



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

18/2914-4

27. september 2018

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i region 4 og 5 for lisensfellingsåret 2018/2019 utenfor ulvesonen

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Bygdefolk for rovdyr, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk - Akershus lokallag, Glommen skog SA, Jegernes Interesseorganisasjon, Kontaktutvalg Skogbruk i Aurskog-Høland, Naturvernforbundet, Norges Jeger og Fiskerforbund – Akershus, Norges Jeger og Fiskerforbund – Hedmark, Norges Jeger og Fiskerforbund – Østfold, NOAH – For dyrs rettigheter, Foreningen Våre Rovdyr, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog, Norsk Sau og Geit, Aksjonen Rovviltets Røst, Trysil Fellesforening for jakt og fiske, TYR Innlandet, Ulvens Dag og WWF. Klagene gjelder rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om kvote for lisensfelling av ulv for lisensfellingsåret 2018-2019 innenfor og utenfor ulvesonen. I dette vedtaket vil den delen av vedtaket som gjelder kvoten for lisensfelling av inntil 12 ulver utenfor ulvesonen bli klagebehandlet.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen for lisensfellingsåret 2018/2019. Etter departementets vurdering er det rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b innenfor beiteprioriterte områder i Hedmark og Akershus, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark, beiteområdet til Sølendalen havnelag og innenfor Elgå reinbeitedistrikt. I de øvrige delene av lisensfellingsområdet utenfor ulvesonen er det etter departementets syn rettslig grunnlag for å tillate felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Departementet anser at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling. Departementet har i sin avgjørelse lagt stor vekt på prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Departementet anser videre at den vedtatte kvoten på 12 ulver ikke truer bestandens overlevelse og er heller ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Klagene er dermed ikke tatt til følge.

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
Naturforvaltnings-
avdelingen

Saksbehandler
Amalie Jota
22 24 57 76

Bakgrunn/saksgang

Rovviltnemndene i region 4 og 5 vedtok 19. juni 2018 kvote for lisensfelling av ulv innenfor og utenfor ulvesonen for lisensfellingsåret 2018-2019. Vedtaket ble påklaget av Bygdefolk for rovdyr, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk - Akershus lokallag, Glommen skog SA, Jegernes Interesseorganisasjon, Kontaktutvalg Skogbruk i Aurskog-Høland, Naturvernforbundet, Norges Jeger og Fiskerforbund – Akershus, Norges Jeger og Fiskerforbund – Hedmark, Norges Jeger og Fiskerforbund – Østfold, NOAH – For dyrs rettigheter, Foreningen Våre Rovdyr, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog, Norsk Sau og Geit, Aksjonen Rovviltets Røst, Trysil Fellesforening for jakt og fiske, TYR Innlandet, Ulvens Dag og WWF. Rovviltnemndene behandlet klagen 22. august 2018 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 24. august 2018. Miljødirektoratet avga faglig tilrådning i saken 6. september 2018. I dette vedtaket vil departementet klagebehandle den delen av vedtaket som gjelder kvoten for lisensfelling av inntil 12 ulver utenfor ulvesonen..

Klima- og miljødepartementet vil innledningsvis peke på at et vedtak kan påklages av *"en part eller annen med rettslig klageinteresse"*, jf. forvaltningsloven § 28. Aurskog – Høland kommune, Elverum kommune, Rendalen kommune, Trysil kommune, Åmot kommune og Landbrukskontoret for Våler og Åsnes har sendt inn klager på vedtaket truffet av rovviltnemndene. Offentlige organer har klagerett dersom de har samme interesse i saken som en privat part, eller når dette er særskilt regulert i lov. Slikt rettslig grunnlag foreligger ikke i denne saken. Departementet har i flere liknende klagesaker slått fast at kommuner ikke har rettslig klageinteresse i denne type saker. Departementet legger dermed til grunn at kommunene ikke har rettslig klageinteresse i saken. Dette vil også gjelde for kommunale organer mv. De fleste argumentene som fremgår av klagen fra kommunene og ett kommunalt organ er imidlertid i stor grad dekket av anførselene fra andre klagere med rettslig klageinteresse.

Klagernes anførsler

Klagene er omfattende, flere av klagen har til dels ensartede anførsler. Enkelte innsendte klager er som følger av dette slått sammen i redegjørelsen. I det følgende er hovedanførselene oppsummert fra de innkomne klagen:

Kontaktutvalg for skogbruk i Aurskog-Høland, Glommen skog SA, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk - Akershus lokallag hevder at det vedtatte uttaket ikke følger opp Stortingets bestandsmål. Et uttak på 3 helnorske ynglinger vil gi en netto bestand etter jakt på 5,5 ynglinger. Dette tilsier at man på nytt vil ligge over vedtatt bestandsmål etter endt lisensjakt. De hevder at det er rom for lisensfelling av 4,5 ynglende familiegrupper, f.eks. 3 helnorske flokker og 3 grenserevir. Ønsker å åpne for muligheten for uttak av kjente enkeltindivider og par på innsiden av forvaltningssonen for ulv.

Jegernes Interesseorganisasjon, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus, Norges Jeger- og Fiskerforbund i Hedmark og Norges Jeger- og Fiskerforbund i Østfold hevder at det er hjemmel for felling både innenfor og utenfor sonen i medhold av naturmangfoldloven § 18 bokstav b og bokstav c. De hevder at det er rom for lisensfelling av 4,5 ynglende

familiegrupper, dvs. f.eks. 3 helnorske flokker og 3 grenserevir. Videre ønsker de at det må åpnes for uttak av kjente enkeltindivider og par innenfor ulvesonen. Videre hevder de at det må åpnes for lisensfelling i grenserevir. Klagerne fremhever i tillegg at sekretariatet ikke har vist til Skandulv rapport "*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019*" og hevder på dette grunnlag at saken ikke er tilstrekkelig opplyst.

Norskog, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Skogeierforbund hevder at det er hjemmel for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c. De hevder at lisensfellingskvoten må utvides til 4,5 familiegrupper hvorav 3 skal være helnorske flokker og 3 skal være flokker i grenserevir. Fellingsområdet for de 12 ulvene må utvides til også å gjelde i de deler av ulvesonen hvor det ikke er etablerte revir. De hevder at det må åpnes for lisensfelling av enkeltindivider i deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir. Videre hevder de at det må åpnes for lisensfelling i grenserevir.

Norsk Sau og Geit hevder at det må åpnes for felling av flere enn 12 ulver utenfor sonen, dersom det foreligger dokumentasjon om at det oppholder seg flere ulver utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Dette for å sikre forutsigbarhet for beitenæringen og andre aktører i utmarken. Norsk Sau og Geit hevder at bestandssituasjonen har blitt såpass høy at man kan ta ut flere ulv for å komme ned til bestandsmålet. Hevder at det foreligger hjemmel til å felle ulv etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c.

Trysil Fellesforening for jakt og fiske hevder at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c gir hjemmel for felling av ulv både innenfor og utenfor ulvesonen. Klager viser til at hensynet til tapte jaktinntekter og tap i annen næringsvirksomhet må tillegges vekt i vurderingen.

TYR Innlandet hevder at det må felles mer ulv slik at bestanden kommer ned til Stortingets vedtatte bestandsmål. Bemerket at Skandulv sin rapport om "*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019*" ikke er tatt med i sekretariatets innstilling. De hevder at det foreligger hjemmel for felling av ulv etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

WWF, NOAH – for dyrs rettigheter og Foreningen Våre Rovdyr hevder at vedtaket strider mot naturmangfoldloven §§ 4, 5, 8, 9, 10 og 18, Grunnloven § 112 og Bernkonvensjonen artikkel 2, 6 og 9. De fremhever at oppnåelse av bestandsmålet ikke i seg selv er tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om at uttak ikke truer bestandens overlevelse. De hevder videre at det tas for lite hensyn til genetisk verdifulle dyr og hevder at lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen setter ulvebestandens overlevelse i fare, siden det da vil være høy sannsynlighet for at genetisk viktig ulv skytes. Akutte skadesituasjoner som kan oppstå bør håndteres i økende grad med forebyggende tiltak.

Naturvernforbundet hevder at Fylkesmannens saksutredning er tilfredsstillende, men er uenig i konklusjonen om å innstille en kvote på 12 ulver utenfor sonen. Klager hevder at fellingskvoten på 12 ulver utenfor ulvesonen må reduseres betydelig. Når det kommer til skadepotensialet så er dette begrenset, ulvene som vandrer ut av revirene vandrer til Sverige. Det finnes også en rekke avbøtende tiltak som kan motvirke og begrense skadepotensialet. Naturvernforbundet hevder også vedtaket er i strid med god

forvaltningsskikk siden rovviltnemndenes endringsforslag ble lagt frem kort tid før det ble vedtatt.

Aksjonen Rovviltets Røst viser til at den Sørskandinaviske ulvebestanden er kraftig redusert. Svenske forvaltningsmyndigheter har erklært at det ikke blir jakt på ulv i Sverige kommende sesong. Aksjonen Rovviltets Røst hevder at et uttak av 12 individer utenfor sonen, i tillegg til øvrige rovviltnemnders vedtak, vil true den sør-skandinaviske ulvebestandens langsiktige og kortsiktige overlevelse. En gjennomføring av rovviltnemndenes flertallsvedtak vil forverre skadebildet for næringsdrivende med sau på utmarksbeite. Rovviltets Røst understreker at næringsdrivende med dyr på utmarksbeite har et selvstendig ansvar og selvstendige forpliktelser om å ivareta småfeets dyrevelferd med jevnlig tilsyn og konstant tilsyn når de beiter i områder med rovdyrforekomst, dette gjelder både streifulver så vel som stedbundne ulver.

Ulvens Dag og Bygdefolk for rovdyr hevder at det ikke er rettslig grunnlag for felling av ulv innenfor ulvesonen. Hevder at vedtaket ikke er tilstrekkelig begrunnet siden begrunnelsen er lite forankret i oppdatert faglig kunnskap og publisert vitenskapelig dokumentasjon. Hevder videre at det er kritikkverdig at et forslag til vedtak om uttak av en truet dyreart blir endret av rovviltnemndene like før fellesmøtet fant sted. Videre hevder klagerne at innavl, genetisk viktig ulv og ulovlig jakt blir viet for lite oppmerksomhet i rovviltnemndenes vedtak. Situasjonen i Sverige med nedgang av antall ulv må tas hensyn til i vedtaket.

Rovviltnemndenes vurdering

Rovviltnemndene viser i sitt vedtak til at den nasjonale målsettingen er 4-6 ynglinger per år hvorav minst 3 skal være helnorske ynglinger. Den siste felles gjennomgangen av bestandssituasjonen for ulv i Skandinavia (fra 1. juni 2018) viser 8 helnorske familiegrupper og 10,5 felles med Sverige. Ut fra bestandssituasjonen finner nemndene at det bør åpnes for en lisensfelling kvote på 12 ulver utenfor ulvesonen i Akershus og Hedmark. I sekretariatenes innstilling til nemndene er det gitt en gjennomgang av rovviltforliket, ulveforliket, gjeldende regelverk og bestandsutvikling for ulv. Rovviltnemndenes vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen er i samsvar med sekretariatenes innstilling.

Når det kommer til størrelsen på kvoten på 12 ulv som er satt utenfor ulvesonen, så uttaler sekretariatene at:

"Kvotens størrelse er foreslått slik på bakgrunn av forventet antall dyr som vil oppholde seg utenfor ulvesona i region 4 og 5 i 2018/2019. Det er lagt vekt på at vedtaket fattes tidlig i beitesesongen. Eventuelle uttak av ulv på skadefelling eller annen irregulær avgang etter at vedtaket fattes vil trekkes fra kvota for lisensfelling, jf. rovviltforskriften § 7."

Om skadepotensialet uttaler sekretariatene blant annet at:

«Innenfor beiteprioriterte områder i Hedmark og Akershus, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark og beiteområdet til Sølendalen havnelag, mener sekretariatene at skadeomfang og skadepotensial på sau, samt tamrein innenfor Elgå reinbeitedistrikt, er stort. På bakgrunn av dette anser sekretariatene at det er hjemmelsgrunnlag i nml. § 18 bokstav b for å tillate lisensfelling innenfor disse områdene. Det foreligger ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

I blå sone nord for ulvesone og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag, anser sekretariatene at skadepotensialet på sau er begrenset og det er ikke hjemmelsgrunnlag for å tillate lisensfelling etter nml. § 18, bokstav b. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

Etter sekretariatets oppfatning er skadeomfang og skadepotensialet på storfe og hund begrenset i alle områder utenfor ulvesona, og danner ikke hjemmelsgrunnlag for lisensfelling. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på storfe og hund.

I vurderingene er det lagt vekt på at terskelen for felling skal vurderes ulikt innenfor og utenfor ulvesona, jf. prinsippet om differensiert forvaltning.»

I vurderingen av nml. § 18 første ledd bokstav c utenfor ulvesonen, så uttaler sekretariatene blant annet at:

«Sekretariatene mener at hensynet til beitenæringa alene danner rettslig grunnlag for felling innenfor beiteprioriterte områder utenfor ulvesona etter nml. § 18 første ledd, bokstav c. Dette inkluderer blå sone vest for Glomma i Hedmark, samt beiteområdet til Sølendalen havnelag. Forekomst av ulv i beiteprioriterte områder kan være til hinder for fortsatt beitebruk.

Etter en samlet vurdering anser sekretariatene at det med hensyn til andre offentlige interesser av vesentlig betydning, er hjemmelsgrunnlag for å tillate lisensfelling i alle områder utenfor ulvesona. Det er blant annet lagt vekt på hensynet til jaktinteresser og inntekter fra jakt, og hensynet til opprettholdelse av spredt bosetting. Videre er det lagt vekt på prinsippet om differensiert forvaltning, og at det i henhold til dette må anses som en offentlig interesse av vesentlig betydning at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesona. Sekretariatene viser til at bestanden ligger vesentlig over bestandsmålet og at lisensfelling utenfor ulvesona, etter sekretariatenes vurdering, ikke vil true bestandens overlevelse. Sekretariatene anser derfor at en lavere terskel for felling utenfor ulvesona kan praktiseres tydelig.»

Når det kommer til vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse, så uttaler sekretariatene blant annet at:

"Ut fra den kunnskap sekretariatene har, mener vi det er grunnlag for å anta at et uttak på 12 ulver utenfor ulvesona i region 4 og 5 ikke vil være til hinder for å nå bestandsmålet kommende år. Et slikt uttak vil heller ikke true bestandens overlevelse på sikt. Det forutsettes at det iverksettes nødvendige tiltak for å forhindre felling av eventuelle genetisk viktige individer som kommer inn i fellesområdet."

I vurderingen av bestandens overlevelse uttaler rovviltnemndene i region 4 og 5 at:

"Rovviltnemndene finner at lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesona i Hedmark og Akershus ... (...) ... ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2019. Et slikt uttak anses ikke å true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf. naturmangfoldloven § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7.

Miljødirektoratets faglige tilrådning av 6. september 2018

Miljødirektoratet har avgrenset sin faglige tilrådning:

"Miljødirektoratets faglige tilrådning i denne saken avgrenser seg til å 1) vurdere ulvebestandens status og forventede utvikling i Norge og vurdere sannsynligheten for at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet, og 2) vurdere om effektivering av kvotene som er vedtatt av de regionale rovviltnemndene i Norge truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Vi legger til grunn at ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal jakt".

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

"Siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv i Skandinavia for vinteren 2017/2018 forelå 1. juni 2018. Her framgår det at bestandsstatus for ulv er 41 familiegrupper i Skandinavia, og det ble dokumentert yngling i samtlige familiegrupper. Det ble dokumentert yngling i 8 helnorske ulverevir samt i 5 grenserevir. Resterende ynglinger (28) ble dokumentert i Sverige. Totalt berøres Norge av 10,5 familiegrupper med yngling, etter deling av grenserevirene med Sverige. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge. I rapporten framgår det videre at det ble det registrert 31 revirmarkerende par i Skandinavia (23 i Sverige, 3 i Norge og 5 på tvers av riksgrensen). Sammenlignet med foregående år er dette en økning i antall helnorske familiegrupper med yngling og totalt sett samme antall revirmarkerende par i helnorske revir og grenserevir (se figur 1). Ut fra det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette en reduksjon fra foregående år.

For vinteren 2017/2018 ble bestanden beregnet til 410 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 305 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Det ble registrert 115-116 individer av ulv i Norge, hvorav 70-71 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 92-94 ulver som berører Norge. Dette inkluderer 17 enslige ulver utenfor kjente revir. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra disse tallene."

Når det gjelder den samlede belastningen ulvebestanden utsettes for, viser direktoratet til at det i perioden 1. april 2017 til 31. mars 2018 er registrert 31 døde ulver i Norge, hvorav 6 var ulver i fra Julussareviret og 11 var ulver fra Osdalsreviret, og 2 var ulver fra det nyetablerte Koppangreviret. Resterende 12 ulver var enslige ulver (www.rovbase.no). I tilsvarende periode er det registrert 55 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2018 er det så langt registrert 7 døde ulver i Norge og 7 døde ulver i Sverige.

Videre uttaler Miljødirektoratet blant annet:

"Miljødirektoratet vurderer at den samlede kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling og ikke truer bestandens overlevelse.

Miljødirektoratet vurderer at det er sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2019 for å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2018/2019 dersom vedtaket om felling av de tre aktuelle revirene innenfor ulvesonen effektueres.

På bakgrunn av den mest oppdaterte kunnskapen i senere rapporter (2015), legger Naturvårdsverket til grunn at populasjonen av ulv i Sverige må være på minst 300 individer for å ha gunstig bevaringsstatus. Negativ utvikling i den svenske bestanden medfører at svenske myndigheter ikke åpner for licensjakt denne vinteren. Rapporten konkluderer videre med at en skandinavisk ulvepopulasjon på minst 340 ulver vil ha høy sannsynlighet for overlevelse."

Om kvoten for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen uttaler Miljødirektoratet videre at:
"Rovviltnemndene i region 1 - 6 sine vedtak om kvote for lisensfelling av ulv på inntil 26 ulver utenfor ulvesonen er begrunnet med at tiltaket skal avverge alvorlig skade på husdyr og tamrein i de regionene/deler av regionene som ligger utenfor ulvesonen.

Miljødirektoratet vurderer at denne delen av den samlede lisensfellingsskvoten hovedsakelig innretter seg mot enslige streifdyr av ulv, hvor uttaket i svært liten grad påvirker bestandsmåloppnåelsen. Dette skal ikke tolkes som at uttaket ikke har noen betydning for bestanden som helhet, da alt uttak i Skandinavia nødvendigvis har en effekt når en ser på den samlede belastningen for ulvebestanden (se neste avsnitt om vurderinger knyttet til bestandens overlevelse). Det er også iverksatt endringer i rutiner for innlevering og DNA-analyse av prøver før 1. oktober, for å minimere risiko for utilsiktet felling av genetisk viktige individer i lisensfelling (vi viser til vårt brev av 25. mai 2018).

Miljødirektoratet vurderer at den samlede kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling."

Videre sier Miljødirektoratet i sin konklusjon:

"Miljødirektoratet vurderer at det, på bakgrunn av beregninger gjennomført av Skandulv, ikke kan utelukkes at effektivering av vedtatte kvoter i den norske delen av bestanden kan bringe den samlede skandinaviske ulvebestanden under anbefalt nivå. Dette selv om uttaket ikke betydelig reduserer den norske delen av ulvebestanden. Det er også sannsynlig at uttak i den norske delen av bestanden negativt kan påvirke den svenske bestandsmåloppnåelsen. Vi anser at departementet er nærmest til å vurdere i hvilken utstrekning disse ulike hensyn skal vektlegges i vurderingen av den norske lisensfellingsskvoten."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Vedtaket er truffet i medhold av naturmangfoldloven (nml.) § 18, som har følgende ordlyd (første og annet ledd):

«§ 18 (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)

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 innfarging til lovlig oppdrettsvirksomhet*
- f) *For forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller*
- g) *Som er fremmede organismer*

Vedtaket 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.»

Annet relevant regelverk er rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Prinsippene i nml. §§ 8-10 og § 12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml § 7. Når det kommer til kravet til kunnskapsgrunnlaget i medhold av nml. § 8 og kravet til sakens utredning etter fvl § 17, så mener departementet at saken er tilstrekkelig utredet. Forvaltningsmålet for arter etter nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippene i nml. § 11 anses ikke som relevante i denne saken da det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

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. § 18 første ledd bokstav c. Det er i tillegg to kumulative vilkår som alltid må være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres: at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd.

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 noen direkte forpliktelser, men er et moment ved lovtolkningen og skjønnsutøvelsen i vurderingen av vilkårene i nml. § 18. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 82 skriver departementet bl.a. følgende i omtalen av § 5: «*Gjennom Stortingets behandling av meldingen (St.meld. nr. 15 (2003-2004) vår komm.) og ved forskrift 18. mars 2005 nr. 242 er det satt helt konkrete mål for forvaltningen av rovviltbestandene i Norge. Disse målene er forutsatt å være i samsvar med de nevnte internasjonale forpliktelser. Tilsvarende må da gjelde i forhold til målformuleringen i § 5. Dette innebærer at næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk.*»

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.*» Bestemmelsen er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider

(Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Naturmangfoldloven må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold. Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt stiller et liknende vilkår om at tiltakets formål må være "*to prevent serious damage...*" på blant annet husdyr og tamrein. Etter departementets vurdering krever både naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen at skadepotensialet har et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad, for at felling skal kunne tillates.

Skade på sau:

Sekretariatenes innstilling til vedtak til rovviltnemndene fremhever at omfanget av skader forårsaket av ulv varierer i ulike områder utenfor ulvesonen. Alle områdene utenfor ulvesonen kan derfor ikke vurderes likt.

Forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark er delt inn i beiteprioriterte områder (grønn sone i forvaltningsplanen) og områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt og viktige beiteområder (blå sone). Den blå sonen inkluderer også ulvesonen, men også større områder nord for ulvesonen i Stor-Elvdal og Rendalen kommune.

I sekretariatenes innstilling fremgår det at det i liten grad slippes sau på utmarksbeite i den blå sonen nord for ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark. En konsekvens av dette er at det er lite tap til rovvilt i disse områdene. Et unntak er beiteområdet til Sølendalen havnelag som ligger innenfor blå sone, men som i forvaltningsplanen skal forvaltes som et prioritert beiteområde. I dette beiteområdet går et stort antall dyr på beite og det har vært gjentagende skader fra ulv, enkelte år også med stort skadeomfang.

Videre fremgår det av sekretariatenes innstilling at det innenfor de beiteprioriterte områdene utenfor ulvesonen i Hedmark og Akershus, inkludert beiteområdet til Sølendalen havnelag, er dokumentert til dels store tap av sau til ulv. Det er store årlige variasjoner i skadeomfang innenfor de ulike beiteområdene, men skadepotensialet er stort ved at det i disse områdene slippes sau fritt på utmarksbeite. I 2018 er det ifølge Rovbase.no per 25. september påvist 474 skader på sau og lam i Hedmark og Akershus, hvorav 456 av disse er knyttet til områder utenfor ulvesonen.

Skade på storfe:

I sekretariatenes innstilling fremgår det at sannsynligheten for skader på storfe forårsaket av ulv er vesentlig mindre enn for sau. I perioden 1997-2017 er det totalt for hele landet registrert 20 storfe som drept av ulv. I blå forvaltningssone utenfor ulvesonen i Hedmark er det dokumentert 4 skader, mens det i beiteprioritert område vest for Glomma er dokumentert 2 skader. Departementet anser på bakgrunn av dette at skadepotensialet på storfe er begrenset.

Skade på hund:

Sekretariatene til rovviltnemndene viser til at det i perioden fra 2010 dokumentert 11 hunder som er angrepet av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5, mens det så langt i 2018 ikke er registrert noen skadetilfeller på hund utenfor ulvesonen. Departementet slutter seg til sekretariatenes vurdering om at skadepotensialet på hund utenfor ulvesonen er begrenset.

Skade på tamrein:

Tamreindriften er avgrenset til Elgå reinbeitedistrikt i Hedmark. I sekretariatenes innstilling fremgår det at innenfor reinbeitedistriktet har det siden 2010 blitt dokumentert 40 skader på tamrein forårsaket av ulv. I 2014 ble det dokumentert 20 skader, mens det ikke er dokumentert skader på tamrein de tre siste årene.

Skadeomfanget på tamrein er begrenset, men departementet mener i likhet med sekretariatene, at det likevel foreligger et visst skadepotensiale innenfor reinbeiteområdene. Dette fordi tamrein beveger seg over store utmarksområder og går ute hele året.

Utenfor Elgå reinbeitedistrikt drives det ikke tamreindriften. Det totale tapsomfanget av tamrein forårsaket av ulv er derfor lavt. Departementet mener i likhet med sekretariatenes innstilling at hensynet til tamrein ikke kan tillegges nevneverdig vekt utenfor reinbeiteområdene.

På bakgrunn av redegjørelsen av skadeomfanget og skadepotensialet er vilkåret om å avverge skade oppfylt for deler av områder utenfor ulvesonen. Herunder er vilkåret oppfylt for sau i beiteprioriterte områder i Hedmark og Akershus, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark og beiteområdet til Sølendalen havnelag, og for rein innenfor Elgå reinbeitedistrikt.

Vurdering av om det finnes andre tilfredsstillende løsninger enn felling i medhold av nml. § 18 første ledd bokstav b

Etter nml. § 18 annet ledd er det et vilkår for felling at *"formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte"*. I vurderingen av dette vilkåret vil prinsippet om en arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rovviltforskriftens §§ 1, 3, 4 og 6 og rovviltnevndenes regionale forvaltningsplaner, veie tungt. Av rovviltforliket fra 2011 fremgår 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.

Dette setter klare grenser for hvor store ressurser som skal settes inn og i hvor stor grad tilpassing av beitenæring skal avkreves av beitenæringene utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen og området prioritert til andre rovviltarter stilles større krav om tilpassing av beitenæringene til en fast forekomst av rovvilt.

Tiltak som innebærer tilpassing av beitenæringene, 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 har stort vandringspotensial og uforutsigbart vandringmønster. Det vil derfor være vanskelig å forutse på en tilfredsstillende måte i hvilke områder det skal gjøres tilpassing av beitenæringene før skadesituasjonene oppstår. Dette innebærer igjen at slike tiltak kan bli lite målrettet og kostnadseffektivt.

Andre tiltak rettet mot ulvene kan i særskilte tilfeller være et alternativ. Dette gjelder først og fremst tilfeller der det påvises genetisk verdifulle ulver utenfor ulvesonen. Radiomerking for nærmere å følge slike ulvers bevegelser og eventuelt senere flytting til områder innenfor

ulvesonen eller til Sverige, er aktuelle alternative tiltak som vurderes fortløpende. Både radiomerking og flytting av ulver er imidlertid ressurskrevende tiltak som vurderes lite egnet for alle ulver som beveger seg utenfor ulvesonen. Dette har også dyrevelferdsmessige sider fordi slik menneskelig håndtering alltid vil innebære en viss belastning for det enkelte individ.

Departementet viser dessuten til sekretariatenes innstilling hvor det fremgår at det vil være vanskelig å gjennomføre effektive forebyggende tiltak i beiteprioriterte områder, når det slippes et stort antall sau på utmarksbeite. Departementet mener det også er vanskelig å iverksette andre effektive tiltak for å redusere skadepotensialet på tamrein. Forvaltningen legger opp til at det kun skal gjennomføres lettere forebyggende tiltak i disse områdene. På grunn av prinsippet om differensiert forvaltning er departementet enig med sekretariatene i at det for disse beiteprioriterte områdene ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger. På bakgrunn av dette mener departementet at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta felling i beiteprioriterte områder i Hedmark og Akershus, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark og beiteområdet til Sølendalen havnelag, for rein innenfor Elgå reinbeitedistrikt.

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

Som det fremgår ovenfor, har departementet kommet til at det kan være rettslig grunnlag for felling etter nml. § 18 første ledd bokstav b når det gjelder hoveddelen av lisensfellingsområdet utenfor ulvesonen i nemndenes vedtak. For de øvrige delene av lisensfellingsområdet utenfor ulvesonen (blå sone nord for ulvesonen, øst for Glomma i Hedmark med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag som ligger innenfor blå sone, områdene utenfor Elgå reinbeitedistrikt) vil departementet vurdere om nml. § 18 første ledd c kan gi rettslig grunnlag for felling.

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"*.

Ordlyden i bestemmelsen, særlig alternativet *"andre offentlige interesser av vesentlig betydning"*, åpner for skjønnsmessige vurderinger. I Bernkonvensjonen åpner den tilsvarende bestemmelsen i artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt for felling av vilt *"for å ivareta offentlige helse- og sikkerhetshensyn, luftsikkerhets- eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning"*. Formuleringen i originalteksten er *"in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests"*, altså *"altoverskyggende"* eller *"dominerende"* offentlige interesser. Det fremgår av ordlyden at det generelt skal en del til før bestemmelsen kan tas i bruk, jf. Prop. 63 L (2016-2017) *Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv mm.)* side 56, første spalte.

Et viktig utgangspunkt er hva et flertall i Stortinget mener utgjør offentlige interesser av vesentlig betydning. Departementet har derfor også lagt stor vekt på Stortingets oppfatning av lovens innhold ved behandlingen av denne saken.

I forbindelse med behandlingen av Prop. 63 L (2016-2017), i en etterfølgende uttalelse om innholdet av nml. § 18 første ledd bokstav c, har Stortingets flertall uttalt seg om forståelsen av denne bestemmelsen, jf. Innst. 257 L (2016-2017). Stortingets uttalelse knytter seg særlig til alternativet "andre offentlige interesser av vesentlig betydning" i lovbestemmelsen, og det er redegjort nærmere for Stortingets uttalelse under drøftelse av dette spørsmålet nedenfor. Stortinget har også fattet anmodningsvedtak nr. 590 av 25. april 2017 med følgende ordlyd: *"Stortinget ber regjeringen legge flertallsmerknadene i denne innstillingen (Innst. 257 L (2016-2017)) til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge".*

I vedtak av 1. desember 2017 om lisensfelling av ulv i revir, bygget departementet bl.a. på disse føringene fra Stortinget. I dom avsagt 18. mai 2018 opprettholdt Oslo tingrett vedtaket.

Departementet har i saken lagt stor vekt på prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Prinsippet bygger på en interesseavveining mellom hensynet til beitedyr og bevaring av rovvilt. For ulv betyr det at innenfor ulvesonen skal ulv ha prioritert, og terskelen for felling skal være høy. Utenfor ulvesonen skal andre interesser veie tyngre, og terskelen for felling skal være lav. Kvoten som behandles i dette vedtaket gjelder lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5.

Stortinget har understreket viktigheten av en geografisk differensiert forvaltning ved gjentatte anledninger, og prinsippet har ligget til grunn for rovviltforvaltningen i mange år.

Ivareta hensynet til beitenæringen i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Hensynet til beitenæringen er blant de hensyn som fremheves av Energi- og miljøkomiteens flertall i Innst. 257 L (2016-2017).

I området utenfor ulvesonen inngår beiteprioriterte områder og blå sone i forvaltningsplanen for rovvilt (hvor bestandsmål for jerv, gaupe og bjørn skal oppfylles). I sekretariatenes innstilling fremgår det at i den blå sonen nord for ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark, unntatt beiteområdet til Sølendalen havnelag, i liten grad slippes sau på utmarksbeite. Som en følge av dette er det også lite tap til rovvilt. Det slippes noe storfe på beite i området, men skadeomfanget og skadepotensialet er lavt. Osdalsflokken og Julussaflokken hadde i 2017/2018 hoveddelen av sine revir innenfor blå sone. Også innenfor disse revirområdene ble det sluppet storfe på beite. Det er så langt ikke kjente etableringer av revir utenfor ulvesonen. Skadepotensialet, spesielt når det gjelder storfe, må anses å være lavere i områder hvor det kun forekommer streifdyr. Det har imidlertid vært gjentatte etableringer, eller forsøk på etablering i områder utenfor ulvesona. I områder der det ikke åpnes for lisensfelling må en forvente at det over tid vil kunne etableres revir. Eventuelt nyetablerte revir vil vanligvis ikke kunne dokumenteres sikkert før påfølgende vinter. I slike tilfeller kan påvirkningen gjennom en periode være vesentlig høyere dersom det ikke åpnes for lisensfelling. Til tross for disse forhold anser sekretariatene at de negative effektene med hensyn til beitenæringen vil være begrenset. Sekretariatene uttaler videre at det fortsatt er mulig å opprettholde dagens beitebruk med tilstedeværelse av ulv. På dette grunnlag anser

sekretariatene at dette hensyn ikke kan anvendes som rettslig grunnlag for lisensfelling utenfor ulvesonen i rovviltprioritert område nord for ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark.

Departementet ønsker å fremheve at det i liten grad slippes sau på utmarksbeite i de aktuelle områdene. Som en følge av dette er det også lite tap til rovvilt. Det slippes noe storfe på beite i området, men skadeomfanget og skadepotensialet er lavt. Sammenliknet med situasjonen i fjor er det for dette året ikke kunnskap om etablerte revir av ulv utenfor ulvesonen. Departementet anser, i likhet med sekretariatene, at skadepotensialet når det gjelder beitedyr ikke gir rettslig grunnlag for felling etter § 18 første ledd bokstav c.

Forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen

Forutsigbarhet i forvaltningen er et sentralt hensyn bak prinsippet om en differensiert forvaltning og et hensyn departementet har tillagt vekt i saken. Forutsigbarhet innebærer at allmennheten kan regne med at terskelen for felling er lav utenfor ulvesonen, og høy innenfor ulvesonen. Prinsippet bidrar til konfliktdemping og tydelighet i forvaltningen. Hensynet ble tillagt stor vekt av Oslo tingrett i dommen 18. mai 2018.

Hensynet til forutsigbarhet og konfliktdemping taler for at fellingskvoten som er satt utenfor ulvesonen bør tillates.

Øke tilliten til forvaltningen

Departementet har også lagt en viss vekt på hensynet til tilliten og respekten for ulveforvaltningen, da også dette er et hensyn bak prinsippet om en differensiert forvaltning. Det vises til at behovet for å øke aksepten for ulv og ulveforvaltningen også var blant de hensyn som Högsta Förvaltningsdomstolen la vekt på i sin dom om lisensjakt på ulv avsagt 30. desember 2016. At forvaltningen bør fremstå som forståelig og forutsigbar er også noe som går igjen i flere innspill departementet mottok i forbindelse med arbeidet med Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv norsk natur*.

Dette hensynet taler for at felling skal kunne tillates i alle områder utenfor ulvesonen.

Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Departementet har også vurdert øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser.

Spørsmålet om jaktutøvelse og reduserte inntekter fra jaktutleie er drøftet av rovviltnemndenes sekretariater. Sekretariatene fremhever at for eiere av skog og annen utmarkseiendom utgjør jakt en del av inntektsgrunnlaget, både i form av rettighetsbaserte inntekter (jaktutbytte, inntekter fra utleie mm.) og inntekter fra tjenester knyttet til jaktutleie. Den største påvirkningen vil imidlertid være i områder med etablerte revir. Utenfor ulvesonen er det per i dag ingen kjente revir. Påvirkningen på inntekter fra jakt og jaktutøvelse vil være vesentlig lavere i områder hvor det kun forekommer streifulv. Enslige ulver vil i mindre grad ha innvirkning på elgbestanden, og sannsynligheten for at enslige ulver angriper hund er også vesentlig lavere. Det har imidlertid vært gjentatte etableringer eller forsøk på etablering

av revir i områder utenfor ulvesonen. Sekretariatene viser til at i områder hvor det ikke åpnes for lisensfelling må en forvente at det over tid vil kunne etableres revir. Eventuelle nyetablerte revir vil vanligvis ikke kunne dokumenteres sikkert før påfølgende vinter. I slike tilfeller vil påvirkningen være vesentlig høyere gjennom en periode dersom det ikke åpnes for lisensfelling.

Når det kommer til forutsigbarhet, så har departementet vurdert dette hensyn i redegjørelsen ovenfor under overskriften "Hensynet til forutsigbarhet og tillit". Departementet viser til at sammenliknet med situasjonen i fjor utenfor ulvesonen i region 4 og 5, så er det for dette året ikke kunnskap om etablerte revir av ulv utenfor ulvesonen. Den største påvirkningen av jakten er i områder hvor det er etablerte ulverevir. Ulvens påvirkning av jakten er vesentlig lavere i områder som ikke har etablerte ulverevir. På dette grunnlag har dette momentet blitt tillagt liten vekt i denne saken.

"Psykososiale forhold av generell karakter" er også blant de forhold som nevnes av stortingsflertallet i Innst. 257 L (2016-2017).

De store rovdyrene som er beskyttet av naturmangfoldloven vil i alminnelighet kunne være forbundet med en subjektiv frykt hos noen. Dersom psykososiale forhold av generell karakter skal tillegges avgjørende vekt ville dette kunne bidratt til å undergrave beskyttelsen av store rovdyr. Departementet anser imidlertid at hensynet til redusert livskvalitet for enkelte er relevant og kan i prinsippet tillegges en viss vekt i vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c. Etter departementets vurdering er imidlertid de negative effektene enkelte streifulver kan påføre når det gjelder psykososiale forhold svært begrenset

I Innst. 257 L (2016-2017) uttaler stortingsflertallet bl.a. følgende: *"Flertallet mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi rettslig grunnlag for uttak."*

Sekretariatene viser at det ut fra tilgjengelig kunnskap ikke er etablert noen faste ulverevirer utenfor ulvesonen. Hensynet til spredt bosetting vil dermed tillegges mindre vekt i denne saken. Sekretariatene uttaler videre at hensynet til en geografisk differensiert forvaltning tilsier imidlertid at det ikke skal være etablerte revir av ulv utenfor ulvesonen. I områder der det ikke åpnes for lisensfelling må en forvente at det over tid vil kunne etableres revir. I slike tilfeller vil enkelte lokalsamfunn måtte leve med ulverevir i perioder. En uforutsigbar situasjon vil kunne være belastende i seg selv.

Når det kommer til forutsigbarhet, så har departementet vurdert dette hensyn i redegjørelsen ovenfor under overskriften "Hensynet til forutsigbarhet og tillit". Departementet vil fremheve at sammenliknet med situasjonen i fjor utenfor ulvesonen i region 4 og 5, så er det for dette året ikke kunnskap om etablerte revir av ulv utenfor ulvesonen. Hensynet til spredt bosetting vil som følger av dette bli tillagt liten vekt i denne saken.

På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor har departementet kommet frem til at vilkåret om at det må foreligge offentlige interesser av vesentlig betydning er oppfylt. I vurderingen er det lagt særlig vekt på hensynet til en geografisk differensiert forvaltning, forutberegnelighet, konfliktdemping og tillit til forvaltningen.

Vurdering av andre tilfredsstillende løsninger enn felling i medhold av nml § 18 første ledd bokstav c

Etter nml. § 18 annet ledd er det vilkår for felling at *"formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte"*. I vurderingen av dette vilkåret vil prinsippet om en arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rovviltforskriftens §§ 1, 3, 4 og 6 og rovviltnemndenes regionale forvaltningsplan, veie tungt. Av rovviltforliket fra 2011 fremgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Hensynet til forutberegnelighet, konfliktdemping og tillit til rovviltforvaltningen er viktige hensyn som tillegges vekt i vurderingen av kvoten utenfor ulvesonen. Departementet mener på denne bakgrunn det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger for å ivareta disse hensynene enn å vedta lisensfellingskvote på ulv i de aktuelle områdene utenfor ulvesonen i region 4 og 5, og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt.

Vurdering av ulvebestandens overlevelse

Etter nml. § 18 andre ledd fremgår det at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. I vurderingen av bestandens overlevelse skal alle kvoter for skadefelling, lisensfelling og annen avgang av ulv ses i sammenheng. Total vedtatt kvote for lisensfelling av de regionale rovviltnemndene i Norge er på 43 ulver i fellingsperioden 2018/2019. Utenfor ulvesonen er kvoten på 26 ulver, hvorav 12 av disse er vedtatt for region 4 og 5 utenfor ulvesonen. I dette vedtaket vil kvotene som er satt utenfor ulvesonen bli vurdert samlet. Den delen av kvoten som er satt innenfor ulvesonen er under departementets klagebehandling og vil bli behandlet særskilt i eget vedtak.

Vilkåret om at uttaket "ikke truer bestandens overlevelse" knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Dette følger av lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 130 *"I de tilfeller hele bestander av en art befinner seg i Norge er Norge fullt ut forpliktet til å sikre denne bestandens overlevelse. Dette stiller seg imidlertid annerledes der en bestand befinner seg både i Norge og i ett eller flere andre land. I disse tilfellene skal ikke "bestandens overlevelse" vurderes bare ut fra de individer som befinner seg i Norge, men ut fra bestandens samlede utbredelse."* Dette er også lagt til grunn av Borgarting lagmannsrett ved dom avsagt 16. januar 2008 hvor det fremgår at vurderingen av bestandens overlevelse må ta utgangspunkt i den sør-skandinaviske bestanden.

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 artene utsettes for, blant annet genetikk. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av ulv gjennom lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avlaving kan også utgjøre en del av dødeligheten for ulv i Skandinavia.

Ulven er fredet i Norge og er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015. Det innebærer at arten har ekstremt høy risiko for utdøing. 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 2017/2018 som forelå 1. juni 2018. Rapporten er utførlig beskrevet i Miljødirektoratets faglige tilråding. I rapporten framgår det at bestandsstatusen for ulv er 41 familiegrupper i Skandinavia, og det ble dokumentert yngling i samtlige familiegrupper. Det ble dokumentert yngling i 8 helnorske ulverevir samt i 5 grenserevir. Resterende ynglinger (28) ble dokumentert i Sverige. Totalt berøres Norge av 10,5 familiegrupper med yngling, etter deling av grenserevirene med Sverige. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge. I rapporten framgår det videre at det ble det registrert 31 revirmarkerende par i Skandinavia (23 i Sverige, 3 i Norge og 5 på tvers av riksgrensen). Sammenlignet med foregående år er dette en økning i antall helnorske familiegrupper med yngling og totalt sett samme antall revirmarkerende par i helnorske revir og grenserevir. Ut fra det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette en reduksjon fra foregående år.

For vinteren 2017/2018 uttaler Miljødirektoratet at bestanden ble beregnet til å være på 410 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 305 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Det ble registrert 115-116 individer av ulv i Norge, hvorav 70-71 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 92-94 ulver som berører Norge. Dette inkluderer 17 enslige ulver utenfor kjente revir. Døde ulver i løpet av overvåkningsperioden er ikke trukket fra disse tallene.

I perioden 1. april 2017 til 31. mars 2018 er det registrert 31 døde ulver i Norge, hvorav 6 var ulver fra Julussareviret og 11 var ulver fra Osdalsreviret, og 2 var ulver fra det nyetablerte Koppangreviret. Resterende 12 ulver var enslige ulver (www.rovbase.no). I tilsvarende periode er det registrert 55 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2018 er det så langt registrert 9 døde ulver i Norge og 8 døde ulver i Sverige.

Total vedtatt kvote for lisensfelling av de regionale rovviltnemndene i Norge er på 43 ulver i fellingsperioden 2018/2019. Utenfor ulvesonen er kvoten på 26 ulver, hvorav 12 av disse er vedtatt for region 4 og 5 utenfor ulvesonen. Miljødirektoratet uttaler i sin faglige tilråding at en lisensfellingsskvote på inntil 26 ulver utenfor ulvesonen i de regionene som har vedtatt lisensfellingsskvote, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling og ikke truer bestandens overlevelse. Sett hen til historikken over vedtatte regionale lisensfellingsskvoter på ulv og hvor stor andel av kvotene som faktisk belastes, så er det heller ikke sannsynlig at de regionale kvotene utenfor region 4 og 5 effektueres i sin helhet.

Rapporten "*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019*" fra Skandulv viser at rundt 35 individer kan tas ut ved felling for å opprettholde den norske bestanden på samme nivå som i 2018 etter endt lisensfelling og før nye valpekull ble født. Gitt at den norske delen av ulvebestanden er over fastsatt bestandsmål, så er det ikke

sannsynlig at den vedtatte kvoten, inkludert kjent avgang grunnet felling etter 1. april 2018, vil bringe den norske delen av ulvebestanden under nivået 40 individ inkludert halvparten av grenseulv. Rapporten viser derimot at det ikke er rom for licensjakt i den svenske delen av bestanden. Miljødirektoratet uttaler i denne sammenheng i sin faglige tilrådning at:

"Miljødirektoratet vurderer at det, på bakgrunn av beregninger gjennomført av Skandulv, ikke kan utelukkes at effektivering av vedtatte kvoter i den norske delen av bestanden kan bringe den samlede skandinaviske ulvebestanden under anbefalt nivå. Dette selv om uttaket ikke betydelig reduserer den norske delen av ulvebestanden. Det er også sannsynlig at uttak i den norske delen av bestanden negativt kan påvirke den svenske bestandsmåloppnåelsen. Vi anser at departementet er nærmest til å vurdere i hvilken utstrekning disse ulike hensyn skal vektlegges i vurderingen av den norske lisensfellingskvoten."

Miljødirektoratet mener ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal jakt. Departementet er enig i dette. Påfyll av nye gener inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden har stor betydning for den skandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv.

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.

Beregninger viser at minst en immigrant hver 5-års periode trengs for å opprettholde og bedre innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden. Miljødirektoratet viser i sin faglige tilrådning til at det har vært registrert fem individer innvandret fra den finsk-russiske populasjonen som har bidratt inn i den Skandinaviske populasjonen ved reproduksjon etter 2008 (Kynna 2, Galven/Prästskogen, Tiveden-paret og Tunturi). Totalt har 20 førstegenerasjonsavkom etter innvandret ulv bidratt inn i den Skandinaviske populasjonen ved reproduksjon etter 2008, hvorav 12 avkom fra Kynna 2 og 8 fra Galven/Prästskogen.

Ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifulle ulver under lisensfellingsperioden, har departementet anledning til å stanse lisensfelling eller vurdere andre tiltak for å forhindre at slike ulver blir felt.

Miljødirektoratet mener videre en lisensfellingskvote på inntil 26 ulver utenfor ulvesonen i de regionene som har vedtatt lisensfellingskvote, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling.

Departementet legger i likhet med Miljødirektoratet til grunn at den samlede lisensfellingskvoten utenfor ulvesonen i hovedsak retter seg mot enslige streifdyr av ulv, og hvor uttaket i svært liten grad påvirker bestandsoppnåelse.

Miljødirektoratet vurderer at det ikke kan utelukkes at det samlede uttak kan bringe den skandinaviske ulvebestanden under "anbefalt nivå". Departementet bemerker at dette "anbefalte nivå" knytter seg til et mål om at bestanden skal ha gunstig bevaringsstatus, og at bestanden kan bringes under dette nivået uten at bestandens overlevelse trues.

Departementet vurderer det slik at uttaket ikke vil true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet har opprettholdt rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen for lisensfellingsåret 2018/2019. Etter departementets syn er det rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b innenfor beiteprioriterte områder i Hedmark og Akershus, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark, beiteområdet til Sølendalen havnelag og innenfor Elgå reinbeitedistrikt. I de øvrige delene av lisensfellingsområdet utenfor ulvesonen er det etter departementets syn grunnlag for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Departementet anser at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling. Departementet har i sin avgjørelse lagt stor vekt på prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Departementet anser videre at den vedtatte kvoten på 12 ulv ikke truer bestandens overlevelse og er heller ikke til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet neste år. Klagene er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Amalie Jota
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Aurskog-Høland kommune
Elverum kommune
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Østfold
Miljødirektoratet
Rendalen kommune
Trysil kommune
Våler kommune
Åmot kommune

Adresseliste

Bygdefolk for rovdyr c/o nestleder Enberget	Granvegen 2	2340	LØTEN
Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk	Postboks 40	7701	STEINKJER
Glommen skog Jegernes	postboks 1329	2405	ELVERUM
Interesseorganisasjon Kontaktutvalg Skogbruk i Aurskog- Høland v/Rolf Th. Holm	Doktor Holms vei 12 B	0787	OSLO
Naturvernforbundet NOAH for dyrs rettigheter	Mariboegate 8 Dronningensgate 13	0183 0152	OSLO OSLO
Norges Bondelag Norges Jeger- og fiskerforbund	Postboks 9354 Grønland	0135	OSLO
Akershus Norges Jeger og Fiskerforbund	Sentrumsgården	2022	GJERDRUM
Hedmark Norges Jeger- og Fiskerforbund	Postboks 191	2402	ELVERUM
Norges Skogeierforbund	Postboks 1438 Vika	0115	OSLO
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Akersgata 41	0158	OSLO
Norsk sau og geit NORSKOG	Postboks 104 Postboks 123 Lilleaker	1431 0216	ÅS OSLO
Rovviltets Røst Norge Trysil Fellesforening for jakt og fiske	Slettmovegen 25	2420	TRYSIL
TYR innlandet Ulvens dag	Storhamargata 44	2317	HAMAR
WWF-Norge	Pb 6784 St. Olavs plass	0130	OSLO