



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Mottakere ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

22/3625-4

25. november 2022

Avgjørelse av klager på vedtak om kvote og område for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 sesongen 2022-2023

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra Rovviltets Røst av 31. august 2022, Aktivt Rovdyrvern av 6. september 2022 og NOAH – for dyrs rettigheter av 16. september 2022 over rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2022-2023 av 26. august 2022.

Klima- og miljødepartementet opprettholder kvoten på inntil 14 ulver i rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen for lisensfellingsperioden 2022-2023. Ved avgjørelsen er det blant annet lagt vekt på at det er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor den fastsatte ulvesonen.

Etter departementets vurdering er det hjemmel for å tillate lisensfelling av streifulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 første ledd bokstav b. Departementet har lagt vekt på at streifulv normalt har stor vandringskapasitet og uforutsigbar områdebruk, og at vilkåret om å avverge skade i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.

Videre har departementet kommet til at det er hjemmel for lisensfelling av eventuelle reviretablerte ulver i beiteprioriterte områder i region 4 og 5, inkludert blå sone vest for Glomma i region 5, samt beiteområdene til Sølendalen beitelag, etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Ved avgjørelsen har det blitt vektlagt at ulv som etablerer seg i beiteprioriterte områder med sau på utmarksbeite representerer et skadepotensiale. Det er også lagt vekt på at det gjelder lisensfelling utenfor ulvesonen, der terskelen for felling skal være lavere, jf. prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

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

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

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

Avdeling
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Tia Sophie
Jacobsen
22 24 58 42

For eventuelle reviretablerte ulver i områder utenfor ulvesonen der det ikke er sau eller tamrein på utmarksbeite, anser departementet at det er hjemmel for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. I vurderingen legges det særlig vekt på hensynet til en tydelig og forutsigbar soneforvaltning, jf. prinsippet om en differensiert forvaltning, og betydningen dette har for å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og sikre tillit til forvaltningen.

Det er på nåværende tidspunkt, 24. november 2022, så langt departementet er kjent med, ikke registrert forekomst av reviretableringer i områder utenfor ulvesonen. Ettersom lisensfellingskvoten omfatter eventuelle etableringer som først blir registrert etter departementets vedtak, stilles det følgende vilkår for å ivareta dyreetiske hensyn. Dersom det i fellingsområdet påvises aktivitet av revirmarkerende par skal ordinær lisensfelling stanses 15. februar 2023. Om nye opplysninger påviser aktivitet av familiegrupper av ulv i lisensfellingsområdet, skal lisensfellingen avgrenses til perioden mellom 1. januar til 15. februar 2023.

Av hensyn til utfordringer med innavl i den skandinaviske ulvebestanden er det viktig å ivareta eventuelle immigranter fra Finland/Russland samt deres avkom. I alle områder det åpnes for lisensfelling gis statsforvaltere derfor myndighet til å kunne stanse lisensfellingen ved mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i fellingsområdene.

Departementet legger til grunn at den vedtatte kvoten på inntil 14 ulver ikke vil true bestandens overlevelse eller være til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet for ulv neste år. Departementet anser videre at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning, jf. nml. § 18 annet ledd første punktum.

Klagene er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemndene i region 4 og 5 vedtok 26. august 2022 kvote for lisensfelling av 14 ulver i områder utenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2022-2023. Vedtaket ble påklaget av Rovviltets Røst 31. august 2022, Aktivt Rovdyrvern 6. september 2022 og NOAH – for dyrs rettigheter 16. september 2022. Rovviltnemnda behandlet klagene 21. oktober 2022 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Rovviltnemndene oversendte saken til Klima- og miljødepartementet 21. oktober 2022 for endelig avgjørelse. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 2. november 2022.

Klagers anførsler

Rovviltets Røst:

Rovviltets Røst sine hovedanførsler, som oppsummert i saksframlegg fra rovviltnemndenes sekretariat:

- Rovviltets Røst mener sekretariatets innstilling til rovviltnemndenes vedtak i for liten grad oppfyller rovviltforlikenes målsetning om «utbredelse av rovviltartene i deres naturlige utbredelsesområder og opprettholdelse av intakte økosystemer.»
- Rovviltets Røst mener at det totale jakt- og forfølgelsestrykket på alle våre rovdyr er for stort, at enkelte hendelser, som blant annet forstyrrelser av revir med løs hund, målrettede uttak av spesielt hunndyr i vår sør-skandinaviske ulvebestand undervurderes, ignoreres og dog dekkes over – har større negative innvirkning på rovdyrbestandene i norsk fauna enn forvaltningen og myndigheter kommuniserer.
- Videre finner ikke Rovviltets Røst de nevnte tiltakene for ivaretagelse av genetisk viktig genmateriale tilstrekkelig. For mye tillegges tilfeldigheter og jegernes gode vilje og eget overvåkningsapparat fremfor innhenting av relevant DNA i felt før individet er felt!
- Med rovviltnemndenes vedtak styrer man pr. dagens informasjon mot 2 helnorske ynglinger 2022. I tillegg er det med rette reist spørsmål om den sør-skandinaviske ulvebestanden i en bestandsbiologisk forstand kan karakteriseres som Viable (GYBS)!

Aktivt Rovdyrvern:

Aktivt Rovdyrvern sine hovedanførsler, som oppsummert i saksframlegg fra rovviltnemndenes sekretariat:

- Praksisen ved at ulver som befinner seg utenfor ulvesonen nærmest betraktes som fritt vilt og kan skytes ut i stort monn er helt feilaktig og truer bestandens overlevelse i Norge på kort og lang sikt. Aktivt rovdyrvern er med få unntak prinsipielt imot all utskyting og avlivning av våre truede toppredatorer.
- Denne innstillingen fra Rovviltnemndene kan ikke oppfattes som annet enn et rent ressentiment mot arten i Norge og vil uvegerlig føre til totalutryddelse sammenholdt med øvrige såkalte skadefellinger, ekstraordinære uttak og annen utskyting av ulver i og utenfor sonen, herunder lisensjakt og ulovlig jakt.
- Det anmodes om at klagen tas til følge og at rovviltnemndenes vedtak forkastes.

NOAH – for dyrs rettigheter (NOAH):

NOAH fremholder at vilkårene for lisensfelling av 14 ulver utenfor ulvesonen ikke er oppfylt, jf. nml. § 18 og ber om at rovviltnemndenes vedtak omgjøres slik at det ikke tillates noen lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen. Dersom vedtaket opprettholdes, anføres det at det bør inkluderes et vilkår i vedtaket om forholdsregler for å unngå felling av ulver utenfor ulvesonen som tilhører revir som hovedsakelig ligger innenfor ulvesonen.

NOAH sine hovedanførsler er oppsummert nedenfor i saksframlegg fra rovviltnemndenes sekretariat:

- NOAH kan ikke se at vedtaket inneholder noen forholdsregler for å hindre at det skytes ulver fra revir som ligger hovedsakelig (mer enn 50%) innenfor ulvesonen

- NOAH mener vilkårene for lisensfelling av ulver utenfor ulvesonen ikke er oppfylt ved at:
 - a) vilkåret om at lisensfelling ikke truer bestandens overlevelse ikke er oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfyller kravene i naturmangfoldloven §§ 8, 9 og 10
 - b) vilkåret om offentlige interesser av vesentlig betydning i § 18 første ledd bokstav c i naturmangfoldloven ift. lisensfelling av ulver i blå sone (rovviltprioriterte område nord for ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag), ikke er oppfylt, og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfyller kravene i forvaltningsloven §§ 17 og 25
 - c) vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt, jf. § 18 andre ledd i naturmangfoldloven og vurdering/begrunnelse knyttet til dette vilkåret ikke oppfyller kravene i forvaltningsloven §§ 17 og 25.
- NOAH mener at vedtaket strider mot nasjonal og internasjonal lov - §§ 4, 5, 8, 9, 10 og 18 i naturmangfoldloven, Grunnlovens § 112 og artikler 2, 6 og 9 i Konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) - og bør omgjøres slik at det ikke tillates noen lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen.
- NOAH stiller seg uforstående til følgende avsnitt på side 8 i sekretariatets innstilling: «Naturvårdsverket har på bakgrunn av faglige utredninger kommet frem til en referanseverdi for såkalt gynnsam bevarandestatus i den svenske og skandinaviske ulvebestanden. Det legges til grunn at den sør-skandinaviske bestanden må bestå av minst 340 ulver for å ha gynnsam bevarandestatus, fordelt på minst 300 ulver i Sverige og minst 40 i Norge.»

Rovviltnemndenes vurdering

Ved behandling av klagen 21. oktober 2022 fattet rovviltnemndene i region 4 og 5 vedtak i tråd med sekretariatets innstilling. I innstillingen til nemndas vedtak er det blant annet uttalt:

«Stortinget har gjennom rovviltforliket av 2004 og 2011, og ved behandling av Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, Innst. 330 S (2015-2016) og Innst. 257 L (2016-2017) lagt føringer for forvaltningen av ulv og annet rovvilt. Forvaltningen av ulv og andre fredete rovdyr skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. I 1986 sluttet Norge seg til Europarådets konvensjon av 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bernkonvensjonen). I 2009 vedtok Stortinget lov om naturmangfold (naturmangfoldloven). Forannevnte legger de overordnede rammene for rovviltforvaltningen. Det betyr blant annet at forvaltningen skal forsøke å nå vedtatte bestandsmål innenfor de fastsatte, rettslige rammene for uttak. Forvaltningen skal tilsvarende praktisere prinsippet om en tydelig soneforvaltning, noe som innebærer at rovvilt er prioritert i noen områder og beitedyr i andre områder.

De regionale rovviltnemdene er offentlige viltorgan opprettet i medhold av viltloven § 4 med ansvar for forvaltning av rovvilt i sin region, jf. rovviltforskriften § 2 k). Rovviltnemdene skal gjennomføre vedtatt nasjonal politikk innenfor sin region, jf. rovviltforskriften § 5. Rovviltnemdenes vedtak om kvote for lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. §18. For øvrig følger klagebehandlingen forvaltningslovens regler.

I henhold til forvaltningsloven § 33 skal underinstansen (i dette tilfellet rovviltnemdene) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.

Sekretariatet anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagen har kommet frem opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. Momentene som anføres i klagen er i hovedsak vurdert og redegjort for i saksframlegget til saken. Sekretariatet viser ellers til at nemndene har vedtatt innstillingen som lå i saksframlegget, og at saksframlegget derfor utgjør begrunnelsen for vedtaket.

Klagen inneholder anførsler om at vedtaket anses å være mangelfullt og at det ikke er i henhold til Bernkonvensjonen, Grunnlovens § 112 og naturmangfoldlovens bestemmelser. Det anføres at vedtaket strider mot nasjonale lovverk og internasjonale forpliktelser og at det ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for lisensfelling av ulv.

Sekretariatet har i saksframlegget som ligger til grunn for rovviltnemndenes behandling, redegjort for gjeldende politiske føringer, relevante domsavgjørrelser, naturmangfoldloven og rovviltforskriften som grunnlag for vedtaket. Samtidig forutsettes det at norsk rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

Gjennom saksframlegget har rovviltnemndene blitt forelagt en oppdatert redegjørelse for bestandssituasjon for ulv, omfanget av skader på husdyr og tamrein samt forhold som virker inn på allmenne helse- og sikkerhetshensyn og offentlige interesser.

NOAH peker på at sekretariatet har lagt til grunn en «gynnsam bevarandestatus» på 340 ulver (300 i Sverige og 40 i Norge), noe NOAH stiller seg uforstående til.

Vi vil her vise til side 31 i dokumentet «Uppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg», hvor følgende er vedlagt:

“Joint statement by the experts commissioned by the Swedish Environmental Protection Agency to provide an updated synthesis on appropriate science-based criteria for “favourable reference population” of the Scandinavian wolf (Canis lupus) population (NV-03602-15)”.

Her fremkommer følgende:

“(…) A population size of 340 wolves for the Scandinavian population (Sweden + Norway) and 300 wolves for the Swedish population would have a high probability of persistence (again, conditional on being part of a functioning meta-population as noted above). These numbers are well above a ‘MVP’ and therefore would qualify as an FRP based on genetic and demographic viability. (…)”

Sekretariatet antar dermed at det for svenske myndigheter ligger en forutsetning ved vurdering av gynnsam bevarandestatus, at Norge minst skal oppfylle sitt bestandsmål – selv om dette ikke kommer tydelig frem i senere vurderinger fra Naturvårdsverket, når de vurderer bestanden i Sverige.

Klagene har etter sekretariatets vurdering ikke pekt på nye forhold knyttet til hjemmelsgrunnlaget som tilsier en omgjøring av vedtaket. Sekretariatet anser at nemndene gjennom saksfremlegget har hatt tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å gjøre en avveining av den arealdifferensiert forvaltning og muligheten til å iverksette andre tilfredsstillende tiltak. Sekretariatet legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fastsette kvotens størrelse og fatte et gyldig vedtak, jf. naturmangfoldloven § 8, jf. også forvaltningsloven § 17.»

Miljødirektoratets faglige tilråding

Etter rovviltforskriften § 18 første ledd skal Klima- og miljødepartementet, før klagen over rovviltnemndenes vedtak sluttbehandles, gi Miljødirektoratet anledning til å gi en faglig tilråding i saken.

Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 2.november 2022. Miljødirektoratet har redegjort for bestandsmål og bestandssituasjonen for ulv. Det vises til at Rovdata 1. juni 2022 publiserte den endelige bestandsstatusen for ulv i Skandinavia for vinteren 2021/2022:

- *Antall familiegupper med valpekull i Skandinavia: 54 (4 helnorske og 8 i grenserevir)*
- *Antall revirmarkerende par: 28 (5 i Norge og ingen i grenseoverskridende revir)*
- *Antall individer av ulv i Norge: 125-129. 51-52 av disse ble registrert med helnorsk tilhold.*
- *Antall ulver i Norge, etter å ha fordelt ulvene som hadde tilhold på begge sider av riksgrensen: 88-91. Dette er 5 flere enn det som ble registrert sesongen 2020/2021.*

Rovdata har, med utgangspunkt i tallene over, beregnet at bestanden i Skandinavia besto av ca. 540 ulver for sesongen 2021/2022. Dette er en økning på 60 dyr i forhold til den estimerte bestanden for 2020/2021. Ca. 460 av den beregnede bestanden var i Sverige, inkludert halvparten av individene i grenserevirene. Tallene inkluderer alle dyr, også enslige ulver utenfor kjente revir og dyr som er døde i løpet av overvåkningsperioden. Det ble i Norge felt to helnorske flokker (Slettås og Hornmoen), to grenseflokker (Bograngen og Rømskog) og to helnorske revirmarkerende par (Evenstad og Slemdalen) i forbindelse med lisensfellingens sist vinter, se tabell 3a og 3b. I tillegg ble det felt noen

streifende individer. Det samlede antallet dyr felt under lisensfelling og skadefelling i Norge i perioden fra 1. oktober 2021 til 1. juni 2022, var 31 [korrekt antall er 32, jf. muntlig korrigering fra Miljødirektoratet 8.11.2022] dyr (se vedlegg A).»

Videre har Miljødirektoratet redegjort for den skandinaviske ulvebestandens genetiske status og utvikling, der de sier at eventuelle utilsiktede fellinger av genetisk viktige individer på vandring, er et betydelig risikomoment, både innenfor og utenfor ulvesonen. De mener derfor statsforvalteren bør ha myndighet til å kunne stoppe lisensfelling ved mistanke om at genetisk verdifulle dyr er på vandring i områder der lisensfelling pågår.

I sin vurdering sier Miljødirektoratet at vedtakene som angår felling utenfor ulvesonen, med stor sannsynlighet ikke vil berøre noen av de 12 kjente revirene (5 helnorske og 7 grenserevir) som var igjen etter lisensfelling forrige sesong, ettersom disse er fast etablert innenfor ulvesonen. Miljødirektoratet anser det som overveiende sannsynlig at bestandsmålet vil kunne oppnås innenfor ulvesonen, uavhengig av om det felles ulv utenfor ulvesonen. De vedtatte kvotene vil etter direktoratets vurdering heller ikke true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Denne vurderingen bygger blant annet på at forvaltningen sørger for at tilstrekkelig mange immigranter fra den finsk-russiske bestanden klarer å vandre inn og etablere seg i den skandinaviske bestanden, og at annen avgang, inkludert illegal jakt, forblir på samme nivå som tidligere sesonger. Vi viser for øvrig til direktoratets tilråding i sin helhet.

Klima- og miljødepartementets vurdering

1. Rettslig vurderingstema

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

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

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

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

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 derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold.

Videre slår nml. § 5 første ledd fast at:

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

Forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 inneholder ikke direkte plikter, men er en retningslinje for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen som må avveies mot andre viktige samfunnshensyn, jf. § 14. Dette innebærer at det er mulig å gjøre uttak etter § 18 selv om forvaltningsmålet i § 5 ikke er nådd, jf. HR-2021-662-A avsnitt 62 og Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 81 og 375-376.

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

Prinsippene i nml. §§ 8-10 og § 12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml § 7. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Når det gjelder kravet til kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8 og kravet til sakens utredning etter forvaltningsloven § 17, mener departementet at kravene til kunnskapsgrunnlaget er oppfylt og at saken er tilstrekkelig utredet. Føre-var-prinsippet tillegges derfor mindre vekt, jf. nml. § 9. Prinsippet i nml. § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver anses ikke som relevant i saken, ettersom det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

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

2.1 Streifende ulver

Det følger av nml. § 18 første ledd bokstav b at det kan tillates uttak av vilt «for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom». Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt stiller et liknende vilkår om at tiltakets formål må være «to prevent serious damage» på blant annet «livestock». Bestemmelsen stiller visse minstekrav til skadens omfang og alvorlighetsgrad, og begrepet "avverge" innebærer at fellingene kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A avsnitt 82.

I HR-2021-662-A vurderte Høyesterett departementets anvendelse av nml. § 18 første ledd bokstav b i vedtak om lisensfelling av streifulv utenfor ulvesonen. Høyesterett uttalte følgende i avsnitt 85, 88 og 90:

"Jeg kan ikke se at begrunnelsen er for lite konkret. Vedtaket er basert på mange års historisk erfaring, hvilket har vist at det er en reell mulighet for at streifdyr som det her er tale om, vil gjøre skade på husdyr som befinner seg i området.

(...)

Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b bygger derfor på at etableringen av ulvesonen i seg selv utgjør en interesseavveining før vedtak treffes. En konsekvens

av å følge en differensiert forvaltningsstrategi vil være at skadene i hovedsak vil oppstå utenfor sonen. Derved vil terskelen for skadefelling i realiteten bli lavere utenfor sonen enn innenfor, se også sistnevnte proposisjon side 49.

(...)

Jeg kan heller ikke se at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b krever at det i hvert enkelt vedtak må gjøres en vurdering av om fellingskvoten er forholdsmessig med skadepotensialet og bestandsstatusen."

Skader på beitedyr er erfaringsmessig forårsaket i stor grad av enslige, oftest unge, streifende ulver utenfor ulvesonen. Av innstillingen fra rovviltnemndenes sekretariat framgår det at det i enkelte områder utenfor ulvesonen går et relativt stort antall dyr på beite, samt at det har vært gjentagende skader av ulv og enkelte år også med svært stort skadeomfang. I 2022 (per 15. november) er det utenfor ulvesonen i region 4 og 5 påvist totalt 81 skader på sau og 2 skader på tamrein. Streifulv har stor vandringskapasitet, uforutsigbar områdebruk og de kan utgjøre et skadepotensial ved vandring utenfor ulvesonen.

Departementet legger til grunn at det også i 2023 kan oppstå skade av et visst omfang dersom streifulver kommer inn i områder utenfor ulvesonen. Departementet viser til at det skal være en lav terskel for felling av ulv utenfor ulvesonen, jf. prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. På denne bakgrunn finner departementet at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt for felling av streifulv i alle områder utenfor ulvesonen i region 4 og 5.

2.2 Eventuelle reviretablerte ulver

Det er foreløpig, per 24. november 2022, ikke påvist reviretableringer i områder i region 4 og 5 som ligger utenfor ulvesonen. Rovviltnemndene har vurdert at det er hjemmel etter nml. § 18 første ledd bokstav b også for eventuelle reviretablerte ulver i beiteprioriterte områder utenfor ulvesonen, inkludert blå sone vest for Glomma i region 5, samt beiteområdene til Sølendalen beitelag. NOAH har anført at det ikke er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav b for felling av eventuelle reviretablerte ulver i beiteprioriterte områder dersom ulvene tilhører et revir hvor mer enn 50% av reviret ligger innenfor sonen.

Reviretablerte ulver har en forutsigbar og avgrenset områdebruk, og i ulverevir i områder uten beitedyr på utmarksbeite vil det følgelig være lavt skadepotensial. I de delene av region 4 og 5 hvor det er beitedyr på utmarksbeite, vil det imidlertid kunne oppstå skadesituasjoner dersom det etablerer seg ulverevir. I tråd med prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, skal det være en lavere terskel for felling av ulv utenfor ulvesonen. På denne bakgrunn anser departementet at det er grunnlag for felling av eventuelle reviretablerte ulver etter nml. § 18 første ledd bokstav b i beiteprioriterte områder utenfor ulvesonen i region 4 og 5, inkludert blå sone vest for Glomma i region 5, samt beiteområdene til Sølendalen beitelag.

3. Offentlige interesser av vesentlig betydning jf. nml. 18 første ledd bokstav c

Som det fremgår av vurderingen over har departementet kommet til at det er grunnlag etter nml. § 18 første ledd bokstav b for lisensfelling av streifulv i alle områder utenfor ulvesonen, og for eventuelle reviretablerte ulv i beiteprioriterte områder, inkludert blå sone vest for Glomma i region 5, samt beiteområdene til Sølendalen beitelag.

I blå sone nord for ulvesonen og øst for Glomma i region 5, med unntak av beiteområdene til Sølendalen beitelag, er det ikke tamrein, det slippes i liten grad sau på utmarksbeite, samt at skadeomfanget og skadepotensialet for storfe på beite er lavt. Heller ikke i dette området er det foreløpig registrert reviretablerte ulver, per 24. november 2022. I Åmot kommune, helt nord i ulvesonen, er det imidlertid meldt om observasjoner av to individer. Dette kan være et nytt reviretablert par. Tidligere erfaring viser at ulverevir i dette området kan benytte areal både innenfor og utenfor ulvesonen. Erfaringsmessig vil det videre kunne tilkomme kunnskap om pardannelser med opphold utenfor ulvesonen i løpet av lisensfellingsperioden. Departementet vurderer derfor om det er grunnlag for lisensfelling av eventuelle reviretablerte ulver i dette området etter nml. § 18 første ledd bokstav c.

Rovviltnemndene har vurdert at det er hjemmel for lisensfelling av ulv etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c i øvrige områder utenfor ulvesonen i region 5, dvs. blå sone nord for ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag. NOAH har i sin klage anført at det spesielle vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav c ikke er oppfylt for lisensfelling av ulver i områder utenfor ulvesonen som ikke er beiteprioritert område.

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". Departementet anser at det er alternativet om uttak for å ivareta "andre offentlige interesser av vesentlig betydning" som er relevant i saken, og vil vurdere dette i det videre.

I HR-2021-662-A uttaler Høyesterett blant annet at nml. § 18 første ledd bokstav c åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. 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, jf. avsnitt 101. Høyesterett understreket at vurderingen må gjøres konkret, men at det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn i Innst. 257 L (2016-2017) Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.) vil ha vesentlig vekt.

Etter nml. § 18 andre ledd andre punktum, skal det ved vurdering av uttak av rovvilt etter nml. § 18 første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd. Departementet viser til at det i Norge ble registrert 8 ynglinger inkludert grenserevir i registreringssesongen 2021/2022. Dette er noe over bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger, hvorav 3 helnorske ynglinger. Departementet legger til grunn at hensynet til å forvalte ulvebestanden i tråd med bestandsmålet taler for å inkludere eventuelle reviretablerte ulver i lisensfellingkvoten utenfor ulvesonen i region 4 og 5.

I Innst. 257 L (2016-2017) uttalte komitéflertallet at "*dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak*". Flertallet peker på at en sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om dette vilkåret er oppfylt, og at negativ påvirkning på blant annet "*beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter*", må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske hensyn. I HR-2021-662-A uttalte Høyesterett om komitéflertallets uttalelser i Innst. 257 L (2016-2017) at:

"Samlet sett må stortingsflertallet forstås slik at det i utgangspunktet er en presumsjon for at ulv som oppholder seg utenfor ulvesonen, kan felles etter § 18 første ledd bokstav c dersom det nasjonale bestandsmålet er oppfylt. Men flertallet understreket at vurderingene må gjøres konkret i det enkelte vedtak."

I saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak, har sekretariatet vurdert at hensynet til beitenæring og hensynet til jaktutøvelse og inntekter fra jakt kan tillegges vekt, men at negative effekter når det gjelder psykososiale forhold kun kan tillegges begrenset vekt i den samlede vurderingen av hensynet til offentlige interesser av vesentlig betydning. Sekretariatet anser videre at forutsigbarhet, økt tillit til forvaltningen og et dempet konfliktnivå er faktorer som kan tillegges adskillig vekt i en samlet vurdering. Departementet mener hensynene sekretariatet trekker frem, som inngår i en vurdering av distriktspolitiske hensyn, er relevante hensyn i vurderingen.

I HR-2021-662-A la Høyesterett til grunn at hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, og å øke tilliten til rovviltforvaltningen, var hensyn som kunne tillegges atskillig vekt i vurderingen etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Høyesterett uttalte at:

"I et demokratisk samfunn som vårt vil en grunnleggende folkelig tillit til myndighetens forvaltning av rovdyr – også blant dem som lever nærmest rovdyrene – ha betydning for mulighetene til på lengre sikt å nå sentrale vernehensyn i rovdyrpolitikken. Det må kunne legges til grunn at forutsigbarhet i forvaltningen og andre konfliktdempende tiltak vil bidra til å styrke denne tilliten. Både for livsutfoldelse og investeringer vil det kunne ha betydning at de som bor og arbeider utenfor ulvesonen, kan regne med at ulv ikke på varig basis tar opphold der."

Departementet viser til at prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning er et grunnleggende element i forvaltningen av rovvilt, og et hovedvirkemiddel for å oppnå den todelte målsettingen om å både ha bestander av store rovdyr i Norge og ivareta hensynet til beitenæringen. Det følger av prinsippet at bestandsmålet for ulv primært skal oppnås innenfor ulvesonen, og at det er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor dette området. Departementet mener at hensynet til en tydelig og forutsigbar soneforvaltning taler for felling av eventuelle reviretablerte ulver utenfor ulvesonen.

Departementet viser også til at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge i noen år har

vært av betydelig karakter. Etter departementets vurdering er det viktig at forvaltningen av ulv bidrar til å holde konfliktnivået på et så lavt nivå som mulig. Etter departementet vurdering er en tydelig og forutsigbar soneforvaltning sentralt for å dempe konflikter knyttet til forvaltning av ulv, og for å bidra til at befolkningen har tillit at ulvebestanden forvaltes i tråd med Stortingets føringer.

Etter en samlet vurdering, med særlig vekt på hensynet til en tydelig og forutsigbar soneforvaltning jf. prinsippet om en differensiert forvaltning, og betydningen dette har for å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og sikre tillit til forvaltningen, finner departementet at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av eventuelle revirhevdende ulver, jf. nml. § 18 første ledd bokstav c.

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

Det er et vilkår om at formålet med uttaket ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I avgjørelsen HR-2021-662-A la Høyesterett til grunn at det vil bero på et skjøn om en annen løsning enn felling kan anses som "tilfredsstillende".

I vurderingen av dette vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt blant annet i rovviltforskriften § 1 og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. I dag reguleres bestanden av ulv i Norge hovedsakelig gjennom lisensfelling.

Rovviltpolitikken er bygget opp om prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, og Stortinget har som nevnt vedtatt at soneinndelingen skal forvaltes tydelig. Dette setter klare grenser for hvor store ressurser som skal settes inn og i hvor stor grad tilpassing av beitenæringen skal avkreves utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen og området prioritert til andre rovviltarter stilles større krav om tilpassing av beitenæringen til en fast forekomst av rovvilt. Tiltak som innebærer tilpassing av beitenæringen, som inngjerding av beitedyr, grunnet forekomst av ulv i de aktuelle områdene som omhandles i dette vedtaket, er noe departementet på denne bakgrunn ikke finner å være en annen tilfredsstillende løsning. Det vises i denne sammenheng også til at enkeltulver som opptrer utenfor ulvesonen og utenfor etablerte revir har stort vandringspotensial og uforutsigbart vandringsmønster. Det vil derfor være vanskelig å forutse på en tilfredsstillende måte i hvilke områder det skal gjøres tilpassing av beitenæringene før skadesituasjonene oppstår. Dette innebærer igjen at slike tiltak kan bli lite målrettet og kostnadseffektivt.

Andre tiltak rettet mot ulvene kan i særskilte tilfeller være et alternativ. Dette gjelder først og fremst tilfeller der det påvises genetisk verdifulle ulver utenfor ulvesonen. Radiomerking for nærmere å følge slike ulvers bevegelser og eventuelt flytting til områder innenfor ulvesonen eller til Sverige, er aktuelle alternative tiltak som vurderes fortløpende. Både radiomerking og flytting av ulver er imidlertid ressurskrevende tiltak som vurderes lite egnet for samtlige ulver

som beveger seg utenfor ulvesonen. Dette har også dyrevelferdsmessige sider fordi slik menneskelig håndtering alltid vil innebære en viss belastning for det enkelte individ.

På denne bakgrunn mener departementet at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfellingkvote for felling av streifulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Også for eventuelle reviretablerte ulver i beiteprioriterte områder, anser departementet at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn felling for å forebygge skader på husdyr og tamrein.

Når det gjelder felling av eventuelle reviretablerte ulver etter nml. § 18 første ledd bokstav c, anser departementet at særlig hensynet til en tydelig og forutsigbar soneforvaltning, og betydningen dette har for å oppnå konfliktdemping og å sikre tillit til forvaltningen av ulv, tilsier felling. Departementet viser til at rovviltnemndenes sekretariat har vurdert at ulemper og belastning knyttet til ulike hensyn som kan vektlegges i interesseavveiningen etter nml. § 18 første ledd bokstav c, delvis kan avhjelpest gjennom andre tiltak enn lisensfelling. Sekretariatet mener imidlertid at negative virkninger knyttet til konfliktnivå og manglende tillit til forvaltningen, blant annet som følge av manglende forutsigbarhet, ikke kan avhjelpest gjennom slike tiltak.

Departementet er enig i vurderingen av at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn felling av eventuelle reviretablerte ulver, i områder som ikke er beiteprioriterte utenfor ulvesonen. Departementet viser i den forbindelse også til Høyesteretts vurderinger i HR-2021-662-A, der førstvoterende uttaler at det:

"Etter min mening må det være klart at de offentlige interessene som begrunner at vilkåret i § 18 første ledd bokstav c er oppfylt, ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved felling av ulvene i de to revirene. Legges det først til grunn at fellingen 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."

På bakgrunn av dette finner departementet at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å inkludere eventuelle reviretablerte ulver i lisensfellingkvoten for region 4 og 5 utenfor ulvesonen.

5. Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av nml. § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. HR-2021-662-A avsnitt 60 og Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 130. Vilkåret må vurderes konkret i den enkelte sak, og terskelen kan tenkes å variere avhengig av blant annet fellingsgrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget, jf. HR-2021-662-A avsnitt 65. Eventuell usikkerhet om den fremtidige utviklingen av en bestand har betydning i vurderingen, og det ligger en viss margin i begrepet «truer» bestandens overlevelse, jf. HR-2021-662-A avsnitt 63 og nml. § 6.

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

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det statusrapporter og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for, blant annet genetikk. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av ulv gjennom lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avliving utgjør også en del av dødeligheten for ulv i Skandinavia, og selv om eksakt omfang er ukjent må det forhold at mange dyr forsvinner av ukjente årsaker vektlegges når det fastsettes fellingskvoter.

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

Ulven er fredet i Norge, og klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2021. Den svenske delbestanden er på den svenske rødlista (2020) listet som sterkt truet (EN). Om betydningen av norsk rødlistestatus for vurderingen av om uttaket ikke må true bestandens overlevelse, har Høyesterett uttalt at klassifiseringen av ulv på den norske rødlista ikke er avgjørende for vurderingen av om den samlede sør-skandinaviske bestanden er truet, jf. HR-2021-662-A avsnitt 64. Departementet legger til grunn at det samme må gjelde for svensk klassifisering isolert sett, og at vilkåret i nml. § 18 andre ledd må vurderes konkret, basert på den samlede sør-skandinaviske ulvebestanden.

NOAH har stilt spørsmål ved hvorvidt 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. Vilket 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.

Den skandinaviske bestanden av ulv er relativt liten og isolert. Det ble registrert 125-129 individer av ulv i Norge registreringssesongen 2021/2022, hvorav 51-52 ble registrert med helnorsk tilhold. Etter fordeling av de ulvene som hadde tilhold på begge sider av riksgrensen

var tallet 88-91 ulver i Norge, noe som er 5 dyr mer enn det som ble registrert sesongen 2020/2021. Bestanden er for sesongen 2021/2022 beregnet til ca. 540 ulver i Skandinavia, noe som er en økning med 60 dyr i forhold til den estimerte bestanden for 2020/2021. Tallene inkluderer alle dyr, også enslige ulver utenfor kjente revir og dyr som er døde i løpet av overvåkingsperioden. Videre er det født nye kull med valper våren 2022, og hvor mange par og flokker som finnes i Norge sesongen 2022/2023 er foreløpig ukjent.

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er også etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad. Den gjennomsnittlige innavlskoeffisient er for vintersesongen 2021/2022 beregnet til 0,24 +/- 0,09, som er en svak økning i forhold til forrige sesong.

Fordi bestanden er så liten og den genetiske tilstanden så dårlig, er den svært sårbar når det gjelder effekten av felling og andre negative påvirkningsfaktorer. Uttak av ulv kan medføre tap av genetisk variasjon, og risikoen for genetisk tap må derfor avveies mot hensynet til andre interesser ved vurdering av felling. Når det gjelder den genetiske situasjonen, har påfyll av nye gener inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden stor betydning for den skandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv. Et kontinuerlig påfyll av immigranter vil i varierende grad kunne motvirke tapet av genetisk variasjon i den sør-skandinaviske bestanden.

Beregninger viser at vi med dagens bestandsstørrelse vil trenge minst en ny immigrant som reproducerer seg med de skandinaviske ulvene under naturlige forhold per generasjon, samt at deres avkom igjen lykkes å etablere genene videre i ulvebestanden. Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver. Innvandret ulv fra den finsk-russiske populasjonen og deres førstegenerasjons avkom skal så langt det er mulig unntas fra skadefelling og lisensfelling.

Når det gjelder bestandssituasjonen for ulv, har departementet i sin behandling av saken lagt til grunn informasjon fra siste endelige rapport om bestandssituasjonen i Skandinavia for vinteren 2021/2022, jf. omtalen ovenfor og Miljødirektoratets faglige tilråding. Total vedtatt kvote av de regionale rovviltnemndene i områdene utenfor ulvesonen i Norge er på 26 ulver. Departementet bemerker at det, sett hen til historikken over vedtatte regionale lisensfellingkvoter på ulv og hvor stor andel av kvotene som faktisk belastes, er lite sannsynlig at kvotene som er vedtatt for områdene utenfor ulvesonen vil bli effektivert i sin helhet. I tillegg kommer kvote fastsatt av rovviltnemndene på 26 ulver innenfor ulvesonen, slik at total kvote i Norge er 52 ulver. Departementet viser i den sammenheng til at vedtaket om kvote innenfor ulvesonen er påklaget og at endelig avgjørelse ikke foreligger.

Som Miljødirektoratet viser til i sin faglige tilråding, har Sveriges landbruksuniversitet (SLU) i samarbeid med Høgskolen i Innlandet i rapport 15. juni 2022 gjort "Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2023". I rapporten er det beregnet en forventet bestandsstørrelse 1. oktober 2022 på 507 ulver, forutsatt intet uttak i perioden 1. mai 2021 til 30. september 2022. Det ble en kjent avgang av 21 ulv i Norge og Sverige i

perioden, hvorav 15 er døde som følge av jakt/felling, jf. vedlegg A. Forventet bestandsstørrelse 1. oktober 2022 er følgelig 486 dyr. Videre beregner modellen at et uttak av 75 dyr (ved jakt/felling) i Skandinavia i perioden 1. oktober 2022 til 30. september 2023, mest sannsynlig vil gi en bestand på 507 dyr, per 1. oktober 2023.

Departementet bemerker at det er betydelig usikkerhet knyttet til de beregnede verdiene, og at det av rapporten framgår at det å gjøre beregninger bare for den norske delbestanden, vil gi veldig usikre resultater. Det er av den grunn ikke gjort modelleringer på den norske delbestanden. Hvor stor sikkerhetsmargin en skal ta ut som følge av usikkerheten i modelleringene vil ha betydning for hvor mange dyr som kan tillates felt under lisensfelling. Det er vedtatt en total lisensfellingkvote på 84 ulv i Sverige i 2023. I 2022 ble det felt 28 ulv på lisensfelling i Sverige. Miljødirektoratets vurdering er at beregningene viser at det samlede vedtatte uttaket, på i underkant av 140 ulv, mest sannsynlig vil gi en bestand på over 400 ulver per 1. oktober 2023.

I sin faglige tilrådning vurderer Miljødirektoratet at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke truer bestandens overlevelse, under forutsetning av at forvaltningen sørger for at tilstrekkelig mange immigranter fra den finsk-russiske bestanden klarer å innvandre og etablere seg i den skandinaviske bestanden samt at annen avgang (inkludert illegal jakt) forblir på samme nivå som tidligere sesonger.

Ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifulle ulver under lisensfellingsperioden skal forvaltningen ha beredskap for raskt å kunne beslutte eventuell stans i lisensfelling for å forhindre at slike ulver blir felt. Klima- og miljødepartementet støtter rovviltnemndene i region 4 og 5 sin beslutning om å delegerer ansvaret for å vurdere stans i lisensfelling i slike situasjoner til statsforvalterne i regionene.

Departementet legger videre til grunn at eventuell irregulær avgang av ulv innenfor regionen etter at rovviltnemnda fattet vedtak 26. august 2021, blir belastet lisensfellingkvoten på vanlig måte, jf. rovviltforskriften § 7. På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at uttaket ikke vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 annet ledd.

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

NOAH har stilt spørsmål ved Naturvårdsverket sin vurdering av «gynnsam bevarandestatus» som kunnskapsgrunnlag for vurderingen av vilkåret om at uttak ikke må true bestandens overlevelse jf. nml. § 18 andre ledd. Departementet viser til beskrivelsen av ulvebestanden under vurderingen over, og til Miljødirektoratets tilrådninger. Den svenske regjeringen ga Naturvårdsverket i april 2015 et oppdrag om å utrede hva som kreves for at den svenske ulvepopulasjonen skal ha «gynnsam bevarandestatus» (gunstig bevaringsstatus) i henhold til EUs arts- og habitatsdirektiv. Utredningen er nærmere omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur.

Departementet mener at krav om gunstig bevaringsstatus i henhold til EUs arts- og habitatsdirektiv gir et beskyttelsesnivå som er strengere enn naturmangfoldlovens krav om at

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

Denne forståelsen har støtte i Høyesterettsavgjørelsen av 26. mars 2021. Her pekte Høyesterett på at EUs habitatsdirektiv ikke en del av EØS-avtalen og har en noe annen ordlyd enn Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, og fant at direktivet derfor ikke kunne få nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken, jf. HR-2021-662-A avsnitt 58.

7. Sannsynligheten for at bestandsmålet vil nås etter neste yngling

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

Det følger av kommentarene til rovviltforskriften § 7 andre ledd at ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltnemndene gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet i regionen. I HR-2021-662-A kom Høyesterett til at Bernkonvensjonen artikkel 2 innebærer at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur. Høyesterett fant det videre klart at Norge ikke bryter denne forpliktelsen «så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås», jf. avsnitt 71.

Om oppnåelse av bestandsmålet for ulv etter neste års yngling, uttaler Miljødirektoratet i den faglige tilrådingen at:

«Vedtakene som angår felling av ulv utenfor ulvesonen, vil med stor sannsynlighet ikke berøre noen av de 12 kjente revirene (5 helnorske og 7 grenserevir) som var igjen etter lisensfelling forrige sesong, ettersom disse er fast etablert innenfor ulvesonen. Vi anser det derfor som sikkert at bestandsmålet vil kunne oppnås innenfor ulvesonen, uavhengig av hvor mange streifende ulver som felles utenfor ulvesonen.»

Om forekomst av reviretableringer utenfor ulvesonen uttaler Miljødirektoratet videre:

«Det er blitt etablert praksis at ulver som beveger seg utenfor ulvesonen i nord, kan felles under lisensfelling i perioden 1. desember til 31. mai. Vi kan dermed ikke forvente nyetableringer av revir i de nordligste delene av ulvesonen. Områdene som

for noen år siden hadde stabile, helnorske revir nord for Fv215 (Julussa, Osdalen, Deisjø m.fl.), vil av samme grunn ikke få familiegrupper av ulv. Også eventuelle etableringer i områdene like sør for Fv215, som Slettås og Letjenna, vil være mer usikre, siden de også kan opptre utenfor sonen og dermed bli felt.»

Miljødirektoratet konkluderer i sin faglige tilrådning med at det er «*overveiende sannsynlig at bestandsmålet vil kunne nås innenfor ulvesonen, uavhengig av felling som måtte finne sted i arealene utenfor sonen*». På denne bakgrunn anser departementet at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling.

8. Hensynet til genetisk viktige individer

Rovviltets Røst har i sin klage anført at de mener det ikke er iverksatt tilstrekkelige tiltak for ivaretagelse av genetisk viktig genmateriale. Tilsvarende uttrykker NOAH bekymring for at det i liten grad tas hensyn til genetisk verdifulle dyr.

Til dette viser departementet til at eventuelle utilsiktede felling av genetisk verdifulle individer på vandring er et betydelig risikoelement, både utenfor og innenfor ulvesonen. I sin faglige tilrådning uttaler Miljødirektoratet:

«Det er generelt sett vanskelig å legge gode rammer for å forhindre feilfelling av streifende genetisk verdifulle dyr, samtidig som øvrige utvandrende ulv skal kunne felles på lisensfelling utenfor ulvesonen. Statsforvalterne bør derfor ha myndighet til å kunne stoppe lisensfellingen ved mistanke om at genetisk verdifulle dyr er på vandring i områdene der lisensfelling pågår.»

Departementet slutter seg til Miljødirektoratets vurderinger, og viser til at det i rovviltnemndenes vedtak er besluttet at det «*Dersom ny kunnskap om genetisk verdifulle individer skulle tilkomme, kan Statsforvalteren gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at disse felles.*». Departementet bemerker at dette inkluderer myndigheten til å stanse lisensfellingen ved mistanke om genetisk verdifulle ulver i fellingsområdet.

9. Lisensfellingsperiodens varighet

Lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen er satt til 1. desember-31. mai, jf. rovviltforskriften § 10 femte ledd bokstav e. Til sammenligning er lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen betydelig kortere og satt til 1. januar-15. februar.

Årsaken til avgrensingen innenfor ulvesonen er at det vil være parring, yngling og årsvalper som kan bli berørt av lisensfelling. At lisensfellingen ikke starter før 1. januar, har sammenheng med at man må sikre at årsvalpene er store nok til å kunne overleve på egen hånd dersom foreldredyr blir skutt. At lisensfellingen avsluttes 15. februar, har sammenheng med at perioden for parring i etablerte ulvepar da starter, og dersom hannen blir skutt og ei

drektig tisper blir værende igjen alene, vil tisper få utfordringer med å forsørge seg selv og valpene alene.

Utenfor ulvesonen er lisensfelling i hovedsak rettet mot enslige ulver. De samme biologiske forhold som ved lisensfelling innenfor ulvesona gjør seg derfor i liten grad gjeldende, og lisensfellingsperioden har lenger varighet utenfor enn innenfor ulvesona. I tilfeller der det skjer pardannelser og eventuell reproduksjon utenfor ulvesona vil imidlertid de samme biologiske forhold gjøre seg gjeldende også utenfor ulvesonen. Av kommentarene til rovviltforskriften § 10 framgår blant annet følgende om slike forhold:

"Der en lisensfelling utenfor ulvesonen kan berøre årssvalper bør ikke lisensfellingen starte før 1. januar. Videre bør lisensfelling utenfor ulvesonen som kan berøre kjente, nye pardannelser avsluttes 15. februar."

Slik situasjonen er på nåværende tidspunkt, er det ikke registrert revirdannelser utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Lisensfellingen i områdene utenfor ulvesonen vil følgelig ikke berøre områder med kjente revirmarkerende par eller flokker av ulv, slik vi kjenner utbredelsen fra forrige vinters bestandsrapportering. Dersom overvåkningsdata underveis i lisensfellingsperioden sannsynliggjør at det er etablerte ulvepar i områder utenfor ulvesonen, vurderer departementet det slik at biologiske og dyreetiske hensyn medfører at det er nødvendig å innskrenke lisensfellingsperiodens varighet i aktuelle områder dersom slike dyr ikke blir felt innen 15. februar. For familiegupper av ulv, vil dette gjelde også i perioden fram til 1. januar. Ettersom lisensfellingkvoten omfatter eventuelle etableringer som først blir registrert etter departementets vedtak, stilles det følgende vilkår for å ivareta hensynene: Dersom det påvises aktivitet av revirmarkerende par skal lisensfelling stanses i aktuelle områder 15. februar av hensyn til parringstiden. Om nye opplysninger påviser aktivitet av familiegupper av ulv, skal lisensfellingen avgrenses til perioden mellom 1. januar til 15. februar i aktuelle områder.

Departementet legger ikke med dette opp til en fast etablering av ulv i områder utenfor ulvesonen. Det er likevel en forutsetning for å ha en lang lisensfellingsperiode utenfor ulvesonen at det tas nødvendige hensyn til ulvens biologi i tilfeller der det påvises revirmarkerende par eller familiegupper. Departementet vil i denne sammenheng understreke at tidligere års erfaringer har vist at lisensfelling av revirhevdende ulver er svært effektivt under gode snøforhold. De nødvendige forbehold om avgrensning av lisensfellingsperioden forventes derfor ikke å ha noen praktisk betydning ved eventuelle reviretableringer utenfor ulvesonen denne høsten/vinteren.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder kvoten på inntil 14 ulver i rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen for lisensfellingsperioden 2022-2023. Ved avgjørelsen er det blant annet lagt vekt på at det er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor den fastsatte ulvesonen.

Etter departementets vurdering er det hjemmel for å tillate lisensfelling av streifulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 første ledd bokstav b. Departementet har lagt vekt på at streifulv normalt har stor vandringskapasitet og uforutsigbar områdebruk, og at vilkåret om å avverge skade i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.

Videre har departementet kommet til at det er hjemmel for lisensfelling av eventuelle reviretablerte ulver i beiteprioriterte områder i region 4 og 5, inkludert blå sone vest for Glomma i region 5, samt beiteområdene til Sølendalen beitelag, etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Ved avgjørelsen har det blitt vektlagt at ulv som etablerer seg i beiteprioriterte områder med sau på utmarksbeite representerer et skadepotensiale. Det er også lagt vekt på at det gjelder lisensfelling utenfor ulvesonen, der terskelen for felling skal være lavere, jf. prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

For eventuelle reviretablerte ulver i områder utenfor ulvesonen der det ikke er sau eller tamrein på utmarksbeite, anser departementet at det er hjemmel for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. I vurderingen legges det særlig vekt på hensynet til en tydelig og forutsigbar soneforvaltning, jf. prinsippet om en differensiert forvaltning, og betydningen dette har for å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og sikre tillit til forvaltningen.

Det er på nåværende tidspunkt, 24. november 2022, så langt departementet er kjent med, ikke registrert forekomst av reviretableringer i områder utenfor ulvesonen. Ettersom lisensfellingkvoten omfatter eventuelle etableringer som først blir registrert etter departementets vedtak, stilles det følgende vilkår for å ivareta dyreetiske hensyn. Dersom det i fellingsområdet påvises aktivitet av revirmarkerende par skal ordinær lisensfelling stanses 15. februar 2023. Om nye opplysninger påviser aktivitet av familiegrupper av ulv i lisensfellingsområdet, skal lisensfelling avgrenses til perioden mellom 1. januar til 15. februar 2023.

Av hensyn til utfordringer med innavl i den skandinaviske ulvebestanden er det viktig å ivareta eventuelle immigranter fra Finland/Russland samt deres avkom. I alle områder det åpnes for lisensfelling gis statsforvaltere derfor myndighet til å kunne stanse lisensfelling ved mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i fellingsområdene.

Departementet legger til grunn at den vedtatte kvoten på inntil 14 ulver ikke vil true bestandens overlevelse eller være til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet for ulv neste år. Departementet anser videre at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning, jf. nml. § 18 annet ledd første punktum.

Klagene er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Tia Sophie Jacobsen
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

KOPPI