

Bygdefolk for Rovdyr
Vikabakken 4
2420 TRYSIL

Deres ref

Vår ref
18/2914-5

Dato
17. desember 2018

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

1. Innledning og konklusjon

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Bygdefolk for rovdyr, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk - Akershus lokallag, Glommen skog SA, Jegernes Interesseorganisasjon, Kontaktutvalg Skogbruk i Aurskog-Høland, Naturvernforbundet, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Hedmark, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Østfold, NOAH – For dyrs rettigheter, Foreningen Våre Rovdyr, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog, Norsk Sau og Geit, Aksjonen Rovviltets Røst, Trysil Fellesforening for jakt og fiske, TYR Innlandet, Ulvens Dag og WWF.

Klima- og miljødepartementet vil innledningsvis peke på at et vedtak kan påklages av «*en part eller annen med rettslig klageinteresse*», jf. forvaltningsloven § 28. Aurskog Høland kommune, Elverum kommune, Rendalen kommune, Trysil kommune, Åmot kommune og Landbrukskontoret for Våler og Åsnes har sendt inn klager på vedtaket truffet av rovviltnemndene. Departementet har i denne saken lagt til grunn at kommunene ikke har rettslig klageinteresse. Dette gjelder også for kommunale organer mv. Argumentene som fremgår av klagene fra kommunene og ett kommunalt organ er imidlertid i stor grad dekket av anførselene fra andre klagere med rettslig klageinteresse.

Klagene gjelder rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak av 19. juni 2018 om kvote for lisensfelling av ulv for lisensfellingsåret 2018/2019 innenfor og utenfor ulvesonen. Rovviltnemndene vedtok en lisensfellingskvote på 12 ulver utenfor ulvesonen i Akershus og

Hedmark. Videre vedtok nemndene at det skulle åpnes for lisensfelling av alle individene i Slettås-, Hobøl- og Mangerrevirene, som ligger innenfor ulvesonen.

Rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen er i tråd med sekretariatenes innstilling. Rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling innenfor ulvesonen er ikke i samsvar med sekretariatenes innstilling til vedtak. Sekretariatene vurderer at det ikke foreligger hjemmel for lisensfelling innenfor ulvesonen, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c.

Departementet klagebehandlet 27. september 2018 den delen av vedtaket som gjaldt lisensfelling utenfor ulvesonen. Departementet opprettholdt nemndenes vedtak om lisensfelling av 12 ulver. I dette vedtaket vil den delen av vedtaket som gjelder kvoten for lisensfelling av ulvene i Slettås-, Hobøl- og Mangerrevirene innenfor ulvesonen i 2018/2019 behandles.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak for så vidt gjelder ulvereviret Slettås, og åpner for lisensfelling av inntil 3 ulver i dette reviret (det antall som fremgår av sporing og observasjoner). Hensikten med vedtaket er å tillate felling av alle ulvene i det nåværende Slettåsreviret. Dersom det skulle vise seg at det er flere enn tre ulver i reviret, tar departementet sikte på å utvide fellingskvoten. Departementet har kommet til at det ikke skal åpnes for lisensfelling av ulvene i Hobøl- og Mangerrevirene. 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 revirer er begrenset og at det dermed ikke er rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. For ulvereviret Slettås, anser departementet at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling, slik at vilkåret for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt. Når det gjelder forståelsen av naturmangfoldloven § 18 c) viser departementet til Innst. 257 L (2016-2017) fra Energi- og miljøkomiteen om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.).

Departementet har videre kommet til at det for Slettås ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. Uttak vil ikke true bestandens overlevelse. Enkelte av klagene er dermed tatt delvis til følge.

2. Bakgrunn/saksgang

2.1 Innledning

Rovviltnemndene i region 4 og 5 vedtok 19. juni 2018 kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen for lisensfellingsåret 2018-2019. Forut for dette konkluderte rovviltnemndenes sekretariater i sin anbefaling med at det ikke forelå hjemmel for lisensfelling innenfor ulvesonen.

Rovviltnemndene behandlet klagen 22. august 2018 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 24. august 2018. Miljødirektoratet avga faglig tilrådning i saken 6. september 2018.

2.2. Klagernes anførsler

Klagene er omfattende, og flere av klagen har til dels ensartede anførsler. I det følgende vil hovedanførselene fra de innkomne klagen bli referert.

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

Jegernes Interesseorganisasjon, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus, Norges Jeger- og Fiskerforbund i Hedmark og Norges Jeger- og Fiskerforbund i Østfold hevder at det er hjemmel for felling både innenfor og utenfor sonen i medhold av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c. De hevder at det er rom for lisensfelling av 4,5 ynglende familiegrupper, dvs. f.eks. 3 helnorske flokker og 3 grenserevir. Videre ønsker de at det må åpnes for uttak av kjente enkeltindivider og par innenfor ulvesonen. Videre hevder de at det må åpnes for lisensfelling i grenserevir. Klagerne fremhever i tillegg at sekretariatet ikke har vist til Skandulv rapport «*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019*» og hevder på dette grunnlag at saken ikke er tilstrekkelig opplyst.

Naturvernforbundet hevder at vedtaket om å felle tre flokker på inntil 17 ulver i Slettås, Hobøl og Mangen er i strid med Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Klager hevder at rovviltnemndenes saksbehandling er uforsvarlig da tilleggsforslaget om å skyte ut tre flokker ble lagt frem en virkedag før beslutningen skulle tas. Rovviltnemndenes endringsforslag er svært omfattende sammenliknet med sekretariatets innstilling. Klager mener at rovviltnemndenes vedtak inneholder mangelfulle vurderinger og er lite begrunnet. Når det kommer til skadepotensialet så er dette begrenset, ulvene som vandrer ut av revirene vandrer til Sverige. Det finnes også en rekke avbøtende tiltak som kan motvirke og begrense skadepotensialet.

Norskog, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Skogeierforbund hevder at det er hjemmel for felling innenfor ulvesonen etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c. Klagerne hevder at de ulike samfunnsinteressene som påvirkes negativt av ulvebestanden innenfor ulvesonen gir grunnlag for å åpne for lisensfelling i medhold av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. De hevder at lisensfellingskvoten må utvides til 4,5 familiegrupper hvorav 3 skal være helnorske flokker og 3 skal være flokker i grenserevir. De hevder også at det må åpnes for lisensfelling av enkeltindivider i deler av ulvesonen der det ikke er etablerte revir. Videre hevder de også at det må åpnes for lisensfelling i grenserevir.

Norsk Sau og Geit hevder at det er hjemmel for felling innenfor ulvesonen etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c. Klager mener at bestandssituasjonen har blitt såpass høy at man kan ta ut flere ulv for å komme ned til bestandsmålet. Organisasjonen hevder at det vedtatte uttaket ikke følger opp Stortingets bestandsmål. Videre hevdes det at det foreligger hjemmel til å felle ulv etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c.

Aksjonen Rovviltets Røst viser blant annet til at den sør-skandinaviske ulvebestanden er kraftig redusert. Svenske forvaltningsmyndigheter har erklært at det ikke blir jakt på ulv i Sverige kommende sesong. Så truet mener svensk rovviltforvaltning den svenske delbestanden er, i sterk kontrast til rovviltneemndenes flertall. Aksjonen Rovviltets Røst hevder at rovviltneemndenes samlede vedtak for landet vil true den sør-skandinaviske ulvebestandens langsiktige og kortsiktige overlevelse. Blant annet ved å risikere felling av genetisk viktige individer. En gjennomføring av rovviltneemndenes flertallsvedtak vil forverre skadebildet for næringsdrivende med sau på utmarksbeite. De viser til relevante studier som viser konsekvensen av uttak av ulv for tap av tambuskar når revir utryddes. Rovviltets Røst hevder også at næringsdrivende med dyr på utmarksbeite har et selvstendig ansvar og selvstendige forpliktelser om å ivareta småfeets dyrevelferd med jevnlig tilsyn og konstant tilsyn når de beiter i områder med rovdyrforekomst, dette gjelder både streifulver så vel som stedbundne ulver.

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

Ulvens Dag og Bygdefolk for rovdyr hevder at det ikke er rettslig grunnlag for felling av ulv innenfor ulvesonen. De hevder at vedtaket ikke er tilstrekkelig begrunnet og er lite forankret i oppdatert faglig kunnskap og publisert vitenskapelig dokumentasjon. De hevder videre at det er kritikkverdig at innstillingen fra sekretariatet til vedtak om uttak av en truet dyreart blir endret av rovviltneemndene like før fellesmøtet med organisasjonene fant sted. Videre hevder klagerne at innavl, genetisk viktig ulv og ulovlig jakt blir viet for lite oppmerksomhet i rovviltneemndenes vedtak. Situasjonen i Sverige med nedgang av antall ulv må tas hensyn til i vedtaket. Bygdefolk for rovdyr hevder at Slettås har velegnede habitater for ulv, dersom etablerte revir tas ut er det høy sannsynlighet for at det vil komme inn nye ulver og etablere seg i de samme områdene. Det vises til at flertallet av lokalbefolkningen i Slettås ikke har problemer med rovdirene i nærområdet og for mange har rovdirene blitt en næringsinntekt.

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

WWF, NOAH – for dyrs rettigheter og Foreningen Våre Rovdyr hevder at vedtaket strider mot naturmangfoldloven §§ 4, 5, 8, 9, 10 og 18, Grunnloven § 112 og Bernkonvensjonen artikkel 2, 6 og 9. Klagerne hevder at det ikke foreligger et tilstrekkelig skadepotensial eller

offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c. De fremhever at oppnåelse av bestandsmålet ikke i seg selv er tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om at uttak ikke truer bestandens overlevelse. De hevder videre at rovviltneemndenes vedtak ikke tar hensyn til bl.a. samlet belastning, ulovlig felling, bestandsutviklingen i Sverige og den høye innavlsgraden. Akutte skadesituasjoner som kan oppstå bør håndteres i økende grad med forebyggende tiltak.

2.3. Rovviltneemndenes vurdering

Rovviltneemndene viser i sitt vedtak til at den nasjonale målsettingen er 4-6 ynglinger per år hvorav minst 3 skal være helnorske ynglinger. Den siste felles gjennomgangen av bestandssituasjonen for ulv i Skandinavia (fra 1. juni 2018) viser 8 helnorske familiegrupper og 10,5 når grenserevir inkluderes.

Rovviltneemndenes vedtak om lisensfelling innenfor ulvesonen er ikke i samsvar med sekretariatenes innstilling til vedtak. Sekretariatene konkluderer med at det ikke foreligger hjemmel for lisensfelling innenfor ulvesonen, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c.

Ut fra bestandssituasjonen satte nemndene i region 4 og 5 en kvote på:

«... inntil 12 dyr utenfor ulvesonen, samt alle individene i de 3 helnorske revirgruppene Slettås, Hobøl og Mangen innenfor sonen ... (...) ... Det forutsettes at antall individer i revirgruppene avklares løpende med forvaltningsmyndighetene og SNO. Samlet antall for revirgruppene settes foreløpig til inntil 17 iht. rapporten per 1. juni 2018. Tallet justeres løpende etter de avklaringer om flokkstørrelse som skjer i forkant av og etter uttaksperioden.»

Ut fra den foreliggende dokumentasjon over forekomst av ulv og vedtatt politikk finner rovviltneemndene at det er grunnlag for å åpne for lisensfelling av ulv både utenfor og innenfor ulvesonen. Rovviltneemndene finner at lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesonen i Hedmark og Akershus, og uttak av samtlige individer i 3 helnorske revir innenfor sonen, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2019. Rovviltneemndene mener at kvoten ikke truer overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf. naturmangfoldloven § 5 og rovviltforskriften §§ 3 og 7.

Lisensfellingsområdet er fastsatt slik av rovviltneemndene:

«Rovviltneemndene vedtar å åpne for lisensfelling utenfor og innenfor ulvesonen i Hedmark og Akershus fylker. Innenfor ulvesonen skal avgrensningen skje slik at hensynet til skjerming av individer fra tilgrensende revir, samt genetisk viktige individer, vektlegges. Samtidig må det legges til rette for at uttaket kan gjennomføres mest mulig effektivt i henhold til formålet med å ta ut alle individer innenfor de utpekte revirene. Rovviltneemndenes sekretariat foretar denne avgrensningen.»

Når det gjelder begrunnelsen for uttaket innenfor ulvesonen viser rovviltneemndene bl.a. til flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017). Nemndene mener at de forhold som nevnes der, dvs. om ulven utgjør et skadepotensiale, hensynet til jaktutøvelse, eventuell svekkelse av næringsgrunnlaget for de som bor i reviområdet, opplevd frykt, helse- og

sikkerhetshensyn, og opplevelsen av utrygghet for barn og voksne, er hensyn som i større eller mindre grad gjelder ved alle de foreslåtte uttakene av revir.

Nemnda mener at skadepotensialet på beitedyr er høyt og viser bl.a. til at 4-500 sauer ble tatt av ulv på utmarksbeite i Rendalen sommeren 2016 og tap i Akershus og sørlige del av Oppland våren 2017. Selv om det så langt er en viss regelmessighet i at svenske ungulver drar til Norge, og omvendt, kan dette etter nemndenes vurdering endres på grunn av rene tilfeldigheter, og fordi enkelte regioner overoppfylles av ulverevir. Nemndene mener videre at beiting på innmarksbeite medfører klare ulemper, i form av snylteproblematikk, lave lammevekter og dårlig utnyttelse av fôrressurser.

Når det gjelder frykt mener nemndene at GPS-målinger fra 3 uker vinteren 2017 ikke kan rokke ved de opplevelser og erfaringer som lokalbefolkningen har høstet gjennom skiftende årsperioder og over mange år, ikke bare i Slettås.

Nemndene viser videre til at etter gjeldende forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark, skal det legges vekt på å oppnå byrdefordeling ved en utskifting av konfliktfylte familiegrupper når bestandssituasjonen tillater dette.

Om bestandsstørrelsen viser rovviltnemndene til at antallet ynglinger innenfor sonen er 8,5 (grenseflokkene medregnet og uttaket av Osdals- og Julussaflokken sist vinter trukket fra). 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. Videre er det registrert 8 revirmarkerende par vinteren 2017-18, hvorav 3 helnorske par. Med Koppang-paret tatt ut gjenstår det 7 av parene. Nemnda mener det ville være ganske usannsynlig om ingen av disse parene har fått valper denne våren.

3. Miljødirektoratets faglige tilrådning

Miljødirektoratet har avgrenset sin faglige tilrådning:

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

Miljødirektoratets faglige tilrådning gir en samlet vurdering av de regionale rovviltnemndenes lisensfellingsskvorer, med en spesifikk vurdering av kvotene som er vedtatt av rovviltnemndene i region 1, 3 og 4/5. Totalt for landet har de regionale rovviltnemndene vedtatt at det kan felles 43 ulver. Miljødirektoratet konkluderer med 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 ikke truer bestandens overlevelse.»

Når det kommer til kvoten som er satt innenfor ulvesonen konkluderer Miljødirektoratet med at

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

Miljødirektoratet presiserer at de i tilrådingen ikke har foretatt en rettslig vurdering av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling innenfor og utenfor ulvesonen når det gjelder vilkårene i naturmangfoldloven § 18 første ledd og vilkåret i annet ledd om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

I tilrådingen er det gitt en oversikt over bestandssituasjonen i Norge og Skandinavia for vinteren 2017/2018. Det ble dokumentert yngling i 8 helnorske ulverevir samt i 5 grenserevir. Resterende ynglinger (28) ble dokumentert i Sverige. Totalt berøres Norge av 10,5 familiegrupper med yngling. Dette er over bestandsmålet. Det ble registrert 31 revirmarkerende par i Skandinavia (23 i Sverige, 3 i Norge og 5 på tvers av riksgrensen). Sammenlignet med foregående år er dette en økning i antall helnorske familiegrupper med yngling, men samme antall revirmarkerende par i helnorske revir og grenserevir. For Skandinavia som helhet er dette en reduksjon fra foregående år.

For vinteren 2017/2018 ble bestanden beregnet til 410 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 305 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Tallet for Norge inkludert halvparten av individer i grenserevir er 92-94 ulver.

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

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

I den nærmere vurderingen av bestandens overlevelse, uttaler Miljødirektoratet bl.a. at total vedtatt kvote av de regionale rovviltmyndene i Norge er 43 ulver i lisensfellingsperioden 2018/2019. Sett hen til historikken er det ikke sannsynlig at de regionale kvotene utenfor region 4 og 5 effektueres i sin helhet.

Miljødirektoratet viser til de beregninger som er gjennomført i Skandulv-rapporten «Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019», hvor omtrent 35 individ kan tas ut ved felling for å opprettholde den norske bestanden på samme nivå som

i 2018. Det er ikke sannsynlig at den vedtatte kvoten vil bringe den norske delen av ulvebestanden under nivået 40 individ inkludert halvparten av grenseulv.

Videre viser beregningene i rapporten at et uttak som overskrider 37 individ kan redusere den felles skandinaviske bestanden under 348 individer etter endt lisensfelling i 2019. Et slikt uttak kan dermed bringe bestanden under det minste nivået for gunstig bevaringsstatus.

Miljødirektoratet konstaterer at det er sannsynlig at den samlede kvoten ikke medfører at bestandsmålet ikke nås også i 2019.

Miljødirektoratet oppsummerer på følgende måte i sin konklusjon:

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

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.

Naturmangfoldloven (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 annet ledd.

Nml. § 5 første ledd slår fast at «[M]ålet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelses-områder». Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningen noen direkte forpliktelser, men er et moment ved lovtolkningen og skjønnsutøvelsen i vurderingen av vilkårene i nml. § 18.

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. Forvaltningsmålet for arter etter nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser.

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

4.2. Vurdering av bestandens overlevelse

4.2.1 Innledning

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

Ulvebestandens størrelse og genetiske tilstand har betydning i relasjon til tre ulike vurderingstemaer:

- 1) Det nasjonalt fastsatte bestandsmålet.
- 2) Kravet om "gynnsam bevarandestatus" (gunstig bevaringsstatus) som finnes i EUs habitatdirektiv (EU-direktiv 92/43/EØS av 21. mai 1992) og som er sentralt i svensk ulveforvaltning.
- 3) Vilkåret i § nml. 18 andre ledd om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse.

Disse tre vurderingstemaene vil bli drøftet nedenfor, etter en redegjørelse for bestandssituasjonen.

4.2.2. Bestandssituasjonen

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilrådning i saken. Direktoratet har basert tilrådingen på siste endelige bestandsstatusrapport fra Rovdata 1. juni 2018, komplettert med oppdatert informasjon fra bestandsregistreringer sommeren 2018.

Det fremgår at bestandsstatus for ulv i Skandinavia er 41 familiegrupper. Det ble dokumentert yngling i 8 helnorske familiegrupper samt i 5 familiegrupper i grenserevir. Resterende ynglinger (28) ble dokumentert i Sverige. Totalt berøres Norge av 10,5 familiegrupper med yngling, etter deling av grenserevirene med Sverige. I lisensfellingsperioden 2017/2018 ble Osdalsflokken og Julussaflokkene skutt under lisensfelling, noe som medfører at registrerte antall ynglinger etter dette var 8,5.

Miljødirektoratet skriver videre at det ble registrert 31 revirmarkerende par i Skandinavia (23 i Sverige, 3 i Norge og 5 på tvers av riksgrensen). Sammenliknet med foregående år er dette en økning i antall helnorske familiegrupper med yngling og totalt sett samme antall revirmarkerende par i helnorske revir og grenserevir. Når det gjelder det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette imidlertid en reduksjon fra foregående år.

Antall individer ble vinteren 2017-2018 beregnet til 410 ulv totalt i Norge og Sverige mot 430 ulv totalt i Norge og Sverige i vinteren 2016-2017. Det ble vinteren 2017-2018 registrert 115-116 ulver som berørte Norge, hvorav 70-71 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling (faktor 0,5) av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen var det 92-94 ulver i Norge. Dette inkluderer 17 enslige ulver utenfor kjente revir. Øvrige ulver i bestanden har tilhold i Sverige.

Videre har det våren 2018 blitt født nye valpekull, som gir tilførsel av nye ulver inn i bestanden. Endelige svar på antall valpekull får vi først i juni 2019, men på norsk side gjøres de foreløpige tallene tilgjengelig fortløpende etter hvert som det gjøres registreringer. Ifølge Rovdatas foreløpige tall viser at det så langt (nyhetssak fra Rovdata 18. oktober 2018) er påvist 6 valpekull i norske revir eller grenserevir. Hvor mange av disse som er helnorske eller grenserevir er foreløpig uavklart.

Bestandstallene over må sees i sammenheng med hvilken dødelighet det har vært i ulvestanden. I Norge er det i perioden 1. april 2017 til 31. mars 2018 registrert 31 døde ulver, hvorav 6 var ulver fra Julussareviret, 11 var ulver fra Osdalsreviret, og 2 var ulver fra det nyetablerte Koppangreviret. Resterende 12 ulver var enslige ulver (www.rovbase.no). I tilsvarende periode er det registrert 55 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2018 er det så langt registrert 19 døde ulver i Norge og 9 døde ulver i Sverige. Til sammen utgjør dette 114 døde ulver.

Det er for vinteren 2018-2019 ikke åpnet for lisensjakt i Sverige. I Norge har de regionale rovviltnevnene vedtatt en samlet kvote på 43 ulver for lisensfelling. Kvoten i Norge er nærmere fordelt på lisensfelling av 26 ulver utenfor ulvesonen og inntil 17 ulver i 3 revir innenfor ulvesonen.

Det er også dokumentert at det skjer ulovlig jakt 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 omfattes av rovviltnevndenes vedtak, viser bestandsregistreringer pr. 12. desember 2018 følgende:

Slettås

DNA etter 1. oktober viser treff på ledertispa. Sporing på snø 10. desember viser to dyr som går sammen, hvorav minst 1 markerer. Det er ingen radiomerkede fjorårsvalper med fungerende sender igjen i reviret. Ubekrefta observasjoner fra i høst melder om 3 dyr. Dette innebærer at 2 (til 3) ulv er et sannsynlig antall i Slettås. Det er ikke meldinger eller indikasjoner på at det har skjedd yngling i Slettåsreviret i 2018.

Mangen

Hikontroll og valpetelling i Mangen viste 4 valper. Sporinger på snø de siste dagene viser 3 og 4 ulv, med markeringer fra minst 1. Dette kan være en eller to grupper. Det er sannsynligvis minimum 3-4 ulv i dette reviret.

Hobøl

Sporing på snø viser to ulver sammen som ikke markerer og enslige dyr som ikke markerer samt en enslig som markerer. DNA fra i høst (etter 1. oktober) viser treff på 2 fjorårsvalper fra reviret og den voksne hannen. Det ble påvist 3 valper på snø og DNA forrige sesong. Det er ikke funnet spor eller DNA etter noen ny (eller den gamle) ledertispen, så det er etter alt å dømme kun 3 ulv i reviret nå (maks 4). Yngling i år er ikke påvist.

4.2.3 Bestandsmålet

I tillegg til lovens vilkår om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse, se pkt. 4.2.5 under, vurderer departementet om det med et slikt uttak er sannsynlig at bestandsmålet for ulv vil nås neste år. Bestandsmålet for ulv er fastsatt av Stortinget og fremgår av rovviltforskriften § 3 første ledd. Dette målet er et annet vurderingstema enn spørsmålet om bestandens overlevelse, jf. pkt 4.2 5 under.

Det følger av § 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. Klagerne har ulikt syn på hvorvidt man bør forvalte ulvebestanden i øvre eller nedre sjikt av det fastsatte bestandsmålet. Miljødirektoratet uttaler i faglig tilrådning datert 6. september 2018 at ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av 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.

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, uttaler Miljødirektoratet i sin faglige tilrådning at selv om det knytter seg noe usikkerhet til vurderingene, er det sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2019 for å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2018/2019 dersom vedtaket om felling av de tre aktuelle revirene innenfor ulvesonen effektueres.

Departementet slutter seg til dette og anser at selv om det gjør seg gjeldende noe usikkerhet, er rovviltnemndenes vedtatte kvote sannsynligvis ikke til hinder for å nå bestandsmålet neste år.

4.2.4 "Gynnsam bevarandestatus" ("gunstig bevaringsstatus")

Departementet viser til beskrivelsen av bestanden i pkt. 4.2.2 og Miljødirektoratets tilrådning. Den svenske regjeringen ga Naturvårdsverket i april 2015 et oppdrag om å utrede hva som kreves for at den svenske ulvepopulasjonen skal ha gunstig bevaringsstatus i henhold til EUs arts- og habitatsdirektiv. Utredningen er nærmere omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*.

Departementet mener at krav om «*gunstig bevaringsstatus*» i henhold til EUs arts- og habitatdirektiv gir et beskyttelsesnivå som er strengere enn naturmangfoldlovens krav om at «*uttak ikke truer bestandens overlevelse*» og det tilsvarende kravet etter Bernkonvensjonen

artikkel 9 nr. 1 om at «*unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse*». Vilkåret i direktivene om «*gunstig bevaringsstatus*» og vilkårene som gjelder «bestandens overlevelse» har ulik ordlyd og forhistorie, og det er etter departementets syn naturlig å tolke dem noe ulikt. Et uttak som ikke reduserer bestanden mer enn at den fortsatt anses å ha «*gunstig bevaringsstatus*» vil etter departementets syn ikke true bestandens overlevelse. Også et uttak som innebærer en bestandsreduksjon ut over dette, vil kunne være i overensstemmelse med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

4.2.5 Vilkåret 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. Departementet skal i saken vurdere om et uttak av ulvene i revirene Slettås, Hobøl og Mangen (tre familiegrupper med totalt 17 dyr) er så stort at det vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd. Som tidligere nevnt må kvoten 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.). Spørsmålet er om en kvote på ytterligere 17 dyr vil true bestandens overlevelse.

Klagerne har ulikt syn på rovviltnevnendes kvotefastsettelse. Flere argumenterer for at kvoten ikke er tilstrekkelig for å få en nødvendig bestandsregulerende effekt, mens andre igjen argumenterer for at det ikke er grunnlag for felling av ulv i de aktuelle ulvrevirene.

Departementet er av den oppfatning at det i denne saken foreligger grundige vurderinger fra både rovviltnevnendes sekretariat og Miljødirektoratet om ulvestandens status, genetiske situasjon og usikkerhet som det må tas hensyn til ved vurderingen av lovens vilkår "truer bestandens overlevelse".

Når det gjelder den genetiske situasjonen, har påfyll av nye gener inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden stor betydning for den skandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv.

Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver. Innvandret ulv fra den finsk-russiske populasjonen og deres førstegenerasjons avkom skal så langt det er mulig unntas fra skadefelling og lisensfelling.

Beregninger viser at minst en immigrant hver 5-års periode trengs for å opprettholde og bedre innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden. Miljødirektoratet viser i sin faglige

tilrådning til at det har vært registrert fem individer innvandret fra den finsk-russiske populasjonen som har bidratt inn i den Skandinaviske populasjonen ved reproduksjon etter 2008 (Kynna 2, Galven/Prästskogen, Tiveden-paret og Tunturi). Totalt har 20 førstegenerasjonsavkom etter innvandret ulv bidratt inn i den Skandinaviske populasjonen ved reproduksjon etter 2008, hvorav 12 avkom fra Kynna 2 og 8 fra Galven/Prästskogen.

Ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifulle ulver under lisensfellingsperioden, har departementet anledning til å stanse lisensfelling eller vurdere andre tiltak for å forhindre at slike ulver blir felt. Departementet er ikke kjent med at det foreligger særskilte genetiske forhold når det gjelder ulvene i Slettås-, Hobøl- eller Mangenrevirene som tilsier at uttak vil true bestandens overlevelse.

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. Departementets konklusjon etter en gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget er at uttaket *ikke* er av et slikt omfang at det truer bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd.

Miljødirektoratet viser i sin tilrådning til rapporten «*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019*» fra Skandulv som viser at rundt 35 individer kan tas ut ved felling for å opprettholde den norske bestanden på samme nivå som i 2018 etter endt lisensfelling og før nye valpekull ble født. Rapporten viser videre at gitt at den norske delen av ulvebestanden er over fastsatt bestandsmål, er det ikkesannsynlig at den vedtatte kvoten, inkludert kjent avgang grunnet felling etter 1. april 2018, vil bringe den norske delen av ulvebestanden under nivået 40 individ inkludert halvparten av grenseulv.

Departementet vil bemerke at rapportens vurderinger i første rekke gjelder vilkåret i EUs arts- og habitatdirektiv om "gunstig bevaringsstatus". Dette er som nevnt et beskyttelsesnivå som er noe strengere enn naturmangfoldlovens krav om at «*uttaket ikke truer bestandens overlevelse*» og det tilsvarende kravet etter Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 om at «*unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse*». Rapportens beregninger er likevel av en viss relevans her, og underbygger konklusjonen om at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse.

5. Prinsippet om differensiert forvaltning, nasjonalt bestandsmål for regionen

Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning kommer til uttrykk flere steder i regelverket. Prinsippet er bl.a. omtalt i rovviltforskriften § 1 første ledd der det heter:

«Formålet med denne forskriften er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensynet til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder for de ulike rovviltarter».

Departementet har i saken lagt vekt på prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Stortinget har understreket viktigheten av en geografisk differensiert forvaltning ved gjentatte anledninger, sist i Innst. 257 L (2016-2017) side 8 første spalte:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, har merket seg at det i lovforarbeidene er antatt at bestemmelsen ivaretar Norges forpliktelser til vern om truede arter etter Bernkonvensjonen. Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning ble lagt til grunn av Stortinget ved behandlingen av de ulike rovviltforlikene der det ble utpekt et kjerneområde for ulv (ulvesonen), hvor man fortrinnsvis skal oppfylle vedtatte bestandsmål. Dette er da også blitt gjennomført i praksis da tilnærmet all ulv som er lovlig skutt i Norge, har hatt tilhold utenfor sonen.»

Prinsippet bygger på en interesseavveining mellom hensynet til beitedyr m.m. og bevaring av rovvilt. For ulv medfører dette at innenfor ulvesonen skal terskelen for felling være høyere enn utenfor ulvesonen.

Selv om terskelen for å tillate uttak av ulv skal være lavere utenfor sonen enn innenfor, vil man også innenfor sonen kunne tillate uttak av ulv for å sikre brede offentlige interesser når bestanden tillater det.

Hvorvidt lovens vilkår for uttak er tilstede, beror på en avveining av hensynet til en levedyktig bestand av ulv og andre viktige samfunnshensyn. Departementet viser til Innst 257 L (2016-2017) fra energi- og miljøkomiteen, der flertallet uttaler på side 10:

«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.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, 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 fritids- og friluftaktiviteter innenfor ulvesonen, på samme måte som i andre distrikter.

Dette flertallet vil understreke at flertallet bak ulveforliket i Stortinget ikke ønsker at ulvesonen utvikles til et ulvereservat.»

Departementet legger, i samsvar med Stortingsvedtak nr. 590 i sak om endringer i naturmangfoldloven, flertallsmerknadene til grunn ved klagebehandlingen.

Det fremgår av forskrift om forvaltning av rovvilt, at det fastsettes nasjonale bestandsmål for hver rovviltregion, og at de regionale rovviltneemndenes kompetanse er avhengig av at bestandsmålet er nådd.

I Innst. 257 L (2016-2017) fra energi- og miljøkomiteen, uttaler flertallet på side 9, under omtalen av naturmangfoldloven § 18 første ledd c:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at distriktpolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse etter § 18 første ledd bokstav c.

....

Flertallet mener derfor det må være overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom uttak skal tillates. Flertallet vil understreke at vurderingen av hvorvidt vilkårene som omfattes av begrepet «offentlige interesser av vesentlig betydning» er oppfylt, må foretas i det enkelte vedtak om felling. Flertallet vil peke på at lisensfelling kun tillates når uttak ikke truer bestandens overlevelse, det ikke er funnet annen tilfredsstillende løsning og når de offentlige interesser som foreligger anses å være av vesentlig betydning.

Flertallet vil understreke 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. Flertallet vil understreke at myndighetene må ved vedtak om uttak vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet.»

Departementet viser til komiteens uttalelse om at interesseavveiningen skal være av dynamisk karakter, og at terskelen for uttak senkes når bestanden er over bestandsmålet.

Som det fremgår ovenfor er det dokumentert yngling i 8 helnorske familiegrupper samt i 5 familiegrupper i grenserevir. Totalt berøres Norge av 10,5 familiegrupper med yngling, etter deling av grenserevirene med Sverige. I lisensfellingsperioden 2017/2018 ble Osdalsflokket og Julussaflokket skutt under lisensfellingen, noe som medfører at registrerte antall ynglinger etter dette var 8,5. Til sammenligning var det pr. september 2017, før uttak av de to revirene i Osdalen og Julussa registret 7,5 familiegrupper med yngling.

Det er registrert tre revirmarkerende par i Norge og fem på tvers av riksgrensen.

Sammenliknet med foregående år er dette en økning i antall helnorske familiegrupper med en yngling og totalt sett samme antall revirmarkerende par i helnorske revir og grenserevir.

Rovviltnemndens vedtak går ut på å ta ut tre revirer.

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 truet (V). Den skandinaviske bestanden er relativt liten og isolert. Vinteren 2017/2018 er bestanden beregnet til 410 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 305 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Dette er en nedgang sammenlignet med året før.

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold.

Ulvbestanden er også etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad, og

gjennomsnittlig innavlskoeffisient er beregnet til ca. 0,23 for vintersesongen 2017/2018. 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.

Når det gjelder lovens vilkår, er problemstillingen først og fremst om det er overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn, jf. naturmangfoldloven § 18 bokstav c) og merknadene fra Stortingets Energi- og miljøkomité

Den geografisk differensierte rovdyrpolitikken er viktig for Norge, idet rovdyrpolitikken bygger på et tosidig mål: vi skal bevare de fire store rovdyrartene, samtidig som vi skal opprettholde utmarksnæringene i distriktene. En slik geografisk differensiert forvaltning forutsetter mest mulig aksept for forvaltningen av de store rovdyrene også i de lokalsamfunnene som befinner seg innenfor sonen.

Departementet anser at et dempet konfliktnivå i forvaltningen av ulv er en tungtveiende nasjonal interesse som omfattes av nasjonale distriktpolitiske hensyn. Etter departementets vurdering er konfliktene knyttet til enkelte av revirene innenfor ulvesonen nå så store, at disse virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn. Det er en viss grad av konflikt knyttet til samtlige av de revirene departementet her skal ta stilling til. Konflikten knyttet til ulvene i Slettåsreviret i Trysil skiller seg likevel noe ut ved at den har vært sterk i mange år. Slettåsreviret er et revir som har vært stabilt over tid og som også har hatt et relativt høyt antall dyr i flokken over tid, selv om nylig sporing og observasjoner viser at antallet i år ikke er så stort.

Det vises til departementets vurderinger nedenfor, knyttet til vilkårene i naturmangfoldloven § 18.

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

Det følger av nml. § 18 første ledd bokstav b at Kongen kan tillate uttak av vilt «*for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom*».

Etter departementets vurdering krever naturmangfoldloven at skadepotensialet har et visst omfang og alvorlighetsgrad for at felling skal kunne tillates. Bestemmelsen 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.

Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 åpner for felling av vilt for å avverge «*alvorlig skade*» på bl.a. husdyr og tamrein, så fremt visse vilkår er tilfredsstilt. 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.

6.1 Sau

Sekretariatene redegjør for skadeomfang og skadepotensial på sau innenfor ulvesonen og konkluderer med at det er begrenset. Sekretariatene kan ikke se at omfanget av skader og skadepotensial er større innenfor noen av områdene i dagens situasjon sammenliknet med det som ble lagt til grunn ved departementets klagevurdering av lisensfelling innenfor revirene Slettås, Osdalen og Julussa i 2017/2018.

Rovviltnemndene skriver at skadepotensialet er høyt og viser til tapet av 4-500 sauer som ble tatt av ulv på utmarksbeite i Rendalen i 2016. Et tilsvarende angrep, med store tap, skjedde i Akershus og sørlige del av Oppland våren 2017. Videre viser rovviltnemndene til tap av sau i Rendalen våren 2018.

Departementet er enig i sekretariatenes vurdering av skadepotensialet på sau innenfor ulvesonen. Departementet vil videre understreke at skadene ulv har påført sau som rovviltnemndene viser til er oppstått utenfor ulvesonen. I 2018 er det frem til 15. desember dokumentert og antatt sikkert at ulv har tatt 46 sau innenfor ulvesonen, jf. Rovbase.no. I 2017 ble det registrert 45 sau som var dokumentert og antatt sikkert tatt av ulv innenfor ulvesonen, jf. Rovbase.no. I 2016 var det dokumentert og antatt sikkert at ulven hadde tatt 7 sau innenfor ulvesonen, jf. rovbases.no. Deler av skadene innenfor ulvesonen skyldes enkelthendelser hvor ulv har kommet seg innenfor gjerder som har hatt svakheter eller ikke har tilfredsstillt standarden for rovdyravvisende gjerder. De siste årene har det vært flere slike hendelser i Østfold, senest to skadesituasjoner høsten 2018 der henholdsvis 8 (Marker) og 11 (Våler) sau/lam ble påvist tatt av ulv.

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. 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.

6.2 Storfe

I perioden fra 2010 informerer sekretariatene at det er dokumentert totalt 13 skader på storfe forårsaket av ulv, alle innenfor Hedmark fylke. Av disse er 7 tilfeller registrert innenfor ulvesonen. I 2016 ble det dokumentert 4 skader på storfe av ulv innenfor ulvesonen i tilknytning til Osdalsreviret, en ulvflokk som for øvrig ble skutt vinteren 2017-2018. Sekretariatet viser til at det ikke er dokumentert skader på storfe innenfor ulvesonen etter dette. Sekretariatene anser dermed at skadeomfang og skadepotensiale på storfe er

begrenset innenfor ulvesonen, og skiller seg ikke vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets klagebehandling av nemndenes vedtak om lisensfelling i revir i 2017/18.

Rovviltnemndene har vist til at en ulvefamilie enkelt vil kunne nedlegge voksne storfe. Som det fremgår av sekretariatenes redegjørelse skjer dette imidlertid i et lite omfang.

Departementet viser til at det totalt i perioden 1997-2016 er registrert 19 storfe drept eller skadet og avlivet som følger av ulv i Norge. I perioden fra 01.01.2010 til 15.12.2018 er det dokumentert og antatt sikkert at 10 storfe er drept eller skadet og avlivet som følger av ulv i Norge. Per 15. desember 2018 er det for dette året dokumentert at ett storfe er tatt av ulv innenfor ulvesonen, 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.

6.3 Hund

I sekretariatenes innstilling vises det til at det er årlige angrep på hund av ulv. De fleste hunder blir angrepet når de slippes i områder med etablerte revir. Sekretariatene uttaler at det i perioden fra 2010 er dokumentert at 46 hunder er angrepet av ulv innenfor ulvesonen. I 2017 ble det dokumentert 4 angrep på hund 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 klagebehandling av nemndenes vedtak om lisensfelling i revir i 2017.

Departementet viser til at det per 15. desember 2018 er dokumentert og antatt sikkert at 3 hunder er tatt av ulv innenfor ulvesonen i 2018, jf. rovbases.no. Departementet mener at skadeomfang og skadepotensial mht. hund bare kan tillegges svært begrenset vekt i vurderingen av om skadevilkåret er oppfylt.

6.4 Tamrein

Som redegjort for i sekretariatenes innstilling til rovviltnemndene, er det ikke tamrein innenfor ulvesonen. Videre er det grunn til å understreke at det totale tapet av tamrein til ulv er et begrenset problem i reindriftsområdene. For ytterligere kartlegging av hvilket skadepotensial ulv utgjør på tamrein, ble det vinteren 2016-2017 radiomerket 15 ulver i Osdalsreviret og Slettåsreviret. Ingen av de radiomerkede individene er påvist å ha gjort skade i norske tamreinområder. Per 15. desember er det i 2018 påvist 44 tamrein tatt av ulv, og skadene skjedde i Finnmark og Hedmark nord for ulvesona. 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.

På bakgrunn av foreliggende kunnskap om ulvens adferd, slik beskrevet over, og den skade ulv gjør på tamrein, er det 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.

6.5 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 hverken isolert eller samlet sett er tilstrekkelig til at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade på sau, storfe, hund og tamrein, er oppfylt.

Revirene Slettås, Hobøl og Mangen ble vinteren 2017-2018 registrert som helnorske og de er i sin helhet 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.

Departementet viser 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 innværende lisensfellingsperiode fra 1. oktober 2018 til og med 31. mars 2019 er det tilsammen gitt en kvote på inntil 26 ulver utenfor ulvesonen.

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

7. 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 c), og som også er fremholdt av rovviltnemndene, deres sekretariater og/eller klagerne.

Det er i tillegg et vilkår for felling etter § 18 annet ledd at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Dette vilkåret drøftes i pkt. 8 nedenfor.

7. 2 Sikkerhet og helse, herunder frykt

Departementet har vurdert psykososiale forhold i forbindelse med vurderingen av § 18 første ledd bokstav c alternativet "andre offentlige interesser av vesentlig betydning", jf. drøftelsen over. 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 hverken 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". Nemndenes sekretariater anser imidlertid at det ikke er dokumentert at det innenfor ulvesonen er ulver som innebærer en reell og konkret risiko for skade på mennesker. Departementet er enig i dette, og mener felling ikke kan hjemles ut fra sikkerhetshensyn.

7. 3 Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

7.3.1 Innledning

Ordlyden i bestemmelsen, særlig alternativet «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*», åpner for skjønnsmessige vurderinger. I Bernkonvensjonen åpner den tilsvarende bestemmelsen i artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt for felling av vilt «*for å ivareta 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.

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

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

«Flertallet vil videre vise til at beitebrukere er private næringsdrivende, men det er en offentlig interesse at vi har sau, rein og storfe på beite og at det er økonomisk aktivitet i distriktene. Flertallet viser til at Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. Flertallet viser til at dette innebærer at man skal forvalte rovdyr og beitedyr så adskilt som mulig, og at for å nå dette målet har man delt inn landet i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr. Flertallet peker på at det i områdene som er prioritert for beitedyr, skal være lav terskel for å ta ut rovdyr som gjør skade».

Sekretariatene viser bl.a. til at grunnlaget for avgrensning av ulvesonen er hensynet til samiske tamreinområder og områder hvor det slippes mest sau fritt på utmarksbeite. Innenfor ulvesonen skal driften tilpasses rovviltforekomst gjennom forebyggende tiltak og omstilling. Erfaringene viser at det er mulig å forebygge ulveskader på sau innenfor ulvesonen med bruk av rovviltavvisende gjerder, under forutsetning av at det finnes tilstrekkelig med egnet innmark som kan gjerdes inn.

For storfe uttaler sekretariatene at sannsynligheten for skader forårsaket av ulv er mindre enn for sau.

Innenfor gjeldende rammevilkår mener sekretariatene at tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesonen ikke skal forhindre fortsatt beitebruk i området, men det kan oppstå ulemper ved at driften må tilpasses rovviltforekomsten i beiteområdet.

Nemnda mener at skadepotensialet på beitedyr er høyt og viser bl.a. til at 4-500 sauer ble tatt av ulv på utmarksbeite i Rendalen sommeren 2016 og tap i Akershus og sørlige del av Oppland våren 2017. Selv om det så langt er en viss regelmessighet i at svenske ungulver drar til Norge, og omvendt, kan dette etter nemndenes vurdering endres på grunn av rene

tilfeldigheter. Nemndene mener videre at beiting på innmarksbeite medfører klare ulemper, i form av snylteproblematikk, lave lammevekter og dårlig utnyttelse av fôrressurser.

Departementet viser til at det er en egen tilskuddsordning for forebyggende og konfliktdempende tiltak, og ulveskader på sau kan i stor grad forebygges dersom det finnes tilstrekkelig med innmark som kan gjerdes inn med rovdyravvisende gjerder. Med unntak av Vestmarka i Asker/Bærum/Lier beiter det aller meste av sauene innenfor ulvesonen i dag på inngjerdet areal, og forebyggende tiltak mot ulveskader er i stor grad gjennomført. Fremtidige skader kan blant annet forebygges ved at det bevilges midler til forsterking av gjerder. Når det gjelder storfe er antall skader og sannsynligheten for skade forårsaket av ulv begrenset.

Departementet anser som nevnt over at skadepotensialet er begrenset og ikke gir hjemmel for felling etter § 18 første ledd bokstav b. Etter departementets vurdering kan hensynet til beitenæringen isolert sett heller ikke gi rettslig grunnlag for felling av Slettås-, Hobøl- og Mangenflokkene med hjemmel i nml § 18 første ledd bokstav c.

Hensynet til beitenæringen kan likevel tillegges noe vekt i en samlet vurdering knyttet til § 18 første ledd 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.

7.3.3 Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser

Departementet har også lagt vekt på øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. I Innst. 257 L (2016-2017) uttaler stortingsflertallet bl.a. følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at distriktspolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse etter § 18 første ledd bokstav c. Flertallet mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak. Flertallet vil peke på at en sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om dette vilkåret er oppfylt. Flertallet mener 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 distriktspolitiske hensyn.»

De hensyn komiteflertallet viser til drøftes i det følgende.

7.3.3.1 Jakt

Om hensynet til jakt sier komiteen:

«Flertallet vil i den sammenheng særlig peke på at jakt er en viktig interesse i samfunnet og har lange tradisjoner i Norge. Flertallet har merket seg at det er betydelig flere som deltar i jaktaktiviteter enn det er personer som eier jaktrettigheter. Flertallet mener jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige

distriktpolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet.»

Sekretariatene viser til at på kommunenivå er det vanskelig å observere klare effekter av etablering av ulv på avkastningen i elgjakta i Norge (Meld. St. 21 (2015-2016)). Sekretariatene fremhever at antall revirmarkerende par/familiegrupper av ulv ikke ser ut til å kunne forklare forskjellen i antall elger felt under jakta innenfor eller utenfor ulvesonen. Etablering av revir kan imidlertid få betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver. Jegerne og rettighetshavere kan imidlertid til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre høstingsstrategien i elgforvaltningen.

Sekretariatene viser videre til at konfliktene knyttet til jaktutøvelse i stor grad dreier seg om mulighet for å kunne benytte løs hund under elgjakt og småviltjakt, og tapte inntekter fra utleie av jakt fordi jegerne velger andre områder å jakte i, der man uten risiko for ulveangrep kan benytte seg av løs hund/losende hund.

Sekretariatene uttaler videre at skader på hund i svært stor grad kan forebygges ved å jakte uten hund (småviltjakt), eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst.

Nemndene peker bl.a. på hensynet til jakt i sin begrunnelse for vedtaket.

Etter departementets vurdering er de negative effektene av Slettås-, Hobøl- og Manganflokkene for jakten begrensede. Departementet er enig med sekretariatene i at ulemperne til en viss grad kan forebygges og at man kan kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom tilpasninger.

Departementet kan ikke se at ulvebestanden innvirker på hjorteviltbestandene i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet. Etter departementets vurdering kan ikke hensynet til jakt isolert sett gi rettslig grunnlag for felling av Slettås-, Hobøl- og Manganflokkene med hjemmel i nml § 18 første ledd bokstav c.

Selv om ulemper knyttet til jakt har begrenset vekt, inngår tilstedeværelsen av ulv i jaktområdene som en faktor i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever. Særlig i tilknytning til reviret i Slettås, har det over tid har utviklet seg store konflikter, og departementet konstaterer at disse i noen grad skyldes hensynet til jakt, som fritidsinteresse og som næringsvei. Dette må vektlegges i den samlede vurderingen etter nml § 18 c for så vidt gjelder dette reviret.

7.3.3.2 Psykososiale forhold

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

Sekretariatene uttaler bl.a. at en del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulven i nærheten. For å kunne fatte vedtak om felling av ulv basert på frykt, må det imidlertid 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 varierende, også i ulveområder (Skogen et al. 2013).

I tillegg viser sekretariatene til at ulver i Slettåsflokken i Trysil i mange år har vært beskrevet som nærgående av lokalbefolkningen og media. Både i Slettåsflokken og andre flokker i Norge har ulver blitt merket med GPS-halsbånd. Bevegelsesmønsteret er analysert av Skandulv. Foreløpige analyser viser at mat trolig er en avgjørende faktor for ulvenes arealbruk. Fordeling av elg i vinterkonsentrasjoner nær hus, men også tilgang til menneskeskapte åteplasser og dyp snø i høyden om vinteren synes å forklare mye av ulvenes forflytningsmønster.

Nemndene peker bl.a. på psykososiale forhold i sin begrunnelse for vedtaket.

På generelt grunnlag vil departementet peke på at de store rovdirene som er beskyttet av naturmangfoldloven i alminnelighet vil kunne være forbundet med en subjektiv frykt hos noen. Dersom dette skal tillegges avgjørende vekt ville det kunne bidra til å undergrave beskyttelsen av store rovdire. Når det gjelder ulv er det på det rene at en del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Departementet har forståelse for dette. Departementet konstaterer at den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever påvirker distriktpolitiske hensyn negativt. 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, og etter departementets vurdering kan ikke dette hensynet isolert sett gi rettslig grunnlag for felling av Slettås-, Hobøl- og Mangenflokkene med hjemmel i nml § 18 c. Det er likevel slik at det særlig i tilknytning til reviret i Slettås, over tid har utviklet seg store konflikter, og at disse i noen grad skyldes psykososiale forhold som må vektlegges i den samlede vurderingen etter nml § 18 c for så vidt gjelder dette reviret.

7.3.3.3 Opprettholdelse av spredt bosetting

I Innst. 257 L (2016-2017) uttaler stortingsflertallet bl.a. følgende:

«Flertallet mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi rettslig grunnlag for uttak».

Sekretariatene viser til at årsakene og konsekvensene av fraflytting er komplekse. Resultatene fra en stor undersøkelse om flyttestrømmer viste at flertallet av de undersøkte trekker fram sosiale motiver for å flytte (Nordisk Ministerråd). Det å komme nærmere slekt og venner, i tillegg til det å bytte miljø, teller mest. Sosiale forhold ble oppgitt som den viktigste årsaken til flyttingen (40%). Bare rundt en femtedel oppga arbeid som et motiv for flytting.

Det skjer også en viss tilflytting til distriktene, og for å vurdere ulvens påvirkning på bosettingen i distriktene måtte en også se på hvilke motiver folk oppgir for å flytte til bygdene. Sekretariatene kan ikke se at ulvebestandens påvirkning kan skilles ut som eget tema.

Departementet anser at det ikke er sannsynliggjort at ulveflokkene virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge.

7.3.3.4 Konfliktdemping og tillit til forvaltningen

Konfliktdemping og 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".

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.

Det knytter seg en viss grad av konflikt til alle de tre revirene som omfattes av nemndenes vedtak. Konflikten har imidlertid være særlig langvarig når det gjelder ulvene i Slettåsreviret. Slettåsflokken har i mange år blitt beskrevet som nærgående av lokalbefolkningen. Selv om GPS-merkingen som ble utført viste at ulvene da hadde et normalt bevegelsesmønster, er det ingen tvil om at Slettåsulvene blir oppfattet som nærgående og som en stor belastning av en del av dem som bor i nærområdet. Belastningen har også pågått over mange år. Departementet har lagt vekt på dette i sin vurdering, og det vises til nærmere omtale i departementets samlede vurdering og konklusjon nedenfor.

Etter rovviltforskriften er det rovviltnemndene som har kompetanse til å treffe vedtak om lisensfelling når bestandsmålet for ulv er nådd. Innenfor rammen av naturmangfoldloven legger departementet vekt på rovviltnemndenes vurderinger av om vilkårene for felling er oppfylt og om felling bør skje.

7.3.3.5 Rullering av byrdene

Nemndene ønsker en rullering av byrdene ved en utskifting av konfliktfylte familiegrupper når bestandssituasjonen tillater dette, slik at ikke de samme områdene skal opprettholde familiegrupper over lang tid.

Departementet har forståelse for ønsket om å fordele belastninger. Etter departementets vurdering kan ikke hensynet til byrdefordeling isolert sett gi rettslig grunnlag for felling av Slettås-, Hobøl- og Mangelv-flokkene med hjemmel i nml § 18 første ledd bokstav c.

Departementet har lagt vekt på dette i vurderingen av om Slettåsreviret bør tas ut.

7.3.3.6 Samlet vurdering og konklusjon

Som sagt under punkt 5, er den geografiske differensierte forvaltningen grunnleggende i rovdyrforvaltningen. Dette innebærer at terskelen for å tillate uttak av ulv skal være høyere innenfor sonen enn utenfor. Dette er likevel ikke til hinder for å tillate lisensfelling av ulv innenfor sonen for å sikre brede offentlige interesser, når bestanden tillater det. Den dynamiske forvaltningen Stortinget har understreket, innebærer at terskelen senkes noe når bestanden over tid har ligget over bestandsmålet.

Hvorvidt vilkårene for uttak med hjemmel i nml. § 18 bokstav c, annet alternativ er tilstede, beror som sagt på en avveining av hensynet til en levedyktig bestand av ulv og andre viktige samfunnshensyn.

Departementet har over foretatt en konkret vurdering av aktuelle hensyn og interesser. Drøftelsen viser at de aktuelle hensynene hver for seg ikke kan begrunne lisensfelling innenfor sonen. Spørsmålet er derfor om momentene samlet sett viser at det foreligger tungtveiende samfunnsinteresser som kan gi grunnlag for lisensjakt.

Departementet er kommet til at hensynene i dagens situasjon ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å gi hjemmel for felling av ulvene i Mangen- og Hobøl-reviret. Nemndenes vedtak kan derfor ikke opprettholdes for så vidt gjelder disse to revirene.

Departementet har imidlertid kommet til at det er hjemmel for felling av ulvene i Slettåsreviret.

Som nevnt i pkt. 5 er konfliktene knyttet til enkelte av revirene innenfor ulvesonen nå så store, at disse etter departementets vurdering virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn. Det å dempe konfliktnivået knyttet til ulveforvaltningen er nødvendig, og må i dagens situasjon sies å være en tungtveiende nasjonal interesse som omfattes av nasjonale distriktpolitiske hensyn.

Det er en viss grad av konflikt knyttet til samtlige av de revirene departementet her skal ta stilling til. Konfliktene gjelder i første rekke beiteinteresser, hensynet til jaktinteresser (både som fritidsaktivitet og som næringsvei) og den frykt og ubehag som en del mennesker føler ved å ha ulv i nærheten. Konflikten knyttet til ulvene i Slettåsreviret i Trysil skiller seg likevel noe ut, og de ulike faktorene som inngår i vurderingen som skal foretas, er etter departementets vurdering samlet sett av en slik alvorlighetsgrad at det er hjemmel i nml. § 18 c for å ta ut dette reviret.

Departementet er også enig med nemndene i at reviret bør tas ut. Departementet viser til at konfliktene knyttet til dette reviret har vart i mange år. Slettåsreviret er et revir som har vært stabilt over tid og som også har hatt et relativt høyt antall dyr i flokken over tid.

Departementet har lagt vekt på nemndenes vurdering. Nemndene ønsker en rullering av byrdene ved en utskifting av konfliktfylte familiegrupper når bestandssituasjonen tillater dette, slik at ikke de samme områdene skal opprettholde familiegrupper over lang tid. Departementet er enig i at dette taler for å ta ut Slettåsreviret.

Uttak av et revir er i samsvar med en forsvarlig og forsiktig forvaltning av ulvebestanden innenfor sonen.

8. Vurdering av vilkåret om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger

Gjennomgangen over viser at de ulemper som følger av Slettåsulvenes nærvær, delvis kan avhjelpes gjennom andre tiltak. Departementet anser imidlertid at det også med slike tiltak vil foreligge negative virkninger som ikke kan ivaretas på en annen tilfredsstillende måte enn ved uttak av ulvene. Disse negative virkningene er i første rekke knyttet til konflikt og manglende tillit til rovviltforvaltningen, jaktutøvelse, både som fritidsaktivitet og næring, samt psykososiale forhold.

Når det gjelder rent økonomisk skade viser departementet til at det fra 2017 er trådt i kraft en ny støtteordning for kommuner med ulverevir hvor det er satt av 20 millioner kroner til næringsutvikling, tjenestetilbud og andre tiltak per år. Denne nye støtteordningen vil imidlertid ikke i dag avhjelpe den dype konflikten som allerede har oppstått i tilknytning til reviret i Slettås.

På denne bakgrunn har departementet kommet til at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, her er oppfylt.

9. Lisensfellingsområdet

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

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak for så vidt gjelder ulvereviret Slettås, og åpner for lisensfelling av inntil 3 ulver i dette reviret (det antall som fremgår av sporing og observasjoner). Hensikten med vedtaket er å tillate felling av alle ulvene i det nåværende Slettåsreviret. Dersom det skulle vise seg at det er flere enn tre ulver i reviret, tar departementet sikte på å utvide fellingskvoten. Departementet har kommet til at det ikke skal åpnes for lisensfelling av ulvene i Hobøl- og Mangerrevirene. 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 revirer er begrenset og at det dermed ikke er rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. For ulvereviret Slettås, anser departementet at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling, slik at vilkåret for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt. Når det gjelder forståelsen av naturmangfoldloven § 18 c) viser departementet til Innst. 257 L (2016-2017) fra Energi- og miljøkomiteen om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.).

Departementet har videre kommet til at det for Slettås ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. Uttak vil ikke true bestandens overlevelse. Enkelte av klagenene er dermed tatt delvis til følge.

Med hilsen

Lene Lyngby (e.f.)
ekspedisjonssjef

Torbjørn Lange
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adressater:

Bygdefolk for rovdyr

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk - Akershus lokallag

Glommen skog SA

Jegernes Interesseorganisasjon

Kontaktutvalg Skogbruk i Aurskog-Høland

Naturvernforbundet

Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus

Norges Jeger- og Fiskerforbund – Hedmark

Norges Jeger- og Fiskerforbund – Østfold

NOAH – For dyrs rettigheter

Foreningen Våre Rovdyr

Norges Bondelag

Norges Skogeierforbund

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norskog

Norsk Sau og Geit

Aksjonen Rovviltets Røst

Trysil Fellesforening for jakt og fiske

TYR Innlandet

Ulvens Dag

WWF

Kopi:

Aurskog Høland kommune

Elverum kommune

Rendalen kommune

Trysil kommune

Åmot kommune

Landbrukskontoret for Våler og Åsnes