



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Trysil kommune
Postboks 200
2421 TRYSIL

Deres ref

Vår ref
17/1486

1. desember 2017

Avgjørelse av klage på avslag på søknad om felling av ulv i Slettåsflokken - Trysil kommune

Klima- og miljødepartementet viser til klage 10. april 2017 fra Trysil kommune over Miljødirektoratets vedtak 24. mars 2017 om ikke å gi fellingstillatelse på ulv i Slettåsreviret.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak 24. mars 2017 om avslag på søknad om felling av ulv i Slettåsreviret. Ved avgjørelsen har departementet lagt vekt på at Slettåsreviret ikke kan anses å ha en unormal adferd, selv om individer fra Slettåsflokken er observert i nærheten av bebyggelse. Departementet finner derfor ikke at det er risiko for skade på person, eller at det på annen måte er "*allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*" som åpner for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Trysil kommune søkte 13. februar 2017 om skadefelling av én radiomerket ulvevalp i Slettåsreviret. Miljødirektoratet avsto søknaden 20. februar 2017. Trysil kommune søkte 15. mars 2017 om felling av ulv i hele Slettåsreviret. Miljødirektoratet avsto søknaden 24. mars 2017. Trysil kommune påklagde vedtaket 10. april 2017. Miljødirektoratet behandlet klagen 15. mai 2017 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt departementet samme dag. Klima- og miljødepartementet har mottatt en faglig oppdatering av Miljødirektoratet 28. november 2017.

Klima- og miljødepartementet har i dag 1. desember 2017 også fattet vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i revir og kvote for lisensfelling utenfor ulvesonen. Vedtaket om lisensfelling i revir omfatter også Slettåsflokken.

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

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltnings-
avdelingen

Saksbehandler
Torkel Ramberg
22 24 58 50

Klagers anførsler

I klagen er det blant annet uttalt at Miljødirektoratets rettsanvendelse er uriktig. Direktoratet oppstiller en terskel for skadefelling som er for høy når det gjelder helse- og sikkerhetshensyn. Direktoratet bygger videre sin interesseavveining på et uriktig vurderingstema. Direktoratet har ikke vurdert skadevirkningene på «andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Kommunen gjør gjeldende at vilkårene for felling av Slettåsflokken åpenbart er til stede, og ber departementet ta klagen til følge. Videre mener kommunen at direktoratet synes å ha konsentrert sin vurdering rundt spørsmålet om ulvene i Slettåsreviret utviser unormal atferd eller lite skyhet, sammenholdt med hva som kan anses som «normal» atferd. Kommunen mener dette er et utenforliggende vurderingstema sammenholdt med den interesseavveining naturmangfoldloven § 18 bokstav c gir anvisning på. Direktoratet skulle ha vurdert den grundige dokumentasjonen som foreligger av ulveflokkens atferd og tilholdssteder opp mot innbyggernes bo- og leveområder, herunder livskvalitet og livsutfoldelse.

Når det gjelder rettsanvendelsen, mener klager blant annet at avslaget bygger på en uriktig forståelse av § 18 bokstav c. De krav direktoratet har oppstilt om «*konkret risiko for personskade*» og «*reell trussel for mennesker*», ligger nær ordlyden i § 17 annet ledd om rett til avlaving «*(...) for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person*». – Dette er den såkalte nødvergebestemmelsen, som tar sikte på helt andre situasjoner enn den som gjelder i Trysil, og som fellingssøknaden bygger på. Det vises til beskrivelsen av flokkens adferd i søknaden av 15. mars 2017, der det blant annet er uttalt at «*Vi opplever nå på ny at hele Slettåsflokken opptrer med en uønsket, unormal og nærgående adferd.*». Videre vises det til at direktoratet har en kortfattet vurdering av sporingsdata i mars 2017, uten at direktoratet kan ses å ha vurdert disse fellingsgrunnlagene overhodet.

Kommunen gjør gjeldende at direktoratets vedtak lider av alvorlige saksbehandlingsfeil når begrunnelsen ikke viser spor av vurderinger av så sentrale faktiske forhold for den interesseavveining som skal foretas. I sin gjennomgang av lovgrunnlaget og det som er betegnet som «*Politiske og forvaltningsmessige rammevilkår*», kan direktoratet heller ikke ses å ha gjengitt de sentrale føringer Stortinget ga i Innst. 330 S (2015-2016) og den påfølgende debatten i Stortinget 6. juni 2016 om den fremtidige forvaltningen av ulvebestanden. Kommunen viser blant annet til statsrådets innlegg 6. juni 2016, inntatt på s. 3688: «*Rovviltforliket sier at bestandene av rovvilt skal holdes så nær de fastsatte bestandsmål som mulig. Når det gjelder ulv, innføres det nå et intervallmål. Det innebærer at forvaltningen får et økt handlingsrom*». Klager kan ikke se at direktoratets avslag på noe punkt gjenspeiler denne forvaltningsrammen, jf. at bestanden av ulv vil ligge høyt over det høyeste tallet i bestandsmålet, selv etter uttak av Slettåsflokken. Kommunen mener direktoratet med dette har lagt til grunn en uriktig forståelse av § 18 bokstav c ettersom bestemmelsen også må tolkes i lys av de uttalelser Stortinget har gitt om ulveforvaltningen. Etter klagers mening har direktoratet kun vurdert om ulven utgjør en reell trussel eller en konkret risiko for skade på mennesker. Fordi dette etter direktoratets syn ikke er tilfellet, konkluderes det med at nmfl. § 18 1. ledd, bokstav c «*dermed (...) ikke kommer til anvendelse i dette tilfellet*». Det er etter klageres mening både et uriktig vurderingstema og en altfor snever spørsmålsstilling. Den brede interesseavveiningen § 18 bokstav c gir anvisning på, herunder om det foreligger «*offentlige interesser av vesentlig betydning*», er helt fraværende som grunnlag for direktoratets vedtak. Klager viser til Prop. 63 L (2016–2017) der det er inntatt utdrag av prof. Geir Ulfsteins vurdering av den aktuelle bestemmelsen. Klager viser til at alternativet som gjelder «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*» innebærer en vurdering av den samlede effekt det har på lokalsamfunn når ulveflokker beveger seg inn på gårds plasser, tun og rundt hushjørner. Den samlede effekt handler ikke bare om ulvenes adferd, men også om størrelsen på ulvebestanden. I den forbindelse viser kommunen til at interesseavveiningen og vektingen av de motstående interesser også må ta i betraktning at en bestand godt over bestandsmålet «*(...) i seg selv vil*

innebære at vilkårene for felling lettere vil være oppfylt», jf. Prop. 63 L pkt. 8.1.2. hvor blant annet dette utsagnet er gjengitt fra professor Fauchalds utredning. Klager mener Miljødirektoratet ikke har vurdert hvordan hensynet til lokalsamfunnene innenfor ulvesonen påvirkes av ulveflokkenes tilstedeværelse. Kommunen mener det er klart at Slettås-flokkens tilstedeværelse, herunder tett på hus og gårdstun, har en slik samlet effekt for lokalsamfunnet at det er en offentlig interesse av vesentlig betydning å ta ut flokken. Klager mener også rovviltforliket må tolkes slik at rovvilt har prioritet fremfor beitedyr i de rovviltprioriterte områdene, men ikke nødvendigvis prioritet fremfor alle andre interesser. Særlig ikke dersom det er tale om offentlige interesser av vesentlig betydning. Videre må forliket tolkes slik at når bestandsmålet er nådd, vil andre interesser få større betydning fordi bestandens overlevelse ikke er truet. Rovviltforliket legger opp til en dynamisk tilnærming, der hensynet til andre interesser vil veie tyngre jo høyere man er over bestandsmålet. Dette henger også sammen med at en større ulvebestand i seg selv innebærer en økt risiko for skade på andre interesser. Muligheten for å iverksette alternativer til felling er også begrenset når kjernen i problemet er at bestanden har vokst seg svært høy innenfor et begrenset geografisk område. Det er ikke spor av avveining av hensynet til offentlige interesser mot rovviltbestanden i Miljødirektoratets vedtak.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet viser til at saken er behandlet etter naturmangfoldloven § 18 første ledd c) og rovviltforskriften § 13, jf §§ 1, 2 og 3. Videre har direktoratet gjennomgått kunnskapsgrunnlaget, overvåking av ulv og ulvebestanden i Norge og ulvesonen, og om ulv som opptre i nærheten av mennesker og/eller bebyggelse. Det er også gitt en utførlig beskrivelse av Slettåsreviret. I sin vurdering av saken sier Miljødirektoratet:

"Miljødirektoratet har vurdert tilgjengelig informasjon om ulvene i Slettås sine bevegelser og atferd. Det er utvilsomt slik at ulvene periodevis beveger seg inn på gårder og nær boliger. Dette er også kjent fra tidligere år, men synliggjort med høyere detaljeringsgrad ved GPS data. Likevel skjer majoriteten av disse tilfellene nattetid, og oppdages i ettertid når sporene blir observert. Faktiske synsobservasjoner er langt mer sjeldne. Vi har kun et tilfelle i år hvor en ulv har oppholdt seg så lenge og blitt observert gjentatte ganger under kort tid nær bolig at Statens naturoppsyn ble sendt ut for å vurdere eventuell unormal atferd. Dette var en tisperalp fra Slettåsreviret og det ble gjennomført skremmeforsøk og fjerning av slakteavfall som hadde virket tiltrekkende (se redegjørelse i vårt vedtak av 20. februar 2017). I øvrig har ikke ulvenes atferd vært sånn at det har vært aktuelt å gjennomføre skremmeforsøk i tilknytning til bebyggelse, som ofte er ett første trinn i vurdering av skadefelling av lite sky individer. Foreløpige analyser av GPS data tilsier at de mest sannsynlige faktorene som påvirker ulvenes bevegelser er elgenes områdebruk, menneskeskapt matkilder nær bebyggelse, og eventuelt, men ikke analysert, tilgang på brøytede veier, skiløyper m.m. for energieffektive bevegelser gjennom landskapet. At ulver bruker veier, skiløyper eller annen infrastruktur som gjør forflytninger enklere i vinterlandskapet er også vel dokumentert i andre deler av ulvebestandens utbredelse. Analysene gir dog kun et øyeblikksbilde og konklusjonene bør også tolkes i lys av dette faktum. For en grundigere vurdering av Slettåsulvenes atferd i forhold til menneskelig infrastruktur og aktivitet bør data også sammenlignes med data fra andre revir i andre deler av bestanden. Slike analyser er også planlagt å gjennomføres i løpet av inneværende år. Miljødirektoratet viser videre til redegjørelse under avsnitt om skadefelling om Klima- og miljødepartementets vurdering av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. På bakgrunn av tilgjengelig informasjon vurderer Miljødirektoratet at det ikke er grunnlag for å konkludere med at ulvene i Slettåsreviret utviser unormal atferd eller lite skyhet i en grad som medfører konkret risiko for personskade eller utgjør en reell trussel for mennesker. Miljødirektoratet vurderer dermed at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse i dette tilfellet, og at det på dette tidspunkt ikke er grunnlag for å konkludere med at ulvenes atferd tilsier at felling vil være et nødvendig tiltak. Miljødirektoratet har forståelse for at lokalbefolkning kan oppleve det å ha ulv i nærhet

av bebyggelse og boliger som ubehagelig og/eller utrygt, selv om ulvenes atferd per se ikke er å vurdere som unormal under rådende forhold. Innsamling av data fra de radiomerkede ulvene vil fortsette og gir fortløpende informasjon om ulvenes bevegelser. Dette vil videre kunne gi grunnlag for fremtidig vurdering av ulv innenfor ulvesonen. SNO har ansvar for overvåking og oppfølging av ulv i Norge, og følger med på bevegelsene til ulvene i Slettås, gjennom sporinger i området som del av den nasjonale overvåkingen, i tillegg til tilgjengelig GPS-data som samles. SNO har spesielt utdannet personell og hundeevipasjer som kan følge opp konkrete henvendelser på ulver som opptrer og oppholder seg i nærhet av mennesker og bebyggelse, og oppfølging av slike situasjoner vil prioriteres. Alle rovviltkontakters telefonnummer er tilgjengelige på www.naturoppsyn.no."

I sin vurdering av klagen sier Miljødirektoratet blant annet:

"I denne saken ble det foretatt vurdering av skadefelling i forhold til offentlige interesser av betydning. Miljødirektoratet kan "av eget tiltak iverksette felling av vilt, når dette anses nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning, herunder å forhindre skade på person, vesentlig skade på eiendom som ikke omfattes av viltloven § 12 og § 13, eller skade på naturlig fauna, flora eller økosystemer, jf. viltloven § 14a", jf. rovviltforskriften § 13 siste ledd. Ved tidspunkt for Miljødirektoratets vedtak forelå det en klageavgjørelse fra Klima- og miljødepartementet om at det ikke var grunnlag for lisensfelling på ulv innenfor ulvesonen, inkludert Slettåsreviret. Klima- og miljødepartementet har også i Prop. 63 L (2016–2017) "Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)" også redegjort for rettsanvendelsen av naturmangfoldlovens § 18 første ledd bokstav c i spørsmål om uttak av rovvilt. De samme vurderingene legges til grunn ved anvendelse av rovviltforskriften § 13 siste ledd.

Klager viser til innspill fra Prof. Ulfstein og Prof. Fauchalds til proposisjonen og anfører at Miljødirektoratet skulle ha lagt disse til grunn i vår vurdering. Som underordnet forvaltningsmyndighet legger Miljødirektoratet Klima- og miljødepartementet sine samlede vurderinger i proposisjonen til grunn, ikke enkelte høringsuttalelser og innspill.

I vurderingen av skadefelling med begrunnelse i rovviltforskriftens § 13 siste ledd, mener direktoratet at de offentlige interesser av betydning som er aktuelle å vurdere for akutte tiltak naturlig begrenses til risiko for skade på person, og vesentlig skade på eiendom eller naturlig forekommende fauna. Øvrige offentlige interesser av betydning som klager viser til er mindre aktuelle i en vurdering av skadefelling, da disse sjeldent vil være av en akutt karakter. Miljødirektoratet vil også presisere at i en vurdering om uttak av rovvilt som utgjør en konkret risiko for skade på person, så vil bestandens størrelse i forhold til bestandsmålet være irrelevant for vurderingen, utover en vurdering om uttaket vil være skadelig for bestandens overlevelse. Miljødirektoratet viser i denne forbindelse til uttak av bjørn av Miljødirektoratets eget tiltak etter denne hjemmelen.

Ved alt uttak av rovvilt må vilkåret om andre tiltak vil ha tilfredsstillende effekt for å stanse eller forebygge skade og at uttaket ikke vil være til skade for bestandens overlevelse vurderes. Skadefelling skal unngås dersom andre løsninger kan redusere eller eliminere det aktuelle problemet, og dette vurderes også etter prinsippet om differensiert forvaltning. Hvilke andre tiltak som vurderes vil være avhengig av type situasjon hvor felling kan være aktuelt, f. eks. tidlig nedsanking av tamdyr og beite innenfor rovdyravvisende gjerder, eller tiltak for å prøve å endre en uønsket atferd gjennom blant annet skremmeforsøk, jf. rovviltforskriften § 13 femte ledd. Miljødirektoratet viser i denne forbindelse til at slike skremmeforsøk ikke har vært aktuelle i denne saken, da ulvenes atferd ikke har vært slik at skremmeforsøk kunne gjennomføres. Dette kan jamføres med atferden til tispervalpen i Slettåsreviret, hvor Miljødirektoratet vurderte at det var aktuelt å gjennomføre skremmeforsøk i samband med fjerning av slakteavfall som virket tiltrekkende (se vedtak av 20. februar 2017). Skremmeforsøk er et aktuelt forebyggende tiltak samtidig som det også gir anledning til en

konkret vurdering av hvorvidt ulvenes atferd i direkte møte med mennesker tilsier at felling vil være aktuelt med begrunnelse i sikkerhetshensyn. Når ulvenes bevegelser og atferd ikke tilsier at skremmeforsøk er nødvendig eller praktisk gjennomførbart, så er det etter Miljødirektoratets vurdering heller ikke konkret risiko for skade på person i denne saken, og dermed ikke aktuelt med skadefelling. Miljødirektoratet har ikke mottatt ny informasjon om ulvenes atferd eller bevegelser som endrer vår vurdering i vedtaket 24. mars 2017.

Miljødirektoratet kan utfra disse hendelsene ikke konkludere med at ulvene i Slettåsreviret har en unormal eller lite sky atferd som medfører konkret risiko for skade på person, og som tilsier at skadefelling er et egnet tiltak. Miljødirektoratet er ikke enig med klagers påstand om at vår vurdering i denne saken legger en terskel for uttak tilsvarende naturmangfoldlovens § 17. Miljødirektoratet mener at den paragrafen kommer til anvendelse i situasjoner slik som tilfellet i Finnmark i oktober 2015 hvor en bjørnebinne ble skutt under pågående angrep på en harejeger, og ikke er sammenlignbar med forholdene i denne saken."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken behandles etter naturmangfoldloven § 18 og § 77 og rovviltforskriften § 13, jf. §§ 1, 3 og 4. Departementet legger, i henhold til naturmangfoldloven § 7, prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-10 og 12 til grunn som en integrert del av avgjørelsen. Også forvaltningsmålet for arter i § 5 trekkes inn i skjønnsvurderingen. Det samme gjelder § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Departementet skal ta stilling til om man skal tillate uttak av vilt for å avverge skade på "avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom", jf. naturmangfoldloven § 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 må være oppfylt for at felling kan gjennomføres; at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. § 18 annet ledd.

Ulven er en fredet art og er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015. Miljødirektoratet har i sitt vedtak gitt en fremstilling av bestandssituasjonen for ulv. Miljødirektoratet har 28. november 2017 gitt en oppdatert bestandsoversikt basert på siste endelige bestandsrapport fra Rovdata 1. juni 2017, komplettert med oppdatert informasjon fra bestandsregistreringer sommeren og høsten 2017.

Av siste endelige bestandsrapport fremgår det at bestandsstatus for ulv i Skandinavia er 46 familiegrupper, hvorav det ble dokumentert yngling (valpekull) i 43 av gruppene. Det ble dokumentert yngling i 4 helnorske familiegrupper samt i 7 familiegrupper i grenserevir. Resterende ynglinger ble dokumentert i Sverige. Når man regner verdien av grenseynglinger som 0,5 var det totalt 7,5 ynglinger av ulv i Norge, hvorav 4 helnorske. Dette er over det nasjonale bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge.

I tillegg skriver direktoratet at det ble registrert 28 revirmarkerende par i Skandinavia, hvorav 6 helnorske og 3 i grenserevir. Sammenlignet med året før er dette en reduksjon av antall helnorske ynglinger og en økning av antall revirmarkerende par i helnorske revir samt i grenserevir.

Når det gjelder antall individer ble det vinteren 2016-2017 beregnet at bestanden bestod av 430 ulver totalt i Norge og Sverige. Det ble registrert 105-112 ulver som berørte Norge, hvorav 54-56 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling (faktor 0,5) av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen var det 80-84 ulver i Norge. Øvrige ulver i bestanden har tilhold i Sverige.

Videre har det våren 2017 blitt født nye valpekull, som gir tilførsel av nye ulver inn i bestanden. Endelige svar på antall valpekull får vi først i juni 2018, men på norsk side gjøres tilgjengelig de foreløpige tallene fortløpende etter hvert som det gjøres registreringer. Ifølge Miljødirektoratet viser de foreløpige tallene at det så langt er påvist 9-10 valpekull i norske revir eller grenserevir. Hvor mange av disse som er helnorske eller grenserevir er foreløpig uavklart, men på bakgrunn av tidligere områdebruk og nærhet til grensen mener direktoratet det er sannsynlig at fordelingen er åtte helnorske ynglinger og 2 ynglinger i grenserevir. Videre er status foreløpig ukjent for ytterligere 12 ulverevir i Skandinavia som var påvist under forrige overvåkingsperiode (vinteren 2016-2017). Endelig kunnskap om hvilke revir som er helnorske og hvilke som har revir på begge sider av riksgrensen mot Sverige vil også foreligge først i juni 2018.

Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap. Kravet i naturmangfoldloven § 8 er dermed oppfylt

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. naturmangfoldloven § 10, foreligger det betydelig kunnskap om den samlede belastningen som arten blir utsatt for. Miljøforvaltningen har derfor i stor grad oversikt over den samlede belastningen og har tillagt det vekt.

I denne saken foreligger det omfattende og tilstrekkelig kunnskap, og føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 er derfor tillagt mindre vekt.

Som tidligere omtalt gir naturmangfoldloven §18 første ledd bokstav b adgang til å tillate uttak for å "avverge skade". Naturmangfoldloven §18 første ledd bokstav c gir adgang til uttak for å ivareta "allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning".

Begge grunnlag forutsetter at formålet "ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte" og at "uttaket ikke truer bestandens overlevelse".

Søknaden fra Trysil kommune gjelder ikke felling for å "avverge skade", og departementet har derfor ikke vurdert saken etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

I klagen er det sagt at Miljødirektoratets vedtak bygger på en uriktig forståelse av naturmangfoldlovens § 18 første ledd bokstav c, blant annet at direktoratet oppstiller en for høy terskel for skadefelling når det gjelder helse- og sikkerhetshensyn.

Så langt departementet kan se, bygger Miljødirektoratet her på den forståelsen av 18 første ledd bokstav c som regjeringen presenterte i Prop. 63 L (2016–2017) kapittel 10 Omtale av gjeldende rett:

"Der det er dokumentert at særskilte individer utgjør en reell trussel mot mennesker, vil uttak kunne skje etter denne bestemmelsen. Det har imidlertid vært stilt spørsmål om frykt og tilknyttet redusert livskvalitet i seg selv kan omfattes av vilkåret "helse- og sikkerhetshensyn".

Etter en naturlig språklig forståelse av vilkåret "allmenne helse- og sikkerhetshensyn" vil frykt ikke omfattes. Det må antas at frykt som er reelt forankret i risiko for skade på annet enn mennesker, må vurderes etter bokstav b. Er det reell fare for skade på mennesker, vil vilkåret om "helse- og sikkerhetshensyn" uten videre være oppfylt. Det kan imidlertid være en viss mulighet for å trekke inn redusert livskvalitet, legitimitet av ulveforvaltningen mv. under vilkåret "andre offentlige interesser av vesentlig betydning" etter en ordlydsfortolkning av bestemmelsen. De opprinnelige lovforarbeidene underbygger ikke en slik forståelse og det vises til de spesielle lovmerknadene (Ot.prp. 52 s. 389): "Første ledd bokstav c gir i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 (1) tredje strekpunkt hjemmel for å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak for å ivareta offentlige helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Som eksempler kan nevnes elg og moskus som har

forvillet seg inn i bebyggelse og vist aggressiv adferd overfor mennesker, individer av store rovdyr som tar opphold i tettbygd strøk, eller bjørn som opptre nærgående overfor mennesker." Omtalen i NOU 2004: 28 s. 590 synes nær identisk. Eksemplifiseringen peker i retning av situasjoner der det er konkret risiko for personskade. Forarbeidene gir ingen støtte for at frykt for ulv i seg selv kan være grunnlag for felling etter dette alternativet. Ulv i ulvesonen, som utviser normal adferd, synes altså å falle utenfor. I Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven fremgår (s. 166) at bokstav c kan brukes til å ivareta helse- og sikkerhetsmessige behov. Frykt er ikke omtalt i tilknytning til vilkårene i bestemmelsene. Det foreligger ikke forvaltningspraksis der man har ansett § 18 første ledd bokstav c anvendelig på grunn av frykt i seg selv. Departementet kjenner heller ikke til slik praksis fra den tidligere viltloven. Når det gjelder begrepet "andre offentlige interesser av vesentlig betydning", trekker det i første omgang i retning av annet enn rent private interesser, og dessuten må disse offentlige interessene være tungtveiende. De må ha "vesentlig betydning". Summen av private interesser vil imidlertid kunne overlappe med offentlige interesser, og det som i utgangspunktet er en privat interesse kan få karakter av en offentlig interesse hvis det berører tilstrekkelig mange. Hensynet til å ivareta næringer som utmarksbeite og jakt kan være relevant i denne sammenheng. En kan også tenke seg at innskrenket livsutfoldelse pga. frykt for ulv (eller andre store rovdyr) for en større gruppe mennesker og over tid, kan anses å berøre offentlige interesser. Interessene må, som det fremgår, være av vesentlig betydning. Når det gjelder hensynet til naturmangfold er dette markert som en svært viktig offentlig interesse, gjennom beskyttelsen i Grunnloven § 112. Dette taler for at det skal mye til for å tillate felling etter dette alternativet i § 18. Spesielt gjelder det innenfor ulvesonen, der terskelen for felling skal være høy."

I Prop. 63 L (2016-2017) er det også uttalt (side 25):

"På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet ved Statens naturoppsyn, fra midten av januar 2017 gjennomført forvaltningsmerking av ulvene i Osdalsreviret og Slettåsreviret. Pr. 3. mars er til sammen 15 ulver merket i disse to revirene."

.....

"Sammenlignet med Osdalsreviret ser det ut til at ulvene i Slettåsreviret i perioden har brukt et noe større område. Dette kommer av at valpene i mindre grad har gått samlet med lederdyrene og at de fleste av de fire merkede valpene til tider ser ut til å ha gått på vandring alene. Ut fra tilgjengelige GPS-data så langt, har de merkede ulvene passert både nær og over gårdstun og nær og gjennom bebyggelse, men utover en konkret hendelse i Søre-Osen, ser det ikke ut til at noen av ulvene har oppholdt seg ved gårder eller bolighus. Nærmere undersøkelser av hendelsen i Søre Osen viste at det var slakteavfall der ulven hadde oppholdt seg."

Vi viser også til Miljødirektoratets beskrivelse av Slettåsrevirets aktivitet. Status er at de radiomerkede valpene som var en del av familiegruppen vinteren 2016-2017, og fremdeles har fungerende sendere, er vandret ut av reviret. Det er også bekreftet et nytt valpekull i reviret.

Ut fra den kjente aktiviteten til Slettåsreviret, er departementet enig med Miljødirektoratet i at Slettåsreviret ikke kan anses å ha en unormal adferd selv om individer fra Slettåsflokken er observert i nærheten av bebyggelse. Departementet finner derfor ikke at det er risiko for skade på person, eller at det på annen måte er "allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning" som åpner for felling etter naturmangfoldlovens § 18 første ledd c.

Stortinget har ved sin behandling av Prop. 63 L (2016-2017) bedt regjeringen

"endre rovviltforskriften, slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at

naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv.", og

"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."

Departementet har 6. juni 2017 endret rovviltforskriften slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv.

Om forståelsen av naturmangfoldloven § 18 første ledd c uttaler stortingsflertallet bl.a.:

"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.

Flertallet vil understreke 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 distriktspolitiske 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."

Flertallet uttaler at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak. Flertallet understreker også at det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om vilkårene for uttak er oppfylt.

Departementet er enig i at distriktspolitiske målsettinger er relevant ved vurderingen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, slik Stortinget uttaler

Samtidig viser departementet til at bestemmelsen i § 18 første ledd c) må tolkes på bakgrunn av Bernkonvensjonen artikkel 9 tredje strekpunkt. Bernkonvensjonen er folkerettslig bindende, men har ingen direkte virkning internt i Norge. Etter presumsjonsprinsippet vil likevel interne norske regler så langt som mulig bli fortolket slik at det ikke oppstår motstrid med Norges folkerettslige forpliktelser. Det fremgår videre av forarbeidene til naturmangfoldloven § 18 at bestemmelsen er gitt bl.a. med sikte på å gjennomføre de tilsvarende bestemmelsene i Bernkonvensjonen. Bernkonvensjonen er dermed en viktig tolkningsfaktor når det gjelder den nærmere forståelsen av § 18 første ledd c). Tredje strekpunkt i artikkel 9 i Bernkonvensjonen gir mulighet til unntak fra forbudet mot uttak i

konvensjonen "in the interest of public health and safety or other overriding public interests". Det fremgår av ordlyden at uttaket må være begrunnet i "overriding public interests", altså "altoverskyggende eller "dominerende" offentlige interesser. Det skal altså en del til før unntaket kan tas i bruk. Spesielt gjelder dette innenfor ulvesonen, der terskelen for felling skal være høy.

Departementet har vurdert de anførte hensynene i denne saken. Departementet viser særlig til anførselen om den samlede effekt det har på lokalsamfunn når ulveflokker beveger seg inn på gårdsplasser, tun og rundt hushjørner. Det anføres at den samlede effekt ikke bare handler om ulvenes adferd, men også om størrelsen på ulvebestanden, slik at samlet effekt for lokalsamfunnet tilsier at det er hjemmel for å ta ut flokken. Departementet kan imidlertid ikke se at de ulemper som er anført i saken er av en slik tyngde at naturmangfoldlovens § 18 første ledd bokstav c gir rettslig grunnlag for felling av ulv i Slettåsreviret. Departement viser bl.a. til at Slettåsflokken har tilhold i en kommune Stortinget har besluttet skal være en del av ulvesonen. Blant annet ut fra prinsippet om differensiert forvaltning tilsier det at det skal en god del til før felling kan skje. Videre kan ikke Slettåsflokken anses å ha en unormal adferd, selv om individer fra Slettåsflokken er observert i nærheten av bebyggelse.

Fordi departementet har kommet til at det ikke er rettslig grunnlag etter § 18 første ledd c) for felling av Slettåsflokken, drøfter ikke departementet lovens vilkår knyttet til at formålet "ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte" og at "uttaket ikke truer bestandens overlevelse".

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak 24. mars 2017 om avslag på søknad om felling av ulv i Slettåsreviret. Ved avgjørelsen har departementet lagt vekt på at Slettåsreviret ikke kan anses å ha en unormal adferd, selv om individer fra Slettåsflokken er observert i nærheten av bebyggelse. Departementet finner derfor ikke at det er risiko for skade på person, eller at det på annen måte er "*allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*" som åpner for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Torkel Ramberg
spesialrådgiver

Kopi

Fylkesmannen i Hedmark
Miljødirektoratet

Roviltnemnda i region 5