



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Naturvernforbundet i Agder
Postboks 718
4604 KRISTIANSAND S

Deres ref

Vår ref
21/1988-

Dato
26. november 2021

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i region 1 i 2021-2022

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Naturvernforbundet i Agder 5. juli 2021 over rovviltnemnda i region 1 sitt vedtak 9. juni 2021 om kvote for lisensfelling av ulv i region 1 i 2021-2022.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 1 sitt vedtak 9. juni 2021 om lisensfellingskvote for ulv i region 1. Ved avgjørelsen er det blant annet lagt vekt på at det ikke er fastsatt bestandsmål for ulv i region 1, og at det er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor den fastsatte ulvesonen.

Departementet legger til grunn at det i 2022 kan oppstå skade av et visst omfang dersom ulv kommer inn i regionen, og at vilkåret om å avverge skade i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt. Departementet legger også til grunn at den vedtatte kvoten på inntil 3 ulv ikke vil true bestandens overlevelse, og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning, jf. nml. § 18 annet ledd første punktum. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Departementet gir statsforvalteren myndighet til å kunne stanse lisensfellingens dersom genetisk verdifulle ulver skulle bli påvist i områdene der det åpnes for lisensfelling.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 1 vedtok 9. juni 2021 kvote for lisensfelling av ulv i region 1 i 2021-2022. Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet i Agder 5. juli 2021. Rovviltnemnda i region 1 behandlet klagen 16. juli 2021. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 2. november 2021.

Klagers anførsler

Klager mener lisensfellingsperioden for ulv er i strid med yngletidsfredningen, og at det bør være et vilkår om eventuelt ynglende ulv. Det er ikke registrert skade av ulv i 2021. De viser til at Norge har forpliktet seg til å ta vare på ulv, og at dersom det oppstår vesentlig skade,

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

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Torkel Ramberg
22 24 58 50

skal rovdyra kunne felles av offentlig oppnevnte skadefellingslag. De viser også til at sykdom hos villrein viser at rovdyra har en viktig rolle i å holde hjorteviltbestander friske.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemnda i region 1 vedtok en kvote på 3 ulv med lisensfellingsområde i hele regionen. I innstilling til nemndas vedtak er det blant annet sagt:

"Nasjonalt forvaltingsmål for ulv er 4-6 årlege ynglingar i pr. år, der minst tre skal vere heilnorske ynglingar. Også ynglingar utanfor ulvesona skal telle med, og grenserevir skal telle med, med ein faktor på 0,5. Bestandsmålet (3 heilnorske ynglingar/år) har vore nådd dei siste åra. Registreringane viser at det er fødd fem ulvekull i heilnorske revir i 2020/2021, i tillegg sju i grenserevir. Dette gjev til saman 8,5 ulvekull. Vinteren/våren 2020/2021 er det dokumentert 109 – 114 ulvar heilt eller med delvis tilhald innanfor Noreg sine grenser. Ifølgje Rovdata er dette ei auke frå året før (103 – 106 ulvar), og bestanden er over det nasjonale bestandsmålet. Når tal daude ulvar blir trekt i frå, er tala dei siste tre åra om lag stabil. Den siste felte ulven i region 1 var i Hyllestad i Vestland 15.01.2021. I tillegg ble det felt ein ulv i Lund i Rogaland 16.10.2020. Begge var hannulvar.

Sekretariatet si vurdering

Så lenge bestanden av ulv er over bestandsmålet, er det sannsynleg at det vil kome fleire streifande ulvar til region 1 framover. Tala frå Rovdata viser om lag uendra tal ulvar i 2020 i Noreg, og det er over det nasjonale bestandsmålet. Eventuell skadefelling av streifande ulv i region 1, i hovudsak hannulv, vil ikkje ha innverknad på utviklinga av den norske ulvebestanden. Slik skadefelling er heller ikkje i strid med naturmangfaldlova (nml) § 18. Framlegget til vedtak bygger på kunnskapsgrunnlaget (nml § 8) for ulv som er ekstremt godt. Dei andre paragrafane (§§ 9-12) i nml kjem etter vårt syn derfor ikkje til anvending i denne saka. Ut frå erfaringane med ulv frå dei siste åra, vil vi rå til å vedta lisensfelling av ulv i region 1 også for 2021/2022."

I sin vurdering av klagen sier nemnda blant annet:

"Rovviltnemndene har ikkje myndigheit til å fastsetje lengda på, eller start/sluttdato for lisensfellingsperiode for ulv, eller andre artar, og innvendingar mot denne må derfor rettast til rette myndigheit. Rovviltnemnda kan riktignok, dersom særlege tilhøve tilseier det, fastsetje ein kortare fellingsperiode, jf. rovviltforskrifta § 10. Nemnda kan ikkje sjå at det ligg føre slike særlege tilhøve i region 1. Region 1 er i ei særstilling i forvaltninga av dei fire store rovdyra i Noreg. Dette følgjer av St.meld. nr. 15 (2003-2004), Innst. S. nr. 174 (2003-2004) og rovviltforliket av 2011. Regionen er prioritert for beitebruk og det er ikkje bestandsmål for nokon av rovdyrartane. Det er brei politisk semje om korleis denne forvaltninga skal utøvast. Dette er vist i rovviltforliket av 2011 der det m.a. er peika på at soneinndelinga må forvaltast tydeleg (pkt 2.2.19). Når det ikkje er bestandsmål for nokon av rovdyrartane, skal det heller ikkje etablerast bestandar av rovdyrartane her. Ansvaret for å følgje opp hovuddelen av denne politikken i regionane ligg til rovviltnemnda. Når region 1 ikkje har eiga bestandsmål for rovdyrartane, vil det etter vår oppfatning vere av noko mindre betydning om vilkåra i naturmangfaldlova § 7 er oppfylt. Regionen skal uansett ikkje ha faste bestandar av rovdyrartane og det er grunn til å tru at dei streifdyra som er i regionen har liten påverknad på dei nasjonale bestandsmåla. I hovudsak er det hanndyr i regionen, med unnatak av jerv der også hodyr er vanleg. Vi vil prinsipielt meine at det er dei regionane med bestandsmål for rovdyrartane som har hovudansvar for å oppfylle dei nasjonalt fastsette bestandsmåla. Nemnda meiner derfor at vilkåra er oppfylte for å fatte vedtak om kvote for lisensfelling etter § 7 i rovviltforskrifta, jf. § 10 i

rovviltforskrifta, jf. § 7 i naturmangfaldlova. I høve til naturmangfaldlova (nml) m.a. § 5 så blir det ikkje rett å hevde at rovviltnemnda bryt denne. Nemnda følgjer opp vedteken politikk på rovviltområdet som tilseier at rovviltartane og deira genetiske mangfald skal ivaretakast innan spesifikke geografiske område, der rovviltregion 1 ikkje er inkludert. Vi kan altså ikkje automatisk nytte paragrafane i naturmangfaldlova i rovviltforvaltninga i heile landet. Når det gjeld dei andre paragrafane i naturmangfaldlova, §§ 8-12 og § 7 (prinsipp for offentlig avgjerd) vil § 8 vere viktig. Kunnskapsgrunnlaget for rovviltartane er svært god i Noreg og vi reknar § 8 som oppfylt i saksutgreiinga til vedtaket. §§ 9-12 vil ikkje på same vis kunne nyttast i den særstilling som rovviltregion 1 er i. Dei siste åra har og vist at kvote på tre ulv har vore ei realistisk kvote for region 1, og det same er tilfellet for kvoten på åtte jerv. Koplinga mellom skrantesjuka (CWD) på villrein på Hardangervidda (og i Nordfjella) grunngjeve med at det kan skuldast frávær av rovdyr er høgst usikker, og der er i dag ikkje forskning som klårt understøtter dette. CWD er ein spesiell sjukdom som ikkje viser på dyra før sjukdommen er langt framskriden og dei kan då ha smitta andre dyr undervegs i sjukdomsperioden. Normalt er det elles slik at dei fleste rovdyr vil ta sjuke og skadde dyr, og unge og gamle dyr. Rovviltnemnda i region 1 har i utgangspunktet ikkje ansvaret for nasjonal politikk og tilhøvet til andre land i Europa, som t.d. til Bernkonvensjonen, Aichi-målene eller FN sitt Naturpanel. Regionen har ikkje bestandsmål og det blir feil om regionen skal ha sterke meiningar om Noreg sin gjeldande politikk når det gjeld desse tema. Dette er ei nasjonal oppgåve."

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet sier i sin faglige tilråding blant annet:

"Bakgrunn for faglig tilråding

Klima- og miljødepartementet (KLD) har 16. oktober 2021 bedt Miljødirektoratet om en faglig vurdering til behandling av klagen på vedtakene om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen. Det er bedt om at direktoratets vurdering gjøres som en samlet vurdering av alle kvotevedtakene utenfor ulvesonen.

Rovviltnemndenes vedtak

Rovviltforskriften §§ 7 og 10 regulerer hva rovviltnemndene skal vektlegge når nemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv. For at nemndene skal besitte vedtaksmyndighet kreves det at bestanden ved siste bestandsrapportering var over det fastsatte bestandsmålet for vedkommende art for rovviltregionen jf. rovviltforskriften § 4. For sesongen 2021/2022 besitter alle rovviltnemndene i Norge myndighet til å fatte lisensfellingsvedtak for ulv. Rovviltnemndene i rovviltregion 1, 2, 3, 4 og 5, og region 6 har fattet vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor sine regioner, for sesongen 2021/2022 (se tabell 1). Rovviltnemndene i region 4 og 5 har fattet to kvotevedtak om lisensfelling av ulv (ett utenfor og ett innenfor ulvesonen). Denne vurderingen omfatter kun vedtakene om lisensfelling gjeldende for områdene utenfor ulvesonen. Vi vil komme tilbake med en vurdering av vedtaket om felling av flokker innenfor ulvesonen i region 4 og 5 på et senere tidspunkt."

Videre sier Miljødirektoratet:

"Klagesaker

Alle kvotevedtakene om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen har blitt påklaget. I samtlige saker har nemndene opprettholdt sine vedtak etter å ha vurdert klagen, og klagesakene er eller vil bli oversendt til Klima- og miljødepartementet (KLD) for endelig avgjørelse. Klage på kvotevedtak fattet av en rovviltnemnd skal avgjøres av Klima- og miljødepartementet (KLD), jf. rovviltforskriften § 18. Departementet skal før klagen sluttbehandles gi Miljødirektoratet anledning til å gi en faglig vurdering i saken.

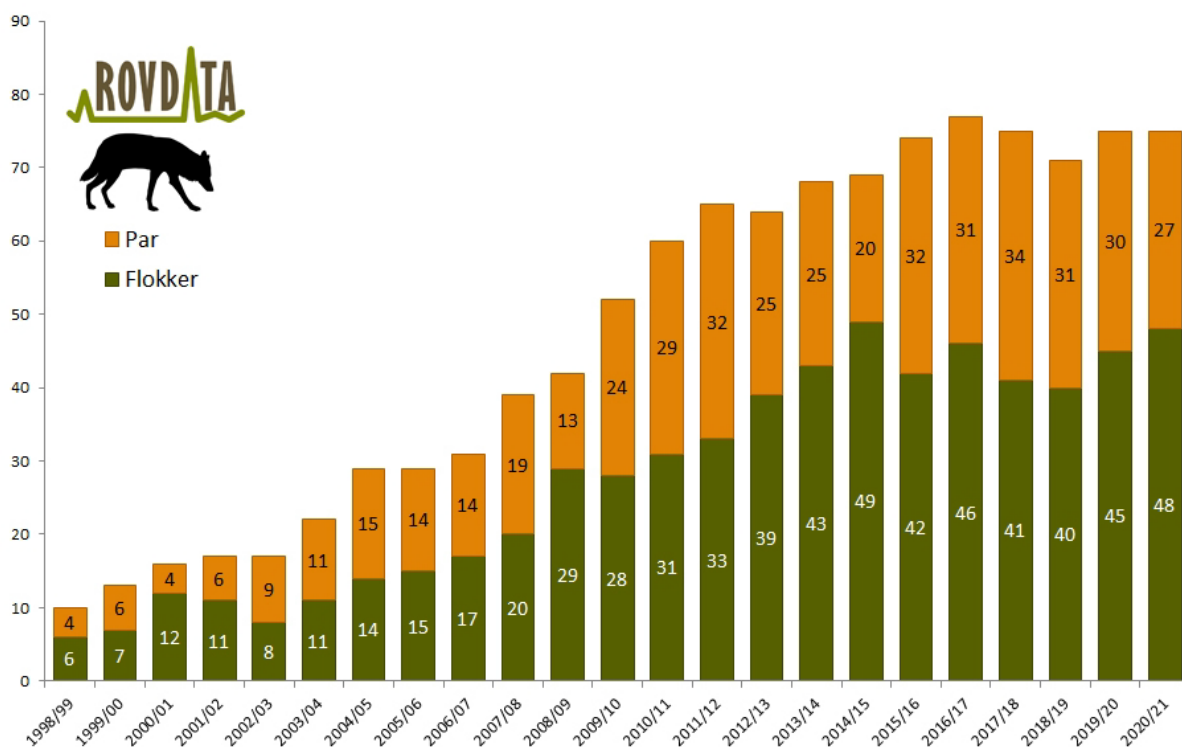
Bestandsmål

Det skal være 4–6 årlige ynglinger av ulv i Norge. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5.

I de svenske politiske og forvaltningsmessige føringene er det satt som mål at den svenske delen av ulvebestanden ikke skal underskride 300 individer, (såkalt "gyvnnsam bevarandestatus") og bestanden skal på svensk side forvaltes på et nivå godt over 300 individer. Det svenske målet er satt med utgangspunkt i at Norge opprettholder en delbestand på minimum 40-60 individer, i tråd med vårt bestandsmål.

Bestandssituasjon

Rovdata har 1. juni 2021 publisert endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia for vinteren 2020/2021. Det er registrert i alt 48 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 5 helnorske og 7 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 27 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 1 i grenseoverskridende revir. Dette er samlet sett samme antall familiegrupper og revirmarkerende par i forhold til det som ble registrert forrige sesong. Men det er ved siste inventering en større andel av familiegrupper, noe som tilsier at antallet individer i bestanden har økt noe fra forrige sesong."



Figur 1: Ulvflokker og revirmarkerende par av ulv i Skandinavia i årene 1998/99 – 2020/2021 (kilde: www.rovdata.no)

Bestandsrapporten angir at det er registrert 5 helnorske ynglinger og 7 ynglinger i grenserevir, alle disse revirene er i sin helhet registrert innenfor ulvesonen. Det beregnede antall ynglinger i Norge er 8,5 ynglinger inkludert grenserevir, noe som er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav 3 helnorske ynglinger. Det ble registrert 8,5 ynglinger i Norge, også i registreringssesongen 2019/2020. To av de registrerte familiegruppene, Kynna og Aurskog, ble felt under lisensfelling innenfor ulvesonen sist vinter. I tillegg ble det revirmarkerende paret Svarthus også felt i forbindelse med lisensfelling innenfor ulvesonen. Netto bestandsstatus etter

lisensfelling var følgelig 6,5 familiegrupper, hvorav 3 helnorske familiegrupper, vinteren 2020/2021.

Antall individer

Det ble registrert 109-114 individer av ulv i Norge registreringsperioden 2020/2021, hvorav 57-58 ble registrert med helnorsk tilhold. Etter fordeling av de ulvene som hadde tilhold på begge sider av riksgrensen var tallet 83-86 ulver i Norge, noe som er 3-5 dyr mer enn det som ble registrert sesongen 2019/2020. Bestanden er for sesongen 2020/2021 beregnet til ca. 480 ulver i Skandinavia, noe som er en økning med 30 dyr i forhold til den estimerte bestanden for 2019/2020. Det beregnede antallet for 2020/2021 fordeler seg med ca. 85 dyr i Norge, inkludert halvparten av individer i grenserevir og de øvrige i Sverige. Tallene inkluderer også enslige ulver utenfor kjente revir. Det presiseres at døde ulver i løpet av overvåkingsperioden ikke er trukket fra de over nevnte tallene. Videre er det født nye kull med valper våren 2021, og hvor mange par og flokker som finnes i Norge sesongen 2021/2022 er foreløpig ukjent.

Miljødirektoratets vurdering

I St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur, er det lagt opp til en økt vektlegging av lisensfelling og kvotejakt som framtidige beskatningsformer av fredet rovvilt. Bakgrunnen for dette er et ønske om å utvikle jakt og fellingsformer som sikrer alminneliggjøring av rovviltartene og bred deltagelse av lokale jegere. Lisensfelling av ulv er også omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur – Bestandsmål for ulv og ulvesone. Motivasjonen for lisensfelling er å kunne begrense tilvekst eller utbredelsen av en bestand, samt å kunne begrense skader forvoldt av rovviltartene. Lisensfellingsperioden for ulv er fastsatt i rovviltforskriften § 10, og for områdene utenfor ulvesonen varer fellingsperioden fra 1. desember til og med 31. mai.

Generelt om uttak av rovvilt

Bernkonvensjonen setter de overordnede rammebetingelsene for uttak av ulv. Konvensjonens artikkel 9 er sentral hva angår adgang til uttak av rovvilt for å beskytte bestemte interesser. Bestemmelsen inneholder to generelle vilkår i tillegg til flere spesielle vilkår. For at det skal kunne gjøres unntak fra artiklene 6 og 7 og gis tillatelse til felling av ulv, må begge de generelle vilkårene være oppfylt samt ett av de spesielle vilkårene. De generelle vilkårene er at;

- det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning
- uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Bestemmelsen i Bernkonvensjonen er fulgt opp i naturmangfoldloven § 18, som slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av vilt om de generelle vilkårene er oppfylt, samt ett eller flere av de nærmere angitte spesielle vilkårene (nml § 18, 1. ledd bokstavene a til g). De spesielle vilkårene angitt i Naturmangfoldloven § 18, 1. ledd bokstav b, at uttaket gjøres for å avverge skade på husdyr og tamrein, og bokstav c for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning, som er anvendt som hjemmel av rovviltnemndene i vedtakene om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen. Det er i de politiske føringene som gjelder for rovviltforvaltningen presisert at prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skal vektlegges ved vurderinger av uttak, og terskelen for å tillate felling av ulv skal generelt være lavere utenfor ulvesonen (i prioriterte beiteområder) enn innenfor sonen.

Påviste skader på husdyr og tamrein

Rovviltnemndene i region 1 - 6 sine vedtak om kvote for lisensfelling av inntil 26 ulver utenfor ulvesonen er begrunnet med at tiltaket skal avverge skade på husdyr og tamrein i områdene utenfor ulvesonen. Det er påvist (dokumentert og antatt) 83 sau og 3 tamrein

skadet eller drept av ulv i områdene utenfor ulvesonen, etter 1. januar 2021. Skadene vurderes i stor grad å være forårsaket av enslige, oftest unge, streifdyr av ulv.

Ulovlig jakt

En studie som har sett på holdninger til ulovlig jakt på store rovdyr viser at det er aksept for ulovlig felling av ulv i deler av den norske befolkningen (Krange & Skogen, 2019). Samme studie antyder at holdningene må anses å være en form for demonstrasjon mot gjeldende rovviltpolitikk. En studie på data fra svenske ulverevir viser at mengden revirmarkerende dyr som "forsvant av ukjent årsak" var høyere i perioden 2010/11-2016/17 (21 %) sett i forhold til perioden 2000/01-2009/10 (9 %). Økt illegal jakt anses å være den mest sannsynlige årsaken til dette (Liberg m.fl. 2020). Utfordringene med illegal felling av ulv kan se ut til å være noe mindre i Norge enn i Sverige, om en sammenholder verdier av kjent avgang og bestandsutvikling. Alternativt har vi en netto-innvandring fra Sverige til Norge som overskygger påvirkningene av illegal felling i Norge. For den felles skandinaviske ulveforvaltningen er kunnskapen om at mange dyr forsvinner av ukjente årsaker uansett utfordrende, ettersom størrelsen på denne faktoren er ukjent. Samtidig må kunnskapen om at det foregår illegal felling vektlegges ved fastsettelse av fellingskvoter.

Genetikk og innavlskoeffisient

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Tap av genetisk variasjon og sjeldne alleler vil forekomme innad i en liten bestand over tid, selv uten jakt og felling. Hvis det er kontinuerlig påfyll av individer fra andre deler av metapopulasjonen, vil dette i varierende grad kunne motvirke tapet av variasjon, ved at sjeldne alleler kan bli re-introduert. Uttak av individer enten det er ved lisensfelling, skadefelling eller annen avgang vil kunne gi negativ påvirkning på den genetiske variasjonen, og det vil alltid være en risiko for at sjeldne alleler går tapt ved uttak av et enkelt dyr. Det må derfor i en avgjørelse om felling gjøres en avveining av risikoen for tap av verdifulle gener hos ulvene på den ene siden – opp mot de hensyn som taler for felling, på den andre siden. Den Skandinaviske ulvebestanden er etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad, som kan føre til blant annet innavlsdefekter og innavlsdepresjon. Innavlens vil fremfor alt påvirke ulvebestanden i et langsiktig perspektiv, men innavlsrelaterte defekter, blant annet sterilitet, er registrert i bestanden. Den gjennomsnittlige innavlskoeffisient er for vintersesongen 2020/2021 beregnet til 0,23 +/- 0,09. Det har vært en liten positiv endring i innavlskoeffisienten de to siste sesongene. Den reduserte verdien forklares av at det har blitt færre familiegrupper med innavlskoeffisient over 0,4, samt at fire nye avkom av immigranter (alle avkom etter Tiveden-tispa) har reproduert for første gang våren 2020. Bare et fåtall av de immigrantene som har blitt registrert med DNA funn i Norge eller Sverige har klart å etablere seg i par som har fått valper, og slektstreet over dagens sørskandinaviske bestand kan føres tilbake til i alt ni individer som ikke er kjent å være født i Skandinavia, og bare seks av immigrantene har fått valper som igjen har fått valper 2. Ett tiende individ, en hann med ID V862 (Elgåulven) er kjent å ha fått valper i Settenreviret i Norge våren 2021.

Retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle ulver

Det er utarbeidet en felles retningslinje for forvaltning av genetisk verdifulle individer gjeldende for norsk og svensk ulveforvaltning (retningslinjen er gjengitt i Meld. St. 21 (2015-2016) kap. 2.6.) Genetisk verdifulle ulver er definert som innvandrende ulver fra østlige populasjoner (immigranter - omtalt som F0), og førstegenerasjonsavkom til immigranter (omtalt som F1). De genetisk verdifulle individene skal ifølge retningslinjen så langt som mulig unntas fra felling, både lisensfelling og skadefelling. Rovviltnemndene har i sine kvotevedtak for kommende vinter valgt litt ulike tilnærminger til eventuelle situasjoner der det registreres genetisk verdifull ulv i områdene hvor det er

åpnet for/pågår lisensfelling. Rovviltnemndene i region 2 og region 4 og 5 har delegert ansvaret for å vurdere stans i lisensfelling til statsforvalterne i regionen. Rovviltnemnda i region 3, har delegert ansvaret for en slik vurdering til Statsforvalteren i samråd med nemndsleder. I region 6 er ansvaret ikke delegert, men nemnda har poengtert at det kan gjøres endringer i vedtaket dersom nye opplysninger tilsier det. Rovviltnemnda i region 1 har så vidt vi kan se ikke gjort noen nærmere vurdering av temaet genetisk verdifull ulv i sitt kvotevedtak. Det er poengtert at Statsforvalteren skal administrere lisensfellinga, men det fremgår ikke om dette innebærer at Statsforvalteren er gitt myndighet til å kunne stanse lisensfellinga. Men også for region 1 vil nemnda kunne gjøre en ny vurdering dersom det kommer nye opplysninger. Det bør legges tydeligere til rette for at det kan tas raske beslutninger om å stanse lisensfellinga dersom det skulle bli oppdaget genetisk verdifulle individer i områdene der lisensfelling pågår. Det at lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen varer i seks måneder, tilsier at oppgaven med løpende oppfølging av slike situasjoner bør ligge hos Statsforvalteren som administrerer lisensfellinga. Miljødirektoratet anbefaler at statsforvalterne som besitter det administrative ansvaret for gjennomføringen av lisensfellinga i det enkelte fylke, tillegges myndighet til å kunne stoppe lisensfellinga av ulv, dersom det kommer kunnskap om genetisk verdifulle individer på vandring i, eller nær områdene, der det er åpnet for lisensfelling av ulv.

Innvandringstakt

Innavlsproblematikk er en stor utfordring i forvaltningen av den skandinaviske ulvebestanden, og påfyll av genetisk variasjon ved etablering av immigranter fra den større østlige (finsk-russiske) metapopulasjonen vil ha svært stor betydning for den sørskandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv. Beregninger viser at vi med dagens bestandsstørrelse vil trenge minst en ny immigrant som reproduserer seg med de skandinaviske ulvene under naturlige forhold per generasjon. Konsekvensen av en lavere innvandringstakt er at den skandinaviske ulvebestanden må forvaltes på et vesentlig høyere bestandsnivå enn det som per i dag er målsetningene i Sverige og Norge, for å sikre bestandens overlevelse. Over tid, og uten tilførsel av nye uavhengige immigranter, vil den relative effekten av en enkelt immigrant forsvinne. Det er krevende å gjøre en konkret vurdering av om den ønskede innvandringstakten på minimum én reproduserende immigrant hver generasjon, skal anses å være oppfylt. Dette fordi det vil ta noe tid fra innvandring skjer til informasjon om vellykket reproduksjon i 2. og 3. generasjonsleddet etter innvandrerens foreligger. En har til denne tid lagt til grunn en generasjonstid på fem år for ulv. Naturvårdsverket har 29. april 2020 gjort en vurdering av om målene for genetisk forsterkning av den svenske ulvestammen satt i 2016 er oppfylt. I rapport 6927, "Utvärdering av delmålet i Plan för genetisk förstärkning av varg 2016-2020" konkluderer Naturvårdsverket med at målene som ble satt i planen stort sett er oppnådd, men at arbeidet med genetisk forsterkning av ulvebestanden er et langsiktig arbeid som må følges opp videre. I den sørskandinaviske bestanden er det registrert at 7 immigranter (F0) har reprodusert siden 2008, da er V862 (Elgålven), som har fått valper i Settenreviret i 2021, medregnet. Det er bare tre av disse syv som har fått andregenerasjonsavkom (F2), nemlig Kynnahannen, Galvenhannen og Tivedentispa. Det anses å være lite sannsynlig at det finnes gjennværende avkom (F1) etter kullene til Svartdalstispa, Tivedenhannen eller Tunturihannen i den ikke-reproduserende delen av bestanden i dag, men dette kan likevel ikke utelukkes. Siste registrering av DNA fra F1 individ, etter de tre sist nevnte dyrene var fra G22-17 etter Tunturihannen, som ble registrert i oktober 2018. For Elgålven som har fått sitt første kull i 2021, er mulighetene for at F1 generasjonen kan gå inn som reproduserende i bestanden fortsatt helt åpne. Men med henvisning til statistikken for de tidligere immigranterne, er det enda for tidlig å fastslå om valper fra det nylig registrerte kullet vil etablere seg og få egne valper. Rovdata har i nyhetssak 17. juni 2021, meldt om at det er vekst i den finske ulvebestanden og at dette gir grunn til å forvente at tilfanget av immigranter inn til Skandinavia fra Finland vil kunne opprettholdes i årene fremover.3

Med bakgrunn i overstående vurderer Miljødirektoratet at innvandringstakten fra den større østlige (finsk-russiske) metapopulasjonen den siste perioden, må anses å ha vært tilstrekkelig til å oppfylle forutsetningen om innvandring.

Kjente revir berøres ikke

Det revirmarkerende paret i Deisjøenreviret var det eneste reviret som ifølge overvåkningsrapporten fra sist vinter benyttet noe areal utenfor ulvesonen, forrige vinter. Dette paret ble flyttet av forvaltningen 3. januar 2021, og har etter flyttingen oppholdt seg innenfor ulvesonen. Lisensfellingene i områdene utenfor ulvesonen vil følgelig ikke berøre områder med kjente revirmarkerende par eller flokker av ulv, slik vi kjenner utbredelsen fra forrige vinters bestandsrapportering. Data fra inneværende overvåknings sesong antyder at det kan ha reetablert seg stasjonær ulv i området som Deisjøparet ble flyttet vekk fra, Evenstadkjølen i Stor-Elvdal kommune. Men det er ingen indikasjoner på at det nå er en etablert flokk i dette området. Den reproduserende delen av ulvebestanden i Norge, slik vi kjenner den, vil følgelig i svært liten grad bli berørt av lisensfellingsvedtakene utenfor ulvesonen.

Beregninger av beskatning av den Skandinaviske ulvepopulasjonen 2021/2022

Sveriges landbruksuniversitet (SLU) har i samarbeid med Høgskolen i Innlandet i rapport 8. juni 2021 *Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2022*, Andrén et.al. 2021 (vedlagt) gjort modelleringer av forventet populasjonsstørrelse, gitt ulike nivå av uttak ved jakt/felling fra den Skandinaviske ulvebestanden. I rapporten er det beregnet en forventet bestandsstørrelse 1. oktober 2021 på 489 ulver, forutsatt intet uttak i perioden 1. mai 2021 til 30. september 2021. Det ble en kjent avgang av 14 ulv i Norge og Sverige i perioden, hvorav 7 er døde som følge av jakt/felling, jf. vedlegg A. Forventet bestandsstørrelse 1. oktober 2021 er følgelig 482 dyr. Videre beregner modellen at et uttak av 75 dyr (ved jakt/felling) i Skandinavia i perioden 1. mai 2021 til 30. september 2022, mest sannsynlig vil gi en bestand på 489 dyr, per 1. oktober 2022. Det er verdt å merke seg at det er betydelig usikkerhet knyttet til de beregnede verdiene, og at det av rapporten framgår at det å gjøre beregninger bare for den norske delbestanden, vil gi veldig usikre resultater. Det er av den grunn ikke gjort modelleringer på den norske delbestanden. Hvor stor sikkerhetsmargin en skal ta ut, som følge av usikkerheten i modelleringene vil ha betydning for hvor mange dyr som kan/bør tillates felt under lisensfelling. Totalt vedtatt kvote av de regionale rovviltneemndene i områdene utenfor ulvesonen i Norge er 26 ulver for sesongen 2021/2022. Sett hen til historikken over vedtatte regionale lisensfellingskvoter på ulv og hvor stor andel av kvotene som faktisk belastes, er det lite sannsynlig at kvotene som er vedtatt for områdene utenfor ulvesonen vil bli effektivert i sin helhet. Kvoten for flere av regionene er satt høyt målt mot kjent forekomst og fellingshistorikk. Direktoratet ser det ikke som sannsynlig at de vedtatte kvotene, inkludert kjent avgang grunnet felling etter 1. mai 2021, vil kunne bringe den norske delbestanden av ulv under det nasjonale bestandsmålet på 4-6 ynglinger.

Forsinkelse mellom vedtak og registrering av virkningen på bestandstallene

Vurderingene knyttet til den forventede utviklingen av ulvebestanden tar utgangspunkt i at vedtatt kvote effektivert. I denne sammenheng er det viktig å presisere at bestandsstatusen som er sammenstilt i rapport fra Rovdata 1. juni 2021, baseres på valpekull født i 2020 som har overlevd slik at de kunne spores i registrerings sesongen 2020/2021. Det er nå født nye valpekull våren 2021 som vil bli sporet kommende vinter og som blir rapportert i juni 2022. Disse valpekullene viser virkningene av forrige vinters uttak (reduksjon i potensialet for reproduksjon). Virkninger av kommende vinters lisensfelling vil

påvirke potensiale for reproduksjon våren 2022, som da vil bli registrert vinteren 2022/2023 og som rapporteres i juni 2023.

Irregulær avgang etter vedtak om lisensfellingskvoter

All kjent irregulær avgang av ulv etter at kvotevedtakene er fattet, skal belastes vedtatt kvote for den aktuelle regionen (jf. rovviltforskriften § 7, 4. ledd). For inneværende sesong er det per 28. oktober, ikke registrert noen irregulær avgang etter at nemndene har fattet sine vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen.

Konklusjon

Nemdene har vedtatt en samlet kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen på 26 individer. Miljødirektoratet vurderer det som sannsynlig at det vil fødes tilstrekkelig med valpekull i 2022 til å oppnå det nasjonale bestandsmålet på 4-6 ynglinger, hvorav 3 helnorske kull, etter endt lisensfelling 2021/2022. Dette selv om hele kvoten effektueres. Det er videre vår vurdering at et slikt uttak ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Det forutsettes at retningslinjene for forvaltning av genetisk verdifulle ulver blir fulgt. Den Skandinaviske ulvebestanden har utfordringer knyttet til innavl. Det er derfor viktig å øke overlevelsen til eventuelle immigranter med opprinnelse fra den østlige (finsk-russiske) metapopulasjonen av ulv, og deres avkom. Miljødirektoratet anbefaler av den grunn at Statsforvalterne, som administrerer lisensfellingene, gjennom lisensfellingsvedtakene gis myndighet til å kunne stanse lisensfellingene dersom genetisk verdifulle ulver skulle bli påvist i områdene der det åpnes for lisensfelling."

Klima- og miljødepartementets vurdering

1. Det rettslige vurderingstemaet

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Nml. § 18 første og annet ledd har følgende ordlyd:

- «Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk
- a) for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer
 - b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom
 - c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning
 - d) for innfangning til gjenoppbygning av bestander
 - e) for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet
 - f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
 - g) som er fremmede organismer

Vedtaket etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.»

Naturmangfoldloven § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bestemmelsen må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold.

Videre slår nml. § 5 første ledd fast at:

«[M]ålet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder».

Forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 inneholder ikke direkte plikter, men er en retningslinje for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen som må avveies mot andre viktige samfunnshensyn, jf. § 14. Dette innebærer at det er mulig å gjøre uttak etter § 18 selv om forvaltningsmålet i § 5 ikke er nådd, jf. HR-2021-662-A avsnitt 62 og Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 81 og 375-376.

Forvaltningsmålet i nml. § 5 er trukket inn i den skjønsmessige vurderingen av saken.

Prinsippene i nml. §§ 8-10 og § 12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml § 7. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Når det gjelder kravet til kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8 og kravet til sakens utredning etter forvaltningsloven § 17, mener departementet at kravene til kunnskapsgrunnlaget er oppfylt og at saken er tilstrekkelig utredet. Føre-var-prinsippet tillegges derfor mindre vekt, jf. nml. § 9. Prinsippet i nml. § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver anses ikke som relevant i saken, ettersom det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

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

Det følger av nml. § 18 første ledd bokstav b at det kan tillates uttak av vilt *«for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom»*. Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt stiller et liknende vilkår om at tiltakets formål må være *«to prevent serious damage»* på blant annet *«livestock»*. Bestemmelsen stiller visse minstekrav til skadens omfang og alvorlighetsgrad, og begrepet "avverge" innebærer at fellingingen kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A avsnitt 82.

I den nevnte avgjørelsen vurderte Høyesterett departementets anvendelse av nml. § 18 første ledd bokstav b i vedtak om lisensfelling av streifulv utenfor ulvesonen. Høyesterett uttalte følgende i avsnitt 85, 88 og 90:

"Jeg kan ikke se at begrunnelsen er for lite konkret. Vedtaket er basert på mange års historisk erfaring, hvilket har vist at det er en reell mulighet for at streifdyr som det her er tale om, vil gjøre skade på husdyr som befinner seg i området.

(...)

Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b bygger derfor på at etableringen av ulvesonen i seg selv utgjør en interesseavveining før vedtak treffes. En konsekvens av å følge en differensiert forvaltningsstrategi vil være at skadene i hovedsak vil oppstå utenfor sonen. Derved vil terskelen for skadefelling i realiteten bli lavere utenfor sonen enn innenfor, se også sistnevnte proposisjon side 49.

(...)

Jeg kan heller ikke se at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b krever at det i hvert enkelt vedtak må gjøres en vurdering av om fellingskvoten er forholdsmessig med skadepotensialet og bestandsstatusen."

Som det fremgår av innstillingen til rovviltnemndas vedtak og av Miljødirektoratets faglige tilråding, er det streifende ulv som gjør skade på beitedyr i regionen. Det er registrert skade på husdyr på grunn av ulv de senere årene, og departementet legger til grunn at det også i 2022 kan oppstå skade av et visst omfang dersom ulv kommer inn i regionen, og at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.

3. Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte

I tillegg er det et vilkår om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt blant annet i rovviltforskriften § 1 og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. I dag reguleres bestanden av ulv i Norge hovedsakelig gjennom lisensfelling.

Rovviltpolitikken er bygget opp om prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, og Stortinget har som nevnt vedtatt at soneinndelingen skal forvaltes tydelig. Dette setter klare grenser for hvor store ressurser som skal settes inn og i hvor stor grad tilpassing av beitenæringen skal avkrevs utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen og området prioritert til andre rovviltarter stilles større krav om tilpassing av beitenæringen til en fast forekomst av rovvilt.

Tiltak som innebærer tilpassing av beitenæringen, som inngjerding av beitedyr, grunnet forekomst av ulv i de aktuelle områdene som omhandles i dette vedtaket, er noe departementet på denne bakgrunn ikke finner å være en annen tilfredsstillende løsning. Det vises i denne sammenheng også til at enkeltulver som opptrer utenfor ulvesonen og utenfor etablerte revir har stort vandringspotensial og uforutsigbart vandringmønster. Det vil derfor være vanskelig å forutse på en tilfredsstillende måte i hvilke områder det skal gjøres tilpassing av beitenæringene før skadesituasjonene oppstår. Dette innebærer igjen at slike tiltak kan bli lite målrettet og kostnadseffektivt.

Andre tiltak rettet mot ulvene kan i særskilte tilfeller være et alternativ. Dette gjelder først og fremst tilfeller der det påvises genetisk verdifulle ulver utenfor ulvesonen. Radiomerking for nærmere å følge slike ulvers bevegelser og eventuelt senere flytting til områder innenfor ulvesonen eller til Sverige, er aktuelle alternative tiltak som vurderes fortløpende. Både radiomerking og flytting av ulver er imidlertid ressurskrevende tiltak som vurderes lite egnet for alle ulver som beveger seg utenfor ulvesonen. Dette har også dyrevelferdsmessige sider fordi slik menneskelig håndtering alltid vil innebære en viss belastning for det enkelte individ.

Departementet mener det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfellingkvote på ulv i region 1 og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt.

4. Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av nml. § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. HR-2021-662-A avsnitt 60 og Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 130. Vilkåret må vurderes konkret i den enkelte sak, og terskelen kan tenkes å variere avhengig av blant annet fellingsgrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget, jf. HR-2021-662-A avsnitt 65. Eventuell usikkerhet om den fremtidige utviklingen av en bestand har betydning i vurderingen, og det ligger en viss margin i begrepet «truer» bestandens overlevelse, jf. HR-2021-662-A avsnitt 63 og nml. § 6.

Aktuelle momenter 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 (blant annet 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, blant annet genetikk. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av ulv gjennom lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avlaving utgjør også en del av dødeligheten for ulv i Skandinavia.

Departementet er av den oppfatning at det foreligger grundige vurderinger fra både rovviltneimnda og Miljødirektoratet om ulvestandens status, genetiske situasjon og usikkerhet som det må tas hensyn til ved vurderingen av lovens vilkår om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse.

Ulven er fredet i Norge, og klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015. Den svenske delbestanden er listet som sårbar (VU). Den skandinaviske bestanden er relativt liten og isolert. Det ble registrert 109-114 individer av ulv i Norge registrerings sesongen 2020/2021, hvorav 57-58 ble registrert med helnorsk tilhold. Etter fordeling av de ulvene som hadde tilhold på begge sider av riksgrensen var tallet 83-86 ulver i Norge, noe som er 3-5 dyr mer enn det som ble registrert sesongen 2019/2020. Bestanden er for sesongen 2020/2021 beregnet til ca. 480 ulver i Skandinavia, noe som er en økning med 30 dyr i forhold til den estimerte bestanden for 2019/2020. Det beregnede antallet for 2020/2021 fordeler seg med ca. 85 dyr i Norge, inkludert halvparten av individer i grenserevir og de øvrige i Sverige. Tallene inkluderer også enslige ulver utenfor kjente revir. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra de over nevnte tallene. Videre er det født nye kull med valper våren 2021, og hvor mange par og flokker som finnes i Norge sesongen 2021/2022 er foreløpig ukjent.

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er også etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad. Den gjennomsnittlige innavlskoeffisient er for vintersesongen 2020/2021 beregnet til 0,23 +/- 0,09. Det har vært en liten positiv endring i innavlskoeffisienten de to siste sesongene. Den reduserte verdien forklares av at det har blitt færre familiegrupper med innavlskoeffisient over 0,4, samt at fire nye avkom av immigranter (alle avkom etter Tiveden-tispa) har reprodusert for første gang våren 2020.

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. Uttak av ulv kan medføre tap av genetisk variasjon, og risikoen for genetisk tap må derfor avveies mot hensynet til andre interesser ved vurdering av felling.

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. Beregninger viser at vi med dagens bestandsstørrelse vil trenge minst en ny immigrant som reproduserer seg med de skandinaviske ulvene under naturlige forhold per generasjon. Konsekvensen av en lavere innvandringstakt er at den skandinaviske ulvebestanden må forvaltes på et vesentlig høyere bestandsnivå enn det som per i dag er målsetningene i Sverige og Norge, for å sikre bestandens overlevelse. Over tid, og uten tilførsel av nye uavhengige immigranter, vil den relative effekten av en enkelt immigrant forsvinne. Det er krevende å gjøre en konkret vurdering av om den ønskede innvandringstakten på minimum én reproduserende immigrant

hver generasjon, skal anses å være oppfylt. Dette fordi det vil ta noe tid fra innvandring skjer til informasjon om vellykket reproduksjon i 2. og 3. generasjonsleddet etter innvandrerens foreligger. En har til denne tid lagt til grunn en generasjonstid på fem år for ulv. Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver. Innvandret ulv fra den finsk-russiske populasjonen og deres første generasjons avkom skal så langt det er mulig unntas fra skadefelling og lisensfelling.

Departementet viser ellers til Miljødirektoratets faglige tilråding der direktoratet vurderer at *"innvandringstakten fra den større østlige (finsk-russiske) metapopulasjonen den siste periode, må anses å ha vært tilstrekkelig til å oppfylle forutsetningen om innvandring"*.

Når det gjelder bestandssituasjonen for ulv, har departementet i sin behandling av saken lagt til grunn informasjon fra siste endelige rapport om bestandssituasjonen i Skandinavia for vinteren 2020/2021, jf omtalen ovenfor og Miljødirektoratets faglige tilråding.

Total vedtatt kvote av de regionale rovviltneemndene i områdene utenfor ulvesonen i Norge er på 26 ulver. Som Miljødirektoratet beskriver, er det lite sannsynlig at kvotene som er vedtatt for områdene utenfor ulvesonen vil bli effektivert. Kvoten for flere av regionene er satt høyt, målt mot kjent forekomst og fellingshistorikk. Det vil derfor ikke bli iverksatt ekstraordinære uttak av gjenstående kvoter. Det samlede uttaket i disse rovviltregionene har de siste tre årene variert mellom to og seks ulver, og det er rimelig å legge til grunn at det ikke vil bli felt vesentlig flere ulver enn tidligere.

Som Miljødirektoratet viser til i sin faglige tilråding, har Sveriges landbruksuniversitet (SLU) i samarbeid med Høgskolen i Innlandet i rapport 8. juni 2021 gjort "Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2022". I rapporten er det beregnet en forventet bestandsstørrelse 1. oktober 2021 på 489 ulver, forutsatt intet uttak i perioden 1. mai 2021 til 30. september 2021. Det ble en kjent avgang av 14 ulv i Norge og Sverige i perioden, hvorav 7 er døde som følge av jakt/felling, jf. vedlegg A. Forventet bestandsstørrelse 1. oktober 2021 er følgelig 482 dyr. Videre beregner modellen at et uttak av 75 dyr (ved jakt/felling) i Skandinavia i perioden 1. mai 2021 til 30. september 2022, mest sannsynlig vil gi en bestand på 489 dyr, per 1. oktober 2022. Det er verdt å merke seg at det er betydelig usikkerhet knyttet til de beregnede verdiene, og at det av rapporten framgår at det å gjøre beregninger bare for den norske delbestanden, vil gi veldig usikre resultater. Det er av den grunn ikke gjort modelleringer på den norske delbestanden. Hvor stor sikkerhetsmargin en skal ta ut som følge av usikkerheten i modelleringene vil ha betydning for hvor mange dyr som kan/bør tillates felt under lisensfelling. Det er vedtatt en lisensfellingskvote på 33 ulv i Sverige i 2022. I 2021 ble det felt 27 ulv på lisensfelling i Sverige.

I sin faglige tilråding vurderer Miljødirektoratet at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke truer bestandens overlevelse, under forutsetning av at retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle ulver følges opp.

Ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifulle ulver under lisensfellingsperioden skal forvaltningen ha beredskap for raskt å kunne beslutte eventuell stans i lisensfellingen for å forhindre at slike ulver blir felt. Klima- og miljødepartementet delegerer ansvaret for den løpende oppfølgingen av dette i region 1 til statsforvalteren, som besitter det administrative ansvaret for gjennomføringen av lisensfellingen i det enkelte fylke.

Departementet legger videre til grunn at eventuell irregulær avgang av ulv innenfor regionen etter at rovviltneemnda fattet vedtak 31. august 2021, blir belastet lisensfellingskvoten på vanlig måte, jf. rovviltforskriften § 7.

På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at uttaket ikke vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 annet ledd.

5. Sannsynligheten for at bestandsmålet vil nås neste år

I tillegg til lovens vilkår om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse, 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.

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. I HR-2021-662-A kom Høyesterett til at Bernkonvensjonen artikkel 2 innebærer at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur. Om oppfyllelsen av denne forpliktelsen uttaler Høyesterett i avsnitt 70-71:

"Denne folkerettslige forpliktelsen er ikke uttrykkelig gjennomført i naturmangfoldloven § 18. Betydningen av dette går jeg ikke nærmere inn på fordi jeg mener at forpliktelsen er gjennomført i rovviltforskriften § 7. Den bestemmelsen begrenser rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling til de tilfellene «bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen».

(...)

Jeg finner det klart at Norge ikke bryter Bernkonvensjonen artikkel 2 så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås. Som jeg kommer tilbake til, var kunnskapsgrunnlaget som det norske bestandsmålet bygger på, etter min mening tilstrekkelig godt."

Departementet legger til grunn at den samlede lisensfellingskvoten på 26 ulver utenfor ulvesonen i hovedsak retter seg mot enslige streifdyr av ulv, hvor uttaket i begrenset grad påvirker bestandsoppnåelse.

Miljødirektoratet vurderer i den faglige tilrådingen blant annet at:

"Miljødirektoratet vurderer det som sannsynlig at det vil fødes tilstrekkelig med valpekull i 2022 til å oppnå det nasjonale bestandsmålet på 4-6 ynglinger, hvorav 3 helnorske kull, etter endt lisensfelling 2021/2022. Dette selv om hele kvoten effektueres. Det er videre vår vurdering at et slikt uttak ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Det forutsettes at retningslinjene for forvaltning av genetisk verdifulle ulver blir fulgt."

Departementet anser på denne bakgrunn at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling. Som sagt ovenfor gis statsforvalteren myndighet til å kunne stanse lisensfellingens dersom genetisk verdifulle ulver skulle bli påvist i områdene der det åpnes for lisensfelling.

6. Forholdet til "gynnsam bevarandestatus" ("gunstig bevaringsstatus")

Departementet viser til beskrivelsen av bestanden under vurderingen av vilkåret om bestandens overlevelse, og Miljødirektoratets tilrådingen. Den svenske regjeringen ga Naturvårdsverket i april 2015 et oppdrag om å utrede hva som kreves for at den svenske ulvepopulasjonen skal ha «gynnsam bevarandestatus» (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 «*uttaket ikke truer bestandens overlevelse*» og det tilsvarende kravet etter Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 om at «*the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned*». Vilkåret i direktivet 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.

En slik forståelse har støtte i Høyesterettsavgjørelsen av 26. mars 2021. Her pekte Høyesterett på at EUs habitatsdirektiv ikke en del av EØS-avtalen og har en noe annen ordlyd enn Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, og fant at direktivet derfor ikke kunne få nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken, jf. HR-2021-662-A avsnitt 58.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 1 sitt vedtak 9. juni 2021 om lisensfellingskvote for ulv i region 1. Ved avgjørelsen er det blant annet lagt vekt på at det ikke er fastsatt bestandsmål for ulv i region 1, og at det er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor den fastsatte ulvesonen.

Departementet legger til grunn at det i 2022 kan oppstå skade av et visst omfang dersom ulv kommer inn i regionen, og at vilkåret om å avverge skade i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt. Departementet legger også til grunn at den vedtatte kvoten på inntil 3 ulv ikke vil true bestandens overlevelse, og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning, jf. nml. § 18 annet ledd første punktum. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Departementet gir statsforvalteren myndighet til å kunne stanse lisensfellingens dersom genetisk verdifulle ulver skulle bli påvist i områdene der det åpnes for lisensfelling.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Torkel Ramberg
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 1
Statsforvalteren i Vestland