



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

NOAH for dyrs rettigheter
Dronningensgate 13
0152 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/3346-5

25. november 2020

Avgjørelse av klage på vedtak om lisensfelling av ulv i region 3 i 2020-2021

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra NOAH 11. september 2020 over rovviltnemnda i region 3 sitt vedtak 19. august 2020 om kvote for lisensfelling av ulv i 2020-2021.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 3 sitt vedtak om lisenskvote for ulv i region 3. Ved avgjørelsen er det blant annet lagt vekt på at det ikke er fastsatt bestandsmål for ulv i region 3, og at det er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor den fastsatte ulvesonen. Departementet er enig med Miljødirektoratet i at den vedtatte kvoten på 7 ulver er høy, men legger som direktoratet til grunn at det er lite sannsynlig at det blir felt et så stort antall, og at en så stor kvote heller ikke vil true bestandens overlevelse. Departementet mener det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 3 vedtok 19. august 2020 kvote for lisensfelling av ulv i 2020-2021. Vedtaket ble påklaget av NOAH 11. september 2020. Rovviltnemnda behandlet klagen 16. oktober 2020 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 16. oktober 2020. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 30. oktober 2020.

Klagers anførsler

Klager mener det ikke er noen regel om nulltoleranse av streifende ulv utenfor ulvesonen og det dermed ikke er noen lovlig grunnlag til å vedta lisensfelling kun ut ifra at det kan forekomme ulv i området. Vedtaket er ikke rettet mot å felle ulv som faktisk gjør eller vil gjøre skade og det gjelder for stor risiko for skyting av genetisk viktige ulver. Lisensfelling er lite målrettet til å forebygge fremtidige skader av streifende ulv, og vilkåret om andre

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling

Saksbehandler
Torkel Ramberg
22 24 58 50

tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt, jf. § 18 andre ledd i naturmangfoldloven. De mener vedtaket strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 4, 5, 8, 9, 10 og 18 i naturmangfoldloven og artikler 2, 6 og 9 i Konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen), og at vedtaket bør oppheves.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemnda har i sitt vedtak gjort rede for hjemmelsgrunnlag, for bestandssituasjonen for ulv i Norge/Skandinavia og for skader på husdyr og tamrein i perioden 2014 til 2019. Når det gjelder status for ulv i Oppland i 2020 er det blant annet uttalt:

«Det er pr nå registrert 16 skader forårsaket av ulv i Oppland i 2020 (fig 3).

Hoveddelen av skadene har oppstått i Øyer, samt noen i Ringebu og Sør-Fron.

Selv om vi har hatt årsvisse skadesituasjoner med ulv de senere år i beitesesongen, er forekomsten av ulv i Oppland vinterstid, dvs. i den tidligere lisensfellingsperioden svært beskjeden. Dette kommer bla. av at ulv som vandrer fra etablerte revir østover og i Sverige, før eller senere blir tatt ut på skadefelling oftest før vinteren setter inn. I jaktåret 19/20 ble det for første gang felt ulv på lisensfelling i Oppland. Dette kan ha sammenheng med endret lisensperiode, slik at man får tatt ut individer som kommer østfra tidlig vår/sen vinter. Det er derimot vanskelig å si om det skyldes tilfældigheter, eller endret jaktperiode.»

Rovviltnemnda i region 3 fattet følgende vedtak:

«Rovviltnemnda vedtar en kvote på 7 - sju - ulv i region 3 (Oppland) uten noen nærmere regioninndeling for 2020/2021. Rovviltnemnda viser til at det ikke er mål om ynglinger av ulv i region 3. I forhold til sekretariatets innstilling endrer nemnda lisensfellingkvoten fra 5 til 7 dyr med begrunnelse at ulvebestanden fremdeles ligger godt over bestandsmålet i Norge når det gjelder antall ynglinger og for første gang ble det felt ulver under lisensfellinga i regionen for perioden 2019/2020, 4 på en kvote av 5 der den ene ble felt på skadefelling. Region 3 har over flere år hatt et økende trykk av ulver, større tap av sau til ulv og de siste to beitesesongene har det vært mer eller mindre kontinuerlig skadefelling av ulv i store deler av regionen. Rovviltnemnda viser til Forvaltningsplan for region 3 – Oppland der det står under 6.2.4 Ulv under tiltak og lisensfelling at lisensfelling av ulv er skademotivert og skal benyttes for å begrense veksten og/eller utbredelsen av ulvebestanden. Rovviltnemnda kan til enhver tid endre eget vedtak om kvote for lisensfelling dersom nye opplysninger tilsier det. Av hensyn til bestandssituasjonen og den genetiske variasjonen i bestanden, må en vurdere tiltak slik at en at en ikke feller et individ som stammer fra den finsk – russiske bestanden. Eventuelle endringer av områdegrenser og fordeling av gjenværende kvote underveis i fellingsperioden skal sekretariatet avklare med leder av nemnda. Bakgrunn, hjemmelsgrunnlag og begrunnelse går fram av saksframlegget fra sekretariatet.»

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet avga 30. oktober 2020 en samlet faglig tilråding for vedtatte kvoter for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen for 2020-2021.

Miljødirektoratet har avgrenset sin faglige tilråding som følger:

"Vår faglige vurdering i denne saken avgrenses til de vedtatte lisensfellingkvotenes konsekvenser for

- * mulighetene for å oppnå bestandsmålet for ulv etter neste yngling*
- * genetisk status og utvikling for den skandinaviske ulvebestanden*
- * den skandinaviske ulvebestandens overlevelse"*

I tilrådingen er det blant annet gitt en oversikt over bestandssituasjonen for ulv i Norge og Skandinavia:

"Rovdata har 2. juni 2020 publisert endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia for vinteren 2019/2020 (Wabakken m.fl. 2020). Det er registrert i alt 45 familiegrupper i Skandinavia (figur 1), hvorav 6 helnorske og 5 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 26 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 4 i grenseoverskridende revir. Dette er samlet sett en økning på 3 familiegrupper og revirmarkerende par i forhold til det som ble registrert forrige sesong. Det er ved siste inventering også en større relativ andel av familiegrupper, noe som tilsier at antallet individer i bestanden har økt siden forrige sesong. Bestandsrapporten angir at det er registrert 6 helnorske ynglinger og 5 ynglinger i grenserevir. Alle revir i Norge er registrert innenfor norsk ulvesone, med unntak av det revirmarkedene paret i Spekedalen, som ble felt ved skadefelling 20. november 2019, og det revirmarkerende paret i Deisjøenreviret som er etablert dels innenfor og dels utenfor det nordvestre hjørnet av ulvesonen. Det beregnede antall ynglinger i Norge blir 8,5 ynglinger inkludert grenserevir, og bestanden er følgelig over det nasjonale bestandsmålet som Stortinget har satt. Til sammenligning ble det registrert 8 ynglinger i Norge registreringssesongen 2018/2019 hvorav 5 var helnorske og 10,5 ynglinger i 2017/2018, hvorav 8 var helnorske. Antallet helnorske revirmarkerende par og flokker har vært stabilt på 11 de siste fem årene, tilsvarende data inkludert grenserevir har også holdt seg på et relativt stabilt nivå omkring 16 par og flokker, med nedgang til 15,5 siste sesong (se figur 2).

Antall individer

Det ble registrert 103-106 individer av ulv i Norge registreringssesongen 2019/2020, hvorav 56 ble registrert med helnorsk tilhold. Etter fordeling av de ulvene som hadde tilhold på begge sider av riksgrensen var tallet 80-81 ulver i Norge, noe som er seks dyr mindre enn det som ble registrert sesongen 2018/2019. Bestanden er for sesongen 2019/2020 beregnet til ca. 450 ulver i Skandinavia, noe som er en økning med 70 dyr i forhold til den estimerte bestanden for 2018/2019. Det beregnede antallet for 2019/2020 fordeler seg med ca. 365 dyr i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir og de øvrige i Norge. Tallene inkluderer også enslige ulver utenfor kjente revir. Det presiseres at døde ulver i løpet av overvåkingsperioden ikke er trukket fra disse tallene. Videre er det født nye kull med valper våren 2020, og hvor mange par og flokker som finnes sesongen 2020/2021 er foreløpig ukjent."

Miljødirektoratet redegjør videre for situasjonen i ulvebestanden hva gjelder både ulovlig jakt og høy grad av innavl, og at dette er kunnskap som må vektlegges ved fastsettelse av fellingskvoter. Om innavl og genetisk verdifulle individer anbefaler Miljødirektoratet også konkret at:

"Det bør legges til rette for at det kan tas raske beslutninger om å stanse lisensfellingens dersom det blir oppdaget verdifulle individer i områdene der lisensfelling pågår. Det at lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen varer i seks måneder, tilsier at oppgaven med oppfølging bør være en løpende forvaltningsoppgave. Miljødirektoratet vil anbefale at fylkesmennene som besitter det administrative ansvaret for gjennomføringen av lisensfelling i det enkelte fylke, tillegges myndighet til å kunne stoppe lisensfelling av ulv, dersom det kommer kunnskap om genetisk verdifulle individer på vandring i, eller nær områdene, der det er åpnet for lisensfelling av ulv."

Om kvoten for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen uttaler Miljødirektoratet videre at:

"På oppdrag av Miljødirektoratet og Naturvårdsverket, har det skandinaviske ulveforskningsprosjektet Skandulv gjennomført beregninger av hvor mange ulv som kan felles for å oppnå ulike vekstnivåer i bestanden på norsk, svensk og samlet skandinavisk

nivå etter endt lisensfelling. Resultatene av beregningene er presentert i rapporten "Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2021" (Liberg m.fl. 2020) publisert i mai 2020, og vi viser til rapporten i sin helhet (vedlegg B).

I rapporten bruker forskerne to ulike modeller for å beregne hvilket uttaksnivå som vil gi null-tilvekst, 5 % tilvekst og 10 % tilvekst i bestanden. Modelleringen som er gjort viser at en med et uttak på ca. 60 dyr i Skandinavia vil få en bestand av samme størrelse som ved forrige inventering (450 dyr) etter endt lisensfelling. Det er verdt å merke seg at det er betydelig usikkerhet knyttet til de beregnede verdiene, noe som er synliggjort i rapporten ved utregninger av konfidensintervall. Hvor stor sikkerhetsmargin en skal ta ut som følge av usikkerheten har betydning for hvor mange dyr som kan/bør tillates felt. De beregnede verdiene angir antall dyr som kan tas ut i form av skadefelling, lisensfelling og nødverge i perioden 1. mai 2020 - 30. april 2021. I perioden fra 1. mai 2020 og frem til 25. oktober 2020 er det registrert 12 slike fellinger, åtte i Norge og fire i Sverige (Tabell 2). Videre har Naturvårdsverket opplyst om at lisensfellingskvoten for ulv i Sverige vinteren 2020/2021 vil være 24 dyr. Det vedtas ikke skadefellingskvoter i Sverige, men det må forventes at det også vil bli skutt noen ulver på skadefelling i Sverige.

Totalt vedtatt kvote av de regionale rovviltneemdene i områdene utenfor ulvesonen i Norge er 27 ulver for sesongen 2020/2021. Sett hen til historikken over vedtatte regionale lisensfellingskvoter på ulv og hvor stor andel av kvotene som faktisk belastes, er det lite sannsynlig at kvotene som er vedtatt for områdene utenfor ulvesonen vil bli effektivt i sin helhet. Særlig kvoten for region 3, på syv ulv, synes å være satt høyt målt mot kjent forekomst og fellingshistorikk. Direktoratet ser det ikke som sannsynlig at de vedtatte kvotene, inkludert kjent avgang grunnet felling etter 1. mai 2020, vil bringe den norske delbestanden av ulv under bestandsmålet på 4-6 ynglinger."

Når det gjelder den samlede belastningen ulvebestanden utsettes for, viser direktoratet videre til at til at det i perioden 1. mai 2019 – 30. april 2020 er registrert 22. døde ulver i Norge. Av disse ble 12 felt under lisensfelling, fem felt under skadefelling, to påkjørt, en skutt i nødverge og to døde av ukjent årsak. Videre viser Miljødirektoratet til at det i samme periode ble registrert 37 døde ulver i Sverige. I perioden 1. mai 2020 til 25. oktober er det registrert 15 døde ulver i Skandinavia, hvorav åtte i Norge.

Miljødirektoratet viser også til at vedtakene om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke berører områder med kjente nålevende revirmarkerende par eller flokker av ulv, slik vi kjenner utbredelsen fra forrige vinters bestandsrapportering. Unntaket er ulvene i Deisjøreviret, som benytter noe areal utenfor ulvesonen, men rovviltneemdene har skjermet områdene som brukes av disse ulvene fra lisensfellingen. Miljødirektoratet vurderer dermed at den reproduserende delen av ulvebestanden i Norge, slik vi kjenner den i dag, ikke vil bli berørt av de aktuelle vedtakene utenfor ulvesonen.

Miljødirektoratets konklusjon

"Miljødirektoratet vurderer det som sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2021 til å oppnå det nasjonale bestandsmålet på 4-6 ynglinger etter endt lisensfelling 2020/2021, selv om den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen effektiviseres. Vi legger til grunn at Norges del av den Skandinaviske ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av det nasjonale intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal felling. Miljødirektoratet vurderer at den samlede kvoten på 27 ulver som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke truer den Skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Dette forutsetter at retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle ulver følges opp.

Den Skandinaviske ulvebestanden har utfordringer knyttet til innavl. Det er derfor viktig å øke overlevelsen til eventuelle immigranter fra Finland eller Russland og deres avkom. Miljødirektoratet anbefaler av den grunn at Fylkesmennene, som administrerer lisensfellingene gjennom lisensfellingsvedtakene, gis myndighet til å kunne stanse lisensfellingene, dersom slike genetisk verdifulle ulver skulle bli påvist i områdene der det åpnes for lisensfelling."

Det vises for øvrig til Miljødirektoratets faglige tilrådning i sin helhet.

Klima- og miljødepartementet sin vurdering

1. Det rettslige vurderingstemaet

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Nml. § 18 første og annet ledd har følgende ordlyd:

«Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

- a) for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer*
- b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom*
- c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*
- d) for innfangning til gjenoppbygning av bestander*
- e) for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet*
- f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller*
- g) som er fremmede organismer*

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.»

Naturmangfoldloven § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bestemmelsen må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold.

Videre slår nml. § 5 første ledd fast at:

«[M]ålet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder».

Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningen noen direkte forpliktelser, men er et moment ved lovtolkningen og skjønnsutøvelsen i vurderingen av vilkårene i nml. § 18. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) skriver departementet på s. 82 blant annet følgende i omtalen av § 5:

«Gjennom Stortingets behandling av meldingen (St.meld. nr. 15 (2003-2004) - vår komm.) og ved forskrift 18. mars 2005 nr. 242 er det satt helt konkrete mål for forvaltningen av rovviltbestandene i Norge. Disse målene er forutsatt å være i samsvar med de nevnte internasjonale forpliktelser. Tilsvarende må da gjelde i forhold til målformuleringen i § 5. Dette innebærer at næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk.»

Forvaltningsmålet i nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken.

Prinsippene i nml. §§ 8-10 og § 12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml § 7. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Når det gjelder kravet til kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8 og kravet til sakens utredning etter forvaltningsloven

§ 17, mener departementet at kravene til kunnskapsgrunnlaget er oppfylt og at saken er tilstrekkelig utredet. Førre-var-prinsippet tillegges derfor mindre vekt, jf. nml. § 9. Prinsippet i nml. § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver anses ikke som relevant i saken, ettersom det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

2. Skadeomfang og fremtidig skadepotensial jf. nml. § 18 første ledd bokstav b

Det følger av nml. § 18 første ledd bokstav b at det kan tillates uttak av vilt «for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom». Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt stiller et liknende vilkår om at tiltakets formål må være «to prevent serious damage» på blant annet «livestock». Departementet legger til grunn at både Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven krever at skaden er av et visst omfang og av en viss alvorlighetsgrad, for at felling skal kunne tillates.

Som det fremgår av innstillingen til rovviltnemndas vedtak og av Miljødirektoratets faglige tilråding, er det streifende ulv som gjør skade på beitedyr i regionen. Det er registrert skade på husdyr på grunn av ulv de senere årene, og departementet legger til grunn at det også i 2021 kan oppstå skade av et visst omfang dersom ulv kommer inn i regionen, og at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.

3. Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte

I tillegg er det et vilkår om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt bl.a. i rovviltforskriften § 1 og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. I dag reguleres bestanden av ulv i Norge hovedsakelig gjennom lisensfelling.

Rovviltpolitikken er bygget opp om prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, og Stortinget har vedtatt at soneinndelingen skal forvaltes tydelig. Dette setter klare grenser for hvor store ressurser som skal settes inn og i hvor stor grad tilpassing av beitenæringen skal avkrefes utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen og området prioritert til andre rovviltarter stilles større krav om tilpassing av beitenæringen til en fast forekomst av rovvilt.

Tiltak som innebærer tilpassing av beitenæringen, som inngjerding av beitedyr, grunnet forekomst av ulv i regionen, er noe departementet på denne bakgrunn ikke finner å være en annen tilfredsstillende løsning. Det vises i denne sammenheng også til at enkeltulver som opptrer utenfor ulvesonen og utenfor etablerte revir har stort vandringspotensial og uforutsigbart vandringmønster. Det vil derfor være vanskelig å forutse på en tilfredsstillende måte i hvilke områder det skal gjøres tilpassing av beitenæringene før skadesituasjonene oppstår. Dette innebærer igjen at slike tiltak kan bli lite målrettet og kostnadseffektivt.

Andre tiltak rettet mot ulvene kan i særskilte tilfeller være et alternativ. Dette gjelder først og fremst tilfeller der det påvises genetisk verdifulle ulver utenfor ulvesonen. Radiomerking for nærmere å følge slike ulvers bevegelser og eventuelt senere flytting til områder innenfor ulvesonen eller til Sverige, er aktuelle alternative tiltak som vurderes fortløpende. Både radiomerking og flytting av ulver er imidlertid ressurskrevende tiltak som vurderes lite egnet for alle ulver som beveger seg utenfor ulvesonen. Dette har også dyrevelferdsmessige sider fordi slik menneskelig håndtering alltid vil innebære en viss belastning for det enkelte individ.

Departementet mener det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfellingkvote på ulv i region 3 og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt.

4. Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av nml. § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Dette følger av lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) på s. 130:

"I de tilfeller hele bestander av en art befinner seg i Norge er Norge fullt ut forpliktet til å sikre denne bestandens overlevelse. Dette stiller seg imidlertid annerledes der en bestand befinner seg både i Norge og i ett eller flere andre land. I disse tilfellene skal ikke "bestandens overlevelse" vurderes bare ut fra de individer som befinner seg i Norge, men ut fra bestandens samlede utbredelse."

Dette er også lagt til grunn av Borgarting lagmannsrett i dom av 16. januar 2008.

Aktuelle momenter ved vurderingen av om uttaket truer bestandens overlevelse vil være (i) antall ulv i kvoten holdt opp mot totalt antall ulv i den sør-skandinaviske ulvebestanden, (ii) hvorvidt ulvene som kan felles etter kvoten antas å være genetisk viktige eller være blant de mest stabile reproduserende familiegruppene, (iii) denne kvoten sett i sammenheng med det samlede (forventede) uttaket i Norge og Sverige, (iv) andre konsekvenser uttaket kan få for ulvebestanden og (v) annen relevant informasjon om faktorer som kan påvirke ulvebestandens overlevelse i tiden fremover (bl.a. naturlig avgang, ulovlig jakt, påkjørsler m.m.).

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det statusrapporter og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for, blant annet genetikk. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av ulv gjennom lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avlaving utgjør også en del av dødeligheten for ulv i Skandinavia.

Departementet er av den oppfatning at det foreligger grundige vurderinger fra både rovviltneimnda og Miljødirektoratet om ulvestandens status, genetiske situasjon og usikkerhet som det må tas hensyn til ved vurderingen av lovens vilkår om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse.

Ulven er fredet i Norge, og klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015. Den svenske delbestanden er listet som sårbar (VU). Den skandinaviske bestanden er relativt liten og isolert. Vinteren 2019/2020 er bestanden beregnet til ca. 450 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 365 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Dette er en økning sammenlignet med 2018/2019.

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er også etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad, og gjennomsnittlig innavlskoeffisient er beregnet til ca. 0,24 for vintersesongen 2019/2020, noe som er en svak nedgang på 0,01 enheter i forhold til 2018/2019 og tilsvarende innavlskoeffisienten for vintersesongen 2017/2018. To søsken vil ha en innavlskoeffisient på 0,25, hvilket tilsier at ulvene i den skandinaviske ulvebestanden i gjennomsnitt er omtrent like nært beslektet som helsøsken. I tillegg til risikoen innavl medfører for bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv er det registrert innavlsrelaterte defekter slik som sterilitet i bestanden.

Fordi bestanden er så liten og den genetiske tilstanden så dårlig, er den svært sårbar når det gjelder effekten av felling og andre negative påvirkningsfaktorer. Uttak av ulv kan medføre tap av genetisk variasjon, og risikoen for genetisk tap må derfor avveies mot hensynet til andre interesser ved vurdering av felling.

Når det gjelder den genetiske situasjonen, har påfyll av nye gener inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden stor betydning for den skandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv. Beregninger viser at det med dagens bestandsnivå trengs minst en immigrant hver 5-års periode for å opprettholde og bedre innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden. Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver. Innvandret ulv fra den finsk-russiske populasjonen og deres førstegenerasjons avkom skal så langt det er mulig unntas fra skadefelling og lisensfelling.

Miljødirektoratet viser til at etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden vil ha svært stor betydning for bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv, og at konsekvensen av en lavere innvandringstakt enn en ny immigrant per 5-års periode er at den skandinaviske ulvebestanden må forvaltes på et vesentlig høyere bestandsnivå enn det som per i dag er målsetningene i Sverige og Norge for å sikre bestandens overlevelse. Miljødirektoratet viser til at det er få immigranter som blir reproduserende individer i den skandinaviske bestanden og således bidrar til å senke innavlsgraden.

Samtidig finner Miljødirektoratet det krevende å gjøre en konkret vurdering av om den ønskede innvandringstakten er oppfylt fordi det tar noe tid fra innvandring skjer til informasjon om vellykket reproduksjon i 2. og 3. generasjonsleddet etter innvandrerens foreligger. Det vises til at det er registrert 5-6 immigranter (F0) som har reprodusert siden 2008, men at det foreløpig bare etter to av disse er registrert F1 (avkom) og F2 (avkom av avkom). Direktoratet peker videre at det er forhåpninger om at det vil bli registrert andregenerasjons avkom etter ytterligere en immigrant (Tivedentispa) i nær framtid ettersom 2-3 avkom etter denne ulven ble registrert i revirmarkerende par vinteren 2019-2020. I tillegg er en ny immigrant etablert i revirmarkerende par i Deisjøreviret, men fordi ulven etablerte seg på ettervinteren er det lite sannsynlig at dette paret har fått valpekull i 2020.

Departementet konstaterer at siste vellykkede innvandring og spredning av gener fra immigranter til den skandinaviske ulvebestanden fant sted med etablering av to ulike individer i 2008, men at situasjonen kan endre og bedre seg i nær framtid dersom vellykket reproduksjon i 2. og 3. generasjonsleddet etter Tivedentispa bekreftes vinteren 2020-2021.

Når det gjelder bestandssituasjonen for ulv, har departementet i sin behandling av saken lagt til grunn informasjon fra siste endelige rapport om bestandssituasjonen i Skandinavia for vinteren 2019-2020 som forelå 2. juni 2020. Det fremgår av rapporten at det er registrert 45 familiegrupper i Skandinavia i 2019-2020, hvorav 6 helnorske og 5 familiegrupper i grenserevir. Ulvene i et av de helnorske revirene (Letjenna) ble imidlertid felt under lisensfelling forrige vinter. Det er videre registrert 26 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 4 i grenseoverskridende revir. Ulvene i et av de helnorske revirmarkerende parene (Spekedalen) ble imidlertid felt forrige vinter. Samlet har det vært en økning på 3 familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia i 2019-2020 sammenlignet med vinteren 2018-2019.

Bestandsrapporten angir at det er registrert seks helnorske ynglinger og fem ynglinger i grenserevir under registreringssesongen 2019-2020 (født i 2019). Alle ynglinger i Norge er registrert i tilknytning til norsk ulvesone. Det beregnede antall ynglinger i Norge blir 8,5 ynglinger inkludert halvparten av ynglinger i grenserevir, noe som er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet. Til sammenligning ble det registrert åtte ynglinger i Norge registreringssesongen 2018/2019, hvorav fem var helnorske.

Vinteren 2019-2020 ble det beregnet at det totalt var ca. 450 ulver i Skandinavia, noe som er en økning på 70 ulver sammenlignet med beregnet bestandsstørrelse vinteren 2018-2019. Det ble registrert 103-106 individer av ulv i Norge registreringssesongen 2019-2020, hvorav 56 ble registrert med helnorsk tilhold. Etter lik fordeling mellom Norge og Sverige av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen (47-50 ulver), var det 80-81 ulver Norge. Dette inkluderer også enslige ulver utenfor kjente revir. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra disse tallene.

Det er i perioden 1. mai 2019 til 30. april 2020 registrert 22 døde ulver i Norge. Av disse ble 12 felt under lisensfelling, 5 felt under skadefelling, 2 påkjørt, 1 skutt i påberopt nødverge og 2 døde av ukjent årsak. I tilsvarende periode er det registrert 37 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2020 er det så langt registrert 8 døde ulver i Norge og 10 døde ulver i Sverige. De døde ulvene i Norge fordeler seg med 7 felt på skadefelling og 1 felt på lisensfelling.

Total vedtatt kvote av de regionale rovviltmyndene i områdene utenfor ulvesonen i Norge er på 27 ulver. Som Miljødirektoratet beskriver, er det lite sannsynlig at kvotene som er vedtatt for områdene utenfor ulvesonen vil bli effektivert. Særlig kvoten for region 3, på syv ulv, synes å være satt høyt målt mot kjent forekomst og fellingshistorikk.

Det samlede uttaket i disse øvrige rovviltregionene har de siste tre årene variert mellom to og seks ulver, og det er rimelig å legge til grunn at det ikke vil bli felt vesentlig flere ulver i andre rovviltregioner enn tidligere.

Skandulv har i rapporten "Beräkningar av beskattning av den skandinaviske vargpopulationen" gjort beregninger for uttak som kan gjøres med utgangspunkt i ulike vekstnivåer. Beregningene gjelder antall ulver som kan felles totalt i perioden 1. mai 2020 til 30. april 2021. Det er benyttet to ulike modeller for å beregne effekten av uttak, og det er betydelig usikkerhet knyttet til beregningene. Resultatene viser at det kan felles 20-29 ulver i Norge dersom målet er å opprettholde den norske delen av bestanden på samme nivå i 2021, og 60-68 ulver totalt i Skandinavia dersom målet er å opprettholde den skandinaviske bestanden på samme nivå i 2021.

I sin faglige tilrådning vurderer Miljødirektoratet at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke truer bestandens overlevelse, under forutsetning at retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle ulver følges opp.

Ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifulle ulver under lisensfellingsperioden skal forvaltningen ha beredskap for raskt å kunne beslutte eventuell stans i lisensfelling for å forhindre at slike ulver blir felt. Klima- og miljødepartementet delegerer ansvaret for den løpende oppfølgingen av dette i region 3 til fylkesmannen, som besitter det administrative ansvaret for gjennomføringen av lisensfelling i det enkelte fylke.

Departementet legger videre til grunn at eventuell irregulær avgang av ulv innenfor regionen etter at nemndene fattet vedtak 19. august 2020, blir belastet lisensfellingkvoten på vanlig måte, jf. rovviltforskriften § 7.

På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at uttaket ikke vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 annet ledd.

5. Sannsynligheten for at bestandsmålet vil nås neste år

I tillegg til lovens vilkår om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse, vurderer departementet om det med et slikt uttak er sannsynlig at bestandsmålet for ulv vil nås neste år. Bestandsmålet for ulv er fastsatt av Stortinget og fremgår av rovviltforskriften § 3 første ledd. Dette målet er et annet vurderingstema enn spørsmålet om bestandens overlevelse.

Det følger av kommentarene til rovviltforskriften § 7 andre ledd at ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltmyndene gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet i regionen. Departementet legger til grunn at den samlede lisensfellingkvoten på 27 ulver utenfor ulvesonen i hovedsak retter seg mot enslige streifdyr av ulv, hvor uttaket i begrenset grad påvirker bestandsoppnåelse.

Miljødirektoratet vurderer i den faglige tilrådingen blant annet at

"Miljødirektoratet vurderer det som sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2021 til å oppnå det nasjonale bestandsmålet på 4-6 ynglinger etter endt lisensfelling 2020/2021, selv om den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen effektueres."

Departementet anser på denne bakgrunn at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling.

6. Forholdet til "gynnsam bevarandestatus" ("gunstig bevaringsstatus")

Departementet viser til beskrivelsen av bestanden under vurderingen av vilkåret om bestandens overlevelse, og Miljødirektoratets tilrådingen. Den svenske regjeringen ga Naturvårdsverket i april 2015 et oppdrag om å utrede hva som kreves for at den svenske ulvepopulasjonen skal ha «*gynnsam bevarandestatus*» (gunstig bevaringsstatus) i henhold til EUs arts- og habitatsdirektiv. Utredningen er nærmere omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*.

Departementet mener at krav om gunstig bevaringsstatus i henhold til EUs arts- og habitatdirektiv gir et beskyttelsesnivå som er strengere enn naturmangfoldlovens krav om at «*uttaket ikke truer bestandens overlevelse*» og det tilsvarende kravet etter Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 om at «*the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned*». Vilkåret i direktivet om gunstig bevaringsstatus og vilkårene som gjelder bestandens overlevelse har ulik ordlyd og forhistorie, og det er etter departementets syn naturlig å tolke dem noe ulikt. Et uttak som ikke reduserer bestanden mer enn at den fortsatt anses å ha gunstig bevaringsstatus vil etter departementets syn ikke true bestandens overlevelse. Også et uttak som innebærer en bestandsreduksjon ut over dette, vil kunne være i overensstemmelse med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 3 sitt vedtak 19. august 2020 om lisenskvote for ulv i region 3. Ved avgjørelsen er det blant annet lagt vekt på at det ikke er fastsatt bestandsmål for ulv i region 3, og at det er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor den fastsatte ulvesonen. Departementet er enig med Miljødirektoratet i at den vedtatte kvoten på 7 ulver er høy, men legger som direktoratet til grunn at det er lite sannsynlig at det blir felt et så stort antall, og at en så stor kvote heller ikke vil true bestandens overlevelse. Departementet mener det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning. Klagene er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
Avdelingsdirektør

Torkel Ramberg
Spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fylkesmannen i Innlandet
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 3