

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

23/6900-

21. desember 2023

Avgjørelse av klager på vedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2024

1. Innledning og konklusjon

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra Aktivt Rovdyrvern (ARV), Foreningen Våre Rovdyr, Naturvernforbundet, NOAH – for dyrs rettigheter, Norges miljøvernforbund, Rovviltets Røst og WWF Verdens naturfond på rovviltnemndene i region 4 (Oslo, Akershus og Østfold) og 5 (Hedmark) sitt vedtak av 18. september 2023 om kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen for 2024.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak om felling av ulvene i det helnorske reviret Rafjellet og ulvene som oppholder seg på norsk side av riksgrensen i grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden. Siste tilgjengelige opplysninger tilsier en samlet kvote som i utgangspunktet er på inntil 12 individer. Dersom oppdaterte opplysninger viser at det er flere eller færre individer i revirene, kan statsforvalteren endre kvoten før fellingsstart og underveis i fellingsperioden.

Departementet anser at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av ulvene i Rafjellet og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for et slikt uttak. Når det gjelder forståelsen av § 18 første ledd bokstav c, viser departementet til de to høyesterettsavgjørelsene om felling av ulv, HR-2021-662-A og HR-2023-936-A, samt flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017).

I tråd med Høyesteretts føringer tar departementet utgangspunkt i at bestandsmålet for ulv er nådd og at det senker terskelen for felling. På bakgrunn av Miljødirektoratets tilrådning vurderer departementet at hensynet til at ulvebestanden skal ligge så nært

bestandsmålet som mulig i kommende sesonger taler for lisensfelling av ett helnorsk revir og to grenserevire. Departementet har deretter identifisert hvilke offentlige interesser som taler for lisensfelling av ulvene i reviret Rafjellet og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden, og hvilke vernehensyn som taler mot lisensfelling, for så å avveie interessene mot hverandre. Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at interessene som taler for lisensfelling av Rafjellet og de norske delene av revirene Rømskog og Fjornshöjden veier tyngre enn mothensynene.

Etter departementets vurdering er det ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av ulvene i Rafjellet og de norske delene av Rømskog og Fjornshöjden, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og er ikke til hinder for å nå bestandsmålet neste år.

Rovviltnemndene har under «forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer» vedtatt at de genetisk verdifulle ulvene i Settenreviret GPS-merkes kommende vinter 2023/2024. Departementet vurderer at slik merking verken er nødvendig eller tilrådelig, og opphever derfor dette vilkåret. Miljødirektoratet har i sin faglige tilrådning vurdert sannsynligheten for feilfelling av etablerte genetisk verdifulle ulver i Settenreviret som liten. Radiomerking av ulvene i Settenreviret er i tillegg svært utfordrende. Bedøving og radiomerking innebærer en risiko for at ulvene dør.

I tråd med nemndenes vedtak, kan statsforvalteren justere fellingsområde og -periode for å sikre et effektivt uttak av dyr tilhørende revirene og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører revirene. Statsforvalteren kan gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at genetisk verdifulle individer felles. Departementet opprettholder i utgangspunktet de forholdsreglene rovviltnemndene har vedtatt. Vi presiserer at statsforvalteren dermed blant annet kan stanse lisensfelling dersom det er mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i områdene der det åpnes for lisensfelling. Departementet legger til at statsforvalteren kan stanse lisensfelling ved mistanke om nye lederdyr i revirene. Vi understreker viktigheten av at statsforvalteren benytter sin myndighet for å unngå å felle andre dyr enn de vedtaket gjelder.

Klagene er i det vesentlige ikke tatt til følge.

2. Bakgrunn

2.1. Saksgang

Rovviltnemndene vedtok den 18. september 2023 en lisensfellingskvote på 18 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i revirene Rafjellet, Rømskog og Fjornshöjden. Sekretariatet for nemndene hadde anbefalt en kvote på inntil 6 ulver med hensikt å ta ut alle individene i Rafjelletreviret.

Vedtaket ble påklaget av Aktivt Rovdyrvern (ARV) 29. september 2023, Foreningen Våre Rovdyr 28. september 2023, Naturvernforbundet 11. oktober 2023, NOAH – for dyrs rettigheter 11. oktober 2023, Norges miljøvernforbund 5. oktober 2023, Rovviltets Røst 30.

september 2023 og WWF Verdens naturfond 28. september 2023. Rovviltnemndene behandlet klagen 27. oktober 2023 og opprettholdt vedtaket. Klagesaken ble oversendt til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse. Miljødirektoratet leverte faglig tilråding i saken 6. november 2023.

Rovviltnemndene i rovviltregion 1 (Vestland, Rogaland og Vest-Agder), 2 (Buskerud, Vestfold og Telemark og Aust-Agder), 3 (Oppland), 4, 5 og 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal) har for lisensfellingsperioden 2023/2024 fattet vedtak om lisensfelling av til sammen 26 ulv utenfor ulvesonen. Disse kvotene er opprettholdt etter klagebehandling i Klima- og miljødepartementet.

2.2. Rovviltnemndenes vedtak

2.2.1. Rovviltnemndenes vedtak

Rovviltnemndene i region 4 og 5 fattet 18. september 2023 vedtak om lisensfelling av ulv med en kvote på inntil 18 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i revirene Rafjellet, Rømskog og Fjornshöjden. Kvoten var avgrenset til å gjelde foreldreindivider og deres avkom som enda ikke har vandret ut fra revirene, og Statsforvalteren kan endre kvoten i tråd med oppdatert kunnskap om antallet dyr i reviret. Statsforvalteren kan også justere fellingsområde og -periode for å sikre et effektivt uttak av dyr tilhørende revirene og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører revirene.

Ut fra dagens kunnskap anså rovviltnemndene at de hadde tatt de forholdsregler som skulle tas for å ivareta genetisk verdifulle individer. Dersom ny kunnskap om slike individer skulle tilkomme, kan Statsforvalteren gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at disse felles. Nemndene vedtok også at Settenreviret, med genetisk verdifulle individer (F0 og F1), GPS-merkes kommende vinter 2023/2024. Det vises for øvrig til vedtaket i sin helhet på Miljøvedtaksregisteret.

2.2.2. Rovviltnemndenes behandling av klagen

Rovviltnemndene behandlet 27. oktober 2023 klagen på vedtaket av 18. september 2023, og kom blant annet til at:

«Rovviltnemndene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak om kvotens størrelse og om lisensfellingsområde, jf. §§ 7 og 10 i rovviltforskriften, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og c, men også forvaltningsloven § 17.

Rovviltnemndene kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet.

Klagene tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 18.9.2023 i sak 4/23, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.»

2.2.3. Prosesser med Sverige knyttet til felling av grenserevir

Nemndene hadde på vedtakstidspunktet den 18. september hatt dialog med svenske myndigheter, og fått tilbakemelding fra Länsstyrelsen i Värmland om at det ikke ville bli vedtatt uttak av Rømskog og Fjornshöjden på svensk side. Klima- og miljødepartementet har også hatt kontakt med svenske myndigheter i forbindelse med klagebehandlingen, se nærmere om dette under departementets vurderinger.

2.3. Klagernes anførsler

Enkelte av klagen er omfattende, og flere av klagen peker på flere av de samme momentene. Departementet mener klagen er treffende oppsummert av rovviltnemndene ved oversendelse av saken:

«Aktivt rovdryvern (ARV)

- ARV mener at rovviltnemndene har ikke myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling innenfor ulvesonen når bestanden ligger på bestandsmålet
- ARV mener at vedtak om kvote for felling innenfor familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv som berører Sverige bare kan fattes av Miljødirektoratet.
- Nemndene har ikke fremlagt noen tungtveiende grunner for å fastsette kvoter innenfor ulvesonen, eller spesifikt for revirene som nemndene vil ha «tømt»
- Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er ikke ivaretatt.
- Drap på Rafjellet-reviret, Rømskog og Fjornshöjden-reviret fyller ikke unntaksvilkåret om skade.
- ARV finner det svært lite tillitvekkende at rovviltnemndene og sekretariatet verken har fremført lovmessig eller faglig holdbare grunner for kvotevedtaket, eller tydelige, lovhjemlede forklaringer på at ingen ikke-letale løsninger kan velges fremfor lisensjakt.
- Ett av de viktigste vilkårene for lovlig lisensjakt er at uttaket ikke truer bestandens overlevelse. ARV opplever at forvaltningen ikke er tydelig på hvordan den definerer «bestanden». ARV ber rovviltnemndene om å begrunne påstanden vitenskapelig, om at drap på 14 ulver utenfor og 18 innenfor sonen, ikke vil true artens overlevelse i Norge, også sett hen til manglende levende finskrussiske innvandrere som har reproduisert.
- Sekretariatets anbefaling om å unngå lisensfelling i grenserevirene, var begrunnet med Länsstyrelsen sitt nylige vedtak hvor det fremgår at de ikke anser det som forsvarlig å felle Fjornshöjden og Rømskog. Jakttrykket var svært hardt i denne delen av Värmland i januar/februar 2023. Rovviltnemndene valgte å overprøve både sekretariatets og svenskenes fraråding og ståsted, og vedtok å doble sitt eget første forslag fra 3 til 6 ulver i hvert revir.
- Rovviltnemndene overser samlet alle faglige innspill og tilrådinger og hopper gjerne bukk over Miljødirektoratets, Länsstyrelsens og sine egne sekretariatets tilrådinger
- ARV vil hevde at drap på 14 ulver utenfor ulvesonen i vinter og 18 inne i sonen er klar feil lovanvendelse, dessuten også moralsk forkastelig. Ulv er som kjent kritisk truet på rødlista og svært plaget med innavl.
- Et hvert drap på enkeltindivider av denne arten skal være begrunnet i strenge unntaksvilkår hjemlet i Bernkonvensjonen og Naturmangfoldloven. Det skal dreie seg om alvorlig skade på bufe, for eksempel, og vi snakker da om skadefelling, ikke

troféjakt, som det dreier seg om her. Vedtaket er i strid med lovfestet krav om vurdering av annen tilfredsstillende løsning og ivaretagelse av bestandens overlevelse.

- *Det tas ikke hensyn til at ledertispen i Rafjellet-reviret er et F2-individ etter Galven, heller ikke at ledertispen i Rømskog-reviret er et F2-individ etter Galven.*
- *ARV mener vedtaket utgjør flere lovbrudd, og peker på bestemmelser i naturmangfoldloven, rovviltforskriften, grunnloven, Bernkonvensjonen, viltloven, dyrevelferdsloven og mål i naturavtalen.*
- *ARV begjærer vedtaket ugyldiggjort.*

Foreningen Våre Rovdyr

- *Foreningen Våre Rovdyr mener at vedtaket ikke tar hensyn til forutsetningene for å kunne benytte rovviltforskriften § 10, da alle andre tiltak skal være prøvd ut først. I tillegg strider vedtaket med naturmangfoldloven §§ 5,6,8,9 og 10.*
- *Alle de siste årene har rovviltnemndene økt kvoten som er anbefalt fra fagorganet Statsforvalteren og den faglige innstillingen som ligger til grunn. Rovviltnemndene foretar sine vedtak basert på egne meninger, tro og følelser, og det er langt unna et kunnskapsbasert vedtak slik naturmangfoldloven krever.*
- *Ulven er kategorisert som kritisk truet med nær mulighet for å kunne bli utryddet fra norsk natur. Dette vedtaket tar ikke hensyn til det langsiktige arbeidet for å bevare ulven som art i levedyktige bestander i sine naturlige leveområder.*
- *Ulven som art i Norge er hardt rammet av innavl siden det er få nye individer som får krysse grensen og få avkom uten akutt fare for å bli skutt. Dette er ikke tilstrekkelig vurdert i vedtaket*
- *I Norge er det i tillegg avdekket omfattende risiko for at ulver blir skutt og drept under ulovlig jakt. Dette tas ikke hensyn til i vedtaket.*
- *Vedtaket til rovviltnemndene forholder seg ikke til oppdaterte kunnskapsbaserte tall.*
- *Det er vedtatt at de 3 revirene Rafjellet, Rømskog og Fjornshöjden skal felles. Det gis ingen konkrete beskrivelser av hvorfor disse ulvene må felles, kun at nemndene ønsker å opprettholde en «aktiv forvaltning» og «begrense konfliktnivået».*
- *Nå er vi i en situasjon der vi ikke er over bestandsmålet når det gjelder ulv. Det er derfor ikke lovlig grunnlag for å felle ulver innenfor den norske ulvesonen. Bestandssituasjonen tilsier at det på ingen måte kan felles ulvefamilier innenfor ulvesonen.*
- *Det er svært problematisk at vedtak om grenserevir opprettholdes på norsk side, nå som svenskene har sagt at de ikke ønsker å ta ut disse grenserevirene på svensk side. Det vil være stor risiko for å felle foreldreindivider, mens valpene lever videre.*
- *Det argumenteres ut ifra subjektive innfallsvinkler i vedtaket om at tilstedeværelse av ulven er uønsket innenfor områdene til de tre aktuelle ulverevirene.*
- *Vedtaket er på ingen måte kunnskapsbasert slik som loven krever.*
- *Vedtaket er lovstridig og må oppheves.*

Naturvernforbundet

- *Naturvernforbundet ber om at vedtaket endres, og at det ikke åpnes for ulvejakt i ulvesona i 2024.*
- *Ulven er en kritisk truet art i Norge, og er fredet. Naturvernforbundet mener det derfor ikke må åpnes for å skyte stabile, forutsigbare ulvefamilier inne i ulvesona i 2024.*

- *Naturvernforbundet mener det ikke finnes faglig eller juridisk grunnlag for skyting av stabile ulvefamilier innenfor ulvesona.*
- *Naturvernforbundet mener vedtaket er et brudd på naturmangfoldloven, særlig §§ 4-12 og Bernkonvensjonens forpliktelser.*
- *Vedtaket er i direkte konflikt med Stortingsforlikene om rovdyr, blant annet i forhold til det todelte målet.*
- *Naturvernforbundet mener nemndene inkluderer skutte familiegrupper og døde ulver i sitt bestandsgrunnlag, og at dette er feil og at kjent bestand i realiteten er betydelig mindre. Bestandssituasjonen er langt svakere enn det nemndene har lagt til grunn.*
- *Naturvernforbundet mener at det verken er synliggjort eller sannsynliggjort at kvoten ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2024 siden vedtaket strekker seg mye lenger enn sekretariatets faglige anbefalinger uten oppdaterte vurderinger. Kvoten og konsekvenser av vedtaket er ikke faglig godt nok vurdert, og dette anser Naturvernforbundet som betydelige feil når man vedtar storstilet utskytning av en kritisk truet art.*
- *Vedtaket om felling innenfor ulvesona utgjør langt flere ulver enn det sekretariatet la til grunn. Nemndene har ikke gjort noen faglig begrunnelse for konsekvenser for ulvebestandene når de vedtok en mye større kvote.*
- *Naturvernforbundet påpeker at den totale samlede belastningen på ulvebestanden ikke er tilfredsstillende faglig vurdert, jf. §9 og § 18 andre ledd i naturmangfoldloven.*
- *Naturvernforbundet påpeker også at det fra møte mellom norske og svenske forvaltningsmyndigheter konkluderes at det ikke er aktuelt for svenske myndigheter å åpne for lisensfelling av grenserevir. Dette er uheldig. Dialog med svenske myndigheter og konklusjonen nevnes ikke i vedtaket.*
- *Naturvernforbundet påpeker også at antall hunder som er drept av ulv i hele Norge siden 2016 er 39, jf. sekretariatets innstilling. Nemndene har i sin begrunnelse for å skyte ulvene i Rømskog og Fjornshöjden hevdet at 49 hunder er drept siste 7 år, og dette er ikke korrekt. «Hund tatt av ulv-argumentene» er også krisemaksimering og i strid med sekretariatets vurderinger.*
- *Krypskyting er i liten grad vurdert som kritisk faktor*
- *Naturvernforbundet anser vedtaket som konflikt drivende og faglig uforsvarlig*
- *Ulvebestandens genetiske utfordringer med hensyn på innavlsgrad vurderes ikke på en faglig tilfredsstillende måte.*

NOAH

- *NOAH ber Klima- og miljødepartementet om at rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av hele tre ulvefamilier innenfor ulvesonen erklæres ugyldig/omgjøres slik at det ikke tillates noe lisensfelling denne vinteren*
- *NOAH mener at rovviltnemndene ikke har myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv siden ulvebestanden ligger på bestandsmålet.*
- *NOAH mener at vedtaket er i strid med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.*
- *NOAH mener at det ikke er pekt på konkrete forhold eller påvist konkret hvordan de utvalgte ulvefamiliene påvirker offentlige interesser negativt.*
- *Vedtaket oppfyller ikke vilkåret om at lisensfelling ikke vil true bestandens overlevelse.*
- *Genetisk tilstand av den skandinaviske ulvebestanden tåler ikke lisensfelling av hele familiegrupper.*
- *Det er ikke lagt vekt på illegal jakt i sekretariatets vurdering.*

- *Det er ikke grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, og det er ikke påvist noen tilstrekkelig tungtveiende grunner for lisensfelling av de utvalgte revirene.*
- *Vedtaket mangler vurdering av interessene til de delene av samfunnet som er positive til ulv.*
- *Vilkåret om at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt.*
- *Vedtaket mangler en vurdering av mulige negative effekter av lisensfelling av ulv på holdninger til ulv, konfliktdemping og tillit til rovdyrforvaltning.*
- *NOAH mener at vedtaket lider av flere grove saksbehandlingsfeil.*
- *Klager mener at ingen av de tre vilkårene for lisensfelling innenfor ulvesonen er oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c og annet ledd.*

Norges miljøvernforbund

- *Norges miljøvernforbund kan ikke akseptere uttak av ulvereviret Rafjellet. Reviret har lav innavlskoeffisient og et leveområde med lite konfliktpotensial.*
- *Rovviltnemndene må ta hensyn til ulveflokkenes innavlskoeffisient før man velger ut revirer.*

Rovviltets Røst (RR)

- *Bestanden av ulv som region 4 og 5 sammen har forvaltningsansvar for, er PÅ bestandsmålet, ikke over. Rovviltets mener derfor nemndene ikke har vedtaksmyndighet når det kommer til lisensfelling av ulv innenfor ulvesona.*
- *Vedtaket er over sekretariatets faglige maksimum og RR mener dermed at vedtaket er utover forsvarlig forvaltning.*
- *Vedtaket redegjør ikke for merbelastningen disse revirene utgjør utover det å tilhøre arten ulv. Rovviltets Røst mener at det bør konkretiseres hvilke merbelastninger man mener disse stabile ulveflokkene utgjør for lokalbefolkning og innbyggere, utenom jakt- og beiteinteresser.*
- *Dyrevelferdsmessig vil en jakt på norsk side være en stor utfordring. Man kan komme i situasjoner der foreldredyrene blir skutt på norsk side, mens valpene er på svensk side og ikke kan felles.*
- *Rovviltets Røst mener at vedtaket for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2024 må avvises*

WWF

- *Ulven er totalfredet i Norge og står oppført som kritisk truet på den norske rødlisten. Felling kan derfor bare unntaksvis tillates dersom både grunnvilkårene og tilleggsvilkårene for slik felling er oppfylt. Disse vilkårene er ikke oppfylt i denne saken.*
- *WWF mener at et uttak i ulvesonen på 18 ulver utgjør en uakseptabel, og ulovlig, stor del av den resterende norske delbestanden av ulv.*
- *Ettersom ulovlig jakt og innavl utgjør to store trusler mot en sunn utvikling av ulvestammen, mener WWF at det fordrer ekstra forsiktighet med andre tiltak som rammer populasjonen, som statlig organisert lisensjakt*
- *Det går ikke sau på utmark i noen av de berørte revirene, og det er umulig å se at de tre flokkenes eksistens påvirker distriktspolitiske hensyn på en sann måte at det kan argumenteres at fjerning av flokkene er nødvendig.*
- *WWF vil også påpeke at det ikke foreligger noen utredninger eller forskning som fastslår at det vil være konfliktdempende å skyte ut stabile ulveflokker. WWF mener det er en grov saksbehandlingsfeil å anta at uttak av stabile flokker er*

konfliktdempende, og vil påpeke at det er like sannsynlig at uttakene kan ha motsatt effekt.

- *WWF mener at det mangler grunnlaget for påstanden at uttaket ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen måte, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd og Bernkonvensjonen.*
- *I vinterens bestandsregistrering av ulv var det påvist færre ulvekull og for første gang på sju år er det også dokumentert færre enn 100 ulver i Norge. Det sier seg selv at da må man være ekstremt restriktiv med lisensfelling, noe som viser seg ikke å være et tilfelle ut fra vedtaket.*
- *Vedtak 18. september 2023 fra rovviltnemndene i region 4 og 5 oppfyller ikke de rettslige vilkårene for felling av ulv etter Grunnloven, Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.*
- *WWF krever at Klima- og miljødepartementet omgjør vedtaket slik at det ikke fattes vedtak om uttak av revirene Rafjellet, Rømskog og Fjornshöjden.»*

Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

3. Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet ga 6. november 2023 en faglig tilrådning i forbindelse med klagebehandlingen av rovviltnemndenes vedtak. Miljødirektoratet oppsummerer sin vurdering slik:

«Etter vår vurdering vil felling av ett helnorsk revir og to grenserevir innenfor ulvesonen i 2024, ikke gi sannsynlighetsovervekt for å komme under Stortingets bestandsmål ved neste reproduksjonssesong.

Det er videre vår vurdering at felling i tråd med de vedtatte kvotene, utenfor og innenfor ulvesonen, under noen forutsetninger, ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse.

Den Skandinaviske ulvebestanden har utfordringer knyttet til innavl. Det er derfor viktig å øke overlevelsen til eventuelle immigranter med opprinnelse fra den større østlige (finsk-russiske) ulvebestanden, og deres avkom. Miljødirektoratet anbefaler av den grunn at statsforvalterne, som administrerer lisensfelling, gjennom lisensfellingsvedtakene gis myndighet til å kunne stanse lisensfelling dersom det er mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i områdene der det åpnes for lisensfelling.»

Departementet viser for øvrig til den faglige tilrådingen i sin helhet.

4. Klima- og miljødepartementets vurdering

4.1 Det rettslige vurderingstemaet

Ulven ble fredet i Norge ved kongelig resolusjon 15. mai 1973. I Norsk rødliste for arter 2021 er ulven klassifisert som kritisk truet. Arten er oppført i Bernkonvensjonens vedlegg II

«*Strictly protected fauna species*». Utgangspunktet er at uttak av ulv krever hjemmel i lov eller vedtak med hjemmel i lov, jf. naturmangfoldloven § 15. For uttak av ulv er det vilkårene i naturmangfoldloven § 18 som er aktuelle. Disse bygger langt på vei på vilkårene i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1.

I denne saken skal departementet ta stilling til om man skal tillate uttak av ulv for å avverge skade på «*avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom*» jf. nml. § 18 første ledd bokstav b, eller for å ivareta «*allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*», jf. nml. § 18 første ledd bokstav c. I tillegg er det to vilkår som alltid må være oppfylt for at lisensfelling av ulv skal kunne gjennomføres: At felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum. Der felling av ulv vurderes etter nml. § 18 første ledd bokstav c, skal det legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget er nådd, jf. nml. § 18 andre ledd andre punktum.

Høyesterett har de senere årene behandlet to saker om felling av ulv. I 2021 behandlet de vedtak om felling utenfor ulvesonen, jf. HR-2021-662-A. I 2023 behandlet de vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen, jf. HR-2023-936-A. I begge tilfellene kom Høyesterett til at departementets klageavgjørelser var gyldige. Samlet sett medfører rettsavgjørelsene at rettstilstanden når det gjelder lisensfelling av ulv nå i stor grad er avklart. De to siste årene har det i tillegg vært rettsprosesser med krav om midlertidig forføyning for å stanse gjennomføring av lisensfellingsvedtakene innenfor ulvesonen. Både i 2022 og 2023 tok tingretten begjæringen til følge, mens lagmannsretten tok statens anke til følge og mente det ikke var sannsynliggjort at vedtaket var ugyldig, jf. LB-2022-19312 og LB-2023-12647.

Flere av klagerne har anført at nemndenes vedtak er i strid med Grunnloven og Bernkonvensjonen. Grunnloven § 112 verner miljøet og gir rett til «en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». I HR-2021-662-A uttalte Høyesterett at de ikke kunne se at nml. § 18 var i strid med Grunnloven § 112. Høyesterett kunne slik nml. og rovviltforskriften er utformet heller ikke se at § 112 fikk nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken. På denne bakgrunn vurderer departementet at et vedtak som oppfyller vilkårene i nml. og rovviltforskriften ikke er i strid med Grunnloven § 112. Departementet viser til vurderingene av vilkårene i nml. § 18 i det følgende.

Om forholdet til Bernkonvensjonen uttalte Høyesterett i HR-2021-662-A at nml. § 18 første og andre ledd langt på vei er formet etter mønster av Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, og må tolkes i samsvar med forpliktelsene i konvensjonen. I saken viste Høyesterett også til at det følger av Bernkonvensjonen artikkel 2 at Norge har visse forpliktelser til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna, ulven inkludert. Høyesterett la til grunn at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur. Høyesterett fant det derimot klart at Norge ikke bryter Bernkonvensjonen artikkel 2 så lenge den norske delbestanden av ulv er så stor at bestandsmålet nås. Departementet legger til grunn at nml. gjennomfører Norges folkerettslige forpliktelser etter

Bernkonvensjonen, og at et vedtak om lisensfelling som oppfyller vilkårene i norsk rett ikke er i strid med konvensjonens bestemmelser.

Det er blant klagerne anført at vedtaket strider mot Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold (naturavtalen), særlig mål 4 som omhandler trusler mot truede arter. For å følge opp den globale naturavtalen, inkludert mål 4, vil regjeringen legge frem en stortingsmelding med en ny nasjonal handlingsplan for natur. Samtidig viser departementet til at vedtak om lisensfelling, som alle vedtak om uttak av rovvilt, skal skje innenfor rammene av blant annet Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven og Stortingets føringer for rovviltforvaltningen. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at rammeverkets overordnede målsetninger kan tillegges særlig betydning i denne saken.

Nml. § 5 første ledd slår 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 direkte forpliktelser, men utgjør en retningslinje for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen, som må avveies mot andre viktige samfunnshensyn, jf. nml. § 14. Det innebærer at det er mulig å gjøre uttak etter nml. § 18 selv om forvaltningsmålet i § 5 ikke er nådd, jf. HR-2021-662-A. Forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 og nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken.

Prinsippene i nml. §§ 8-10 og § 12 legges til grunn som retningslinjer for avgjørelsen, jf. nml § 7. Prinsippene er integrert i vurderingene. Prinsippene i nml. § 11 anses ikke som relevante i denne saken da det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet til kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8 er oppfylt. Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det betydelig kunnskap om den samlede belastningen som den sør-skandinaviske ulvebestanden blir utsatt for, se punkt 4.3. Departementet anser at føre-var-prinsippet er ivaretatt, jf. nml. § 9. Departementet viser til den omfattende kunnskapen om ulvebestanden og om påvirkningen av lisensfellingskvoten på bestanden, og tiltakene som skal redusere risikoen for feilfelling av individer fra andre revir under lisensfellingen.

Departementet anser at kravene til utredning i saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 17, er tilfredsstillt. Annet relevant regelverk er rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10.

Enkelte av klagerne har anførsler som knytter seg til ulovligheter begått ved utføringen av lisensfelling. Departementet forutsetter at lisensfellingen utøves i overenstemmelse med relevant regelverk, herunder viltloven § 19 om human jakt. Mistanke om eventuelle lovbrudd må etter departementets mening håndteres på annen måte enn som et argument mot å åpne for lisensfelling, for eksempel ved at konkrete forhold meldes til politiet, Miljødirektoratet eller Statsforvalteren som administrerer fellingen.

4.2. Rovviltnemndenes myndighet og habilitet

Etter rovviltforskriften § 7 første ledd første punktum har rovviltnemnden myndighet til å fatte vedtak om kvote for blant annet lisensfelling av ulv «når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4.» Flere av klagerne har anført at rovviltnemndene ikke har myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling når bestanden ligger på bestandsmålet, men ikke over. Det er en etablert praksis for at myndigheten er lagt til de regionale rovviltnemndene når regionalt bestandsmål for den aktuelle arten er oppnådd. Ved det tilfelle bestanden er mindre enn regionalt bestandsmål mister rovviltnemnda myndigheten. Dette underbygges av kommentarene til rovviltforskriften. I kommentarene til § 3 står det for eksempel: «*Når bestandsmålet for ulv er nådd, dvs. når det foreligger minst 4 ynglinger av ulv, der ynglinger i grenserevir teller med en faktor på 0,5, og revirene for minst 3 av disse i sin helhet ligger i Norge, har rovviltnemndene myndighet til å fatte vedtak om kvote for skadefelling eller lisensfelling av ulv, jf. forskriften § 7, § 8 og § 10.*» Vi viser også til rovviltforliket av 2011, jf. Representantforslag 163 S (2010-2011), hvor det i punkt 2.1.1 fremgår: "*Nemndene har myndighet til å fastsette kvoter for lisensfelling, kvotejakt og kvoter for betinget skadefelling for bestander der regionalt bestandsmål er nådd.*"

Med en politisk målsetting om å forvalte rovviltbestandene i tråd med bestandsmålet mener departementet det er lite hensiktsmessig å endre praksis slik at rovviltnemndene kun har myndighet i tilfeller der en rovviltbestand er større enn det regionale bestandsmålet for arten i den enkelte region. Selv om bestanden er på bestandsmålet nå, kan bestandsregulering være nødvendig for å sikre at bestanden holder seg på samme nivå i fremtiden. Dette har sammenheng med at det hvert år blir født nye ulver i bestanden. Vi vil for ordens skyld påpeke at bestemmelsen kun gjelder rovviltnemndenes myndighet, og at departementet kan vedta lisensfelling uavhengig av denne bestemmelsen.

En av klagerne anfører at det er Miljødirektoratet og ikke rovviltnemndene som har myndighet til å fatte vedtak om felling av grenserevir. Det fulgte av tidligere tredje ledd i rovviltforskriften § 7 at en rovviltnemnd ikke kunne fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige. Bestemmelsen ble endret i 2016 og i kommentarene til rovviltforskriften § 7 tredje ledd står det: «*Tidligere har en rovviltnemnd ikke hatt myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige. Dette er endret, slik at rovviltnemndene nå har slik myndighet. (...)*»

En av klagerne viser til «*(...) mange av nemndsmedlemmenes inhabilitet med økonomiske interesser innenfor skog og beitenæringen, jaktinteresser og bindinger i form av sosiale relasjoner innenfor nevnte næringer.*» Departementet kan ikke se at det er anført konkrete forhold som gir grunn til å vurdere om noen av nemndmedlemmene kan ha vært inhabile til å tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse om lisensfelling etter forvaltningsloven § 6.

4.3. Bestandssituasjonen

4.3.1. Betydningen av bestandssituasjonen i vurderingene

Ulvebestandens størrelse og genetiske tilstand har betydning i relasjon til flere av vilkårene for lisensfelling. Det er for det første et vilkår etter nml. § 18 andre ledd første punktum at «*uttaket ikke truer bestandens overlevelse*». Vilåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Dette følger av lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) og er lagt til grunn i HR-2021-662-A. Departementet drøfter dette vilåret i punkt 4.3.4.

For det andre har bestandens størrelse og genetiske tilstand betydning for det nasjonale bestandsmålet for ulv. Departementet skal i tillegg til lovens vilkår som er nevnt over, ta stilling til om det med uttaket er sannsynlig at bestandsmålet for ulv nås neste år. jf. blant annet kommentarene til rovviltforskriften § 7 annet ledd. Departementet drøfter forholdet til bestandsmålet i punkt 4.3.3.

For det tredje har bestandsmålet, bestandens størrelse og dens genetiske tilstand betydning for vurderingen av vilåret om at uttaket skjer for å ivareta «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*», jf. nml. § 18 første ledd bokstav c. Ifølge HR-2023-936-A krever vilåret at det må gjøres en samlet interesseavveining. Høyesterett uttalte i avsnitt 34 at når ulvebestanden er over bestandsmålet, står vernehensynene svakere enn de ellers ville gjort, med den konsekvens for interesseavveiningen at kravene til andre offentlige hensyn senkes.. Det er derfor nærliggende å ta utgangspunkt i om målet er nådd eller ikke, og i tilfelle med hvilken margin. Men det må uansett også gjøres en konkret vurdering basert på et oppdatert faktisk grunnlag. Vi viser til vår vurdering i punkt 4.5.

4.3.2. Bestandssituasjonen for ulv

Departementet legger Miljødirektoratets faglige tilråding av 6. november 2023 til grunn for redegjørelsen. Miljødirektoratet har blant annet basert seg på rapport fra Rovdata av 1. juni 2023 om endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia vinteren 2022/2023.

Det ble registrert i alt 51 ynglinger av ulv i Skandinavia vinteren 2022/2023, hvorav 3 helnorske og 6 i grenserevir. Det ble registret 36 revirmarkerende par, hvorav 4 i Norge og 3 i grenseoverskridende revir. Samlet for Norge og Sverige var dette en nedgang på 3 familiegrupper og en økning på 8 revirmarkerende par sammenlignet med det som ble registrert under registreringssesongen 2021/2022. Til sammenligning ble det registrert ungekull i 4 helnorske revir og 8 grenserevir i registreringssesongen 2021/2022, og ungekull i 5 helnorske revir og 7 grenserevir i registreringssesongen 2020/2021.

I henhold til opplysningene i rapporten «Ulv i Norge pr. 11. desember 2023. Foreløpige konklusjoner for vinteren 2023-2024», er det så langt i registreringssesongen 2023/2024, det vil si fra 1. oktober til 11. desember 2023, dokumentert totalt 46-69 ulv med tilhold i Norge eller på begge sider av riksgrensen mot Sverige. Når 3 kjente døde ulver er trukket fra, er det så langt registrert 43-66 ulver i Norge i vinter, hvorav 29-39 med helnorsk tilhold. I ulvetelleren til Rovdata var det pr. 11. desember identifisert 34 ulver i Norge. Den foreløpige rapporten viser videre at det per 11. desember var dokumentert 2 valpekull i helnorske revir (revirene Julussa og Østmarka), og 3 høyst sannsynlige valpekull som forventes å bli

dokumentert i antatte helnorske revir (revirene Rafjellet, Mangen og Setten). Videre er valpekull født i 1-6 revir der det er mistanke om at ulvene kan ha tilhold på tvers av riksgrensen i såkalte grenserevir, hvorav valpekull er dokumentert i ett revir (Rotnareviret), valpekull er vurdert som svært sannsynlig i to revir (revirene Kynna og Fjornshöjden), og valpekull er mer usikkert i tre revir (revirene Kymmen, Kongsvinger og Boksjø). Det understrekes at dette er foreløpige registreringer, og at registreringssesongen går fra 1. oktober til 31. mars.

Bestanden ble for registreringssesongen 2022/2023 beregnet til ca. 510 ulver i Skandinavia. Dette er en reduksjon på 30 dyr i forhold til den estimerte bestanden for 2021/2022. Ca. 450 av den beregnede bestanden var i Sverige, inkludert halvparten av individene i grenserevirene.

Det ble registrert 89-92 individer av ulv i Norge i 2022-2023, og 43-44 av disse ble registrert med helnorsk tilhold. Det betyr at det, etter å ha fordelt ulvene i revir som hadde tilhold på begge sider av riksgrensen med en faktor på 0,5, ble registrert 66-68 ulver i Norge i 2022/2023. Dette er 20-25 færre enn det som ble registrert sesongen 2021/2022.

Ulv registrert døde i løpet av overvåkingssesongen er ikke trukket fra tallene over. På den andre siden er det født nye kull våren 2023 som ikke inngår i disse tallene. Hvor mange par og flokker som finnes i Norge sesongen 2023/2024 er kun foreløpig kartlagt, sist ved rapporten nevnt over fra 15. desember 2023. Endelig status blir rapportert rundt 1. juni 2024.

Bestandstallene over må sees i sammenheng med hvilken dødelighet det har vært i ulvebestanden. I perioden 1. oktober 2022 til 1. juni 2023 ble det registrert 15 døde ulver i Norge og 80 døde ulver i Sverige. Fra 1. juni til 15. desember 2023 er det registrert 8 døde ulver i Norge og 17 i Sverige. I Norge ble det felt tre grenseflokker (Ulvåa, Juvberget og Kockohonka) sist vinter. I tillegg ble ett av individene i det helnorske revirmarkerende par Slemdalen felt i forbindelse med lisensfelling sist vinter. I tillegg ble det felt noen streifende individer, her under også individer fra et usikkert revirmarkerende par (Fuggdalen). Det samlede antallet dyr felt under lisensfelling, skadefelling og SNO-oppdrag i Norge i perioden fra 1. oktober 2022 til 1. juni 2023, var 14 dyr. I tillegg ble det i denne perioden registrert én død ulv som følge av bilpåkørsel.

Det er vedtatt en lisenskvote på totalt 26 ulver i områdene utenfor ulvesonen i Norge. Erfaringsmessig er det lite sannsynlig at disse kvotene vil bli effektuert i sin helhet, og per 15. desember er det så langt felt 2 ulver inneværende lisensfellingsperiode (1. desember – 31. mai) utenfor ulvesonen. Irregulær avgang av ulv fra tidspunktet for rovviltneemndenes vedtak skal trekkes fra lisensfellingkvoten, jf. rovviltforskriften § 7 siste ledd.

Den sør-skandinaviske ulvebestanden har en høy innavlsgrad. Den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten for vintersesongen 2022/2023 er beregnet til $[0,24 \pm 0,10]$, som er nær identisk med forrige sesong $[0,24 \pm 0,09]$. Innavlskoeffisienten måler andelen identiske gener et individ arver fra foreldrene, og jo mer beslektet foreldrene er jo høyere blir

innavlskoeffisienten. En verdi på 0,25 tilsvarer avkom til et søskenpar, og gjennomsnittlig er altså innavlsgraden i den sør-skandinaviske ulvebestanden om lag på dette nivået.

Det er dokumentert at det skjer ulovlig avlaving av ulv i den sør-skandinaviske bestanden, og at omfanget har vært betydelig. Dette er nærmere beskrevet i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* s. 27. Miljødirektoratet skriver blant annet følgende om ulovlig avlaving i den faglige tilrådingen av 6. november 2023:

«Det er en utfordring for den felles skandinaviske ulveforvaltningen at mange dyr forsvinner av ukjente årsaker, og størrelsen på faktoren er ukjent. Ulovlig jakt må følgelig vektlegges når det fastsettes fellingskvoter.»

4.3.3. Bestandsmålet

Bestandsmålet for ulv er fastsatt av Stortinget og framgår av rovviltforskriften § 3 første ledd. Det er en målsetting at den norske delen av den sør-skandinaviske ulvebestanden forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Samtidig må ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

Bestandsmålet er 4-6 årlige ynglinger av ulv i Norge. Tre av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Som nevnt ble det i registreringssesongen 2022/2023 registrert 3 ynglinger av ulv i helnorske revir og 6 ynglinger av ulv i grenserevir. Det ble dermed registrert 6 ynglinger av ulv i Norge i 2022/2023, inkludert halvparten av grenserevir. Bestanden oppfylte dermed både delmålet om tre helnorske ynglinger og intervallmålet på 4-6 ynglinger totalt. Døde ulver er ikke trukket fra disse tallene. Bestanden har forut for dette ligget noen ynglinger over bestandsmålet siden registreringssesongen 2015/2016.

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilråding av 6. november 2023. Miljødirektoratet vurderer at felling av ett helnorsk revir og to grenserevir innenfor ulvesonen i 2024 med sannsynlighetsovervekt ikke vil komme i konflikt med noen av delmålene i bestandsmålet. Direktoratet anser det videre som mest sannsynlig at bestanden vil havne i det øvre sjiktet av intervallmålet på 4 til 6 årlige ynglinger med nemndenes vedtatte uttak, men vurderingen av hvilket sjikt av intervallmålet bestanden havner i etter lisensfelling er svært usikker. Tilsvarende er det følgelig svært usikkert hva det eksakte antallet ynglinger vil bli etter neste års ynglinger.

Departementet understreker at oppnådd bestandsmål ikke alene er tilstrekkelig for at naturmangfoldlovens vilkår for uttak er oppfylt. Departementet har derfor ikke med det som er sagt over, tatt stilling til om lovens vilkår for uttak er oppfylt. Drøftelsen av om det er hjemmelsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 18 for lisensfelling av ulvene i Raffjellet og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden følger nedenfor.

4.3.4. Vurdering av vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum

Etter nml. § 18 andre ledd første punktum er det et vilkår at «*uttaket ikke truer bestandens overlevelse*». Vilkåret knytter seg som nevnt til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) og HR-2021-662-A avsnitt 61. I avgjørelsen understreker Høyesterett at hvilken risiko for bestandens overlevelse som stenger for felling av ulv etter § 18 andre ledd, må avgjøres konkret i den enkelte sak. Det lar seg ikke gjøre å beskrive generelt hvilken risiko for bestandens overlevelse som stenger for felling av ulv etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd, jf. HR-2021-662-A avsnitt 65. Høyesterett la til grunn at grensen kan variere noe, avhengig av blant annet fellings- og kunnskapsgrunnlaget.

Aktuelle momenter i 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) 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 den samlede 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.

Departementet er av den oppfatning at det i denne saken foreligger grundige vurderinger fra Miljødirektoratet om ulvebestandens status, genetiske situasjon og usikkerhet som det må legges vekt på ved vurderingen av lovens vilkår. Departementet har i tillegg sett hen til oppdatert kunnskap om bestandssituasjonen, jf. rapporten «Ulv i Norge pr. 11. desember 2023. Foreløpige konklusjoner for vinteren 2023-2024».

Ulv er en truet art i Skandinavia. Den norske delen av bestanden er listet som kritisk truet (CR) i Norsk rødliste for arter 2021. Den svenske delbestanden er listet som sterkt truet (EN). Den sør-skandinaviske bestanden er relativt liten og isolert. Vinteren 2022/2023 er bestanden beregnet til 510 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 450 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Dette er en reduksjon på 30 dyr i forhold til den estimerte bestanden for 2021/2022. Bestanden viste en nedadgående trend fra 2014/2015 til 2018/2019, men hadde en økning fra 2019/2020 til 2021/2022.

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er etablert av få individer, noe som har ført til en høy innavlsgrad, og gjennomsnittlig innavlskoeffisient er for vinteren 2022/2023 beregnet til ca [0,24 +/- 0,10]. Dette er nær identisk med 2021/2022 [0,24 +/- 0,09]. En innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer for eksempel avkom til et søskenpar. Dette tilsier at ulvene i den sør-skandinaviske ulvebestanden i gjennomsnitt er omtrent like nært beslektet som avkom til helsøsken. Innavl vil påvirke ulvebestanden i et langsiktig perspektiv, men innavlsrelaterte defekter, blant annet

sterilitet, er registrert 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.

Miljødirektoratet har i sin faglige tilrådning konkludert med at de vedtatte kvotene ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Denne vurderingen bygger på følgende forutsetninger:

«A. Forvaltningen sørger for at tilstrekkelig mange immigranter fra den finsk-russiske bestanden klarer å vandre inn og etablere seg i den skandinaviske bestanden. Dette har svært stor betydning for bestandens langsiktige overlevelse. Uten innvandring må bestanden forvaltes på et vesentlig høyere bestandsnivå enn dagens samlede bestandsmål i Norge og Sverige for å sikre overlevelsen.

B. Lederparene i revirene som skal felles er de samme som forrige sesong og som angitt i tabell 3a og 3b.

C. Den praktiske gjennomføringen av lisensfelling innenfor ulvesonen må ikke medføre felling av ulv fra tilgrensende revir.

D. Annen avgang, inkludert illegal jakt, forblir på samme nivå som tidligere sesonger..»

Miljødirektoratet skriver også i sin faglige tilrådning at den norske ulveforvaltningen er avhengig av at svenske forvaltningsmyndigheter opprettholder en delbestand av ulv som er vesentlig større enn den norske delbestanden, for å sikre artens langsiktige overlevelse.

Når det gjelder forutsetning A, viser departementet til Miljødirektoratets tilleggsvurdering av 15. desember 2022 til fjorårets lisensfellingsvedtak, om at innvandringstakten fra den finsk-russiske populasjonen den siste perioden må anses å ha vært tilstrekkelig til å oppfylle forutsetningen om nødvendig innvandring. Så langt denne høsten/vinteren er det påvist to nye immigranter i Skandinavia. Disse ulvene kan potensielt gi viktige genetiske bidrag til den sør-skandinaviske ulvebestanden, men det forutsetter at de etablerer seg og får valper som sprer genene videre. Per nå er den ene immigranten sist påvist på norsk side i Innlandet fylke. Lisensfelling utenfor ulvesona er stanset i aktuelle områder og ulven har blitt GPS-merket. Departementet viser til at forvaltningen ikke er kjent med at genetisk verdifulle individer har etablert seg i revirene Rafjellet, Rømskog eller Fjornshöjden, men to av lederdyrene er avkom etter genetisk verdifulle dyr (F2-generasjon). Både ledertispa i Rømskogreviret (V1070) og ledertispa i Rafjellet (V1114) er født i det fremgangsrike Bjørnåsreviret, og er F2 etter Galvenhannen. Miljødirektoratet anser imidlertid genene etter Galvenhannen som godt sikret i bestanden, uavhengig av en eventuell felling av V1070 og V1114. Direktoratet kan ikke se at eventuelle fellinger av de to nevnte F2-dyrene vil medføre uheldige konsekvenser for bestandens genetiske status.

Departementet viser til at ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifull ulv i fellingsområdene under fellingsperioden, vil lisensfelling kunne stanses eller det kan vurderes andre tiltak for å forhindre at slike ulver blir felt, se punkt 4.7. Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver. Av disse følger det at

innvandret ulv fra den finsk-russiske populasjonen og deres førstegenerasjons avkom så langt det er mulig skal unntas fra felling.

Når det gjelder forutsetning B, har ikke departementet informasjon som tilsier at det er nye lederpar i revirene, og som nevnt er forvaltningen ikke kjent med at genetisk verdifulle individer har etablert seg der. Vi viser også til at statsforvalteren kan stanse lisensfellingene ved mistanke om nye lederdyr i revirene, se punkt 4.7.

Når det gjelder forutsetning C, anser departementet at det kan gjøres tiltak knyttet til den praktiske gjennomføringen av lisensfellingene innenfor ulvesonen for å i så stor grad som mulig unngå at det felles ulv fra tilgrensende revir. Se punkt 4.7. Etter departementets vurdering vil det være vanskelig å fastslå om forutsetning D, om at «*annen avgang herunder illegal jakt forblir på samme nivå som tidligere sesonger*», vil være oppfylt. Best tilgjengelig kunnskap tilsier imidlertid ikke at det er grunn til å anta en vesentlig endring i nivået på ulovlig jakt.

Departementet mener på denne bakgrunn at et uttak av ulv i ett helnorsk revir og de norske delene av to grenserevir, i tillegg til annen kjent og forventet avgang i den sør-skandinaviske bestanden som redegjort for over og i Miljødirektoratets tilrådning, ikke vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum.

Departementet viser til klagen fra NOAH – for dyrs rettigheter. Klageren spør på hvilket grunnlag norske myndigheter kan basere sin vurdering av vilkåret om bestandens overlevelse på ulvebestanden som finnes i Sverige, når Sverige er rettslig forhindret fra å påberope seg ulvebestanden som finnes i Norge. Departementet viser til at EUs habitatsdirektiv, rådsdirektiv 92/43/EØF om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter, ikke er en del av EØS-avtalen, og at Norge ikke er bundet av direktivet. Vilkalet i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og nml. § 18 annet ledd om at «uttaket ikke truer bestandens overlevelse» knytter seg som nevnt til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) og HR-2021-662-A avsnitt 61. Departementet viser også til at vilkåret om «gynnsam bevarandestatus» under rådsdirektiv 92/43/EØF anses å gi et høyere beskyttelsesnivå enn vilkåret om at «uttaket ikke truer bestandens overlevelse». Dersom det førstnevnte vilkåret er oppfylt, taler det for at også det sistnevnte vilkåret er oppfylt.

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

Det følger av nml. § 18 første ledd bokstav b at Kongen kan tillate uttak av vilt «*for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom*». Nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bestemmelsen må tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold. Bestemmelsen stiller visse minstekrav til skadens omfang og alvorlighetsgrad, og begrepet «avverge» innebærer at felling kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A avsnitt 82.

Departementet viser til beskrivelsene av beitenæring og husdyrhold innenfor og i nærheten av ulvesonen, samt skader forårsaket av ulv, i saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak. Vi

viser til at det ikke er tamreindrift innenfor ulvesonen. Vi viser videre til at husdyrhold innenfor ulvesonen har tilpasset seg forekomsten av rovvilt, men at det oppstår årvisse skader og driftsforstyrrelser, både i inngjerdede områder og på utmarksbeite. Departementet er likevel enig med rovviltnemndenes sekretariater i at skadeomfanget og skadepotensialet på beitedyr og andre husdyr innenfor ulvesonen må anses som begrenset. I tillegg foreligger det andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader, jf. nml § 18 annet ledd. Departementet understreker i denne sammenheng at prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning tilsier at terskelen for felling av ulv skal være høyere innenfor ulvesonen, og at beitenæring skal tilpasses forekomsten av ulv gjennom forebyggende tiltak og omstilling.

Departementet understreker at det ikke kan legges til grunn at ulv i ulvesonen utgjør et skadepotensial fordi den eller dens avkom kan vandre inn i prioriterte beiteområder og gjøre skade på beitedyr. Departementet vil peke på at ulv som vandrer inn i områder utenfor ulvesonen, der det er fare for skade av et visst omfang og alvorlighetsgrad, kan felles i den grad de vandrer inn i beiteområder hvor det er tildelt fellingskvote. Rovviltnemndene i rovviltregion 1-6 har for lisensfellingsperioden 2022/2023 fattet vedtak om kvoter for lisensfelling av til sammen 26 ulv utenfor ulvesonen.

Departementets vurdering er at det ikke foreligger et tilstrekkelig skadepotensial til at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b, om å avverge skade på blant annet husdyr, tamrein eller annen eiendom, kan anses oppfylt for lisensfelling av ulvene i Rafjelletreviret eller de norske delene av revirene Rømskog og Fjornshöjden, verken isolert eller samlet. Rovviltnemndene har også hjemlet kvoten i § 18 andre ledd bokstav c.

4.5. Offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. nml. § 18 første ledd bokstav c

4.5.1. Utgangspunkter for vurderingen og forholdet til bestandsmålet

Nml. § 18 første ledd bokstav c åpner for uttak av vilt «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Det er ikke vist til forhold i saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak eller i vedtaket som tilsier at ulveflokkene i denne saken har en påvirkning på allmenne helse- eller sikkerhetshensyn. Departementet anser at det er alternativet «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» som er relevant i saken, og vil vurdere dette alternativet i det følgende.

I mai 2023 kom Høyesterett til at statens vedtak om lisensfelling av Letjennareviret innenfor ulvesonen i 2020 var gyldig, jf. HR-2023-936-A. Avgjørelsen gir viktige føringer for vurderingen av om vilkåret om «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» er oppfylt for lisensfelling innenfor ulvesonen. Med henvisning til sin avgjørelse om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen fra 2021, mener Høyesterett at vilkåret krever en samlet interesseavveining også innenfor ulvesonen. Det vises til avgjørelsen fra 2021 hvor det fremgår at nml. § 18 første ledd bokstav c åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser, jf. HR-2021-662-A avsnitt 108. Men for at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de

vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Vurderingen må gjøres konkret, men det Stortinget har omtalt som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt.

I HR-2023-936-A uttalte Høyesterett at bestandsmålet bygger på en generell avveining av relevante interesser som, når målet er nådd, senker terskelen for felling. Det er derfor nærliggende å ta utgangspunkt i om målet er nådd eller ikke, og i tilfelle med hvilken margin. Uansett må det også gjøres en konkret vurdering basert på et oppdatert faktisk grunnlag. Presumsjonen for at ulv kan felles når bestandsmålet er nådd som gjelder utenfor ulvesonen, får ikke anvendelse innenfor ulvesonen, hvor forutsetningen altså er at ulven har et sterkere vern enn utenfor. Innenfor sonen vil de konkrete omstendighetene i større grad bli avgjørende. Etter at vedtaket om lisensfelling av Letjennareviret ble fattet, har nml. § 18 blitt endret gjennom tilføysen av et nytt andre punktum i bestemmelsens andre ledd. Det følger nå av bestemmelsen at det ved vurdering av uttak av rovvilt etter § 18 første ledd bokstav c skal legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd. Etter Høyesteretts syn er tilføysen en konstatering og tydeliggjøring av det som allerede gjaldt, jf. HR-2023-936-A avsnitt 36.

Ifølge Miljødirektoratets faglige tilrådning ble bestanden registrert å være på begge de to delmålene i bestandsmålet forrige vinter, med 3 helnorske kull og 6 kull totalt. Ulvebestanden har de de øvrige årene etter at gjeldende bestandsmål ble fastsatt i 2016 ligget over bestandsmålet. Departementet viser til Miljødirektoratets vurdering av at felling av ett helnorsk revir og to grenserevir innenfor ulvesonen i 2024 med sannsynlighetsovervekt ikke vil komme i konflikt med noen av delmålene i bestandsmålet. Konkret betyr dette at Miljødirektoratet mener at selv om de tre aktuelle revirene tas ut og det derfor ikke vil bli yngling i disse revirene våren 2024, vil det likevel, mest sannsynlig, i den norske delbestanden bli født tilstrekkelig antall ynglinger til at både delmålet om tre helnorske ynglinger og intervallmålet på 4-6 ynglinger vil bli nådd.

I motsetning til tidligere år, viser årsrapporten for sesongen 2022/2023 at bestanden nå er på bestandsmålet, ikke over som den har vært hvert år siden registreringssesongen 2015/2016. Etter departementets syn tilsier like fullt hensynet til målet om at bestanden holdes så nært bestandsmålet som mulig at det skal gjennomføres en lisensfelling i år. Direktoratets faglige tilrådning viser etter departementets syn at en lisensfelling rettet mot familiegrupper eller revirmarkerende par er nødvendig dersom bestanden skal holdes så nær bestandsmålet som mulig. Uten slik lisensfelling, er det, gitt ulvens reproduksjonsrate og ulv som vandrer inn fra Sverige, grunn til å tro at det våren 2024 (som vil fremgå av årsrapporten i juni 2025) vil være flere ynglinger enn bestandsmålet tilsier.

Derimot får antall registrerte ynglinger i sesongen 2022/2023, naturligvis betydning for hvor stor kvoten bør være. Hensynet til bestandsmålet tilsier i dagens situasjon at formålet med bestandsreguleringen ikke er først og fremst er en reduksjon av bestanden, men at bestanden holdes på eller omtrent på (hhv. helnorske ynglinger og intervallmålet på 4-6 ynglinger) den var i registreringssesongen 2022/2023.

Departementet tar utgangspunkt i at bestandsmålet for ulv er nådd og at det senker terskelen for felling. På bakgrunn av Miljødirektoratets tilrådning vurderer departementet at hensynet til at ulvebestanden ikke skal ligge over bestandsmålet i kommende sesonger taler for lisensfelling av ett helnorsk revir og to grenserevirer.

Departementet har i tillegg sett hen til direktoratets anbefaling om at Norges del av den skandinaviske ulvebestanden bør forvaltes slik at den holdes i øvre sjikt av bestandsmålet, fordi bestanden har utfordringer knyttet til både innavl og illegal felling. Departementet er enig i dette. Departementet har merket seg at direktoratet konkluderer med at det er mest sannsynlig at bestanden vil havne i det øvre sjiktet av intervallmålet på 4-6 ynglinger med nemndenes vedtatte uttak. Departementet har videre vurdert hvilken vekt det skal ha at direktoratets samtidig uttaler at vurderingen er svært usikker. På grunn av størrelsen og presisjonsnivået på bestandsmålet for ulv, er det fare for at tilfeldigheter blir utslagsgivende det enkelte år. Departementet mener uansett det er viktig at myndighetene forsøker å forvalte bestanden i øvre sjikt og lykkes med dette over tid, selv om tilfeldigheter kan medføre at dette ikke lykkes i ett enkelt år. Departementet mener derfor etter en konkret vurdering at den usikkerheten direktoratet har fremhevet, ikke er et tungtveiende moment i interesseavveiningen.

Med dette utgangspunktet vil departementet i det følgende identifisere hvilke offentlige interesser som taler for lisensfelling av ulvene i reviret Rafjellet og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden, og hvilke vernehensyn som taler mot lisensfelling, for så å avveie interessene mot hverandre.

4.5.2. Distriktpolitiske hensyn

I HR-2021-662-A fant Høyesterett at føringene Stortinget ga for lovtolkningen gjennom Innst. 257 L (2016–2017) skal tillegges adskillig vekt i interesseavveiningen etter nml. § 18 første ledd bokstav c. I flertallsmerknadene til Innst. 257 L (2016–2017) legges det til grunn at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak etter § 18 første ledd bokstav c. I Innst. 257 L (2016–2017) peker komitéflertallet på at hvorvidt vilkåret er oppfylt beror på en sammensatt vurdering av ulike faktorer, og at negativ påvirkning på:

«[...] bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn.»

Flertallet understreker også at Bernkonvensjonens prioritet etter artikkel 2 til å bevare bestandene ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav skal respekteres. Flertallet mener derfor det må være:

«[...] overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom uttak skal tillates.»

I det følgende vil departementet vurdere faktorene som ble trukket frem av komitéflertallet i Innst. 257 L (2016-2017). I likhet med tidligere års vedtak om lisensfelling innenfor ulvesonen, og som påpekt av Høyesterett i HR-2023-936-A avsnitt 47, jf. også LB-2022-19312 og LB-2023-12647, er de distriktspolitiske interessene som taler for felling av de aktuelle revirene i stor grad av mer generell karakter. Departementet mener like fullt – i år som i tidligere års vedtak – at disse interessene er relevante og får betydning i interesseavveiningen. De to høyesterettsdommene og de to lagsmannsrettskjennelsene gir støtte for en slik tilnærming. Etter departementets syn får det ingen nevneverdig betydning for denne vurderingen at bestanden nå er på bestandsmålet og ikke er «nådd (...) med forholdsvis god margin», jf. HR-2023-936-A avsnitt 47. Departementet viser til det som er sagt i punkt 4.5.1 om behovet for lisensfelling for å holde bestanden så nær bestandsmålet som mulig. Til syvende og sist vil det bero på et skjønn hvilke av interessene som anses som overveiende, jf. HR-2023-936-A.

Hensynet til beitenæring

For Rafjelletreviret fremgår det av saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak at det er få beitebrukere i området rundt reviret, og at besetningene er relativt små. Alt av sau går på inngjerdede beiter, blant annet er det sau som beiter på utmarksbeite innenfor et større inngjerdet rovdryravisende gjerde i Grue kommune relativt nært reviområdet. Det meste av storfe beiter på inngjerdede arealer. Det er ikke registrert tap av sau eller storfe i området i perioden 2016-2023.

For Rømskogreviret fremgår det av saksframlegget at det har vært flere skader på sau forårsaket av ulv i området, senest i 2021 der det ble dokumentert 24 sau tatt av ulv på et innmarksbeite på østsiden av Rødnessjøen i Marker kommune. I og rundt reviområdet er det omtrent 30 foretak med beitedyr. Alt av beitedyr går på inngjerdede arealer, det meste på gårdsnære beiter. Hoveddelen av beitedyrene er i Marker kommune, med flest driftssentre med beitedyr på vestsiden av Rødnessjøen og Lifjorden.

For Fjornshøydenreviret fremgår det av saksframlegget at det i og rundt reviområdet er rundt 5 foretak med beitedyr (sau). Alt av beitedyr går på inngjerdede beiter. Det slippes ikke dyr fritt på utmarksbeite.

I saksframlegget legges det til grunn at det er ulemper knyttet til at beitenæringen har måttet tilpasse seg rovviltforekomsten, men at det fortsatt er mulig å drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdede arealer innenfor ulvesonen.

Departementet understreker at det må forventes regelmessig forekomst av ulv innenfor ulvesonen. Saueproduksjon, og andre produksjoner basert på utmarksbeite, i prioriterte rovviltområder skal tilpasses forekomsten av rovvilt. Det er fortsatt mulig å drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdet areal, innenfor ulvesonen. For storfe er sannsynligheten for skader fra ulv vesentlig mindre enn for sau. Departementet viser også til ordningen med tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak.

Det kan imidlertid oppstå ulemper ved at beitenæringen må tilpasses forekomsten av ulv. Departementet viser til saksframlegget, hvor det gis en beskrivelse av ulemper ved omstilling, frykt for skader og uro i besetninger. Slike ulemper inngår i den samlede

belastningen lokalsamfunnene opplever, og utgjør en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden.

Det er anført fra flere klagere at det blir flere beitedyreskader av at stabile flokker skytes, blant annet fordi stabile flokker hindrer streifdyr, samt at det er negativt med nyetableringer av uforutsigbare streifulver og revirmarkerende par. Departementet er kjent med at skyting av lederdyr i stabile ulverevir kan medføre mindre forutsigbarhet. Dette fordi de revirhevdende dyrene er borte og området da åpnes for etablering av nye ulvepar og revirgrenser. De eksakte virkninger av det enkelte uttak er imidlertid vanskelig å forutse.

Etter departementets vurdering er de negative effektene på beitenæringen forårsaket av ulvene i Rafjelletreviret og de norske delene av revirene Rømskog og Fjornshøyden begrenset. Som nevnt under punkt 4.4 er skadepotensialet begrenset og gir ikke hjemmel for felling etter § 18 første ledd bokstav b. Det understrekes også at ulemper må ses i sammenheng med den differensierte forvaltningen, der det må forventes en tilpasning av beitenæringene innenfor ulvesonen. Departementet mener likevel at hensynet til beitenæringen i områdene hvor de aktuelle revirene holder til kan tillegges noe vekt i den samlede interesseavveiningen, fordi ulempene knyttet til omstilling, frykt for skader på beitedyr osv. inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever.

Ulempene er en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden. Departementet vil samtidig understreke at felling av konkrete ulveflokker innenfor ulvesonen ikke vil fjerne slike ulemper på lang sikt, da man må forvente forekomst av både streifulv og nye reviretableringer i områdene relativt raskt.

Hensynet til jaktutøvelse

I Innst. 257 (2015-2016) uttaler komitéflertallet følgende om hensynet til jaktutøvelse:

«[...] jakt er en viktig interesse i samfunnet og har lange tradisjoner i Norge. Flertallet har merket seg at det er betydelig flere som deltar i jaktaktiviteter enn det er personer som eier jaktrettigheter. Flertallet mener jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige distriktpolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet.»

Formuleringen synes i utgangspunktet å tilsi at hensynet til jaktutøvelse kun er relevant dersom det er dokumentert vesentlig forringet grunnlag for jaktutøvelse. Departementet anser at det trolig ikke er det komiteen har ment. Hensynet til jaktutøvelse må kunne være relevant også før grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet, selv om hensynet da ikke nødvendigvis er tungtveiende nok til i seg selv å begrunne felling. Dette har også støtte i måten vurderingstemaet er formulert på i Innst 257, hvor det fremgår at negativ påvirkning på *«[...] bl.a. (...) jakt må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn.»*

Det går frem av saksframlegget at det drives med jakt innenfor alle deler av ulvesonen, og at det oppstår konflikter knyttet til jakt i de fleste områder hvor det etableres ulverevir. Det

pekes på at ulverevir kan påvirke elgbestanden lokalt og måten det drives jakt på. Dette kan få betydelige konsekvenser for rettighetshavere og jegere, både økonomisk og med hensyn til jakt som rekreasjon. I saksframlegget påpekes det samtidig at jegere og rettighetshavere til en viss grad kan kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre høstingsstrategi og jaktform. Det vurderes at skader på hund i svært stor grad kan forebygges ved å jakte uten hund, eller med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Det understrekes også at ulemper må ses i sammenheng med den differensierte forvaltningen, der det må forventes en tilpasning av jaktutøvelse innenfor ulvesonen. I saksframlegget vurderes det at selv om det er muligheter for tilpasning, kan bortfallet av tradisjonelle jaktformer være konfliktfylt.

I saksframlegget legges det til grunn at hjorteviltbestandene innenfor ulvesonen ikke er vesentlig forringet, men at tilstedeværelsen av ulverevir har medført behov for tilpasning i måten jakt utføres på og redusert avkastning av elgbestanden. Det vurderes at tilstedeværelsen av ulv i områdene over en lengre periode, har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen.

Departementet legger til grunn at det er jaktinteresser som gjør seg gjeldende i områdene hvor de aktuelle revirene ligger. Departementets vurdering er at ulvebestanden ikke har en slik innvirkning på hjorteviltbestanden at grunnlaget for jaktutøvelsen er dokumentert å være vesentlig forringet. Departementet understreker at det må forventes forekomst av ulv i alle deler av ulvesonen, og anser at negative effekter på jaktutøvelse forårsaket av Rafjelletreviret og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden er begrenset, og at ulemper til en viss grad kan forebygges gjennom tilpasninger.

Samtidig er ulempene og behovene for tilpasning en del av den samlede belastningen lokalsamfunnene i ulvesonen opplever. Tilpasninger i jaktutøvelse, endringer i tradisjonelle jaktformer og redusert avkastning fra jakt kan bidra til å bygge opp under konflikter knyttet til ulveforvaltningen. Det gjelder særlig når det har vært tilstedeværelse av ulv i et område over en lengre periode og revirene ligger tett. I likhet med tidligere vedtak om lisensfelling i ulvesonen, vurderer departementet at dette kan tillegges noe vekt i den samlede interesseavveilingen etter § 18 første ledd bokstav c. Som fremhevet under vurderingen av hensynet til beitenæringen over, vil departementet samtidig understreke at felling av konkrete ulveflokker innenfor ulvesonen ikke vil fjerne slike ulemper på lang sikt.

Hensynet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold

I Innst. 257 L (2016-2017) uttalte komitéflertallet blant annet «psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn».

I saksframlegget vurderes det at konflikter knyttet til ulvebestanden til en viss grad handler om utrygghet, bekymring for barn/hunder/egen person og innskrenkede muligheter for friluftsliv og jaktutøvelse. Det opplyses at det ikke er dokumentert at ulv har utvist unormal eller nærgående adferd i noen revirer i ulvesonen. I saksframlegget vises det til at det også er mange personer som er positive til å ha ulv i sitt nærmiljø, og at de i en psykososial sammenheng kan bli negativt berørt av en lisensfelling. I saksframlegget vurderes det at frykt

for ulveangrep inngår som en del av den samlede belastningen som lokalsamfunn opplever, og at konflikten knyttet til ulverevir delvis skyldes psykososiale forhold. Det påpekes at belastningen vil variere noe mellom ulverevir.

Departementet kan ikke se at det er påvist at ulvene i Rafjellet eller de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden har utvist unormal eller nærgående adferd. Store rovdyr kan likevel være forbundet med en subjektiv frykt hos noen personer, og det er på den rene at en del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Dersom dette skal tillegges avgjørende vekt, kan det imidlertid undergrave beskyttelsen av store rovdyr.

Departementet mener også at frykt og utrygghet delvis kan avhjelpes gjennom informasjonstiltak, fysiske tiltak som belysning og lignende, og konfliktdempende tiltak.

Departementet understreker også at meningene om ulv er svært varierte. Som flere av klagerne i saken peker på, er det mange som er positive til å ha ulv i sitt nærområde. Det går også frem av klagen i saken at det er personer som bor både innenfor og utenfor ulvesonen som anser tilstedeværelsen av ulv som en berikelse, og som opplever lisensfelling av stabile ulverevir som en belastning.

Departementet anser likevel at konflikter knyttet til det å bo i eller i nærheten av ulverevir til en viss grad kan skyldes psykososiale forhold, og at dette er en del av de samlede ulempene lokalbefolkning i områdene hvor de aktuelle revirene holder til opplever. Departementet viser til at revirene ligger i områder hvor det har vært tilstedeværelse av ulv over tid.

Departementet mener derfor at hensynet til psykososiale forhold kan tillegges noe vekt i den samlede vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.

4.5.3. Genetisk status, hensyn til genetisk verdifull ulv mv.

Den genetiske statusen til ulvene som vurderes felt er også et relevant hensyn i interesseavveiningen etter § 18 første ledd bokstav c. Som tidligere nevnt er den sør-skandinaviske bestanden preget av stor grad av innavl, og det er svært viktig for bestandssituasjonen at bestanden tilføres nye gener. Departementet viser til at det er utarbeidet felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer gjeldende for norsk og svensk ulveforvaltning (gjengitt i Meld.St. 21 (2015-2016) kap. 2.6.) Genetisk verdifulle ulver er definert som innvandrende ulver fra østlige populasjoner (F0), og førstegenerasjonsavkom til immigranter (F1). De genetisk verdifulle individene skal ifølge retningslinjene så langt som mulig unntas fra felling.

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilrådning. Direktoratet er ikke kjent med at genetisk verdifulle individer har etablert seg i de tre revirene som er vedtatt felt. Avstanden fra Fjornshöjden til Setten reviret er ikke veldig lang, men de vurderer likevel sannsynligheten for feilfelling av etablerte genetisk verdifulle dyr fra Setten i Fjornshöjden reviret som liten. Arealbruken til Setten har vært stabil i to sesonger, og direktoratet har ikke informasjon om utskifting av lederdyr der. Departementet tillegger dette vekt i vurderingen.

Samtidig fremgår det av direktoratets tilrådning at felling av enhver ulv vil kunne gi negativ påvirkning på den genetiske variasjonen fordi det alltid vil være en risiko for at sjeldne alleler

går tapt. Departementet vurderer at dette er en innvending mot enhver felling, og at det dermed ikke er en tungtveiende innvending mot felling av de konkrete revirene.

Departementet anser dette som en del av de vernehensynene som generelt taler mot lisensfelling av ulv, og som interessene for felling må avveies mot etter nml. § 18 første ledd bokstav c.

To av lederdyrene i flokkene som er vedtatt felt er avkom etter genetisk verdifulle dyr (F2-generasjon). Miljødirektoratet opplyser om at både ledertispa i Rømskogreviret (V1070) og ledertispa i Rafjellet (V1114) er født i det fremgangsrike Bjørnåsreviret, og er F2 etter Galvenhannen. Ledertispene i Julussa og Rotna, og lederhannene i Østmarka og Kymmen, kommer også fra Bjørnåsreviret. I tillegg finnes det etableringer av dyr fra reviret i Sverige. Det er også en del andre avkom etter Galvenhannen (F1-individer), som har dannet par og fått egne avkom. Miljødirektoratet anser av den grunn genene etter Galvenhannen som godt sikret i bestanden, uavhengig av en eventuell felling av V1070 og V1114. Direktoratet kan ikke se at eventuelle fellinger av de to nevnte F2-dyrene vil medføre uheldige konsekvenser for bestandens genetiske status. Departementet legger dette til grunn.

En av klagerne har anført at det må tas hensyn til ulveflokkenes innavlskoeffisient ved utvelgelse av revirer for lisensfelling. Departementet viser til Miljødirektoratets vurdering av at eventuelle fellinger av revirenes F2-dyr ikke vil medføre uheldige konsekvenser for bestandens genetiske status. Vi viser også til det vi ovenfor har sagt om at felling av enhver ulv vil kunne gi negativ påvirkning på den genetiske variasjonen, og at departementet anser dette som en del av de vernehensynene som interessene for felling alltid må avveies mot. Vi viser til avveiningen under punkt 4.5.6.

4.5.4. Hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen

I tråd med den todelte målsettingen i rovviltpolitikken, og Stortingets vedtak om en ulvesone, må det forventes en regelmessig forekomst av ulv i alle områder innenfor ulvesonen. Andre interesser, som beitenæring og jaktutøvelse, må tilpasse seg dette. Det er samtidig slik at interessemotsetningene knyttet til ulvebestanden har ført til et høyt konfliktnivå. Dette konfliktnivået har i noen år vært av betydelig karakter. Etter departementets vurdering er det viktig at forvaltningen av ulv bidrar til å holde konfliktnivået så lavt som mulig. For å oppnå dette, er det avgjørende å sikre at befolkningen har tillit til forvaltningen av ulvebestanden.

Flere dokumenter, blant annet rovviltforlikene, viser at Stortinget har vært opptatt av de konfliktene ulv fører med seg innenfor ulvesonen, og at bestandsmålet er et uttrykk for hvor mange ulveflokker som bør få etablere seg i ulvesonen. Departementet viser til innstillingen fra energi- og miljøkomiteen til Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, Innst. 330 S (2015-2016), der komitéflertallet understreket at:

«[...] forvaltningen av ulvestammen må etterstrebe å skape tillit og respekt i befolkningen og søke å dempe konfliktnivået. Flertallet mener dialog og lokal involvering er viktig både for forvaltningen og berørte interesser, slik at utfordringene enkelte opplever kan løses best

mulig. [...] Flertallet mener at jakt er et konfliktdempende tiltak og viser til at dagens regelverk åpner for lisensfelling også innenfor ulvesonen.»

I HR-2021-662-A la Høyesterett til grunn at hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, og hensynet til å øke tilliten til rovviltforvaltningen, kunne tillegges adskillig vekt i vurderingen etter nml. § 18 første ledd bokstav c. I HR-2023-936-A var det anført at fellingen av ulvene ikke reduserer konfliktnivået og tvert om virker konfliktskapende for en del mennesker. Til dette svarte Høyesterett at de ikke har grunnlag for å betvile at den balanseringen av interessene som fellingsvedtaket bygget på, og som var i tråd med Stortingets vedtatte forutsetninger, økte forutsigbarheten i rovdyrforvaltningen og samlet sett virket konfliktdempende.

Enkelte av klagerne har anført at det ikke foreligger noen utredninger eller forskning som fastslår at det vil være konfliktdempende å skyte ut stabile ulveflokker, og at det eksisterer forskning som sier at lisensjakt ikke har hatt noen konfliktdempingseffekt og heller ikke økt tillit til rovviltforvaltning. Departementet viser i denne sammenheng til HR-2021-662-A avsnitt 115. Høyesterett uttalte at det som regel ikke vil la seg gjøre å påvise konkret hvordan de interessene departementet hadde fremhevet, herunder forutsigbarhet, konfliktdemping og økt tillit, gjorde seg gjeldende for bestemte mennesker, grupper av mennesker og ulike aktiviteter. Men dette kunne ifølge Høyesterett ikke være avgjørende.

Som det fremgår av saksframlegget, vil en forutsigbar forvaltning samtidig tilsi at befolkningen kan forvente at ulv gis et høyere vern innenfor enn utenfor sona. For den delen av befolkningen som ønsker et sterkere vern av ulv og andre rovdyr i norsk natur vil det å redusere bestanden gjennom lisensfelling oppleves konfliktfyllt, særlig når det åpnes for felling av hele familiegrupper innenfor ulvesonen. Dette fremgår av flere av klagen. Interessemotsetningene er store, og det er vanskelig å se for seg en forvaltning som ikke vil være konfliktfyllt på et visst nivå. Departementet er enig i det som står i saksframlegget til nemndenes vedtak om at det er sentralt at forvaltningen er forutsigbar og forståelig, og hviler på et balansert syn på de ulike interessene i konflikten, for å skape tillit til forvaltningen og dempe konfliktene. Etter departementets syn ivaretas disse hensynene best ved en forvaltning som følger opp Stortingets vedtatte bestandsmål i så stor grad som det er faktisk og rettslig mulig.

Rafjelletreviret og det nåværende Rømskogreviret ble begge etablert av revirmarkerende par vinteren 2022-2023. Fjornshöjden ble etablert av et revirmarkerende par vinteren 2020-2021, og det var en familiegruppe i reviret vinteren 2022-2023. Alle de tre revirene ligger i et område som har hatt tilstedeværelse av ulv og ulike ulverevir over tid. Dette innebærer at ulempene og belastningene som er drøftet tidligere i vedtaket, har gjort seg gjeldende i disse områdene over tid. Departementet legger til grunn at dette kan ha bygget opp under konflikter knyttet til blant annet beitenæring og jaktutøvelse i de aktuelle områdene. I HR-2023-936-A mente Høyesterett det hadde vekt i et konfliktdempingsperspektiv at stabile revir over lengre tid vil kunne oppfattes som belastende lokalt. Departementet vurderer at dette gjør seg gjeldende på samme måte når et område har hatt tilstedeværelse av ulverevir over tid, selv om det ikke nødvendigvis er tale om de samme ulveflokkene.

Departementet anser at en stor del av konfliktene som har oppstått rundt ulvebestanden i Norge er forbundet med at bestanden i en periode har ligget over bestandsmålet, og at det er en forventning om at bestanden skal kunne forvaltes så nært bestandsmålet som mulig, så fremt lovens vilkår for uttak er oppfylt. Som nevnt var bestanden i registreringssesongen 2022/2023 på bestandsmålet, men bestanden hadde før det ligget over bestandsmålet i noen år, og bestandsregulering er nødvendig dersom bestanden skal holde seg på bestandsmålet, se nærmere om dette under punkt 4.5.1. Departementet mener at hensynet til bestandsmålet vil bli ivaretatt ved lisensfelling av ett helnorsk revir og de norske delene av to grenserevir vinteren 2024, jf. nml. § 18 andre ledd andre setning.

Departementets vurdering er at befolkningens tillit til forvaltningen av ulv er avhengig av at forvaltningen er i tråd med føringene som følger av Stortingets vedtatte bestandsmål. Departementet mener dette vil bidra til å dempe konfliktene knyttet til ulv. Departementet vurderer at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået tilknyttet ulv i ulvesonen. Departementet anser at lisensfelling vil virke konfliktdempende, selv om det er sannsynlig med forekomst av både streifulv og relativt rask reetablering av ulv i de aktuelle reviområdene.

4.5.5. Betydningen av felling på svensk side av grenserevirene

Det er ikke åpnet for lisensfelling på svensk side av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden. Flere av klagerne anfører at felling av grenserevirene er i strid med vurderinger foretatt av svenske myndigheter. Klima- og miljødepartementet hadde et møte med Länsstyrelsen Värmland og Naturvårdsverket den 7. desember 2023 om lisensfelling av ulv i grenserevir. Departementet ønsket blant annet å høre svenske myndigheters syn på en eventuell lisensfelling på norsk side av grenserevirene, når det ikke er åpnet for felling på svensk side av revirene. Länsstyrelsen Värmland hadde ingen innvendinger til jakt på norsk side av revirene. Länsstyrelsen Värmland opplyste at begrunnelsen for at de ikke besluttet licensjakt i de aktuelle grenserevirene kun var at andre revir var høyere prioritert for uttak i Värmland. Länsstyrelsen valgte derfor å fordele kvoten de hadde til rådighet på andre revir. Naturvårdsverket bemerket at de er opptatt av å ivareta immigranten og avkom fra Settenreviret med tanke på vurderinger av kravet til gynnsam bevarandesstatus.

I ulverevir som er i både Norge og Sverige beveger ulvene seg fritt over grensen. Det vil være en viss sannsynlighet for at alle ulvene i reviret vil befinne seg på norsk side i løpet av lisensfellingsperioden, slik at det kan være mulighet for å felle alle ulvene i et revir. Felling kun på norsk side av grenserevirene medfører likevel en risiko for at ikke hele revirene kan tas ut, og departementet vurderer at de ulemper det eventuelt ville medføre må tas i betraktning i interesseavveiningen etter nml. § 18 første ledd bokstav c.

Miljødirektoratet viser i sin faglige tilrådning til tidligere anbefalinger om at uttak av ulv fra grenserevirene bør avvantes til en kommer i en situasjon der både norske og svenske myndigheter ser behov for uttak av ulv fra de aktuelle revirene. Forvaltningens praksis har vært at det som et utgangspunkt ikke skal åpnes for å felle deler av ulveflokker. Dette har blant annet sammenheng med forutberegnelighet og at å felle enkeltindivider i et etablert

revir kan ha mindre konfliktdependende effekt. I tillegg kan oppsplitting av revir ha etiske betenkeligheter eller andre negative konsekvenser, for eksempel kan felling av foreldre dyr føre til at valpene opptrer nærmere bebyggelse. Felling av kun noen av ulvene i revirene kan også medføre at det likevel blir yngling i revirene kommende sesong, slik at uttaket ikke bidrar til å føre bestanden ned på bestandsmålet. Motsatt vil uttak på norsk side av grenserevirene kunne bidra til å bringe bestanden ned mot bestandsmålet, selv om de nevnte forholdene gjør det mindre sikkert.

Flere klagere har anført at det er problematisk med lisensfelling på norsk side av et grenserevir uten at felling er tillatt på svensk side, fordi det medfører en fare for at foreldrene blir felt mens valpene lever videre. Til dette bemerker departementet at lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen tar hensyn til ulvenes biologi. Lisensfellingsperioden starter etter at valpene er gamle nok til å klare seg uten foreldrene og avsluttes før tispene eventuelt blir drektige med nye valper.

Departementet forstår rovviltforlikene slik at hensynet til de som bor ved grenserevir veier like tungt som de som bor ved helnorske, og at det også skal kunne skje bestandsregulering av ulver med tilhold i grenserevir. Rovviltforskriften § 13 tredje ledd krever at det har vært kontakt med svenske myndigheter før det fattes vedtak om felling som berører grenserevir, og det har vært dialog med svenske myndigheter som ikke motsetter seg fellingsvedtaket. På denne bakgrunn mener departementet at det i dagens situasjon ikke er grunn til å oppstille lisensfelling på svensk side som en forutsetning for lisensfelling på norsk side av grensen. I fjorårets vedtak om lisensfelling innenfor ulvesonen fattet departementet også vedtak om lisensfelling i grenserevir, uten at det på vedtakstidspunktet var klart om det ville bli åpnet for felling på svensk side av revirene. Året før vedtok departementet lisensfelling i et nylig påvist grenserevir selv om svenske myndigheter ikke hadde mulighet til å vedta felling på svensk side av reviret.

Departementet mener at de ulempene som følger av at det kun åpnes for lisensfelling på norsk side av grenserevirene, kan oppveies av andre offentlige interesser i den avveiningen som skal gjøres etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Vi viser til hensynene det er redegjort for ovenfor, og den samlede interesseavveiningen under.

4.5.6. Samlet vurdering

Departementet vurderer at det i utgangspunktet taler mot å åpne for lisensfelling at ulven er en truet art i Skandinavia, og at den norske delen av den sør-skandinaviske bestanden er rødlistet som kritisk truet. Bestanden er relativt liten og isolert med store genetiske utfordringer. Samtidig veier disse interessene mindre tungt som følge av at bestandsmålet for ulvebestanden er nådd, jf. HR-2023-936-A. I avsnitt 35 i nevnte avgjørelse uttaler Høyesterett at vernehensynene inkluderer formålet om biologisk mangfold i naturmangfoldloven § 1, forvaltningsmålet i § 5 og føre-var-prinsippet i § 9. Departementet viser til tidligere redegjørelse om bestandssituasjonen under punkt 4.3, Miljødirektoratets vurdering av at uttaket ikke vil true bestandens overlevelse og vurderingen av kvoten opp

mot bestandsmålet. Vi viser også til den omfattende kunnskapen om ulvebestanden og om påvirkningen av lisensfellingskvoten på bestanden, og tiltakene som skal redusere risikoen for feilfelling av individer fra andre revir under lisensfelling.

Det anføres fra klagere at ulv kan regulere bestanden av villsvin, og dermed er positivt med tanke på svinepest, og at tilstedeværelse av ulv er til fordel for en frisk og sunn hjorteviltstamme. Departementet vurderer at ulv har en direkte effekt på byttedyrbestanden gjennom sin predasjon, men også indirekte effekter. Predasjon på kløvvilt kan redusere beitetrykket på planter og predasjon på mellomstore roviltarter kan medføre at bestandene av deres byttedyr øker. Ulvenes predasjon fører også til at kadaver blir tilgjengelige i større grad for åtseletere, og påvirker en rekke arter som drar nytte av kadaver og bidrar til nedbrytningen. Hvor stor effekt ulv eller andre roviltarter, har i et økosystem, påvirkes også av andre faktorer, som graden av menneskelig påvirkning i andre deler av systemet. Størstedelene av Europa og Skandinavia er sterkt preget av menneskelig aktivitet gjennom landbruk, dyrehold, skogsbruk, og annen menneskelig infrastruktur. Den store graden av påvirkning innebærer at ulv ikke har mulighet til å fylle hele sin økologiske rolle.

Det er heller ikke særlige forhold ved genetikken til ulvene i de revirene som er vedtatt felt som taler mot lisensfelling av disse revirene, jf. punkt 4.5.3. Ivaretagelse av genetisk verdifulle individer er et tungtveiende hensyn for departementet. Vi viser til Miljødirektoratets vurdering av at sannsynligheten er liten for feilfelling av genetisk verdifulle dyr fra Settenreviret i det nærliggende Fjornshöjdenreviret, at det ikke vedtas merking av de genetisk verdifulle ulvene i Settenreviret blant annet på grunn av risikoen dette ville medført for ulvene og tiltakene beskrevet under punkt 4.7. Andre interesser som taler mot lisensfelling, er hensynet til den delen av befolkningen som er positiv til tilstedeværelse av ulv og opplever lisensfelling som en belastning. I tillegg kommer ulempene ved at det kun åpnes for felling på norsk side av grenserevirene, som det er redegjort for under punkt 4.5.5.

På den andre siden taler hensynet til ivaretagelsen av distriktspolitiske hensyn i form av hensynet til beitenæring, jaktutøvelse og psykososiale forhold til en viss grad for lisensfelling i ulvesonen. I tillegg kommer hensynet til å skape en forutsigbar og forståelig forvaltning, dempe konfliktene og skape tillit til forvaltningen på et område hvor interessen motsetningene er store. Etter departementets syn ivaretas dette hensynet best ved en forvaltning som følger opp Stortingets vedtatte bestandsmål i så stor grad som det er faktisk og rettslig mulig. Etter en samlet vurdering finner departementet at interessene som taler for lisensfelling av Rafjelletreviret og de norske delene av revirene Rømskog og Fjornshöjden veier tyngre enn mothensynene. Det innebærer at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav c, om at lisensfelling skjer for å ivareta andre offentlige interesser av vesentlig betydning, er oppfylt.

Departementet vil fremheve at årets vedtak blir det femte året på rad at det vedtas lisensfelling av ulv i etablerte revir i medhold av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, hvorav vedtaket for de siste fire årene har vært rettet mot lisensfelling innenfor ulvesonen. Med unntak av vedtaket 21. desember 2020, som ikke ble brakt inn for rettslig prøving, har

domstolene ment at departementets lovtolkning og konkrete subsumsjon var innenfor lovens og konvensjonens rammer. Departementet viser til forføyningsskjennelser fra Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett, TOSLO-2017-196251-1, LB-2022-19312 og LB-2023-12647, samt dommer fra Høyesterett, HR-2021-662-A og HR-2023-936-A. Departementet mener at årets vedtak er en fortsettelse av den samme praksisen som tidligere års vedtak bygger på, og derfor at de nevnte rettsavgjørelsene gir klar støtte for at departementets konklusjon. Det er – også i år – gjort en konkret interesseavveining basert på et oppdatert faktisk grunnlag, med utgangspunkt i et svært godt kunnskapsgrunnlag og Miljødirektoratets faglige tilrådning. Departementet mener årets vedtak innebærer en forsvarlig bestandsregulering i tråd med Stortingets føringer for rovviltpolitikken og innenfor lovens og konvensjonens rammer.

4.6. Vilåret om at formålet ikke må kunne nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum

Etter nml. § 18 andre ledd første punktum er det vilkår for uttak at «*formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte*». I HR-2023-936-A kom Høyesterett til at dette vilåret var oppfylt. Høyesterett mente det måtte være klart at formålet om å ivareta de offentlige interessene som begrunner at vilåret i § 18 første ledd bokstav c er oppfylt, ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved felling av ulvene i reviret. I den brede interesseavveiningen som allerede er gjort, har inngått at fellingen er et egnet virkemiddel for å oppfylle de omtalte offentlige interessene. Departementet hadde i fellingsvedtaket drøftet om de aktuelle ulemper kunne avbøtes gjennom alternative tiltak, slik som informasjon, kunnskapsformidling, forebygging og økonomiske tilskuddsordninger. Høyesterett hadde ikke innvendinger til departementets vurdering av at slike tiltak ikke vil avbøte ulemper og heller ikke være egnet til å dempe konfliktnivået.

I saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak vurderes det at ulemper og belastninger knyttet til Rafjelletreviret i noe grad kan reduseres gjennom andre tiltak enn felling. Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen. Dette vil likevel ikke i tilstrekkelig grad bidra til å dempe konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen, som til en viss grad dreier seg om hensynet til jakt som fritidsinteresse og næringsvei. Belastningen knyttet til det psykososiale aspektet ved å leve i områder med ulv kan til en viss grad forebygges for eksempel ved informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdempende tiltak. Sekretariatet kan likevel ikke se at det foreligger tiltak som fullt ut kan avhjelpe den frykt og uro som noen opplever ved å bo i et ulverevir og som bygger opp under konflikten. Etter sekretariatets oppfatning kan ikke forutsigbarhet og tillit til forvaltningen, som blant annet bygger på at forvaltningen utføres i tråd med Stortingets føringer, ivaretas med andre løsninger enn uttak av dette reviret.

Departementets vurdering er at ulemper som følger av tilstedeværelsen av ulv, delvis kan avhjelpes gjennom andre tiltak. Departementet viser til eksemplene som er trukket frem i saksframlegget for Rafjelletreviret, og vurderer at det samme gjelder for de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden. Departementet mener også at informasjons- og kunnskapsformidling om ulv er viktige tiltak, som kan bidra til å avhjelpe ulemper knyttet til tilstedeværelsen av ulv innenfor ulvesonen. Departementet mener imidlertid at også der slike

tiltak er iverksatt, vil det foreligge negative virkninger. Disse negative virkningene er i stor grad knyttet til konflikt og redusert tillit dersom ulvebestanden ligger over bestandsmålet.

Departementet vil understreke nærheten mellom den interesseavveiningen som er gjort etter § 18 første ledd bokstav c og vurderingen av vilkåret om at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte. Departementet viser til Høyesteretts vurderinger i HR-2021-662-A avsnitt 120, der førstvoterende uttalte at:

«Legges det først til grunn at felling vil styrke tilliten til rovdyrforvaltningen og øke forutsigbarheten for folk utenfor ulvesonen, er det ikke lett å se hvordan dette kan oppnås på annen tilfredsstillende måte.»

Departementet anser at konfliktene som har vart over tid, og som blant annet bygger på redusert tillit til at ulvebestanden forvaltes i samsvar med bestandsmålet, ikke kan avhjelpes på noen annen tilfredsstillende måte enn ved at det tillates felling av ulv i Raffjelletreviret og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden. På denne bakgrunn har departementet kommet til at vilkåret i § 18 andre ledd første punktum, om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er oppfylt.

4.7 Tiltak for å unngå utilsiktet felling av ulv som ikke tilhører de aktuelle revirene, og tiltak for ivaretagelse av genetisk verdifull ulv

To av forutsetningene for at Miljødirektoratet mener uttaket nemndene vedtok ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse, er at den praktiske gjennomføringen av lisensfelling innenfor ulvesonen ikke må medføre felling av ulv fra tilgrensende revir, og at lederparene i revirene som skal felles er de samme som forrige sesong. Departementets lisensfellingsvedtak gjelder kun for revirene Raffjellet, Rømskog og Fjornshöjden. Dersom det har kommet nye lederdyr i revirene, eller det felles ulv som ikke tilhører revirene, kan det påvirke flere av de vurderingene som ligger til grunn for vedtaket, blant annet av størrelsen på uttaket opp mot bestandsmålet for ulv og ulvenes genetikk. Det er derfor viktig å unngå felling av andre ulver innenfor ulvesonen enn de vedtaket gjelder.

Miljødirektoratet skriver i den faglige tilrådingen at små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Eventuelle utilsiktede fellinger av genetisk verdifulle individer på vandring, er et betydelig risikomoment. Statsforvalterne bør derfor ha myndighet til å kunne stoppe lisensfelling ved mistanke om at genetisk verdifulle dyr er på vandring i områdene der lisensfelling pågår.

Rovviltnemndene har i sitt vedtak inntatt forholdsregler for å unngå felling av ulv som ikke tilhører de aktuelle revirene og genetisk verdifull ulv. I tråd med nemndenes vedtak, kan statsforvalteren justere fellingsområde og -periode for å sikre et effektivt uttak av dyr tilhørende revirene og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører revirene. Statsforvalteren kan gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at genetisk verdifulle individer felles.

Departementet opprettholder i utgangspunktet de forholdsreglene rovviltnemndene har vedtatt. Vi presiserer at statsforvalteren dermed blant annet kan stanse lisensfelling

dersom det er mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i områdene der det åpnes for lisensfelling. Departementet legger til at statsforvalteren kan stanse lisensfelling ved mistanke om nye lederdyr i revirene. Vi understreker viktigheten av at statsforvalteren benytter sin myndighet for å unngå å felle andre dyr enn de vedtaket gjelder.

Departementet viser til at norske og svenske forvaltningsmyndigheter har utarbeidet felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer (gjengitt i Meld.St. 21 (2015-2016) kap. 2.6.). Genetisk verdifulle ulver er definert som innvandrende ulver fra østlige populasjoner (status F0), og førstegenerasjonsavkom til immigranter (status F1). Genetisk verdifulle individer skal ifølge retningslinjene så langt som mulig unntas fra felling.

Rovviltnemndene har under «forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer» vedtatt at de genetisk verdifulle ulvene i Settenreviret GPS-merkes kommende vinter 2023/2024. Departementet vurderer at slik merking verken er nødvendig eller tilrådelig, og opphever derfor dette vilkåret. Miljødirektoratet har i sin faglige tilrådning vurdert sannsynligheten for feilfelling av etablerte genetisk verdifulle ulver i Settenreviret som liten med felling av de flokker som er vedtatt. Departementet vurderer derfor at merking ikke er nødvendig for å ivareta Settenreviret under lisensfelling.

Radiomerking av ulvene i Settenreviret er i tillegg svært utfordrende. Bedøving og radiomerking innebærer for det første en risiko for at ulvene dør. Lederhannen i Settenreviret har blitt radiomerket tidligere. Det gjør det mer krevende og risikofylt å radiomerke dem. For at risikoen skal være akseptabel må snøforhold og snømengde, skog og terreng, samt trygge isforhold for å redusere risikoen for drukning, ligge til rette for merking. Videre har radiosendere begrenset batterikapasitet, og nye ulvevalper blir født hver vår. Skal man ha kontroll med reviret over et lengre tidsperspektiv, må ulvene radiomerkes årlig. Merking har også dyrevelferdsmessige utfordringer. Det dreier seg blant annet om frykt og stressreaksjoner under merkingen. I tillegg overlapper perioden der snøforhold muliggjør merking med ulvenes parringstid.

4.8. Antall dyr i kvoten

Det åpnes for lisensfelling av til sammen 12 individer i Rafjelletreviret og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden. Antallet individer i kvoten bygger på de foreløpige konklusjonene for vinteren 2023-2024, jf. rapport «Ulv i Norge pr. 11. desember 2023. Foreløpige konklusjoner for vinteren 2023-2024». Rapporten viser at det antatt å være 5-6 individer i Rafjelletreviret og 2-6 individer i Fjornshöjden når man regner med både de norske og svenske delene av revirene. Det er sporet ulv på norsk side av området som ble benyttet av Rømskogreviret i fjor, men frem til DNA-analyse foreligger er det uklart om dette er individer fra Rømskogreviret.

Departementets praksis er at kvoten fastsettes med utgangspunkt i det antallet individer som er påvist i reviret per siste bestandsregistrering. Dette gir større kontroll med uttaket, som særlig er viktig for å unngå utilsiktet felling av ulv fra tilgrensende revir. Erfaring tilsier imidlertid at det kan være avvik mellom siste bestandsregistrering og antallet individer som blir påvist i flokkene i forbindelse med lisensfelling. Statsforvalteren, som er ansvarlig for å

administrere lisensfellingene, gis derfor myndighet til å endre kvoten, dersom oppdaterte opplysninger skulle vise at det er flere eller færre ulver i revirene.

Departementet understreker at vurderingene av det rettslige grunnlaget for felling av ulvene i revirene Rafjellet, Rømskog og Fjornshöjden knytter seg til disse flokkene. Dersom det påvises flere individer tilhørende flokkene enn den foreløpige bestandsregistreringen viser, gjør vurderingene av det rettslige grunnlaget i dette vedtaket seg derfor gjeldende også for felling av slike individer, og dermed for eventuelle økninger i kvoten.

5. Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak om felling av ulvene i det helnorske reviret Rafjellet og ulvene som oppholder seg på norsk side av riksgrensen i grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden. Siste tilgjengelige opplysninger tilsier en samlet kvote som i utgangspunktet er på inntil 12 individer. Dersom oppdaterte opplysninger viser at det er flere eller færre individer i revirene, kan statsforvalteren endre kvoten før fellingsstart og underveis i fellingsperioden.

Departementet anser at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av ulvene i Rafjellet og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for et slikt uttak. Når det gjelder forståelsen av § 18 første ledd bokstav c, viser departementet til de to høyesterettsavgjørelsene om felling av ulv, HR-2021-662-A og HR-2023-936-A, samt flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017).

I tråd med Høyesteretts føringer tar departementet utgangspunkt i at bestandsmålet for ulv er nådd og at det senker terskelen for felling. På bakgrunn av Miljødirektoratets tilrådning vurderer departementet at hensynet til at ulvebestanden skal ligge så nært bestandsmålet som mulig i kommende sesonger taler for lisensfelling av ett helnorsk revir og to grenserevire. Departementet har deretter identifisert hvilke offentlige interesser som taler for lisensfelling av ulvene i reviret Rafjellet og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Fjornshöjden, og hvilke vernehensyn som taler mot lisensfelling, for så å avveie interessene mot hverandre. Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at interessene som taler for lisensfelling av Rafjellet og de norske delene av revirene Rømskog og Fjornshöjden veier tyngre enn mothensynene.

Etter departementets vurdering er det ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av ulvene i Rafjellet og de norske delene av Rømskog og Fjornshöjden, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og er ikke til hinder for å nå bestandsmålet neste år. Rovviltnemndene har under «forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer» vedtatt at de genetisk verdifulle ulvene i Settenreviret GPS-merkes kommende vinter 2023/2024. Departementet vurderer at slik merking verken er nødvendig eller tilrådelig, og opphever derfor dette vilkåret. Miljødirektoratet har i sin faglige tilrådning vurdert

sannsynligheten for feilfelling av etablerte genetisk verdifulle ulver i Settenreviret som liten. Radiomerking av ulvene i Settenreviret er i tillegg svært utfordrende. Bedøving og radiomerking innebærer en risiko for at ulvene dør.

I tråd med nemndenes vedtak, kan statsforvalteren justere fellingsområde og -periode for å sikre et effektivt uttak av dyr tilhørende revirene og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører revirene. Statsforvalteren kan gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at genetisk verdifulle individer felles. Departementet opprettholder i utgangspunktet de forholdsreglene rovviltnemndene har vedtatt. Vi presiserer at statsforvalteren dermed blant annet kan stanse lisensfellingens dersom det er mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i områdene der det åpnes for lisensfelling. Departementet legger til at statsforvalteren kan stanse lisensfellingens ved mistanke om nye lederdyr i revirene. Vi understreker viktigheten av at statsforvalteren benytter sin myndighet for å unngå å felle andre dyr enn de vedtaket gjelder.

Klagene er i det vesentlige ikke tatt til følge.

Med hilsen

Lene Lyngby (e.f.)
ekspedisjonssjef

Torbjørn Lange
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 4
Rovviltnemnda i region 5
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Oslo og Viken

Adresseliste

Aktivt Rovdyrvern

Foreningen våre
rovdyr

Naturvernforbundet

NOAH - for dyrs
rettigheter

Norges

Miljøvernforbund

Rovviltets Røst

Postboks 1410

2406

ELVERUM

Norge

WWF Verdens

naturfond