

Når det gjelder bestandssituasjonen for ulv, legger departementet i sin behandling av saken til grunn informasjon fra Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt (Rovdata) og Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv). Miljødirektoratet har i sin faglige tilråding vist til at siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv i Skandinavia for vinteren 2015/2016 forelå 1. juni 2016. Der framgår det at bestandsstatus for ulv er 41 familiegrupper, hvorav 7 helnorske familiegrupper med dokumentert yngling, 4 familiegrupper i grenserevir med dokumentert yngling og 30 familiegrupper i helsvenske revir. Det betyr at bestandsstatus for Norge er 9 ynglinger (7 helnorske og halvparten av familiegruppene i grenserevir). Dette er over det nasjonale bestandsmålet fastsatt av Stortinget på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge. Grenserevir teller med i det norske målet med en faktor på 0,5. Av revirmarkerende par ble det registrert 29 revirmarkerende par i Skandinavia (24 i Sverige, 4 i Norge og ett på tvers av riksgrensen). Videre har Miljødirektoratet mottatt en foreløpig bestandsstatus fra Høgskolen i Hedmark og Statens naturoppsyn som oppsummerer springer som er gjennomført hittil i vinter som også er med som faktagrunnlag for direktoratets faglige tilråding.

Rovviltnemndenes vedtak

De regionale rovviltnemndene har som første instans myndigheten til å vedta kvoter for lisensfelling av ulv når bestandsmålet er nådd. Rovviltnemndene i region 4 og 5 fattet den 16. september 2016 vedtak om lisensfelling av ulv i tre ulverevir innenfor ulvesonen (Letjenna, Slettås, Kynna). I tillegg har de i et tidligere vedtak åpnet for lisensfelling i et fjerde ulverevir (Osdalsreviret), som i hovedsak ligger utenfor ulvesonen. Total lisensfellingsskvote i disse fire revirene er inntil 32 ulver, der målsettingen er å felle alle ulvene i disse revirene. Gjennom rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt første vedtak ble det i tillegg åpnet for felling av inntil 5 ulver utenfor ulvesonen, utover Osdalsreviret. Andre rovviltnemnder har åpnet for lisensfelling av ytterligere 10 ulver utenfor ulvesonen. Med unntak av Osdalsreviret startet lisensfelling av inntil 15 ulver utenfor ulvesonen 1. oktober. Totalt har rovviltnemndene med dette åpnet for lisensfelling av 47 ulver innenfor og utenfor ulvesonen i Norge. Tall fra Rovdata viser at det vinteren 2015-2016 var 65-68 helnorske ulver og minst 25 ulver som lever på tvers av grensen, dvs .77-82 ulver til sammen (alle de helnorske og halvparten av de som lever på tvers av grensen).

Rovviltnemndenes vedtak ble påklaget av flere aktører, og det er den resterende kvoten på inntil 32 ulver, fordelt på de fire ulverevirene Osdalen (hovedsakelig utenfor sonen), Slettås (innenfor sonen), Letjenna (innenfor sonen) og Kynna (innenfor sonen), som Klima- og miljødepartementet nå skal ta endelig stilling til i sitt vedtak.

Juridiske vilkår

Det er i utgangspunktet forbudt å felle ulv. Naturmangfoldloven § 18 åpner for at miljømyndighetene likevel kan fatte vedtak om felling dersom bestemte vilkår er oppfylt. For det første må ett av de spesielle vilkårene i § 18 første ledd bokstav a) – g) være oppfylt. I den foreliggende saken er det § 18 første ledd b) som peker seg ut som aktuelt grunnlag. Denne bestemmelsen åpner for uttak "for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom".

Videre kreves etter § 18 at begge de generelle vilkårene i § 18 annet ledd er oppfylt. Det heter i annet ledd at vedtak om uttak "kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte".

Bestemmelsene i § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Europarådets konvensjon av 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bestemmelsene må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold. Også det generelle prinsippet om at norsk rett forutsettes å være i samsvar med folkerettslige forpliktelser, tilsier en slik fortolkning.

Bernkonvensjonen artikkel 2 og 3 forplikter Norge til å ta vare på ulv. Artikkel 6 utdyper kravet og pålegger statene å treffe "nødvendige og egnede lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre det spesielle vern av arter av vill fauna som er angitt i vedlegg II". Dette vedlegget omfatter arter som skal gis særlig sterk beskyttelse. Ulv er blant de arter som omfattes, og som var oppført da Norge tiltrådte konvensjonen i 1986. Artikkel 6 slår fast at for slike arter skal bl.a. alle former for forsettlig fangst og dreping være forbudt. Vedlegg II er juridisk forpliktende for statene. Dersom en stat ønsker å fjerne ulv fra vedlegget eller flytte den til det mindre restriktive Vedlegg III, krever det at to tredjedeler av statene stemmer for et slikt forslag.

Vilkårene for uttak i naturmangfoldloven § 18 gjenfinnes i Bernkonvensjonens artikkel 9. Artikkel 9 nr. 1 åpner for felling av vilt for å avverge "alvorlig skade" på bl.a. husdyr og tamrein, så fremt vilkårene om at uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er oppfylt. Ordet "alvorlig" innebærer krav til et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad før uttak kan skje. Etter internasjonal juridisk teori og praksis er unntaksadgangen etter artikkel 9 snever. Naturmangfoldloven inneholder ikke noe tilsvarende krav om at det må dreie seg om "alvorlig" skade. Bestemmelsen må imidlertid som nevnt tolkes på bakgrunn av Bernkonvensjonen artikkel 9. Dette tilsier at ikke hvilken som helst skade kan tilfredssette lovens krav, den må være av et visst omfang og alvorlighetsgrad.

Et annet moment som er relevant å trekke inn i vurderingen av skadevilkåret, er hvilken viltart uttaket gjelder. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 389 sier i forbindelse med begrepet "skade" at det kan være grunn til å differensiere mellom skadens mulige omfang sett i forhold til hvilke viltarter det dreier seg om. I dette tilfelle dreier et uttak seg som nevnt om en kritisk truet art (ulv). Dette tilsier en strengere vurdering av skadevilkåret enn for viltarter med gunstigere bestandssituasjon.

Rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv er påklagd, og departementet må ta stilling til om vilkårene for å tillate uttak av ulv på grunnlag av § 18 første ledd bokstav b og annet ledd er oppfylt. Departementet anser at nemndenes vedtak ikke vil true bestandens overlevelse, jf. kravet i § 18 annet ledd. Dette er i samsvar med den faglige tilrådingen fra Miljødirektoratet. Det må imidlertid i tillegg vurderes om vilkåret knyttet til fare for skade, samt vilkåret knyttet til at formålet ikke skal kunne nås på annen tilfredsstillende måte, er oppfylt. Dersom man kommer til at vilkårene for felling ikke er oppfylt, blir det en konflikt mellom disse vurderingene og det nasjonale bestandsmålet fastsatt av Stortinget, som lyder på

4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 hefnorske ynglinger, jf. Innst.330 S (2015-2016) og Meld. St. 21 (2015-2016). Det er første gang miljømyndighetene er i en slik situasjon. Det faktum at Stortinget i har sluttet seg til et bestemt bestandsmål og at bestanden nå er større enn dette målet, medfører imidlertid etter departementets syn ikke at vilkårene for uttak er oppfylt.

Nærmere om faren for skade

Når det gjelder faren for skade viser departementet bl.a. til at Miljødirektoratet i sine faglige tilrådninger har lagt til grunn at skadepotensialet fra de aktuelle revirene er svært begrenset. Rovviltnemndene i region 4 og 5 har så langt departementet kan se ikke uttalt seg om skadepotensialet knyttet til Osdalsflokken (som i hovedsak ligger utenfor sonen), men sier blant annet følgende om de aktuelle revirene innenfor sonen: "Det er ikke dokumentert at det når det gjelder alle disse flokkene er stort reelt skadepotensial, særlig når man tar høyde for at det er innenfor ulvesonen".

Slettåsreviret, Kynnareviret og Letjennareviret ligger i sin helhet innenfor ulvesonen, og det er ikke tamrein i ulvesonen. Det er heller ikke tamrein i tilknytning til Osdalsreviret (i hovedsak utenfor sonen). Videre er det totale tapet av tamrein til ulv et begrenset problem i reindriftsområdene. Det er departementets vurdering at skadepotensial på tamrein ikke kan tillegges nevneverdig vekt i denne saken.

Over flere år er det blitt gjennomført forebyggende tiltak og omstilling, og det slippes ikke sau fritt på utmarksbeite i de aktuelle reviområdene eller nærliggende områder innenfor ulvesonen. Totalt er det registrert 597 sau og lam som går på hjemmebeite/inngjerdet areal i tilknytning til disse revirene. I tillegg er det 417 sau og lam som flyttes fra Slettås til områder utenfor ulvesonen i beitesesongen. Sau og lam som befinner seg i disse reviområdene gjennom hele beitesesongen er fordelt med 6 i Osdalen, 148 i Slettås, 443 i Letjenna og ingen i Kynna. Utover dette er det også noen saubesetninger som går på hjemmebeite/inngjerdet areal i områder nært opptil reviområdene. Når det gjelder skadebildet er det *totalt registrert 6 sau tatt av ulv* i de aktuelle reviområdene i 2016, og samtlige skader har oppstått i oktober-november i Slettåsreviret. Tidligere år har det også vært enkelte større skadesituasjoner på sau innenfor ulvesonen, men de skadene som oppstår på sau innenfor ulvesonen er i all hovedsak relatert til sau i enkelthendelser hvor ulv har tatt seg innenfor gjerder som har hatt svakheter eller ikke tilfredsstillt standard for rovdryavvisende gjerder, jf. Miljødirektoratets faglige tilrådning. Departementet viser her også til innstillingen fra sekretariatene i region 4 og 5 til rovviltnemndenes vedtak der det fremgår beskrivelser knyttet til de større skadesituasjonene som har vært grunnet ulv de senere år, samt etterfølgende iverksatte tiltak med bevilgning av midler for å forebygge fremtidige skader. For utfyllende informasjon om antall beitedyr og skadeomfanget de senere år viser departementet til vedleggene i Miljødirektoratets faglige tilrådning. Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial på sau i tilknytning til disse fire reviområdene er svært begrenset.

Når det gjelder storfe er det registrert totalt 671 storfe på utmarksbeite og inngjerdet utmarksbeite i tilknytning til de fire ulverevirene, hvorav 224 i Osdalen, 46 i Slettås, 220 i Letjenna og 181 i Kynna. Utover dette er det også noe storfe i områder nært opptil Kynnareviret og Slettåsreviret. *Totalt 1 storfe er påvist tatt av ulv* (skadd og avlivet) som kan knyttes opp mot de fire aktuelle ulverevirene i 2016, og lederhannen i Osdalsreviret er sannsynlig skadevolder. I tillegg ble 3 storfe skadd, men ikke avlivet i samme område. Erfaringen viser at det oppstår enkelte skader også på storfe i ulvesonen, men det er

departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial på storfe innenfor disse ulvrevirene er svært begrenset.

Det er ikke påvist tap av hunder i de fire aktuelle reviområdene i 2016. De siste fem år har gjennomsnittlig 6 jakthunder blitt drept eller skadet av ulv årlig i hele Norge. Det har altså oppstått enkelte skader på hunder grunnet ulv, men det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial for hund er svært begrenset.

Ulv som lever i etablerte revir har en relativt forutsigbar områdebruk innenfor revirets grenser. Unge ulver vandrer imidlertid ut av reviret, og skadene på beitedyr skjer i all hovedsak utenfor ulvesonen. Når det gjelder skader forårsaket av utvandrende ulver fra reviret, er det, pga. ulvens bevegelsesmønster der ulven trekker inn mot kjernen av den norsk/svenske bestanden, i de langt fleste tilfeller unge ulver på utvandring fra *svenske* ulvrevir og grenserevir som opptrer utenfor ulvesonen og gjør skade på beitedyr i Norge. Hoveddelen av de unge ulvene fra revir i Norge vandrer østover og inn i Sverige.

Det er anført ovenfor departementet at det særlig i kommunene nord og vest for ulvesonen i Hedmark er et betydelig skadepotensial på sau og samisk tamrein som har direkte sammenheng med helnorske ulvrevir. Departementet viser her til at det den siste 5-årsperioden er registrert totalt 33 døde ulver i den delen av Hedmark fylke som ligger utenfor ulvesonen. Blant disse viser DNA-analyser at 4 ulver har sin opprinnelse (er født) i helnorske ulvrevir. Foreliggende kunnskap sannsynliggjør at et femte individ med helnorsk opprinnelse (Osdalsreviret) ble skutt 2. desember 2016, og departementet avventer her DNA-analyse. Når det gjelder det sørligste samiske tamreinområdet (Elgå) er det registrert 3 døde ulver de siste 5 år, og de hadde alle sin opprinnelse i svenske ulvrevir.

Det vil aldri være mulig å forutse med sikkerhet akkurat hvilke ulver som vil komme til å gjøre skade på beitedyr på norsk territorium, men kunnskapen fra DNA-analyser av døde ulver viser altså at det bare er et fåtall norskfødte ulver blant de ulver som har blitt felt i forbindelse med skadesituasjoner på beitedyr i Norge. Som det fremgår av Miljødirektoratets tilrådning ser det videre ikke ut til å være direkte sammenheng mellom skadeomfang (antall sau erstattet) og ulvebestandens utvikling, hverken når man ser på den totale skandinaviske bestanden eller helnorske familiegrupper og par. Det er også usikkert om flere familiegrupper innenfor ulvesonen vil medføre økt skadepotensial i tilgrensende områder i Norge med henvisning til økt utvandringspotensial.

Konklusjon

På bakgrunn av de forhold som er gjennomgått over er det departementets syn at det etter naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og Bernkonvensjonen artikkel 9 må stilles krav om fare for skade av et visst omfang og alvor for at ulv skal kunne felles, og at vilkåret ikke er oppfylt for de fire ulvrevirene.

Nærmere om andre tilfredsstillende løsninger

Vilkåret om at formålet ikke må kunne nås på annen tilfredsstillende måte, er først og fremst aktuelt å vurdere dersom man kommer til at vilkåret for uttak knyttet til skadepotensial ikke er oppfylt. Samtidig støtter vilkåret etter departementets syn opp under den fortolkning av naturmangfoldloven § 18 første ledd b) at skadepotensialet må være av et visst alvor og omfang. Prinsippet om arealdifferensiert forvaltning skal veie tungt i vurderingen, jf.

rovviltforskriften § 10 annet ledd. Med arealdifferensiert forvaltning menes at hensynet til hhv. rovvilt og beitenæring tillegges ulik vekt i ulike geografiske områder. Det stilles altså strengere krav om å finne andre tilfredsstillende løsninger enn felling i ulvesonen enn i prioriterte beiteområder. I prioriterte beiteområder vil terskelen normalt være lav for å konkludere med at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn felling. I noen tilfeller har man likevel kommet til at andre effektive forebyggende tiltak kan gjennomføres, slik at vilkåret for felling likevel ikke er oppfylt.

Departementet mener det i denne saken foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfelling av ulv. Skadepotensialet er som nevnt svært begrenset for ulvene i samtlige av de fire ulverevirene. Andre forebyggende tiltak er i stor grad gjennomført, og ytterligere tiltak slik som eksempelvis forsterking av gjerder og ekstraordinært tilsyn vil kunne gjennomføres med tilskuddsmidler fra miljøforvaltningen. Videre kan skader på hund i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst. Til slutt nevner vi at det kan også iverksettes fellingsforsøk på ulver som eventuelt vandrer inn i områder med større skadepotensial, etter reglene om skadefelling.

Når det gjelder Osdalreviret har departementet i sin vurdering tatt i betraktning at dette reviret i hovedsak ligger utenfor ulvesonen, og at prinsippet om arealdifferensiert forvaltning tilsier at terskelen for felling skal være lav utenfor sonen. Skadepotensialet for dette reviret er imidlertid etter departementets vurdering svært lavt. Det vises til den tidligere redegjørelsen for skadepotensiale, der det bl.a. fremgår at tapet i Osdalsreviret i 2016 begrenset seg til 1 avlivet og 3 skadde (men ikke avlivede) storfe. Etter departementets syn må dette få konsekvenser for vurderingen av hva som skal anses som andre tilfredsstillende løsninger, selv om reviret i hovedsak er utenfor ulvesonen.

Det er på denne bakgrunn departementets vurdering at vilkåret i nml. § 18 annet ledd, om at vedtak om uttak bare kan treffes om formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, ikke er oppfylt.

Problemstillinger

I forbindelse med behandlingen av klager på rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv i tre revir innenfor ulvesonen samt Osdalsreviret, er departementet kommet til at vilkåret for felling knyttet til skadepotensial og vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, ikke er oppfylt. Departementet ønsker å få avklart om dette er riktige standpunkter.