



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3734-

31. desember 2019

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2019-2020

1. Innledning og konklusjon

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Dyrebeskyttelsen Norge av 27. september 2019, Foreningen Våre Rovdyr av 23. september 2019, Glommen Mjøsen Skog av 22. september 2019, Naturvernforbundet av 25. september 2019, NOAH – for dyrs rettigheter av 27. september 2019, Norges Bondelag av 21. september 2019, Norges Miljøvernforbund av 27. september 2019, Norges Skogeierforbund av 26. september 2019, Norskog av 24. september 2019, Rovviltets Røst av 6. september 2019, og Verdens naturfond (WWF) av 27. september 2019. I tillegg har Nei til nedslakting av ulv i Norge, Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner og Ulvens Dag klaget på vedtaket.

Klagene gjelder rovviltnemndene i region 4 (Østfold, Akershus og Oslo) og 5 (Hedmark) sitt vedtak av 6. september 2019 om kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen for lisensfellingsåret 2019-2020. Rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av inntil 17 ulv i tre ulverevir innenfor ulvesonen er ikke i samsvar med sekretariatenes innstilling til vedtak. Sekretariatene innstilte på en kvote for lisensfelling innenfor et revir, Letjennareviret, på inntil åtte ulver.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak når det gjelder felling av Letjennareviret, og åpner for lisensfelling av inntil seks ulver i dette reviret. Hensikten med vedtaket er å tillate felling av alle ulvene i det nåværende Letjennareviret. Antallsbegrensningen er satt ut fra foreløpige opplysninger fra overvåkingen denne vinteren. Dersom oppdaterte opplysninger skulle vise at det er flere eller færre ulver i reviret, tar departementet sikte på å endre fellingskvoten.

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
Maline Salicath
Gordner
22 24 60 72

Departementet har kommet til at det ikke skal åpnes for lisensfelling av ulvene i Mangen- eller Rømskogrevirene. Dermed oppheves vedtaket til rovviltnemndene i region 4 og 5 om kvote for lisensfelling for disse to revirene.

Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial for samtlige revir er begrenset, og at det ikke er rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 første ledd bokstav b. Departementet mener videre at de ulike hensynene knyttet til Letjennareviret samlet sett er av en slik karakter at vilkåret om "*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*" i nml. § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for felling av dette reviret.

Når det gjelder forståelsen av nml. § 18 første ledd bokstav c viser departementet til Innst. 257 L (2016-2017) fra Energi- og miljøkomiteen om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.). Departementet har lagt vekt på sekretariatenes og nemndenes konkrete opplysninger og begrunnelse for uttak av Letjennareviret. Departementet har også vektlagt at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge over noen år har vært av en så betydelig karakter, at å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Å redusere ulvebestanden når vi over noen år har ligget over bestandsmålet, vil etter departementets vurdering bidra til konfliktdemping og dermed ivareta distriktpolitiske interesser, samt bidra til å ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.

Departementet har videre kommet til at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av Letjennareviret. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, og vurderes heller ikke å hindre at bestandsmålet nås etter neste års yngling.

Departementet viser til at sekretariatene ikke har funnet grunnlag for å ta ut Mangenreviret eller Rømskogreviret. Ut fra den informasjon som per i dag foreligger om Mangenreviret og Rømskogreviret, er det etter departementets vurdering ikke hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for å felle ulvene i disse to revirene.

Enkelte av klagene er dermed tatt delvis til følge.

2. Bakgrunn/saksgang

2.1 Innledning

I innstillingen fra nemndenes sekretariat ble det anbefalt at nemndene fattet vedtak om lisensfelling av inntil 8 ulver i Letjennareviret. I møte den 20. august 2019 gjorde rovviltnemndene en foreløpig drøfting vedrørende lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen. I møtet ble det blant annet fremmet forslag om uttak av Rømskogreviret, som er kategorisert som et grenseoverskridende revir mellom Norge og Sverige. Nemndene utsatte da behandlingen av saken, slik at svenske myndigheter kunne informeres og komme med innspill før vedtak ble fattet. Naturvårdsverket i Sverige ga sin uttalelse til saken i brev av 3. september 2019.

Rovviltnemndene i region 4 og 5 vedtok 6. september 2019 kvote for lisensfelling av 17 ulver (Letjennareviret, Mangenreviret og Rømskogreviret) innenfor ulvesonen for lisensfellingsåret 2019-2020. I innstillingen fra sekretariatene til nemndene ble det foreslått uttak av et revir, Letjennareviret.

Vedtaket ble påklaget av en rekke instanser. Rovviltnemndene behandlet klagene 14. oktober 2019 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 16. oktober 2019. Miljødirektoratet avga faglig tilrådning i saken i brev av 28. oktober 2019. Miljødirektoratet kom med en tilleggsvurdering 7. november 2019.

I brev av 6. desember 2019 ba departementet nemndene om en konkretisert vurdering av vilkårene og relevante momenter for spørsmålet om lisensfelling i ulvesonen i det enkelte revir (Letjennareviret, Mangenreviret og Rømskogreviret) med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Rovviltnemndene ga i brev av 13. desember 2019 sin vurdering. Videre har Rovdata publisert foreløpige konklusjoner per 10. desember 2019 for ulv i Norge vinteren 2019-2020, og denne informasjonen er også vurdert av departementet i saken.

2.2 Klagene

2.2.1 Klagevilkår

Klima- og miljødepartementet vil innledningsvis peke på at et enkeltvedtak kan påklages av *"en part eller annen med rettslig klageinteresse"*, jf. forvaltningsloven § 28. I behandlingen av klagene 14. oktober, stiller roviltnemndene spørsmålsteget ved om Ulvens Dag og Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner har rettslig klageinteresse. Nemndene har imidlertid ikke funnet behov for å konkludere på spørsmålet i denne saken, ettersom klagesaken uansett skal opp til behandling. Departementet finner, som roviltnemndene, at det ikke er nødvendig å ta endelig stilling til spørsmålet, da hovedargumentene fra Ulvens Dag og Rovviltutvalget for Våler og Åsnes kommuner i stor grad er dekket av andre klagere, som har rettslig klageinteresse. Departementet ser i tillegg at det kan reises spørsmål ved om Nei til nedslakting av ulv i Norge har rettslig klageinteresse. Ettersom hovedargumentene i denne klagen også i stor grad er dekket av andre klagere, finner departementet imidlertid at det ikke er nødvendig å ta endelig stilling til spørsmålet.

2.2.2 Klagernes anførsler

Klagene er omfattende, og flere av klagene peker på flere av de samme momenter i saken. I det følgende framgår hovedanførselene fra de innkomne klagene.

Dyrebeskyttelsen Norge

Klager viser til at roviltnemndenes vedtak ikke samsvarer med den faglige gjennomgangen gjort av sekretariatet, og mener kunnskapsbasert forvaltning av ulvebestanden er fraværende. Det vises blant annet til ustabile forhold i ulverevirene. Videre mener klager at roviltnemndene viser ignoranse ved å betvile og motsi sitt eget rådgivende organ hva gjelder skadepotensial og skadeomfang. Klager viser videre til uttalelsen fra svenske myndigheter angående uttak av Rømskogreviret, og mener et godt samarbeid på tvers av riksgrensen med det formål å best mulig ivareta en felles skandinavisk ulvebestand bør

etterstrebtes, ikke motarbeides. Klager mener § 18 første ledd bokstav c ikke vil være gjeldende i noen av de tre aktuelle ulverevirene, og det pekes også på at nemndene ikke har vurdert alternative tiltak til felling.

Foreningen Våre Rovdyr

Klager mener vedtaket er preget av egne formuleringer og synspunkter fra nemndene, uten bevis i verken forskning eller biologisk kunnskap, og at vedtaket ikke er basert på et anerkjent kunnskapsgrunnlag. Klager mener videre at vedtaket ikke er innenfor rammene til Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven, rovviltforskriften eller stortingsvedtaket om bestandsmål for ulv. I tillegg hevder klager at nemndenes vedtak ikke ivaretar den bilaterale avtalen med Sverige om å anerkjenne hverandres lands forvaltning og innsigelser til vedtak angående ulv.

Glommen Mjøsken Skog

Klager mener uttaket er satt for lavt i nemndenes vedtak, og at uttaket av grenseflokker som et minimum må heves til to. Videre mener klager det må åpnes for lisensfelling av enkeltindivider i deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir. Klager mener veksten i bestanden har vært stor. Videre mener klager at innavl og ulovlig jakt, som sekretariatet legger mye fokus på, enten ikke kan dokumenteres (ulovlig jakt) eller absolutt ikke ser ut til å hemme bestandens vekstkraft (innavl). Klager peker også på politiske føringer i Innst. 330 S (2015-2016), som blant annet sier at bestandsmål fastsatt av Stortinget er det klart overordnede vedtak. Klager mener det er grunnlag for lisensfelling av flere ulveflokker innenfor ulvesonen, både i medhold av nml. § 18 første ledd bokstav b og c.

Naturvernforbundet

Klager mener det ikke finnes faglig eller juridisk grunnlag for skyting av stabile ulvefamilier innenfor ulvesonen, og at nemndenes vedtak er konfliktdrivende og faglig uforsvarlig. Klager mener vedtaket er brudd på både naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen, samt i direkte konflikt med Stortingsforlikene om rovdyr. Klager vurderer en totalkvote på 40 ulver (inkludert kvoter utenfor ulvesonen) som uforsvarlig, og etterlyser en villt faglig eller biologisk begrunnelse som tilsier at jaktkvote på ulv innenfor ulvesonen er forsvarlig i forhold til bevaringsansvaret vi har for en kritisk truet art. Klager viser dessuten til at skyting av ulvene i Rømskogreviret blir sterkt advart mot fra svenske myndigheter.

NOAH – for dyrs rettigheter

Klager ber om at vedtaket oppheves i sin helhet. Klager mener vedtaket er i strid med nasjonal og internasjonal lov (nml. §§ 4, 5, 8, 9, 10 og 18, Grunnlovens § 112 og artikler 2, 6, og 9 i Bernkonvensjonen). Klager mener vilkårene i nml. § 18 for lisensfelling av 17 ulv innenfor ulvesonen ikke er oppfylt. Klager mener det ikke er sannsynliggjort eller tatt hensyn til flertallet som vil ha ulv i områdene hvor de finnes nå. NOAH mener rovviltnemndenes vedtak mangler begrunnelse for lisensfelling av Mangenreviret og Rømskogreviret, og at vedtaket i forhold til disse revirene er ugyldig. Klager mener vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ikke er oppfylt, og at vilkåret om bestandens overlevelse ikke er oppfylt. Videre at det er manglende utredninger om levedyktigheten til ulv i Norge,

folkerettslige begrensninger av Norges handlinger i forhold til ulv i Skandinavia og Norge, og føre-var prinsippet. Klager mener terskelen som gjelder for skyting av ulv i ulvesonen bør holdes høy.

Norges bondelag

Klager mener at lisensfellingskvoten skal utvides til at det minimum må felles to helnorske flokker og to grenseflokker. Klager mener lisensfellingskvoten er satt for lavt, og at det ikke vil true bestandens overlevelse dersom ytterligere ett grenserevir tas ut. Klager mener det ikke er nødvendig å forvalte bestanden i den øvre delen av bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger. Klager mener forvaltningen av grenserevir må skje i henhold til norsk lovverk og føringer gitt av Stortinget, og at det ikke kan tillegges vekt at svenske myndigheter går imot lisensfelling av Rømskogreviret. Klager mener det er hjemmelsgrunnlag for felling etter nml. § 18 første ledd bokstav b og c. Klager mener det i sekretariatenes innstilling mangler vurdering av den samlede belastningen ulvebestanden som helhet medfører for distriktpolitiske hensyn innenfor ulvesonen. Klager mener det må åpnes for lisensfelling av enkeltindivid i deler av ulvesonen, og at informasjonen i sekretariatets saksframlegg viser til foreldet informasjon vedrørende ulovlig jakt.

Norges Miljøvernforbund

Klager mener det ikke skal åpnes for jakt på alle ulvene i Letjenne-, Mangen- og Rømskogreviret i vinter. Klager mener klagen skal gis oppsettende virkning. Klager peker på at ulvebestanden er preget av innavl og at felling vil kunne svekke bestanden ytterligere. Klager viser også til svenske myndigheters uttalelse og mener denne bør hensyntas.

Norges Skogeierforbund

Klager mener det minimum bør felles to helnorske flokker og to grenseflokker dersom det skal være mulig å komme ned innenfor bestandsmålet neste ynglesesong. Klager mener det er sterkt kritikkverdig at sekretariatet for rovviltnemndene fortsetter å bruke udokumenterte påstander om ulovlig jakt som begrunnelse for å legge forvaltningen opp mot det maksimale måltallet. Klager mener det må åpnes for lisensfelling av enkeltindivid i deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir. Videre mener klager at hjemmelsgrunnlaget er tilstede og kriteriene for felling etter § 18 første ledd bokstav b og c oppfylt. Klager mener sekretariatet ikke har gjort en vurdering for andre familiegrupper/revir enn Letjennareviret, og har heller ikke gjort noen konkret vurdering av hvor mye eller hvorfor Letjennareviret skiller seg fra andre revir i forhold til konfliktnivå eller konsekvenser for andre interesser. Klager mener at sekretariatet ikke har vurdert hjemmelsgrunnlaget for felling ut ifra den samlede belastning ulvebestanden som helhet medfører for distriktpolitiske hensyn innenfor ulvesonen.

Norskog

Klager mener det minimum må felles to helnorske flokker og to grenseflokker dersom det skal være mulig å komme ned innenfor bestandsmålet før neste ynglesesong. Videre ber klager om at det åpnes for lisensfelling av enkeltindivider i deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir.

Rovviltets Røst Norge

Klager mener det ikke foreligger grunn for uttak av tre revir innenfor forvaltningssonen for ynglende ulv og krever vedtaket kjent ugyldig. Klager mener § 18 første ledd bokstav c kun kan benyttes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan oppnås på en annen tilfredsstillende måte, i tillegg til at vedtaket må være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser og Bernkonvensjonen. Klager mener skadepotensialet er ikke-eksisterende. Klager mener vurderingen av svenske myndigheters uttalelse anses som svært problematisk med tanke på et videre samarbeid med Sverige. Klager mener "føre-var-prinsippet" må tillegges vekt.

Verdens naturfond (WWF)

Klager viser til at svenske myndigheter har slått fast at bestanden nå ligger helt på grensen av "gynnsam bevarandestatus", og åpner ikke for lisensjakt. Videre vises det til at svenske myndigheter har bedt om at det ikke tillates jakt på Rømskogreviret. Klager mener vedtaket ikke bygger på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, og anfører videre at ulvene i Letjenna, Mangen og Rømskog ikke medfører fare for skade på beitedyr og at det ikke foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som gir hjemmelsgrunnlag for felling i ulvesonen. Klager kan ikke se at vedtaket er i tråd med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen og heller ikke oppfyller kravene i naturmangfoldloven.

2.3 Rovviltnemndenes vurdering

I vedtaket av 6. september 2019 gjør nemndene følgende vurderinger av kvoten:

"Rovviltnemndene har fattet vedtaket på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. nml § 8. Det foreligger betydelig kunnskap om den skandinaviske ulvebestanden, og føre-var-prinsippet, jf. § 9, tillegges derfor mindre vekt. Rovviltnemndene anser at en kvote på 17 ulver (2 helnorske og en grenseflokk) innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individene i Letjenna- og Mangenreviret, samt i grensereviret Rømskog, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2020. Et slikt uttak vil ikke påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. nml. § 10, eller true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf. nml § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7. Hensynet til differensiert forvaltning er lagt til grunn for vedtaket, jf. nml. § 12. Nemndene anser ikke at nml. § 11 er relevant i denne sammenheng. Nemndene viser til sekretariatenes saksframlegg og anser at det er hjemmel for lisensfelling innenfor Letjenna- og Mangenreviret, samt i grensereviret Rømskog etter nml § 18 c.

Rovviltnemndene har merket seg synspunktene fra Naturvårdsverket i Sverige, som etter avtale mellom norske og svenske myndigheter skal gis anledning til å uttale seg. Nemndene mener likevel at deres synspunkter ikke kan tillegges avgjørende vekt. I en periode de seneste årene har svenske myndigheter tillatt et relativt hardt uttak i den svenske bestanden. De har derfor vurdert at det ikke bør ta ut ulv i Sverige nå. Rømskogreviret, ifølge uttalelsen fra Lensstyrelsen i Värmland, benytter antakelig hovedsakelig norsk område. Muligheten til å ta ut grenserevir må ha et faktisk

innhold, særlig når reviret har vært en belastning for norsk næringsutøvelse og grensebefolkning over lengre tid."

Nemndene har videre gitt blant annet følgende generelle begrunnelse for uttaket innenfor ulvesonen:

"Rovviltnemndene peker på flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017). Bak disse flertallsmerknadene står Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. I pkt II i tilrådingen formulerer nevnte flertall følgende: "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 diskusjonen rundt uttak innenfor sonen, slik det ble vedtatt for Slettåsflokken etter klagebehandling i desember 2018, har flere viktige temaer vært aktuelle; om den utgjør et skadepotensiale, hensynet til jaktutøvelse, eventuell svekkelse av næringsgrunnlaget for de som bor i revirområdet, opplevd frykt, helse- og sikkerhetshensyn, og opplevelsen av utrygghet for barn og voksne. Dette vil i større eller mindre grad gjelde for alle de foreslåtte uttakene av hele revirer.

(...)

I gjeldende Forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark (om ulv i samarbeid med region 4), endelig vedtatt 10. januar 2014, er det uttrykkelig formulert (s 23): "Det skal også legges vekt på å oppnå byrdefordeling ved en utskifting av konfliktfylte familiegrupper når bestandssituasjonen tillater dette, slik at ikke de samme områdene skal opprettholde familiegrupper over lang tid." Og... "Når bestanden kommer over bestandsmålet, vil lisensfelling av ulv innenfor ulvesona være et viktig konfliktdepdende tiltak." (...)

Det synes å være enighet om at skadepotensialet er høyt. Å forutse ulveangrep på utmarksbeitende sau eller tamrein blir ren gjetning. Når ungunger forlater revirene på våren, er det så langt en viss regelmessighet i at svenske ungunger drar til Norge, og omvendt. Men dette kan endres på grunn av rene tilfeldigheter, og fordi enkelte regioner overoppfylles av ulverevir. (...)

Nemndene kan heller ikke si seg enige i at beiting på innmarksbeite kan medføre ulemper. Denne formen for løsning medfører klare ulemper. Det foreligger sikker kunnskap om stor snylteproblematikk, økende år for år, lave lammevekter og dårlig utnyttelse av fór-ressurser. Det blir også alt for bastant å fastslå at storfe på utmarksbeite er et alternativ med økte rovviltstammer, da storfe i mindre grad er utsatt for ulveangrep. En ulvefamilie samlet for å skaffe seg føde, vil enkelt kunne nedlegge voksne storfe. (...)

Når det gjelder verdier som distriktspolitikk, næringsutøvelse – herunder jaktutøvelse både som nærings- og friluftaktivitet, frykt, utrygghet, offentlige interesser, samt allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn, vises det for øvrig til etterfølgende avsnitt. Det kan ikke være mulig for et lojalt forvaltningsorgan å avfeie de flertallsmerknader som Stortinget har lagt inn i sitt vedtak. Det er nemndenes

oppfatning at "etterarbeider" i Stortinget ikke bare kan, men skal tillegges vekt ettersom komitemerknader stadfestes av Stortingets flertall.

(...)

Hva angår særlig nml § 18 (1) c henvises det til flertallets merknader (Innst. 257 L (2016-2017)). Flere av disse er gjengitt som prikkpunkter avslutningsvis i begrunnelsen her, for uttak innenfor ulvesonen. Den offisielle bestandsrapporten pr 1. juni 2019 viser at antallet ynglinger innenfor sonen er 5 helnorske, og medregnet grenseflokkene på 6 blir total-tallet 8 familiegrupper. Situasjonen er derfor at måltallet for årlige ynglinger er det dobbelte av intervallets laveste tall (4-6, hvorav 3 helnorske). Et uttak av 3 familiegrupper som foreslått, vil gi tallet 5,5. Da er det ikke spekulert i hvor mange av de revirmarkerende parene som kan ha ynglet denne våren."

Rovviltnemndene har ved vurdering av klagen lagt til grunn at de har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10 jf. også forvaltningsloven § 17. Videre skriver nemndene at de ikke kan se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet, og nemndene anser vedtaket også tilstrekkelig begrunnet. Nemndene har etter dette ikke tatt klagen til følge. Rovviltnemndene opprettholdt sitt vedtak av 6. september 2019, og oversendte klagen til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven. § 33, fjerde ledd.

Til spørsmål om oppsettende virkning viser nemndene til at Klima- og miljødepartementet vil kunne avgjøre klagen i god tid før lisensfellingsperioden starter, og at de på denne bakgrunn ikke finner det nødvendig å vurdere om vedtaket skal gis oppsettende virkning.

I brev av 6. desember 2019 ba departementet om en konkretisert vurdering av vilkårene og relevante momenter for spørsmålet om lisensfelling i ulvesonen i det enkelte revir (Letjennareviret, Mangenreviret og Rømskogreviret) med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Rovviltnemndene ga i brev av 13. desember 2019 følgende uttalelse:

"KLD har i brev av 06.12.2019 tatt opp en rekke problemstillinger knyttet til flertallets vedtak i fellesmøtet mellom Rovviltnemndene i regionene 4 og 5. Nemndenes vedtak ble fattet 06.09.2019, og vedtaket på klagesakene, der nemndene fulgte sekretariatets forslag, ble gjort 14.10.2019. Det er med en viss undring vi registrerer at KLDs behov for å få disse avklaringene kommer nå, henholdsvis 3 måneder etter at ordinært vedtak ble fattet, og 1 ¾ måned etter nemndenes vedtak i klagesaken. Til overmål blir flertallet som står bak vedtaket, avkrevd svar med 7 dagers frist, ei helg inkludert.

*Generelt oppfatter vi det slik at det førsteinstansvedtaket nemndene fattet, er **godt begrunnet** for de momentene som KLD tar opp. Det vises til protokollen fra møtet 06.09.2019. Vi er ikke alene om å se det slik. Felles sekretariat for region 4 og 5 forslo følgende i sin innstilling pkt 2 (1.ledd), klagesaken behandlet i møte 14.10.2019:*

«Nemndenes klagebehandling: Rovviltnemndene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte gyldig vedtak, jf naturmangfoldloven §§ 8 og 10 jf også forvaltningsloven § 17. Rovviltnemndene kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Vedtaket ansees også tilstrekkelig begrunnet.»

Nemndene sluttet seg til dette.

KLD synes å være særlig opptatt av nemndenes bruk av Naturmangfoldlovens § 18, 1.ledd bokstav c og viser i den forbindelse til Energi- og miljøkomiteens og Stortingets behandling av Innst. 257 L (2016-2017). Rovviltnemndene har lagt stor vekt på dette dokumentet og Stortingsflertallets konklusjoner.

For samtlige tre revirer som er vedtatt tatt ut, foreligger det etter vår oppfatning en situasjon der offentlige interesser og allmenne helse- og sikkerhetshensyn av vesentlig betydning må ivaretas. Vi har foretatt konkrete avveininger på bakgrunn av de fakta som foreligger, og tallmateriale viser at ulvebestanden virker svært negativt inn på næringsutøvelse relatert til jakt, hundehold, beitebruk og utmarksnæringer ellers. Det er et viktig moment i sammenhengen at folk, både bosatte og tilreisende, nærer engstelse for å bruke og å oppholde seg ute i naturen, samt for ulv som gjentatte ganger oppholder seg nær bebyggelse. Dette er rasjonelt begrunnet, jfr statistikk over redusert uttak av elg ved jakt, hunder tatt av ulv og en beitebruk som i hovedsak bare kan foregå i svært liten skala og innenfor gjerder.

Rovviltnemndene har holdt seg til Stortingets merknader i Innst. 257 L (2016-2017). Det vises konkret til vårt vedtak og begrunnelse, siste side, punktene her nummerert (protokoll fra møtet 06.09.2019):

- 1. 1. prikkpunkt viser for øvrig til at Stortinget presiserte at «offentlige interesser» må forstås betydelig videre enn det KLD legger opp til i sitt brev til oss.*
- 2. Vi mener å ha påvist «vesentlighet av betydning».*
- 3. Vi har påvist «distriktpolitiske hensyn».*
- 4. Nml § 18, 1.ledd bokstav c skal ha en dynamisk karakter. I perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen for felling senkes. Selv etter et uttak av de tre vedtatte familiegruppene er bestandsmålet helt øverst i intervallet på 4-6 (5,5). Lisensfelling skal være bestandsregulerende, og rovviltnemndene er pålagt å følge Stortingets vedtak og rammer for forvaltning av de store rovdirene. Vi vurderer det som usannsynlig at dette ikke også gjelder andre forvaltningsorganer underlagt Stortingets flertallsvedtak.*
- 5. Jakt som aktivitet og næring.*
- 6. Bred forankring i Stortinget, styrende for rovviltmyndighetenes ansvar og forvaltning.*
- 7. Siste prikkpunktet: «vil peke på at selv om ulv skal ha et sterkere vern i enn utenfor ulvesonen skal det fortsatt være rom for lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og friluftaktiviteter innenfor ulvesonen, på samme måte som i andre distrikter» (sitat Stortingsflertallet).*

Avslutningsvis vil vi minne om at Slettåsflokken, også den innenfor ulvesona, ble tatt ut forrige vinter, med de samme argumenter og hensyn som nemndene har vektlagt denne gangen.

Familiegruppene som er vedtatt tatt ut i år, har tilsvarende som Slettåsflokken, hatt fast reviropphold i mange år. Dette må motivere for at det skjer en avlastning for de berørte lokalsamfunnene. Rømskogflokken er spesiell ved at den er et såkalt grenserevir. Men de to uttalelsene fra henholdsvis Lenstyrelsen Værmland og Naturvårdsverket viser at det er betydelig usikkerhet for om den er en grenseflokk, i alle fall har den sitt vesentligste tilhold og størst belastning for lokalbefolkningen på norsk side. Grenseflokker er for øvrig heller ikke unntatt fra forvaltningstiltak."

3. Miljødirektoratets faglige tilrådning

Miljødirektoratet avga en faglig vurdering i brev til departementet 28. oktober 2019, senere supplert med tilleggsvurderinger i brev av 7. november 2019.

Miljødirektoratet har avgrenset sin faglige tilrådning:

"Miljødirektoratets faglige vurdering i denne saken avgrenser seg til å 1) vurdere ulvebestandens status og forventede utvikling i Norge og Skandinavia, samt å 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 vil true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd."

Videre legger Miljødirektoratet til grunn at Norges del av den skandinaviske ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av det nasjonale intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal jakt.

Miljødirektoratet presiserer også at de i tilrådingen ikke har foretatt en rettslig vurdering av hjemmelsgrunlaget for lisensfelling innenfor og utenfor ulvesonen.

Miljødirektoratets faglige tilrådning gir en samlet vurdering av de regionale rovviltnemndenes lisensfellingkvoter, med en spesifikk vurdering av kvotene som er vedtatt av rovviltnemndene i region 1, 2, 3, 4/5 og 6. Totalt for landet har de regionale rovviltnemndene vedtatt at det kan felles 43 ulver, hvorav 26 utenfor ulvesonen og 17 innenfor ulvesonen.

Om kvoten som er satt utenfor ulvesonen konkluderer Miljødirektoratet med at

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

Når det kommer til kvoten som er satt innenfor ulvesonen konkluderer Miljødirektoratet i sin tilleggsvurdering 7. november 2019, med at:

"Miljødirektoratet vurderer det som sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2020 til å oppnå det nasjonale bestandsmålet på 4-6 ynglinger etter endt lisensfelling 2019/2020, selv om den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor og innenfor ulvesonen effektueres."

I tilrådingen er det gitt en oversikt over bestandssituasjonen i Norge og Skandinavia for vinteren 2018/2019. Det ble dokumentert yngling i 5 helnorske ulverevir samt i 6 grenserevir. Totalt ble Norge berørt av 8 ynglinger, inkludert halvparten av grenserevirene. Dette er over bestandsmålet.

Det ble i Skandinavia registrert totalt 40 familiegrupper (28 i Sverige, 6 helnorske og 6 i grenserevir) og 28 revirmarkerende par (18 i Sverige, 5 i Norge og 5 på tvers av riksgrensen). Dette er det andre året på rad med nedgang i antallet registrerte familiegrupper og par i Skandinavia.

For vinteren 2018/2019 ble bestanden beregnet til 380 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 300 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir), noe som er en reduksjon på 30 ulver sammenlignet med 2017/2018. Tallet for Norge inkludert halvparten av individer i grenserevir er 84-87 ulver. Døde ulver er ikke trukket fra disse tallene.

Når det gjelder den samlede belastningen ulvebestanden utsettes for, viser direktoratet til at det i perioden 1. april 2018 til 31. mars 2019 er registrert 25 døde ulver i Norge, samt at en ulv ble påskutt og belastet kvote uten at dyret ble igjenfunnet dødt. Foruten enslige ulver omfattes 3 revirmarkerende par (Slettås, Osdalen, Opphus) blant de døde ulvene. I tilsvarende periode er det registrert 18 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2019 er det så langt registrert 7 døde ulver i Norge og 9 døde ulver i Sverige.

Miljødirektoratet viser til de beregninger som er gjennomført i Skandulv-rapporten "*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2020*". Rapporten bruker to ulike modeller, og modelleringen viser at for å ha en nulltilvekst i den skandinaviske bestanden er det rom for et uttak av 49 (modell 1) eller 38 (modell 2) individer i hele Skandinavia. Uttaket i Norge kan utgjøre henholdsvis 27 eller 16 ulver, og om bestanden skal reduseres må uttaket være større. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene. I sin vurdering om effektivering av vedtatte kvoter truer bestandens overlevelse, har Miljødirektoratet vist til at omtrent 38 individer kan tas ut ved felling i Skandinavia for å opprettholde bestanden på samme nivå som i 2019. Sett hen til historikken over hvor stor andel av kvotene som faktisk belastes, vurderer direktoratet at det ikke er sannsynlig at de regionale kvotene utenfor region 4 og 5 effektueres i sin helhet. Gitt at den norske delen av ulvebestanden er over fastsatt bestandsmål så mener direktoratet det ikke er sannsynlig at den vedtatte kvoten, inkludert kjent avgang grunnet felling etter 1. april 2019, vil bringe den norske delen av ulvebestanden under nivået 40 individ inkludert halvparten av grenseulv.

Miljødirektoratet konstaterer at det, både ut fra en vurdering av sannsynligheten for å oppnå bestandsmålet etter yngling i 2020, og ut fra beregninger av uttak i den norske delen av ulvebestanden, er sannsynlig at den samlede kvoten som er vedtatt av de regionale rovviltnevdene ikke medfører at bestandsmålet ikke nås i 2020. Samtidig viser direktoratet til at det er sannsynlig at uttak i den norske delen av bestanden kan ha betydning for bestandsmålsoppnåelsen i den svenske delbestanden. Særlig vil dette gjelde for uttak av grensereviret Rømskog, og direktoratet fraråder uttak av Rømskogreviret. Miljødirektoratet presiserer følgende i sin tilleggsvurdering 7. november 2019:

"Miljødirektoratet vurderer at det, på bakgrunn av beregninger gjennomført av Skandulv, ikke kan utelukkes at effektivering av vedtatte kvoter kan påvirke den

svenske måloppnåelsen negativt, og medføre at den svenske bestanden faller til et nivå under deres referanseverdi på 300 dyr."

I den nærmere vurderingen av bestandens overlevelse viser Miljødirektoratet til de store utfordringene med innavlsproblematikk, og at etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden vil ha svært stor betydning for bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv. Beregninger viser at en med dagens bestandsstørrelse vil trenge minst en ny immigrant hvert femte år, og at konsekvensen av en lavere innvandringstakt er at den skandinaviske ulvebestanden må forvaltes på et høyere bestandsnivå enn det som per i dag er målsetningene i Sverige og Norge for å motvirke de negative genetiske effektene. Direktoratet finner det krevende å gjøre en konkret vurdering av om den ønskede innvandringstakten er oppfylt. Det vises til at det er registrert 5-6 immigranter (F0) som har reproduisert siden 2008, men at det bare etter to av disse er registrert F1 (avkom) og F2 (avkom av avkom). Direktoratet peker videre på at det på norsk side (Rakkestad) er registrert avkom (F1) etter ytterligere en immigrant (i Tivedenreviret), og dersom denne ulven etablerer seg og får frem avkom kan situasjonen endre seg.

Etter Miljødirektoratets vurdering, jf. presiseringer i tilleggsvurdering av 7. november 2019, vil den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor og innenfor ulvesonen ikke true bestandens overlevelse. Vurderingen bygger imidlertid på noen forutsetninger:

"Innavlsproblematikken er den største utfordringen i forvaltningen av den skandinaviske ulvebestanden, og påfyll av nye gener inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden vil ha svært stor betydning for bestandens langsiktige overlevelse. Uten innvandring må bestanden forvaltes på et vesentlig høyere nivå enn dagens samlede bestandsmål i Norge og Sverige, for å sikre overlevelsen.

Vedtatt kvote innenfor ulvesonen omfatter tre revir. Den praktiske gjennomføringen av lisensfelling kan likevel medføre at ulv fra tilgrensende naborevir blir felt selv om dette ikke er tilsiktet. Videre er antallet dyr som kan bli felt ved skadefelling i Sverige ukjent. Disse forholdene kan påvirke det totale uttaket i den skandinaviske bestanden, og forholdet til bestandens overlevelse."

4. Klima- og miljødepartementets vurdering

4.1 Det rettslige vurderingstemaet

Ulven ble varig fredet i Norge etter kongelig resolusjon den 15. mai 1973. Etter Norsk rødliste for arter 2015 er ulven kategorisert som kritisk truet. Bernkonvensjonen har oppført arten i appendix II som "*strictly protected*". Hovedregelen er dermed at det er forbudt å felle ulv.

Nml. § 18 og Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 gir visse unntak fra forbudet.

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 andre 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. Forvaltningsmålet for arter etter nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken.

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. Departementet anser at kravet til kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8 og kravet til sakens utredning etter forvaltningsloven § 17 er oppfylt. Nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser er også trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken.

Prinsippene i nml. § 11 anses ikke som relevante i denne saken da det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

4.2 Vurdering av bestandens overlevelse, samt forholdet til bestandsmålet

4.2.1 Innledning

Etter nml. § 18 andre ledd er det et vilkår for uttak at "*uttaket ikke truer bestandens overlevelse*".

Ulvebestandens størrelse og genetiske tilstand har betydning i relasjon til to ulike vurderingstemaer som departementet skal ta stilling til i dette vedtaket. For det første har det betydning for vilkåret i nml. § 18 andre ledd om at uttaket ikke "*truer bestandens overlevelse*". Vilåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Dette følger av lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 130 2. spalte, annet hele avsnitt, og er også lagt til grunn i dom i Borgarting lagmannsrett avsagt 16. januar 2008, og i dom i Oslo tingrett avsagt 18. mai 2018 (ikke rettskraftig).

For det andre har det betydning for det nasjonalt fastsatte bestandsmålet. Departementet skal i tillegg til lovens vilkår nevnt over også ta stilling til om det med uttaket er sannsynlig at bestandsmålet for ulv nås neste år. Bestandsmålet for ulv er fastsatt av Stortinget og fremgår av rovviltforskriften § 3 første ledd. Dette målet er altså et annet vurderingstema enn spørsmålet om bestandens overlevelse.

Disse to vurderingstemaene vil bli drøftet nedenfor, etter en redegjørelse av bestandssituasjonen.

4.2.2 Bestandssituasjonen

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilrådning i saken. Direktoratet har basert tilrådingen på siste endelige bestandsstatusrapport fra Rovdata 3. juni 2019, komplettert

med oppdatert informasjon fra bestandsregistreringer sommeren 2019. Departementet har i tillegg sett til ny rapport fra Høgskolen i Innlandet/Rovdata publisert 17. desember 2019, som viser foreløpige konklusjoner per 10. desember 2019 for ulv i Norge vinteren 2019-2020.

Det fremgår at bestandsstatus for ulv i Skandinavia er 40 familiegrupper, og at det ble dokumentert totalt 38 valpekull (ynglinger) under registreringsperioden 2018/2019. Det ble dokumentert yngling i 5 helnorske familiegrupper samt i 6 familiegrupper i grenserevir. Totalt berøres Norge av 8 familiegrupper med yngling, etter deling av grenserevirene med Sverige. Det ble registrert 28 revirmarkerende par i Skandinavia, hvorav 5 i Norge og 5 på tvers av riksgrensen. Dette er det andre året på rad med nedgang i antallet registrerte familiegrupper og par i Skandinavia, men nivået har imidlertid vært stabilt på norsk side av grensen (økning på 0,5 siste året).

Antall individer ble vinteren 2018-2019 beregnet til 380 ulv totalt i Norge og Sverige mot 410 ulv totalt i Norge og Sverige i vinteren 2017-2018. Det ble vinteren 2018-2019 registrert 104-107 ulver som berørte Norge, hvorav 64-66 ble registrert som helnorske. Etter fordeling (faktor 0,5) av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen var det 84-87 ulver i Norge. Dette inkluderer også enslige ulver utenfor kjente revir. Øvrige ulver i bestanden har tilhold i Sverige. Døde ulver er ikke trukket fra disse tallene (se under om dødelighet).

Videre har det våren 2019 blitt født nye valpekull, som gir tilførsel av nye ulver inn i bestanden. Endelige svar på antall valpekull får vi først i juni 2020, men på norsk side gjøres de foreløpige tallene tilgjengelig fortløpende etter hvert som det gjøres registreringer. Ifølge foreløpige konklusjoner per 10. desember 2019 for ulv i Norge vinteren 2019-2020, publisert av Rovdata 17. desember 2019, er det så langt påvist 4 valpekull i helnorske revir (Letjenna, Kynna, Aurskog og Østmarka) og 3 valpekull i grenserevir (Rømskog, Varåa og Magnor). I tillegg står det i rapporten at en femte helnorsk yngling forventes å bli bekreftet med DNA-analyser om kort tid. Etter deling av grenserevir med en faktor på 0,5 betyr dette at det så langt denne vinteren, per 10. desember 2019, er påvist 5,5 ynglinger, og at tallet forventes å øke til 6,5 om kort tid etter nye DNA-analyser.

Bestandstallene over må sees i sammenheng med hvilken dødelighet det har vært i ulvestanden. I Norge er det i perioden 1. april 2018 til 31. mars 2019 registrert 26 døde ulver, hvorav 6-8 var tilknyttet revirmarkerende par (Slettås, Opphus og Osdalen, samt en mulig pardannelse i Minnesund). Resterende døde ulver var enslige ulver (www.rovbase.no). I tilsvarende periode er det registrert 18 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2019 er det per 30. desember registrert 11 døde ulver i Norge og 23 døde ulver i Sverige. Til sammen utgjør dette 78 døde ulver.

Det er for vinteren 2019-2020 ikke åpnet for lisensjakt i Sverige. I Norge har de regionale rovviltnemndene vedtatt en samlet kvote på 43 ulver for lisensfelling. Kvoten i Norge er nærmere fordelt på lisensfelling av inntil 26 ulver utenfor ulvesonen og inntil 17 ulver i 3 revir innenfor ulvesonen, inklusiv ett grenserevir. Irregulær avgang av ulv i perioden fra nemndenes vedtakstidspunkt trekkes fra kvoten.

Det er også dokumentert at det skjer ulovlig avlaving av ulv i den sør-skandinaviske bestanden, og at omfanget har vært betydelig. Dette er nærmere beskrevet i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* s. 27.

Når det gjelder de revirene som omhandles i dette vedtaket, viser bestandsregistreringer per 10. desember 2019, jf. foreløpige konklusjoner for ulv i Norge vinteren 2019-2020 publisert av Rovdata 17. desember 2019, følgende:

Letjennareviret

I 2012/13 ble det for første gang registrert yngling i Letjennareviret, og det har blitt født valper i reviret hvert år siden. Letjenna har vært et helnorsk revir alle år de har blitt registrert. Hannen i parkonstellasjonen er en såkalt F2, eller avkom etter avkom av en immigrant (F0). Direktoratet viser til at DNA-analyser kan tyde på at ledertispa har fått ny partner, men foreløpig er dette høyst usikkert. Foreløpige konklusjoner per 17. desember 2019 viser at det så langt er registrert seks individer i Letjennareviret vinteren 2019-2020, og det er bekreftet født et valpekull i reviret i 2019.

Mangenreviret

Mangenreviret ble registrert for første gang i 2013/2014, som et usikkert revirmarkerende par. Disse ulvene forsvant, men påfølgende vinter 2014/2015 ble det dokumentert et nytt revirmarkerende par i området. I 2015/2016 ble det for første gang registrert yngling i Mangenreviret, og det er senere dokumentert familiegruppe i reviret i 2017/2018 og 2018/2019. Mangen har vært et helnorsk revir alle år de har blitt registrert. Tispa i parkonstellasjonen er en såkalt F2, eller avkom etter avkom av en immigrant (F0), men hun er ikke blitt registrert i 2018/2019, og hannen levde trolig alene sammen med valpene i reviret. Foreløpige konklusjoner per 17. desember 2019 viser at det så langt er registrert to individer i Mangenreviret vinteren 2019-2020, hvorav den ene er den tidligere lederhannen i reviret og den andre er et hann-avkom fra 2018, og det er følgelig ikke påvist at det er født noe valpekull i reviret i 2019.

Rømskogreviret

Rømskogreviret ble første gang registrert i 2016/2017, som et revirmarkerende par, og det samme paret ble registrert også i 2017/2018. I 2018/2019 ble det registrert en ny parkonstellasjon og for første gang yngling i reviret. Familiegruppen har leveområde både i Norge og Sverige, med hovedvekt i Norge. Foreløpige konklusjoner per 17. desember 2019 viser at det så langt er registrert fra tre til seks individer i Rømskogreviret vinteren 2019-2020, og det er bekreftet født et valpekull i reviret i 2019.

4.2.3 Vilkåret etter nml. § 18 andre ledd om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

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

som kan påvirke ulvebestandens overlevelse i tiden fremover (bl.a. naturlig avgang, ulovlig jakt, påkjørsler m.m.).

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det statusrapporter og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for. Som tidligere nevnt må kvoten innenfor sonen ses i sammenheng med det samlede forventede uttaket i Norge og Sverige og annen relevant informasjon om faktorer som kan påvirke ulvebestandens overlevelse (bl.a. naturlig avgang, ulovlig jakt, innavl, påkjørsler m.m.).

Departementet er av den oppfatning at det i denne saken foreligger grundige vurderinger både i innstillingen fra rovviltneemndenes sekretariat, som har vurdert uttak av et revir, og fra Miljødirektoratet, som har vurdert uttak av tre revir, om ulvebestandens status, genetiske situasjon og usikkerhet som det må legges vekt på ved vurderingen av lovens vilkår "truer bestandens overlevelse". Sekretariatets vurderinger omfatter ulver både innenfor og utenfor ulvesonen (den sør-skandinaviske bestanden), og innenfor sonen gjelder vurderingen uttak av ett revir. Miljødirektoratets vurderinger omfatter ulver både innenfor og utenfor ulvesonen (den sør-skandinaviske bestanden), og innenfor sonen gjelder vurderingen uttak av tre revir. Departementet har i tillegg sett hen til oppdatert kunnskap om bestandssituasjonen som har kommet til etter direktoratets uttalelser forelå.

Ulv er en truet art i Skandinavia. Den norske delen av bestanden er listet som kritisk truet (CR) i Norsk rødliste for arter 2015. Den svenske delbestanden er listet som sårbar (VU). Den skandinaviske bestanden er relativt liten og isolert. Vinteren 2018/2019 er bestanden beregnet til 380 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 300 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Dette er en nedgang sammenlignet med året før, og bestanden har vist en nedadgående trend i perioden fra 2014-2015.

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er også etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad, og gjennomsnittlig innavlskoeffisient er beregnet til ca. 0,25 for vintersesongen 2018/2019, noe som er en økning på 0,01 enheter i forhold til 2017/2018 og 0,02 i forhold til 2016/2017. To søsken vil ha en innavlskoeffisient på 0,25, hvilket tilsier at ulvene i den skandinaviske ulvebestanden i gjennomsnitt er omtrent like nært beslektet som helsøsken. Fordi bestanden er så liten og den genetiske tilstanden så dårlig, er den svært sårbar når det gjelder effekten av felling og andre negative påvirkningsfaktorer.

Miljødirektoratet har i sin tilleggsvurdering 7. november 2019 konkludert med at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor og innenfor ulvesonen, ikke truer bestandens overlevelse. Vurderingen bygger på noen forutsetninger, som departementet skal kommentere i det følgende.

For det første viser direktoratet til innavlsproblematikken og fremhever at uten innvandring må bestanden forvaltes på et vesentlig høyere nivå enn dagens samlede bestandsmål i Norge og Sverige for å sikre overlevelsen.

Departementet er enig i at 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. Beregninger gjort for det svenske Naturvårdsverket knyttet til kravet om "*gunstig bevaringsstatus*", viser at det med dagens bestandsnivå trengs minst en immigrant hver 5-års periode for å opprettholde og bedre innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden. Direktoratet finner det krevende å gjøre en konkret vurdering av om den ønskede innvandringstakten er oppfylt. Det vises til at det er registrert 5-6 immigranter (F0) som har reprodusert siden 2008, men at det bare etter to av disse er registrert F1 (avkom) og F2 (avkom av avkom). Direktoratet peker videre på at det på norsk side (Rakkestad) er registrert avkom (F1) etter ytterligere en immigrant, og dersom denne ulven etablerer seg og får frem avkom kan situasjonen endre seg. Departementet viser til at oppdatert kunnskap fra Rovdata har dokumentert ved DNA-analyser at den aktuelle ulven nå har etablert seg i et nytt revirmarkerende par i Aremarkdistriktet. Departementet viser i denne sammenheng i tillegg til at det i november 2019 er registrert en ny finskrussisk innvandrer i Norge, som ble flyttet fra nordlige deler av Hedmark til områder lenger sør og innenfor ulvesonen. Departementet konstaterer at siste vellykkede innvandring og spredning av gener fra immigranter til den skandinaviske ulvebestanden fant sted med etablering av to ulike individer i 2008, men at situasjonen kan endres og bedres dersom de ovenfor nevnte ulvene etablerer seg og reproduserer.

Departementet viser videre til at 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. 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.

Departementet er ikke kjent med at det oppholder seg genetisk verdifulle individer i revirene Letjenna, Mangen eller Rømskog.

Samlet sett er departementets syn at den genetiske situasjonen i den sørskandinaviske ulvebestanden per i dag ikke er av en slik karakter at det taler mot uttak av revirene som vurderes i dette vedtaket. Departementet vil samtidig understreke at den genetiske situasjonen må og vil bli holdt under nøye oppsyn i tiden fremover. Dersom situasjonen ikke snarlig forbedres hva gjelder etablering av nye finskrussiske immigranter, må betydningen av dette vurderes nøye i forbindelse med fremtidige vedtak.

Departementet vil for øvrig bemerke at den nevnte forutsetningen om en immigrant hvert 5 år, samt rapporten om "*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2020*" som direktoratet også viser til, er nært knyttet opp til vilkåret i EUs arts- og habitatdirektiv om "*gunstig bevaringsstatus*". Departementet mener at krav om "*gunstig bevaringsstatus*" i henhold til EUs arts- og habitatdirektiv gir et beskyttelsesnivå som er strengere enn naturmangfoldlovens og Bernkonvensjonens krav, og at også et uttak som innebærer en bestandsreduksjon ut over "*gunstig bevaringsstatus*", vil kunne være i overensstemmelse med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Dette vedtaket foranlediger etter departementets syn ikke at det foretas en nærmere drøftelse av dette.

For det andre viser direktoratet til at den praktiske gjennomføringen av lisensfelling kan medføre at ulv fra tilgrensede naborevire blir felt, selv om dette ikke er tilsiktet.

Departementet peker på at lisensfellingsområdet vil bli avgrenset for å rette fellingene mest mulig presist inn mot det reviret som er tilsiktet å bli felt. Departementet er like fullt klar over den risikoen direktoratet peker på. Dersom det tilkommer opplysninger underveis i lisensfellingene om at dette har skjedd, må det løpende vurderes om lisensfellingene skal stanses. Særlig gjelder dette dersom genetisk viktige individer vandrer inn, jf. over om felles retningslinjer med Sverige. Samlet sett er departementets syn at risikoen direktoratet påpeker, er håndterlig og ikke en avgjørende innvending mot uttaket som fastsettes i dette vedtaket.

For det tredje viser direktoratet til at antallet dyr som kan bli felt ved skadefelling i Sverige, er ukjent. Departementet har ingen holdepunkter for å tro at antall ulver felt på skadefelling i Sverige vil bli vesentlig høyere i år enn snittet de siste årene. Dette er derfor etter departementets syn ingen avgjørende innvending mot uttaket som fastsettes i dette vedtaket.

Departementet har vurdert selve omfanget av uttaket, tre familiegrupper med inntil 17 dyr, i sammenheng med det samlede forventede uttaket i Norge og Sverige og andre faktorer som kan påvirke ulvebestandens overlevelse. Departementet legger videre til grunn Miljødirektoratets vurdering om at en samlet kvote på 43 ulver (26 ulver utenfor ulvesonen og 3 revir på inntil 17 ulver innenfor sonen) ikke vil true bestandens overlevelse, men at dette samtidig hviler på noen forutsetninger som departementet har kommentert over. Departementets konklusjon etter en gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget er at et samlet uttak på inntil 43 ulver ikke vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd.

Departementet påpeker videre at uttaket som faktisk besluttes i dette vedtaket, jf. nærmere i drøftelsen av § 18 første ledd bokstav c nedenfor, medfører at den samlede kvoten i Norge er på 32 ulver – altså lavere enn det direktoratet og departementet over har konkludert med at ikke vil true bestandens overlevelse.

Miljødirektoratet skriver i tilleggsvurderingen 7. november 2019 at det ikke kan utelukkes at effektivering av vedtatte kvoter kan påvirke den svenske bestandsmåloppnåelsen negativt, og medføre at den svenske bestanden faller til et nivå under deres referanseverdi på 300 dyr. Naturvårdsverket har i brev til rovviltnevnene vist til at man er kritisk nær å komme under referanseverdien på 300 ulver i Sverige, som er det minimum antall ulver påkrevd for at arten langsiktig skal finnes i landet og anses å ha gunstig bevaringsstatus.

Naturvårdsverket vurderer bestandssituasjonen slik at det ikke er handlingsrom for lisensjakt på ulv i Sverige, og anser det videre som uheldig dersom Norge åpner for lisensfelling som kan påvirke den svenske ulvepopulasjonens størrelse negativt. Naturvårdsverket anser at det ikke bør skje et uttak av ulvene i Rømskogreviret.

Som det framgår av Miljødirektoratets faglige tilrådning, frarådes det felling av ulv i grenserevir mot svenske myndigheters anbefaling. Forvaltning av ulvebestanden på norsk side vil påvirke Sverige også ved uttak av helnorske flokker, men effekten av slike uttak vil være indirekte. Felling av ulv i grenserevir vil ha en direkte effekt på det svenske måltallet.

Departementet erkjenner at alt uttak av ulv i Norge også kan påvirke oppnåelsen av bestandsmålet i Sverige og innskrenke svenske myndigheters handlingsrom. Særlig gjelder dette ved uttak av grenserevir. Som det fremgår i punkt 5, åpner departementet imidlertid ikke for uttak av grensereviret Rømskog. Det uttaket det åpnes for gjelder uttak av ett

helnorsk revir. Departementet mener den samlede kvoten for lisensfelling i Norge vinteren 2019-2020 bare får indirekte og begrenset betydning for svensk måloppnåelse, og mener dette ikke er en tungtveiende innvending mot kvoten som fastsettes.

4.2.4 Bestandsmålet

Det følger av rovviltforskriften § 3 at det skal være 4-6 årlige ynglinger av ulv. Tre av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Miljødirektoratet uttaler i sin faglige tilrådning datert 28. oktober 2019 at Norges del av den skandinaviske ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av det nasjonale intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Departementet er enig i dette. Dette fordi bestanden er preget av innavl og det er utfordringer knyttet til illegal jakt, jf. kommentarene til rovviltforskriften § 3.

Som det fremgår ovenfor er det dokumentert yngling i 5 helnorske familiegrupper samt i 6 familiegrupper i grenserevir i 2018/2019. Totalt berøres Norge av 8 familiegrupper med yngling, etter deling av grenserevirene med Sverige. Til sammenligning var det i 2017/2018 registret 10,5 familiegrupper med yngling. Bestanden ligger over bestandsmålet fastsatt av Stortinget.

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.

Om det norske bestandsmålet, viser Miljødirektoratet i sin faglige tilrådning at da overvåkingsperioden nylig er påbegynt må en sannsynlighetsvurdering legges til grunn for hvor mange valpekull som kan ha bli født i 2019, hva som gjenstår etter endt lisensfelling, og også betydningen for neste yngleperiode våren 2020. Om denne problemstillingen skriver Miljødirektoratet følgende:

"Det Miljødirektoratet tar stilling til i sannsynlighetsvurderingen, er hvilke konsekvenser gjennomføringen av lisensfelling i 2019/2020 medfører for potensiale for reproduksjon våren 2020, som da vil bli registrert vinteren 2020/2021 og rapportert 1. juni 2021".

Selv om det knytter seg noe usikkerhet til vurderingene, vurderer Miljødirektoratet det som mest sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2020 for å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2019/2020. Dette selv om vedtaket om felling av alle individene i de tre revirene Letjenna, Mangen og Rømskog effektueres.

Departementet slutter seg til direktoratets vurdering. Selv om det gjør seg gjeldende noe usikkerhet, vurderes rovviltnemndenes vedtatte kvote mest sannsynlig ikke å være til hinder for å nå det norske bestandsmålet neste år.

Departementet tilføyer at kvoten som faktisk besluttes i dette vedtaket (jf. nærmere under punkt 5) er lavere enn det direktoratet og departementet har konkludert med at ikke vil være til hinder for å nå bestandsmålet neste år.

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

4.3.1 Innledning

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. Det generelle prinsippet om at norsk rett forutsettes å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, tilsier også en slik fortolkning.

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"*. Etter departementets vurdering krever naturmangfoldloven at skadepotensialet har et visst omfang og alvorlighetsgrad for at felling skal kunne tillates. Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt åpner for felling av vilt for å avverge *"alvorlig skade"* på bl.a. husdyr og tamrein, så fremt visse vilkår er tilfredsstillt. Ordet *"alvorlig"* innebærer krav til et visst skadeomfang og en viss alvorlighetsgrad. Også konvensjonens verneformål trekker i retning av at det må være tale om fare for kvalifisert skade.

4.3.2 Sau

Innenfor Letjennareviret viser sekretariatene til at det i dag er rundt 25 aktive beitebrukere med sau og/eller storfe. Til sammen er det i området om lag 850 sau og 1450 storfe. All sau og det meste av storfe går på innmarksbeite, og skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i området er svært begrenset. Innenfor Mangenreviret viser sekretariatene, i vedlegg til saken, til at det er rundt 12 beitebrukere med småfe og/eller storfe (en av beitebrukerne har vannbøffel). Til sammen er det om lag 320 sau og 110 storfe. Det meste av sauene (med unntak av en besetning på 40 dyr) og alt storfeet går på inngjerdet areal. Skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i området er svært begrenset. Innenfor Rømskogreviret viser sekretariatene, i vedlegg til saken, til at det er rundt 10 beitebrukere i området. Fem av disse er i området Rømsjøen, der Rømskog- og Sotsjönrevirene overlapper. Disse har til sammen rundt 200 sau og 30 storfe, og det meste av disse går på innmarksbeite. De resterende brukerne i området rundt Rømskogreviret har rundt 350 sau og 130 storfe, hvor det meste går på innmark. Skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i området er svært begrenset.

Sekretariatene redegjør for skadeomfang og skadepotensial på sau innenfor ulvesonen og konkluderer med at det er begrenset, og kan ikke se at det er av slikt omfang at det gir rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling i noen deler av ulvesonen.

Rovviltnemndene skriver at det synes å være enighet om at skadepotensialet er høyt. Nemndene mener det med stor grad av sikkerhet kan sies at med flere etablerte ulvefamilier vil det bli flere unglulver på vandring som kommer i konflikt med utpekte utmarksbeiteområder.

Departementet er enig i sekretariatenes vurdering av skadepotensialet på sau innenfor ulvesonen. I all hovedsak slippes det ikke sau fritt på utmarksbeite i ulvesonen, med unntak av i Lier, Bærum og Vestmarka i Asker. Det er relativt lite tap av sau til ulv innenfor ulvesonen, mye på grunn av tilpasninger i saueholdet, og per 30. desember 2019 viser tall

fra Rovbase at det totalt er registrert én sau tapt til ulv innenfor ulvesonen i 2019, i Rælingen kommune. De fleste tilfeller med noe høyere skadeomfang knytter seg til enkelthendelser der ulv har kommet seg innenfor gjerdene som har hatt svakheter, og hendelsene er ifølge sekretariatene fulgt opp med tiltak for å forebygge fremtidige skader.

Skader på sau skjer i all hovedsak utenfor ulvesonen og skadene som har oppstått utenfor sonen har i hovedsak vært forårsaket av ulver som har innvandret fra Sverige, og kan i mindre grad knyttes til norske ulverevir. Basert på best tilgjengelig kunnskap vil dermed felling av ulv i revir i ulvesonen i liten grad redusere skadepotensialet på sau/lam utenfor sonen. Departementet mener i den sammenheng at det i alle tilfeller ikke kan legges til grunn en generell vurdering om at enhver ulv i seg selv utgjør et skadepotensial fordi den eller dens avkom på senere tidspunkt kan vandre inn i prioriterte beiteområder og gjøre skade på sau eller tamrein. Videre er det slik at ulver som eventuelt vandrer fra ulvesonen til beiteprioriterte områder vil omfattes av de fellingskvoter som gjelder utenfor ulvesonen i de aktuelle områdene. Departementet viser også til at ulv som lever i etablerte revir har en relativt forutsigbar områdebruk innenfor revirets grenser, og at de revirhevdende ulvene i ulvesonen derfor ikke vil komme i konflikt med sau utenfor disse ulverevirene. På denne bakgrunn anser departementet at skadeomfang og skadepotensial mht. sau bare kan tillegges svært begrenset vekt i vurderingen av om skadevilkåret er oppfylt.

4.3.3 Storfe

Sekretariatene informerer om at det i perioden fra 2010 er dokumentert totalt 14 skader på storfe forårsaket av ulv, alle innenfor Hedmark fylke. Av disse er 8 tilfeller registrert innenfor ulvesonen. Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensiale på storfe er begrenset innenfor alle deler av ulvesonen, og skiller seg ikke vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets tidligere klagebehandling av nemndenes vedtak i tilsvarende saker.

Rovviltnemndene har vist til at en ulvefamilie enkelt vil kunne nedlegge voksne storfe, og mener at dette bare handler om erfaring og opplæring blant ulvene. Som det fremgår av sekretariatenes redegjørelse skjer dette imidlertid i et lite omfang, og departementet viser videre til at det per 30. desember 2019 ikke er dokumentert at storfe er tatt av ulv verken innenfor ulvesonen eller i Norge som helhet i 2019, jf. Rovbase.no. På denne bakgrunn anser departementet at skadeomfang og skadepotensial mht. storfe bare kan tillegges svært begrenset vekt i vurderingen av om skadevilkåret er oppfylt.

4.3.4 Tamrein

Som redegjort for i sekretariatenes innstilling til rovviltnemndene, foregår det ikke tamreindrift innenfor ulvesonen, og skadeomfang og skadepotensial er derfor svært begrenset. Videre viser sekretariatene til at når det gjelder ulver som vandrer ut av ulvesonen er det godt dokumentert at skader i prioriterte beiteområder i all hovedsak er forårsaket av ulv som er født i svenske revir, mens ulver født i norske revir i størst grad vandrer østover.

Rovviltnemndene skriver at det synes å være enighet om at skadepotensialet er høyt. Nemndene mener det med stor grad av sikkerhet kan sies at med flere etablerte ulvefamilier vil det bli flere unglulver på vandring som kommer i konflikt med utpekte utmarksbeiteområder. Rovviltnemndene mener det er vanskelig å forutsi angrep på tamrein,

og anser at skader forårsaket av ulver som vandrer ut fra ulverevir innenfor ulvesonen er av et visst omfang.

Per 30. desember er det i 2019 påvist 10 tamrein tatt av ulv, og skadene skjedde i Finnmark (3), Trøndelag (3) og Hedmark nord for ulvesonen (4). De seneste skadene, som oppstod i Elgå reinbeitedistrikt i Hedmark i oktober-november, kan med største sannsynlighet knyttes til en finskrussisk immigrant som den 14. november 2019 ble radiomerket og flyttet til områder lenger sør i Hedmark innenfor ulvesonen. På bakgrunn av foreliggende kunnskap om ulvens adferd, slik beskrevet over, og den skade ulv gjør på tamrein, er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensialet er så lavt mht. tamrein at det bare kan tillegges svært begrenset vekt i vurderingen av om skadevilkåret er oppfylt.

4.3.5 Hund

I sekretariatenes innstilling vises det til at det forekommer årlige angrep på hund av ulv. De fleste hunder blir angrepet når de slippes i områder med etablerte revir innenfor ulvesonen. Sekretariatene uttaler at det i perioden fra 2010 er dokumentert at 50 hunder er angrepet av ulv innenfor ulvesonen og 64 i landet som helhet. I 2018 ble det dokumentert 5 angrep på hund i Norge, hvorav 3 innenfor sonen. Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensiale på hund innenfor ulvesonen er begrenset, og dagens situasjon skiller seg ikke vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets tidligere klagebehandling av nemndenes vedtak i tilsvarende saker.

Departementet viser til at det per 30. desember er påvist at 7 hunder er angrepet av ulv i 2019, hvorav 5 innenfor ulvesonen, jf. rovbases.no. Departementet mener at skadeomfang og skadepotensial mht. hund bare kan tillegges svært begrenset vekt i vurderingen av om skadevilkåret er oppfylt.

4.3.6 Departementets konklusjon knyttet til skadeomfang og fremtidig skadepotensial

Som beskrevet over, anser departementet at skadepotensialet, når det gjelder tamrein og husdyrartene som er nevnt ovenfor, er begrenset. Det er departementets vurdering at skadepotensialet verken isolert eller samlet sett er tilstrekkelig til at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade på blant annet husdyr og tamrein, er oppfylt.

Revirene Mangen og Letjenna ble vinteren 2018-2019 registrert i sin helhet innenfor ulvesonen, og også den norske delen av grensereviret Rømskog ble kun registrert innenfor ulvesonen. I vurderingen av om vilkårene for felling etter § 18 første ledd bokstav b er oppfylt, har departementet lagt vekt på at revirene er innenfor ulvesonen. Terskelen for felling innenfor ulvesonen er høyere enn utenfor ulvesonen, jf. prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning.

Departementet mener det ikke kan legges til grunn en generell vurdering om at enhver ulv i seg selv utgjør et skadepotensial fordi den eller dens avkom på senere tidspunkt kan vandre inn i prioriterte beiteområder og gjøre skade på sau eller tamrein. Departementet viser i den sammenheng også til at ulver som faktisk vandrer inn i områder utenfor ulvesonen der det er fare for at de kan gjøre skade av et visst omfang og alvorlighetsgrad kan felles, i den grad de vandrer inn i viktige beiteområder hvor det er tildelt kvoter for lisens- og skadefelling. I

inneværende lisensfellingsperiode fra 1. desember 2019 til og med 31. mai 2020 er det tilsammen gitt en kvote på inntil 26 ulver utenfor ulvesonen.

4.4 Allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. nml. § 18 første ledd bokstav c

4.4.1 Innledning

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*".

I det følgende vil departementet foreta en vurdering av ulike hensyn som inngår i vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.

4.4.2 Sikkerhet og helse, herunder frykt

Det som vurderes her er hvilken betydning frykt skal tillegges når det gjelder § 18 første ledd bokstav c alternativet "*allmenne helsehensyn*". Departementet har forståelse for at enkelte opplever frykt og utrygghet når det gjelder ulv. "Allmenne helsehensyn" er imidlertid et strengt vilkår og departementet kan ikke se at det er oppfylt her. Departementet viser til at verken lovens ordlyd, forarbeider eller Bernkonvensjonen gir støtte til at frykt for ulv hos enkeltpersoner eller i befolkningen, uten at det foreligger en reell fare, alene er tilstrekkelig grunnlag for felling etter dette alternativet.

Dersom det kan dokumenteres at individer utgjør en reell trussel mot mennesker, vil uttak kunne skje etter § 18 første ledd bokstav c alternativet "*allmenne sikkerhetshensyn*". Det er ikke dokumentert at det er ulver som utgjør en reell og konkret risiko for skade på mennesker. Departementet mener det ikke er rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling ut fra sikkerhetshensyn. Dersom det skulle oppstå situasjoner der individer vurderes å utgjøre en reell og konkret trussel mot mennesker, vil det være et mer aktuelt alternativ at et slikt fellingsoppdrag umiddelbart gis til profesjonelt fellingspersonell i Statens naturoppsyn fremfor å håndteres gjennom en fremtidig kvote for lisensfelling.

4.4.3 Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

4.4.3.1 Innledning

Ordlyden i § 18 første ledd bokstav c, særlig alternativet "*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*", åpner for skjønsmessige vurderinger. I Bernkonvensjonen åpner den tilsvarende bestemmelsen i artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt for felling av vilt "*for å ivareta offentlig 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*". Uttaket må være begrunnet i "*overriding public interests*", altså "altoverskyggende" eller "dominerende" offentlige interesser.

I forbindelse med behandlingen av Prop. 63 L (2016-2017) *Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)* har Stortingets flertall uttalt seg om forståelsen av bestemmelsen i nml.

§ 18 første ledd bokstav c, jf. Innst. 257 L (2016–2017). 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".

Departementet legger vekt på Stortingets uttalelser i Innst. 257 L (2016–2017) om innholdet i bestemmelsen.

4.4.3.2 Betydningen av bestandsmålet

Hvorvidt vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav c er oppfylt beror på en sammensatt vurdering av ulike momenter. I denne vurderingen har også antallet ynglinger av ulv betydning. Departementet viser i denne sammenheng til at Energi- og miljøkomiteens flertall i Innst. 257 L (2016–2017) understreket at:

"(...) den interesseavveiningen som må gjøres i henhold til naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, skal være av dynamisk karakter. Flertallet mener dette innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt."

I overvåkingsperioden 2018/2019 ble det registrert 8 ynglinger av ulv i Norge, inkludert halvparten av grenserevirene. Det er over bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger. Videre har ulvebestanden ligget over bestandsmålet siden 2015-2016. I tråd med den nevnte flertallsmerknaden tilsier dette at terskelen for å vedta lisensfelling innenfor ulvesonen etter nml. § 18 første ledd bokstav c senkes.

Av Prop. 63 L (2016-2017) *Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)* følger det at det er en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Det understrekes samtidig at ulv skal forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

I Innst. 257 L (2016-2017) på side 10 høyre spalte uttaler flertallet:

"Flertallet legger vekt på at rovviltpolitikken de siste årene har vært forankret i brede forlik i Stortinget. Flertallet viser til at et bredt flertall sto bak vedtaket i Stortinget 6. juni 2016, som var begrunnet i avveiningen av hensynet til å sikre en levedyktig bestand av ulv på den ene siden, og en ivaretagelse av andre brede offentlige interesser på den andre siden. Flertallet vil understreke at slike avveininger gjort av et flertall på Stortinget skal være styrende for den bestandsforvaltningen av ulv som rovviltmyndigheten har ansvar for".

4.4.3.3 Distriktpolitiske hensyn

Hvorvidt vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav c, annet alternativ ("*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*") er oppfylt, vil bero på en avveining av hensynet til ulvebestanden på den ene siden, og hensynet til andre vesentlige samfunnshensyn på den andre.

Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning er det viktigste virkemiddelet for å nå den todelte målsettingen i rovviltpolitikken. Prinsippet bygger på en interesseavveining mellom hensynet til beitedyr m.m. og bevaring av rovvilt, og kommer til uttrykk flere steder i regelverket, bl.a. i rovviltforskriftens formålsbestemmelse (§ 1). Stortinget har understreket viktigheten av en geografisk differensiert forvaltning flere ganger. Av rovviltforliket fra 2011, jf. Representantforslag 163 S (2010-2011), framgår det blant annet i punkt 2.2.19 hvordan vektleggingen av ulike hensyn skal skje i prioriterte rovviltområder:

"(...) I prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet"

Prinsippet tilsier at ulv skal ha en sterkere beskyttelse innenfor ulvesonen enn utenfor, og terskelen for å vedta felling skal følgelig være høyere innenfor sonen. Prinsippet er likevel ikke til hinder for å tillate lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen for å sikre brede offentlige interesser, når bestandssituasjonen tillater det og det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger. Stortinget har også understreket at selv om ulv skal ha en sterkere beskyttelse innenfor enn utenfor ulvesonen, skal det fortsatt være rom for lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter innenfor ulvesonen, på samme måte som i andre distrikter, jf. Innst. 257 L (2016–2017).

I flertallsmerknadene til Innst. 257 L (2016–2017) legges det til grunn at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Distriktpolitiske hensyn er dermed en offentlig interesse av vesentlig betydning som kan gi hjemmel for felling av ulv. I Innst. 257 L (2016–2017) peker flertallet på at hvorvidt vilkåret er oppfylt beror på en sammensatt vurdering av ulike faktorer, og at negativ påvirkning på

"(...) bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn".

Flertallet understreker at vurderingen av om nml. § 18 første ledd bokstav c om "*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*" er oppfylt, må foretas i det enkelte vedtak om felling. Flertallet viser også til at bestemmelsen i hvert enkelt tilfelle stiller krav til at den eller de aktuelle offentlige interessene må være av "*vesentlig betydning*", og mener dette forutsetter at det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Flertallet understreker også at Bernkonvensjonens prioritet etter artikkel 2 til å bevare bestandene ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav skal respekteres. Flertallet mener derfor det må være

"overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom uttak skal tillates".

I det følgende vil departementet vurdere nærmere de faktorene som Stortinget trakk frem i Innst. 257 L (2016-2017), samt hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen.

Beitenæring og jakt

Beitenæring

Innenfor Letjennareviret er det i dag rundt 25 aktive beitebrukere med sau og/eller storfe. All sau og det meste av storfe går på innmarksbeite, og skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i området er svært begrenset. Ulempene og belastningen for beitenæring i Letjennareviret har etter sekretariatenes oppfatning bidratt til å øke konfliktene, og er av en slik grad at det kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Sekretariatene anser likevel ikke at dette isolert sett kan gi hjemmel for felling.

Rovviltnemndene mener at beiting på innmarksbeite medfører klare ulemper, i form av snylteproblematikk, lave lammevekter og dårlig utnyttelse av fôrressurser. Nemndene mener også det blir for bastant å fastslå at storfe på utmarksbeite er et alternativ med økte rovviltbestander, og peker på at en ulvefamilie samlet enkelt vil kunne nedlegge voksne storfe.

Rovviltnemndene har imidlertid ikke gitt noen utdypende opplysninger om Mangen- eller Rømskogrevirenes eventuelle påvirkning på beitenæringen. Departementet viser også til at sekretariatene ikke har funnet grunnlag for å ta ut Mangenreviret eller Rømskogreviret. Departementet ba i brev av 6. desember 2019 nemndene om å gi en konkretisert vurdering av vilkårene og relevante momenter for spørsmålet om lisensfelling i ulvesonen i de aktuelle revirene med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. I svaret på henvendelsen oppga ikke nemndene noen konkretiserte opplysninger eller momenter om revirenes påvirkning på beitenæringen, verken for Letjennareviret eller Mangen- og Rømskogrevirene.

På generelt grunnlag vurderer departementet at tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesonen ikke er til hinder for fortsatt beitebruk i området. Det kan imidlertid oppstå ulemper ved at driften må tilpasses forekomsten av ulv. Ulemper knyttet til omstilling i næringen, og frykt for skader på beitedyr inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever. Disse faktorene utgjør en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden. Dette forsterkes når ulvebestanden over noen år har ligget over bestandsmålet. Samtidig må det forventes regelmessig forekomst av ulv innenfor alle områder i ulvesonen, slik at det i alle tilfeller må tas forhåndsregler knyttet til dette i beitenæringen. Det er fortsatt mulig å drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdet areal innenfor ulvesonen. For storfe er sannsynligheten for skader forårsaket av ulv vesentlig mindre enn for sau, og skader kan enklere forebygges med tilsyn fordi storfe i langt større grad enn sau går samlet på beite. Departementet viser også til at det er en egen tilskuddsordning for forebyggende og konfliktdependende tiltak, og at forebyggende tiltak mot ulveskader på sau i stor grad allerede er gjennomført.

Departementet viser til vurderingene av ulemper for beitenæringen knyttet til Letjennareviret, som fremgår av sekretariatenes innstilling. Etter departementets vurdering kan hensynet til

beitenæringen isolert sett ikke gi rettslig grunnlag for felling av ulv i Letjennareviret med hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c. Som nevnt skal terskelen for uttak av ulv innenfor ulvesonen være høy. Når det gjelder Mangen- og Rømskogrevirene, har ikke nemndene gitt noen konkret begrunnelse for hvordan disse revirene eventuelt medfører ulemper for beitenæringen. Departementet har derfor ikke opplysninger som tilsier at det gjør seg gjeldende særlige forhold ved disse to revirene som har betydning for beitenæringen.

Etter departementets vurdering kan hensynet til beitenæringen knyttet til Letjennareviret likevel tillegges noe vekt i en samlet vurdering knyttet til § 18 første ledd bokstav c. Ulempene knyttet til omstillingen i næringen, og frykt for skader på beitedyr inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever, og er en del av årsaken til de konfliktene som har utviklet seg.

Jakt

Konfliktene knyttet til ulv og jaktutøvelse dreier seg i stor grad om mulighet for å kunne benytte løs hund under elgjakt og småviltjakt, og tapte inntekter fra utleie av jakt dersom jegere velger andre områder å jakte i. Antall revirmarkerende par/familiegrupper av ulv ser ikke ut til å kunne forklare forskjellen i antall elg felt under jakten innenfor eller utenfor ulvesonen. Det er heller ikke grunnlag for å si at bestandene av hjortevilt er vesentlig forringet i et nasjonalt eller regionalt perspektiv. Etablering av revir kan imidlertid ha en negativ virkning på elgbestanden lokalt. Dette kan få betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver. Jegere og rettighetshavere kan imidlertid til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre høstingsstrategien i elgforvaltningen. Departementet viser også til at det fra 2017 er etablert en egen tilskuddsordning til kommuner med ulverevir som blant annet kan brukes til næringsutvikling, tjenestetilbud og andre tiltak som kommer innbyggere og berørte direkte til gode.

Skader på hund kan i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund (småviltjakt), eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst. Selv om man må forvente en viss tilpasning av jaktutøvelsen innenfor ulvesonen, jf. prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, så er det en ulempe for noen at man ikke kan drive jakt med løs hund.

Rovviltnemndene nevner jaktutøvelse generelt i sin begrunnelse for vedtaket, og har ikke trukket frem konkrete forhold ved de aktuelle revirene i denne sammenheng. Etter departementets vurdering er de negative effektene på jakt forårsaket av Letjenna-, Mangen- og Rømskogrevirene, begrenset. Departementet er enig med sekretariatene i at ulempene til en viss grad kan forebygges og at man kan kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom tilpasninger. På bakgrunn av dette kan hensynet til jakt etter departementets vurdering isolert sett ikke gi rettslig grunnlag for felling av ulv i Letjenna-, Mangen- eller Rømskogrevirene, men kan tillegges noe vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c.

Lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold

For å kunne fatte vedtak om felling av ulv basert på frykt, må det enten være klare bevis for at det foreligger en reell fare, eller at det er sannsynliggjort en innskrenket livsutfoldelse på grunn av frykt for ulv for en større gruppe mennesker over tid. Samtidig er det også slik at meningene om ulv er svært varierte, også i ulveområder (f.eks. Skogen m.fl. 2013).

Bevegelsesmønsteret til radiomerkede skandinaviske ulver er analysert av Høgskolen i Innlandet i rapporten "*Individuell atferd hos ulv overfor menneskelig infrastruktur i Skandinavia*" fra 2018. Der konkluderes det med at tilgang til byttedyr trolig er en viktig faktor for ulvenes arealbruk. Oppsøkende atferd overfor infrastruktur var sjeldent, med unntak av skogsbilveier som ulvene trolig oppsøker for å kunne forflytte seg mer energieffektivt. Vinterstid ble det funnet at ulvene var mer oppsøkende eller mindre unnvikende, antakelig for å jakte elg og rådyr som oppholdt seg nær menneskelig infrastruktur i perioder med snødekke.

Sekretariatene har gjort en konkret vurdering av Letjennareviret, og vist til at dette har vært etablert over lang tid med et til dels stort antall individer. Sekretariatene anser at belastningen knyttet til psykososiale forhold ikke kan gi hjemmel for felling innenfor Letjennareviret isolert sett, men at den vedvarende belastningen likevel tilsier at det kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av § 18 første ledd bokstav c.

Rovviltnemndene nevner også psykososiale forhold i begrunnelsen for vedtaket. Nemndene legger i tillegg vekt på å oppnå byrdefordeling ved en utskifting av konfliktfylte familiegrupper når bestandssituasjonen tillater dette, slik at ikke de samme områdene skal opprettholde familiegrupper over lang tid. Nemndene har imidlertid ikke gitt noen utdypende informasjon om situasjonen i Mangen- eller Rømskogrevirene, verken i vedtaket eller som svar på departementets anmodning om konkrete opplysninger knyttet til de aktuelle revirene. Det vises også til at sekretariatene ikke har funnet grunnlag for å innstille på å ta ut Mangenreviret eller Rømskogreviret.

Det er ikke dokumentert at ulv har utvist unormal eller nærgående adferd i de aktuelle revirene. På generelt grunnlag vil departementet peke på at de store rovdyrene, som er beskyttet av naturmangfoldloven i alminnelighet, vil kunne være forbundet med en subjektiv frykt hos noen. Dersom dette skal tillegges avgjørende vekt, vil det kunne bidra til å undergrave beskyttelsen av store rovdyr. Det er på det rene at en del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten, og departementet har forståelse for dette. Problemer knyttet til frykt og utrygghet kan delvis avhjelpes gjennom god informasjon, og gjennom fysiske tiltak som belysning o.l. og konfliktdempende tiltak i aktuelle områder. Videre er det, i tillegg til tilskuddsordningen med forebyggende og konfliktdempende tiltaksmidler, som nevnt etablert en tilskuddsordning til kommuner med etablerte ulverevir.

Departementet ser at konflikter knyttet til det å bo i ulverevir i noen grad kan skyldes psykososiale forhold, og at dette i særlige tilfeller kan tillegges en viss vekt i den samlede vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c. Departementet ser imidlertid ikke at det er påvist særlige forhold knyttet til psykososiale forhold for noen av de tre aktuelle revirene Mangen, Letjenja og Rømskog. Departementets vurdering er at psykososiale forhold kun kan tillegges svært begrenset vekt i den samlede vurderingen knyttet til § 18 første ledd bokstav c i denne saken.

Samlet vurdering – konfliktdemping og tillit til forvaltningen

Drøftingen over viser at det for Mangen- og Rømskogrevirene ikke foreligger opplysninger som er særlig tungtveiende i en vurdering etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Stortinget har

understreket at det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om lovens vilkår for felling er oppfylt. Det er derfor ikke tilstrekkelig når nemndene i all hovedsak kun viser til nml. § 18 første ledd bokstav c, generelt til flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017) og at bestanden ligger over bestandsmålet, og ikke dokumenterer konkret hva som skal begrunne felling, herunder forhold knyttet til det enkelte revir. Nemndene oppga heller ikke noen konkretisert begrunnelse som kan bidra til å påvise hjemmel for uttak av disse revirene, når departementet ba om dette i brev av 6. desember 2019. På bakgrunn av dette finner departementet at det, ut fra den informasjon som er forelagt departementet om Mangen- eller Rømskogreviret, ikke er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for å felle ulvene i disse to revirene.

Departementet viser i tillegg til at Rømskogreviret er et grenserevir. Dersom det vurderes felling av revir som holder til på begge sider av grensen mellom Norge og Sverige gjelder egne prosedyrer. Det vises her til kommentarene til rovviltforskriften som sier at "*Vedtak om kvote for felling som berører grenserevir kan bare fattes etter at det har vært kontakt med svenske myndigheter der man søker å komme til enighet om felling av slike ulverevir*". Rovviltnemndene i region 4 og 5 har hatt kontakt med svenske myndigheter, og svenske myndigheter har vært tydelige på at de ikke ønsker felling av ulvene i dette reviret. I en slik situasjon, der det er uenighet mellom norske og svenske myndigheter, mener Klima- og miljødepartementet nemndene i region 4 og 5 i for liten grad har fulgt opp de føringer som gjelder for vedtak om kvote for felling som berører grenserevir. Det er viktig at en prosess med Sverige er reell, og at der det er uenighet så søker man å komme til enighet. Vi kan ikke ut fra den informasjonen departementet har fått i denne saken se at nemndene har gjort tilstrekkelig forsøk på å komme til enighet med Sverige om Rømskogreviret.

For Letjennareviret har departementet, gjennom sekretariatenes innstilling og nemndenes begrunnelse, fått opplysninger om konkrete forhold som er relevante for en vurdering etter nml. § 18 første ledd bokstav c.

Etter departementets vurdering er det knyttet en viss grad av konflikt til de fleste ulverevir, inkludert revirene som vurderes i dette vedtaket. Ut fra sekretariatenes innstilling og nemndenes begrunnelse, fremgår det at belastningene innenfor Letjennareviret forsterkes ved at reviret har vært stabilt over lang tid, og med et til dels høyt antall dyr. Dette bidrar til å bygge opp under konflikten i rovviltforvaltningen. Til sammenligning har Mangenreviret vært et mindre stabilt revir, med færre ulver, over en kortere tidsperiode.

Konfliktdemping og å sikre tillit til forvaltningen er viktige hensyn i rovviltforvaltningen. Dette er bl.a. understreket i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* s. 112 der det heter:

"Regjeringen er opptatt av at konfliktnivået skal være lavest mulig og at det er bredest mulig aksept for forvaltning av rovvilt i Norge".

I innstillingen fra Energi- og miljøkomiteen til den nevnte stortingsmeldingen (Innst. 330 S (2015-2016)) fremhever flertallet på side 8-9 at:

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

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

I stortingsvedtak 687 ved behandlingen av Representantforslag 163 S (2010-2011) - Rovviltforliket 2011, heter det innledningsvis:

"Rovdyrforvaltningen må baseres på en politikk der hensynet til å sikre overlevelse til alle de store rovviltartene i norsk natur må kombineres med en forvaltning som totalt sett bidrar til å dempe konfliktene og motvirke utrygghet innenfor den todelte målsetningen."

Behovet for å øke aksepten for ulv og ulveforvaltningen var også blant de hensyn som Högsta Förvaltningsdomstolen la vekt på i sin dom om lisensjakt på ulv avsagt 30. desember 2016.

Flere dokumenter, blant annet rovviltforlikene, viser at Stortinget i tiltakende grad har vært opptatt av de konfliktene ulv fører med seg, ikke bare for beitenæringen, men også for lokalsamfunnene mer generelt. Stortinget fokuserer på konfliktdemping, og det forhold at størrelsen på ulvebestanden samsvarer med bestandsmålet Stortinget har fastsatt, er et sentralt forhold i denne sammenhengen.

Departementet mener at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge over noen år har vært av en så betydelig karakter, at å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Å redusere ulvebestanden når vi over noen år har ligget over bestandsmålet, vil etter departementets vurdering bidra til konfliktdemping og dermed ivareta distriktpolitiske interesser, samt bidra til å ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.

På bakgrunn av dette finner departementet at de ulike hensynene innenfor Letjennareviret samlet sett, og med vekt på hensynet til konfliktdemping og å sikre tilliten til rovviltforvaltningen, er av en slik karakter at det er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for felling av reviret. Departementet legger i vurderingen stor vekt på den dynamiske forvaltningen Stortinget har lagt til grunn, som tilsier at terskelen for å vedta felling etter bokstav c senkes når bestanden er over bestandsmålet. Departementet vurderer at uttak av Letjennareviret innebærer en forsvarlig forvaltning av ulvebestanden innenfor ulvesonen.

4.5 Vurdering av vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger

Det er et vilkår for uttak at *"formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte"*, jf. nml. § 18 andre ledd.

De ulemper som følger av ulvers tilstedeværelse, herunder Letjennarevirets, kan delvis avhjelpes gjennom andre tiltak, slik som informasjon og kunnskapsformidling, forebyggende tiltak for å avverge skader og gjennom tilskuddsordningen til kommuner med ulvevir.

Tilskuddsordningen kan blant annet brukes til næringsutvikling, tjenestetilbud og andre tiltak som kommer innbyggere og berørte direkte til gode. Departementet anser imidlertid at det også med slike tiltak vil foreligge negative virkninger som i liten grad kan avhjelpest på en annen måte enn ved uttak av ulv. Disse negative virkningene er i stor grad knyttet til konflikt og manglende tillit til at rovviltforvaltningen forvalter en ulvebestand som i noen år har ligget over bestandsmålet. Departementet anser at konflikten som har vart over tid i Letjennareviret ikke kan avhjelpest på tilfredsstillende måte gjennom andre tiltak enn uttak av ulvene i reviret. På denne bakgrunn har departementet kommet til at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte er oppfylt for Letjennareviret.

5. Antall dyr i kvoten og lisensfellingsområdet

Det åpnes for lisensfelling av inntil seks ulver i Letjennareviret. Hensikten med vedtaket er å tillate felling av alle ulvene i det nåværende Letjennareviret. Dersom oppdaterte opplysninger skulle vise at det er flere eller færre ulver i reviret, tar departementet sikte på å endre fellingskvoten.

Når det gjelder lisensfellingsområdet ber departementet Fylkesmannen, som ansvarlig for administrering av lisensfelling, foreta den konkrete avgrensingen av områdene. Basert på siste tilgjengelig kunnskap skal avgrensingen være mest mulig presist rettet mot Letjennareviret.

6. Deisjøreviret

I departementets avgjørelse 30. november 2019, om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5, ble det vedtatt at Fylkesmannen på faglig grunnlag skulle avgrense lisensfellingsområdet slik at det ikke felles ulv fra Deisjøreviret før 1. januar 2020, av dyreetiske hensyn. Departementet presiserte samtidig at vi ville komme tilbake til perioden etter 1. januar 2020.

Letjennareviret ligger sør for Deisjøreviret, og Klima- og miljødepartementet vil fortløpende vurdere, i tett kontakt med Fylkesmannen, om felling av Letjennareviret endrer områdebruken til nærliggende revir.

Ulvene i Deisjøreviret har tidvis beveget seg utenfor ulvesonen i nord, og Klima- og miljødepartementet vil på dette grunnlag be Fylkesmannen opprettholde avgrensningen nord for ulvesonen slik at det ikke felles ulv fra Deisjøreviret. Klima- og miljødepartementet vil fortløpende vurdere situasjonen i dette området.

7. Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak når det gjelder felling av Letjennareviret, og åpner for lisensfelling av inntil seks ulver i dette reviret. Hensikten med vedtaket er å tillate felling av alle ulvene i det nåværende Letjennareviret.

Antallsbegrensningen er satt ut fra foreløpige opplysninger fra overvåkingen denne vinteren. Dersom oppdaterte opplysninger skulle vise at det er flere eller færre ulver i reviret, tar departementet sikte på å endre fellingskvoten.

Departementet har kommet til at det ikke skal åpnes for lisensfelling av ulvene i Mangel- eller Rømskogrevirene. Dermed oppheves vedtaket til rovviltnemndene i region 4 og 5 om kvote for lisensfelling for disse to revirene.

Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial for samtlige revir er begrenset, og at det ikke er rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 første ledd bokstav b. Departementet mener videre at de ulike hensynene knyttet til Letjennareviret samlet sett er av en slik karakter at vilkåret om "*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*" i nml. § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for felling av dette reviret.

Når det gjelder forståelsen av nml. § 18 første ledd bokstav c viser departementet til Innst. 257 L (2016-2017) fra Energi- og miljøkomiteen om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.). Departementet har lagt vekt på sekretariatenes og nemndenes konkrete opplysninger og begrunnelse for uttak av Letjennareviret. Departementet har også vektlagt at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge over noen år har vært av en så betydelig karakter, at å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Å redusere ulvebestanden når vi over noen år har ligget over bestandsmålet, vil etter departementets vurdering bidra til konfliktdemping og dermed ivareta distriktpolitiske interesser, samt bidra til å ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.

Departementet har videre kommet til at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av Letjennareviret. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, og vurderes heller ikke å hindre at bestandsmålet nås etter neste års yngling.

Departementet viser til at sekretariatene ikke har funnet grunnlag for å ta ut Mangelreviret eller Rømskogreviret. Ut fra den informasjon som per i dag foreligger om Mangelreviret og Rømskogreviret, er det etter departementets vurdering ikke hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for å felle ulvene i disse to revirene.

Enkelte av klagen er dermed tatt delvis til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange
avdelingsdirektør

Maline Salicath Gordner
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fylkesmannen i Innlandet
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Miljødirektoratet

Adresseliste

Dyrebeskyttelsen Norge			
Foreningen Våre Rovdyr	Postboks 195	2150	ÅRNES
Glommen Mjøsen Skog			
Naturvernforbundet	Mariboegate 8	0183	OSLO
NOAH for dyrs rettigheter	Dronningensgate 13	0152	OSLO
Norges Bondelag	Postboks 9354 Grønland	0135	OSLO
Norges Miljøvernforbund	Postboks 593	5806	BERGEN
Norges Skogeierforbund	Postboks 1438 Vika	0115	OSLO
NORSKOG	Postboks 123 Lilleaker	0216	OSLO
Rovviltets Røst Norge			
Ulvens Dag			
Våler kommune	Postboks 34	2436	VÅLER I SOLØR
WWF-Norge	Pb 6784 St. Olavs plass	0130	OSLO
Åsnes kommune	Kaffegata 23	2270	FLISA