

Naturvernforbundet i Agder
Postboks 718
4666 KRISTIANSAND S

Deres ref

Vår ref

Dato

19/2726-

30. november 2019

Avgjørelse av klage på vedtak om lisensfelling av ulv i region 1 i 2019-2020

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Naturvernforbundet i Agder 1. august 2019 over rovviltnemnda i region 1 sitt vedtak 2. juli 2019 om kvote for lisensfelling av ulv i 2019-2020.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 1 sitt vedtak 2. juli 2019 om lisensfellingskvoten 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 også til grunn at den vedtatte kvoten på inntil 3 ulver ikke vil true bestandens overlevelse, og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning. Når det gjelder klagers anførsel om at rovviltnemndas vedtak ikke tilfredsstiller forvaltningslovens krav, viser vi til det nemnda selv har sagt i sin vurdering av klagen. Klagen er dermed ikke tatt til følge

Saksgang

Rovviltnemnda i region 1 vedtok 2. juli 2019 kvote for lisensfelling av ulv i 2019-2020. Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet i Agder 1. august 2019. Rovviltnemnda behandlet klagen 27. august 2019 og fastholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 2. september 2019. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 28. oktober 2019 og 7. november 2019.

Klagers anførsler

Klager mener vedtaket ikke tilfredsstiller forvaltningslovens krav da det ikke foreligger en saksutredning som viser et faglig grunnlag for beslutningen.

Rovviltnemndas vurdering

I sin vurdering av klagen sier rovviltnemnda blant annet:

"Rovviltnemnda sitt vedtak for lisensjakt viser konkret tal ulv og jerv som kan fellast under lisensfellinga, og kva krav som gjeld for lisensfellinga. Saksutgreiinga i saka om lisensjakt,

sak 06/2019, viser korleis lisensfellinga er vurdert av sekretariatet og er dei saksdokumenta som rovviltnemnda skal ta stilling til og avgjerd om. Her ligg m.a. vurderingar om bestandsutviklinga for ulv og jerv, tilhøvet til lover og forskrifter, rovviltforlik og andre styrande dokument. Prokollen frå møtet i nemnda vart lagt ut 12. juli 2019 på heimesida til rovviltnemnda i region 1. Heimesida til rovviltnemnda finn ein på Fylkesmannen i Vestland sin heimeside under «Miljø og klima». Protokollen er derfor å rekne som offentleggjort, sjølv om protokollen denne gongen dessverre ikkje vart sendt direkte ut til organisasjonane m.m. No ligg alle relevante saksopplysningar til saka om lisensjakt på ulv og jerv i saksinnkallinga, som også Naturvernforbundet fekk tilsendt på e-post 25. juni 2019. Saksutgreiinga som ligg til grunn for vedtaket i nemnda er då heller ikkje endra frå innkallinga til vedtak vart fatta, slik at Naturvernforbundet hadde all relevant informasjon før dei påklaga vedtaket. Normalt vil sjølvsaugt saksprotokollen sendast ut til relevante partar etter vedtak, og vi må berre beklage at dette ikkje ble gjort denne gongen. Men for saka sitt faktum har det, etter vår meining, ingen betydning. Vi kan derfor ikkje vere samd med Naturvernforbundet i at vedtaket til rovviltnemnda ikkje tilfredstiller lovkrava."

I saksframlegget for rovviltnemndas vedtak 2. juli 2019 er det blant annet gitt oversikt over erstatning for bufe tatt av rovvilt i alle år fra 2013 fram til og med 2018. I 2018 ble det erstattet totalt 159 sau og lam tatt av ulv i regionen. Videre der det sagt: "I vår region er det ikkje felt ulv i perioden 1. juni 2016- d.d. (Den siste felte var i Flekkefjord 11.01.2016). Ein ny svensk ung hannulv (som i 2014) kom til Sogn og Fjordane i juli 2018 (Naustdal kommune) og er mest truleg i området framleis.

Sekretariatet si vurdering

Men med den auken som har vore i bestanden av ulv, er det sannsynleg at det vil kome fleire streifande ulvar til region 1 framover. Sjølv om dei siste tala frå Rovdata viser nokre færre ulvar i 2019, er det framleis godt over bestandsmålet. Eventuell skadefelling av streifande ulv i region 1, i hovudsak hannulv, ingen innverknad på utviklinga av 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 veldig godt. Dei andre paragrafane (§§ 9-12) i nml kjem etter vårt syn difor 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 2019/2020. Lisensfellingsperioden for ulv i vår region er frå 1. desember til 31. mai (endra i 2019)."

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet har gitt en felles faglig tilråding for de regioner som har vedtatt lisensfellingskvote for ulv. Miljødirektoratet har i den faglige tilrådingen gjort rede for regelverket, bestandssituasjonen for ulv i Norge og i Skandinavia og for utviklingen i den norske ulvebestanden. Om bestandssituasjonen sier Miljødirektoratet:

"Siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv i Skandinavia for vinteren 2018/2019 forelå 3. juni 2019. Det er registrert i alt 40 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 6 helnorske og 6 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 28 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 5 i grenseoverskridende revir. I forhold til det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette andre året med nedgang i antallet registrerte familiegrupper og par. Bestandsrapporten angir at det er registrert 5 helnorske ynglinger og 6 ynglinger i grenserevir. Alle revir i Norge er registrert i tilknytning til norsk ulvesone. Det beregnede antall ynglinger i Norge blir 8 ynglinger inkludert grenserevir, noe som er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet. Til sammenligning ble det registrert 10,5 ynglinger i Norge registreringssesongen 2017/2018, hvorav 8 var helnorske. Antallet helnorske revirmarkerende par og flokker har vært stabilt på 11 de siste fire årene, tilsvarende data inkludert grenserevir har også vært stabilt de tre siste årene med en økning på 0,5 siste året (se figur 1). Det ble registrert 104-107 individer av ulv i Norge registreringssesongen

2018/2019, hvorav 64-66 ble registrert med helnorsk tilhold. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 84-87 ulver som berører Norge. Dette inkluderer også enslige ulver utenfor kjente revir. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra disse tallene. Bestanden er beregnet til ca. 380 ulver i Skandinavia, noe som er en reduksjon med 30 dyr i forhold til estimatet for 2017/2018. Det beregnede antallet fordeler seg med ca. 300 dyr i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir og de øvrige i Norge."

Videre sier Miljødirektoratet:

"Det er i perioden 1. april 2018 til 31. mars 2019 registrert 25 døde ulver i Norge, samt at en ulv ble påskutt og belastet kvote uten at dyret ble igjenfunnet dødt. Av de 25 ble 14 felt under lisensfelling, og sju felt under skadefelling, to påkjørt, en skutt i nødverge og en død av ukjent årsak. I tilsvarende periode er det registrert 18 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2019 er det så langt registrert sju døde ulver i Norge og ni døde ulver i Sverige. De døde ulvene i Norge fordeler seg med tre felt på skadefelling, en felt på lisensfelling, en påkjørt, en felt i nødverge og en død av ukjent årsak."

I sin vurdering sier Miljødirektoratet blant annet:

"Vi legger til grunn at Norges del av den Skandinaviske ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av det nasjonale intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal jakt. Miljødirektoratet vurderer at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling og heller ikke truer bestandens overlevelse. Miljødirektoratet vurderer videre at det er sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2020 til å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2019/2020. Dette gjelder også dersom vedtaket om felling av de tre aktuelle revirene innenfor ulvesonen effektueres. Negativ utvikling i den svenske bestanden medfører at svenske myndigheter ikke åpner for lisensfelling av ulv kommende vinter. Naturvårdsverket har gitt innspill i forkant av nemndene i region 4 og 5 sitt vedtak, om at de er negative til et uttak av grensereviret Rømskog. Forvaltning av ulvebestanden på norsk side vil påvirke den svenske forvaltningen også ved uttak av helnorske flokker, men effekten av slike uttak vil være indirekte. Ved uttak av ulv fra grenserevir felles. Miljødirektoratet vil av den grunn anbefale at uttak av ulv fra grenserevirene avvantes til vi kommer i en situasjon der både norske og svenske myndigheter ser behov for en regulering av bestanden. Det vil etter vårt syn være svært uheldig om norsk forvaltning medfører at den svenske bestanden faller til et nivå under deres referanseverdi på 300 dyr. 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. Det er sannsynlig at uttak i den norske delen av bestanden kan påvirke den svenske bestandsmåloppnåelsen negativt. Vi anser at departementet er nærmest til å gjøre en endelig vurdering av i hvilken utstrekning de ulike hensyn skal vektlegges i vurderingen av lisensfellingskvoten for ulv innenfor ulvesonen."

Når det gjelder felling utenfor ulvesonen sier Miljødirektoratet:

"Sekretariatet for rovviltnemnda i region 1, har i innstilling til vedtak foreslått en kvote på 3 ulver for region 1, og rovviltnemnda i region 1 har vedtatt lisensfelling av 3 ulver. Vedtaket er påklaget. Rovviltnemnda i region 2 har vedtatt lisensfelling av 3 ulver, som innstilt fra sekretariatet. Vedtaket er ikke påklaget. Sekretariatet for rovviltnemnda i region 3, har i innstilling til vedtak foreslått en kvote på 3 ulv. Rovviltnemnda i region 3 har vedtatt lisensfelling av 5 ulv. Rovviltnemnda har i behandlingen av saken vist til at det ikke er mål om ynglinger av ulv i region 3. De begrunner økningen av kvoten fra 3 til 5 dyr med at ulvebestanden fremdeles er over bestandsmålet i Norge når det gjelder antall ynglinger. Vedtaket er påklaget. Sekretariatet for rovviltnemnda i region 4 og 5 har i innstilling til vedtak

foreslått en kvote på 12 ulver for områdene utenfor ulvesonen og utenfor etablerte reviområder. Sekretariatet har foreslått at deler av Stor-Elvdal og Rendalen kommuner avsettes som en "buffersone" for å unngå felling av dyr fra Deisjøreviret. Rovviltnemnda i region 4 og 5 har vedtatt en kvote på 12 ulver utenfor ulvesonen, uten buffersone. Vedtaket er påklaget. Sekretariatet for rovviltnemnda i region 6, har i innstilling til vedtak foreslått en kvote på 3 ulver for region 6, og rovviltnemnda i region 6 har vedtatt lisensfelling av 3 ulver. Vedtaket er påklaget. I region 7 og 8 er det ikke fattet vedtak om lisensfelling av ulv. Rovviltnemndene i region 1 - 6 sine vedtak om kvote for lisensfelling av inntil 26 ulver utenfor ulvesonen er begrunnet med at tiltaket skal avverge alvorlig skade på husdyr og tamrein i de regionene/deler av regionene som ligger utenfor ulvesonen. Det er påvist (dokumentert og antatt) 221 sau, 3 tamrein og 1 hund drept eller skadet av ulv i områdene utenfor ulvesonen siden 1. april 2019. Skadene er i stor grad forårsaket av enslige ulver på vandring. Det er imidlertid registrert en mulig pardannelse i Rendalen kommune nå i høst, og det er også noe usikkerhet knyttet til om dyr fra familiegruppen i Deisjøreviret benytter areal utenfor sonen (det ble felt to ungdyr fra reviret under lisensfelling sist vinter). Ifølge overvåkingsrapporten fra forrige vinter var Deisjøreviret i sin helhet innenfor ulvesonen. Miljødirektoratet vurderer at den delen av den samlede lisensfellingsskvoten som er gitt utenfor sonen hovedsakelig innretter seg mot enslige streifdyr av ulv. I forhold til spørsmålet om buffersone i grenseområdene til Deisjøreviret kan dette være hensiktsmessig. Men om slik buffersone vedtas, bør det etter direktoratets syn være adgang til felling også innenfor denne buffersonen i perioden der det er åpning for lisensfelling innenfor ulvesonen; 1. januar til 15. februar."

I tilleggsvurdering av 7. november 2019 skriver direktoratet følgende:

"Vi viser til e-post 5. november 2019 angående behov for oppklaring av faglig vurdering angående lisensfellingsskvoter på ulv i Norge i 2019/2020.

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

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

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

Miljødirektoratet vurderer at det, på bakgrunn av beregninger gjennomført av Skandulv, ikke kan utelukkes at effektivering av vedtatte kvoter kan påvirke den svenske bestandsmåloppnåelsen negativt, og medføre at den svenske bestanden faller til et nivå under deres referanseverdi på 300 dyr."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Departementet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i loven §§ 8-10 og § 12 til grunn som retningslinjer. Prinsippene i nml. § 11 anses ikke som relevante i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i skjønnsvurderingen. På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene som Stortinget har fastsatt for de fire store rovdyrartene, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Nml. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 1, 3, 4 og 6 og de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. De nasjonale bestandsmålene er videre fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. Det er ikke fastsatt bestandsmål for ulv i region 1.

I denne saken foreligger det tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 får mindre betydning. Departementet anser også at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet i nml. § 8 dermed er oppfylt.

Vurdering av vilkåret om at uttaket må avverge skade

Departementet skal ta stilling til om man skal tillate uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein. Det følger av naturmangfoldloven § 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"*.

Naturmangfoldloven krever etter departementets vurdering at skadepotensialet er av et visst omfang og alvorlighetsgrad for at felling skal kunne tillates, jf. også Lovavdelingens uttalelse 15. desember 2016 der de skriver *"...må det etter vår mening legges til grunn at loven oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, før uttak kan skje"*. 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. Også det generelle prinsippet om at norsk rett forutsettes å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, tilsier en slik fortolkning. 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 tilfredsstillt. Ordet "alvorlig" innebærer krav til et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad. Også konvensjonens verneformål trekker i retning av at det må være tale om fare for kvalifisert skade.

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 beitedyr tatt av ulv de senere årene, og departementet legger til grunn at det også i 2020 kan oppstå skade av et visst omfang på sau dersom ulv kommer inn i regionen, og at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.

Departementet viser også til nml. § 14 første og annet ledd om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser. Hensynet om å unngå eller begrense skade på husdyr er tillagt vekt i saken.

Vurdering av vilkåret om at formålet ikke må kunne nås på en 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 bl.a. 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 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 beitenæring skal avkreves av beitenæringene utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen og området prioritert til andre rovviltarter stilles større krav om tilpassing av beitenæringene til en fast forekomst av rovvilt.

Tiltak som innebærer tilpassing av beitenæringene, 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 lisensfellingsskvote på ulv i region 1 og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt.

Bestandsmålet

I tillegg til lovens vilkår om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse, se omtale 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. omtale 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. Miljødirektoratet uttaler i faglig tilrådning datert 28. oktober 2019 at ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden er preget av innavl og det er utfordringer knyttet til illegal jakt. Påfyll av nye gener inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden har stor betydning for den skandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv. Departementet er enig i dette.

Det følger av kommentarene til rovviltforskriften § 7 andre ledd at ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltmyndene 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.

Miljødirektoratet mener videre en lisensfellingsskvote på inntil 26 ulver utenfor ulvesonen i de regionene som har vedtatt lisensfellingsskvote, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling.

Departementet legger i likhet med Miljødirektoratet til grunn at den samlede lisensfellingsskvoten utenfor ulvesonen i hovedsak retter seg mot enslige streifdyr av ulv, og hvor uttaket i svært liten grad påvirker bestandsoppnåelse.

Gynsam bevaringsstatus

Departementet viser til beskrivelsen av bestanden, jf. 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 habitatsdirektiv 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.

Miljødirektoratet vurderer at det ikke kan utelukkes at et slikt samlet uttak kan bringe den samlede skandinaviske ulvebestanden under "anbefalt nivå". Departementet bemerker at dette "anbefalte nivå" knytter seg til et mål om at bestanden skal ha gunstig bevaringsstatus, og at bestanden kan bringes under dette nivået uten at bestandens overlevelse trues.

Vurdering av vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd fremgår det at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Vilkåret om at uttaket "Ikke truer bestandens overlevelse" 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, der det heter: *"I de tilfeller hele bestander av en art befinner seg i Norge er Norge fullt ut forpliktet til å sikre denne bestandens overlevelse. Dette stiller seg imidlertid annerledes der en bestand befinner seg både i Norge og i ett eller flere andre land. I disse tilfellene skal ikke «bestandens overlevelse» vurderes bare ut fra de individer som befinner seg i Norge, men ut fra bestandens samlede utbredelse."* Dette er også lagt til grunn i dom i Borgarting lagmannsrett avsagt 16. januar 2008 der det fremgår at vurderingen av bestandens overlevelse må ta utgangspunkt i den skandinaviske bestanden.

Miljødirektoratet har i sin faglige tilrådning sagt at de vurderer at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke truer bestandens overlevelse.

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 artene 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.

Den sør-skandinaviske ulvebestanden har hatt en kraftig vekst i perioden fra arten var nærmest utryddet og frem til i dag. Den første ynglingen i nyere tid fant sted i 1983, og i dag er bestanden estimert til 380 ulver i Skandinavia, noe som er en reduksjon med 30 dyr i forhold til estimatet for 2017/2018.

Ulven er fredet i Norge og er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015. Det innebærer at arten har ekstremt høy risiko for utdøing. 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 2018/2019 som forelå 3. juni 2019. Som det fremgår av Miljødirektoratets faglige tilråding, viser rapporten:

"Det er registrert i alt 40 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 6 helnorske og 6 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 28 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 5 i grenseoverskridende revir. I forhold til det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette andre året med nedgang i antallet registrerte familiegrupper og par. Bestandsrapporten angir at det er registrert 5 helnorske ynglinger og 6 ynglinger i grenserevir. Alle revir i Norge er registrert i tilknytning til norsk ulvesone. Det beregnede antall ynglinger i Norge blir 8 ynglinger inkludert grenserevir, noe som er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet. Til sammenligning ble det registrert 10,5 ynglinger i Norge registreringssesongen 2017/2018, hvorav 8 var helnorske. Antallet helnorske revirmarkerende par og flokker har vært stabilt på 11 de siste fire årene, tilsvarende data inkludert grenserevir har også vært stabilt de tre siste årene med en økning på 0,5 siste året (se figur 1). Det ble registrert 104-107 individer av ulv i Norge registreringssesongen 2018/2019, hvorav 64-66 ble registrert med helnorsk tilhold. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 84-87 ulver som berører Norge. Dette inkluderer også enslige ulver utenfor kjente revir. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra disse tallene. Bestanden er beregnet til ca. 380 ulver i Skandinavia, noe som er en reduksjon med 30 dyr i forhold til estimatet for 2017/2018. Det beregnede antallet fordeler seg med ca. 300 dyr i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir og de øvrige i Norge. Det er i perioden 1. april 2018 til 31. mars 2019 registrert 25 døde ulver i Norge, samt at en ulv ble påskutt og belastet kvote uten at dyret ble igjenfunnet dødt. Av de 25 ble 14 felt under lisensfelling, og sju felt under skadefelling, to påkjørt, en skutt i nødverge og en død av ukjent årsak. I tilsvarende periode er det registrert 18 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2019 er det så langt registrert sju døde ulver i Norge og ni døde ulver i Sverige. De døde ulvene i Norge fordeler seg med tre felt på skadefelling, en felt på lisensfelling, en påkjørt, en felt i nødverge og en død av ukjent årsak."

Departementet vurderer det slik at uttaket ikke vil true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd.

Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver som er lagt til grunn i norsk ulveforvaltning. 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. Ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifulle ulver under lisensfellingsperioden, kan departementet stanse lisensfelling eller vurdere andre tiltak for å forhindre at slike ulver blir felt.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltneemnda i region 1 sitt vedtak 2. juli 2019 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 også til grunn at den vedtatte kvoten på inntil 3 ulver ikke vil true bestandens overlevelse, og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut fra prinsippet om en arealdifferensiert rovviltforvaltning. Når det gjelder klagers anførsel om at rovviltnemndas vedtak ikke tilfredsstiller forvaltningslovens krav, viser vi til det nemnda selv har sagt i sin vurdering av klagen. Klagen er dermed ikke tatt til følge

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Torkel Ramberg
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Fylkesmannen i Vestland
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 1