk og ikke statisk begrep som krever regelmessige vurderinger av om bestandsmålet faktisk vil sikre overlevelsen av jervebestanden på lang sikt, med tanke på de omstendighetene knyttet til jervebestanden på et bestemt tidspunkt, inkludert ift. jervebestandens genetikk. Dette betyr at bestandsmålet kan brukes som en retningsgivende faktor i skjønnsutøvelse, men bør ikke anvendes automatisk i antagelse om at bestandsmålet vil sikre langsiktig overlevelse av jervebestanden. Dette er særlig vesentlig dersom bestandsmål ikke er satt etter vitenskapelige retningslinjer, men politiske avveininger slik de norske bestandsmålene er.

Både rovviltnemndas vedtak og sekretariatets saksframlegg mangler slik vurdering om jervebestandens overlevelse på lang sikt. Dette har ført til at vedtaket bygger på dårlig kunnskapsgrunnlaget, kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd. NOAH konkluderer derfor med at vedtaket er fattet i strid med nml §§ 8 og 9.

#### Den samlede belastningen av lisensfelling er ikke tilstrekkelig vurdert, jf. § 10 nml

NOAH vil gjøre oppmerksom at vedtaket ikke sier noe om koordinering av fastsettelse av kvoter for felling av jerv med andre nemndene eller svenske myndigheter med tanke på den kumulative effekten av felling på den skandinaviske jervebestanden.

Paragraf 5 i nml fastsetter som forvaltningsmål for arter at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Vedtaket viser ikke til noen tidsramme for å bringe jerv ut av statusen som sterkt truet, heller ikke er det en plan på plass som beskriver andre måter for hvordan målet i § 5 vil bli nådd. Dette innebærer at økologiske mål blir satt til side til fordel for ikke-økologiske hensyn, og oppfyllelsen av forpliktelser i nml § 5 blir utsatt til en ubestemt fremtid. NOAH vil understreke at forpliktelsen i § 5 nml innebærer å ta tiltak for å forbedre bevaringsstatusen, slik at jerv ikke lenger ville

være sterkt truet i Norge. Norge har denne forpliktelsen overfor det internasjonale samfunnet, på grunnlag av Bern-konvensjonens artikkel 2.

NOAH mener at rovviltnemnda har unnlatt å foreta en samlet vurdering om jervebestandens status og forventede utvikling og har dermed brutt § 10 i nml. Tatt i betraktning at jerv er sterkt truet i Norge, står kunnskapsgrunnlaget ikke i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. § 8 i nml. Heller ikke er kravet til presisjon oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd.

**NOAH mener at vedtaket ikke oppfyller vilkåret om at lisensfelling ikke truer jervebestandens overlevelse på kort eller lang sikt og er således ikke fattet i samsvar med nml § 5 og § 18 og Bern-konvensjonens artikler 2 og 9, fordi:**

- nemnda ikke har sannsynliggjort at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd;
- nemnda har unnlatt å legge tilstrekkelig vekt på føre-var-prinsippet i vurderingen om jervebestandens utvikling på kort og lang sikt. Disse saksbehandlingsfeilene har virket bestemmende på vedtakets innhold og gir grunnlag til å erklære vedtaket ugyldig, jf. forvaltningslovens § 41;
- vedtaket ikke oppfyller krav om kunnskapsgrunnlaget fastsatt i nml § 8 og har ikke vurdert den samlede belastningen av lisensfelling, jf. § 10 i nml. Disse saksbehandlingsfeilene har virket bestemmende på vedtakets innhold og gir grunnlag til å erklære vedtaket ugyldig, jf. forvaltningslovens § 41.

## **2. Vedtaket er ikke skademotivert**

### Lovgrunnlaget og andre retningslinjer

For det første vil NOAH understreke at som regel burde det ikke tillates lisensfelling innenfor jervesonen ut fra prinsippet om differensiert forvaltning. Prinsippet om differensiert forvaltning er fastsatt i rovviltforskriften § 1: «*Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.*»

NOAH vil trekke oppmerksomhet til at det ikke finnes noen lovhjemmel for dette prinsippet i dag, fordi viltlovens § 12 er opphevet. Lovavdelingen til Justis- og Beredskapsdepartementet har i sin uttalelse om lisensfelling av ulv 15. desember 2016 likevel konkludert med at siden naturmangfoldloven § 18 i hovedsak vil være en videreføring av viltloven § 12, kan vilkårene i § 18 tolkes og anvendes i tråd med prinsippet om differensiert forvaltning, forutsatt at «*differensieringen er lojal mot konvensjonens formål og innebærer en rimelig avveining mellom vernebehovet på den ene siden og kostnadene og ulempene ved å oppstille samme krav om alternative tiltak for et større eller mindre område på den andre siden*».

Stortinget viser til prinsippet om differensiert forvaltning i St. Meld. nr. 21 (2015-2016) «Ulv in norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone» som har direkt betydning for anvendelsen av § 18 første ledd bokstav b i henhold til den faktiske skadesituasjonen eller skadepotensialet i området:

*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 rovdirenes 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.*

I denne forbindelse vil NOAH vise til uttalelsen av Lovavdelingen til Justis- og Beredskapsdepartementet om lisensfelling av ulv fra 15. desember 2016 som gir veiledning til hvordan man må fortolke begrepet «skade» i nml § 18 første ledd bokstav b:

*«Sett i lys av at det ikke er alminnelig adgang til uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk, jf. § 15 første ledd, lovens formål som beskrevet i § 1 og kravet i § 18 andre ledd om at det ikke må foreligge tilfredsstillende alternative måter å avverge skaden på, må det etter vår mening legges til grunn at loven oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, før uttak kan skje. Ikke enhver skade på de verdier som er nevnt i § 18 første ledd bokstav b, kan anses for å åpne for lisensfelling.».*

Tatt i betraktning disse uttalelsene av Stortinget og Lovavdelingen vil NOAH understreke at prinsippet om differensiert forvaltning ikke kan fortolkes og anvendes slik at det ikke skal være noen rovdyr i beiteprioriterte områder. I denne sammenheng vil NOAH videre trekke oppmerksomhet til Miljøverdepartementets brev av 25. august 2011 til Miljødirektoratet, fylkesmennene og rovviltnemndene, der det er understreket at punkt 2.2.19 i rovviltforliket ikke kan forstås slik at ethvert rovdyr som er i et prioritert beiteområde for husdyr eller kalvingsområde for tamrein omgående skal felles.

### **3. Vedtaket oppfyller ikke kravet om å finne andre tilfredsstillende løsninger**

Ifølge nml § 18 kan uttak av vilt bare gjøres hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning kan ikke tolkes på en måte som utgjør kravene fastsatt i nml § 18 faktisk ugyldige i de prioriterte beiteområdene.

NOAH mener at vilkåret om å finne andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt i denne saken. Lav terskel for felling utenfor jervesonen ikke kan føre til nulltoleranse av jerv utenfor denne sonen. Med andre ord betyr dette at en annen tilfredsstillende løsning bør ikke forventes å forebygge skade på 100% (kun felling av jerv kan tilfredsstille dette kravet).

Rovviltnemnda har likevel ikke vurdert andre eventuelle alternativer til felling og deres potensial til å forebygge skade effektivt. Vedtaket derfor unnlater å oppfylle kravet om vurdering av andre løsninger uttalt i p. 7 i vedlegg til «Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention»: „*The competent national authority should choose, among possible alternatives, the most appropriate one that will have the least adverse effects on the species while solving the problem. The reasoning of the choice should be objective and verifiable.*”

Rovviltnemnda har ikke gitt noen objektiv eller verifiserbar begrunnelse hvorfor felling er den eneste tilfredsstillende løsningen i saken. NOAH mener at det finnes andre tilfredsstillende løsninger som ikke har vært vurdert i denne saken. Derfor kan NOAH ikke se at et av hovedvilkårene for felling er oppfylt, jf. nml § 18 andre ledd og Bern-konvensjonens artikkel 9.

**NOAH ber Klima- og Miljødepartementet om at vår klage tas til følge og at vedtaket erklæres ugyldig. NOAH legger følgende til grunn:**

**1) vedtaket bør erklæres ugyldig, fordi reguleringen av jervebestanden ned til bestandsmålet har vært den avgjørende motivasjonen for og hovedkriteriet ved å fatte vedtak om lisensfelling av jerv. Dette betyr**

at rovviltnemnda har fattet vedtaket uten hjemmelsgrunnlag i loven, og derfor strider vedtaket mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 5 og 18 i nml, Grunnlovens § 112 og artikler 2, 6 og 9 i Bern-konvensjonen;

2) vedtaket bør erklæres ugyldig, fordi de materielle vilkårene for lisensfelling av 16 jerv i 2018/2019 ikke er oppfylt, jf. prinsippet om differensiert forvaltning, jf. rovviltforskriften § 1;

3) vedtaket bør erklæres ugyldig pga. saksbehandlingsfeil ift. mangelfull utredning og mangelfull begrunnelse knyttet til §§ 5, 8, 9 og 10 i nml, som har virket bestemmende på vedtakets innhold og resultat, jf. forvaltningslovens §§ 17, 25 og 41.

NOAH også vil uttrykke bekymring over forvaltningsprinsipper av ulv og jerv i forvaltningsplanen av region 7 og ber om at Klima- og miljødepartementet skal vurdere om disse er i samsvar med naturmangfoldloven og Bern-konvensjonen.

Med vennlig hilsen

NOAH – for dyrs rettigheter

v/

Katrin Vels

Jurist

Siri Martinsen

Leder og veterinær