



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

22/3536-

20. desember 2022

Avgjørelse av klager på vedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2023

1. Innledning og konklusjon

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra Foreningen våre rovdyr av 1. oktober 2022, Rovviltets Røst av 16. september 2022, Aktivt rovdyrvern av 23. september 2022, Ulv i hele Norge av 29. september 2022, Ulvens dag av 3. oktober 2022, NOAH – for dyrs rettigheter av 4. oktober 2022 og Naturvernforbundet av 5. oktober 2022 på rovviltnemndene i region 4 (Oslo, Akershus og Østfold) og 5 (Hedmark) sitt vedtak 12. september 2022 om kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen for 2023.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak om felling av ulvene som oppholder seg på norsk side av riksgrensen i grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Siste tilgjengelige opplysninger tilsier en samlet kvote som i utgangspunktet er på inntil 21 individer. Dersom oppdaterte opplysninger viser at det er flere eller færre individer i revirene, kan statsforvalteren endre kvoten, før fellingsstart og underveis i fellingsperioden. For øvrig gjelder at det skal tas nødvendige forholdsregler for gjennomføringen av felling slik det fremgår av rovviltnemndenes vedtak, men utgangspunktet er at alle individene tilhørende revirene tas ut.

Rovviltnemndenes forutsetning for lisensfelling av ulvene i det helnorske Mangerreviret, om at genetisk verdifulle individer i det tilgrensende Settenreviret er radiomerket, er ikke oppfylt. På bakgrunn av risikoen for feilfelling av genetisk verdifulle ulver, opphever departementet rovviltnemndenes vedtak når det gjelder lisensfelling av ulvene i Mangerreviret. Departementet vil fortløpende vurdere om ulvene i Mangerreviret kan og bør tas ut gjennom et uttak i statlig regi, jf. nml. § 18

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
Tiril Charlotte
Sandbekk
22 24 57 34

tredje ledd, innenfor lisensfellingsperioden 1. januar – 15. februar 2023. Et slikt uttak forutsetter at lovens vilkår er oppfylt, og vurderingen må blant annet bero på bestandssituasjonen og om risikoen for feilfelling kan reduseres til et akseptabelt nivå.

Departementet anser at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for et slikt uttak. Når det gjelder forståelsen av § 18 første ledd bokstav c, viser departementet til HR-2021-662-A og flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017).

I vurderingen av § 18 første ledd bokstav c har departementet blant annet lagt vekt på forholdet til bestandsmålet, distriktpolitiske hensyn, hensynet til å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og å øke tilliten til forvaltningen av ulv. Departementet anser at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i en periode har vært betydelig, og at en stor del av konflikten bygger på at den norske delbestanden i en periode har ligget over bestandsmålet. Departementet finner at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået. Departementet mener at lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, vil bidra til konfliktdemping og til å øke tilliten til rovviltforvaltningen.

I Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret var det opprinnelig vedtatt felling også på svensk side. I Sverige har imidlertid forvaltningsretten i Luleå opphevet vedtaket om felling av ulv i de tre grenserevirene. Beslutningen er klaget inn for Kammerretten i Sundsvall av Länsstyrelsen i Värmland. Departementet må derfor ta høyde for at det ikke vil bli åpnet for lisensfelling på svensk side av disse grenserevirene. Felling av deler av ulveflokker kan ha flere negative konsekvenser. Det kan medføre at det likevel blir yngling i revirene kommende sesong, slik at uttaket ikke bidrar til å føre bestanden ned på bestandsmålet. Samlet sett mener departementet likevel at det foreligger andre offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier at det åpnes for lisensfelling av disse grenserevirene.

Etter departementets vurdering er det ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og er ikke til hinder for å nå bestandsmålet neste år.

Enkelte av klagene er dermed delvis tatt til følge.

2. Bakgrunn

2.1 Saksgang

Rovviltnemndene vedtok den 12. september 2022 en lisensfellingskvote på 26 individer i Mangenreviret og i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka.

Vedtaket ble påklaget av Foreningen våre rovdyr av 1. oktober 2022, Rovviltets Røst av 16. september 2022, Aktivt rovdyrvern av 23. september 2022, Ulv i hele Norge av 29. september 2022, Ulvens dag av 3. oktober 2022, NOAH – for dyrs rettigheter av 4. oktober 2022 og Naturvernforbundet av 5. oktober 2022. Rovviltnemndene behandlet klagen 21. oktober og opprettholdt vedtaket. Klagesaken ble oversendt til Klima- og miljødepartementet 21. oktober for endelig avgjørelse. Miljødirektoratet leverte faglig tilråding i saken 2. november. Miljødirektoratet leverte 15. desember 2022 tilleggsvurderinger til faglig tilråding om lisensfelling av ulv 2022/2023.

Rovviltnemndene i rovviltregion 1 (Vestland, Rogaland og Vest-Agder), 2 (Buskerud, Vestfold og Telemark og Aust-Agder), 3 (Oppland), 4, 5 og 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal) har for lisensfellingsperioden 2021/2022 fattet vedtak om lisensfelling av til sammen 26 ulv utenfor ulvesonen. Disse kvotene er opprettholdt etter klagebehandling i Klima- og miljødepartementet.

2.2 Klagen

2.2.1 Klagevilkår

Enkeltvedtak kan påklages av «*en part eller annen med rettslig klageinteresse*», jf. forvaltningsloven § 28. Departementet stiller spørsmål ved om Ulvens Dag har rettslig klageinteresse. Etter departementets oppfatning består Ulvens Dag av privatperson(er) og har et årlig arrangement, samt nettside og aktivitet i sosiale medier. Det er mulig å donere penger til Ulvens dag. Ulvens Dag fremstår mer som et opprop og et nettsted, enn en organisasjon. Departementet har lite informasjon om klagerne Aktivt rovdyrvern og Ulv i hele Norge. Rovviltnemndene har ikke problematisert dette, og har ansett at samtlige klager har rettslig klageinteresse i saken. Departementet viser til at nemndenes vedtak også er påklaget av andre organisasjoner som har rettslig klageinteresse, og som gir uttrykk for samme syn på saken som Ulvens Dag, Aktivt rovdyrvern og Ulv i hele Norge. Departementet finner derfor at det ikke er nødvendig å ta endelig stilling til spørsmålet om klagerett for disse klagerne.

2.2.2 Klagernes anførsler

Enkelte av klagen er omfattende, og flere av klagen peker på flere av de samme momentene. Hovedanførselene fra klagen er gjengitt under og det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Foreningen våre rovdyr anfører i hovedsak:

- Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser ingen forståelse for at ulvejakt innenfor ulvesonen er en svært betent sak der lovgrunnlaget for felling har blitt avvist av flere rettsinstanser.
- Det finnes ikke lovlig grunnlag for å fatte vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen på nåværende tidspunkt. Lagmannsretten har slått fast at man ikke kan vedta felling uten å redegjøre for klare merbelastninger som følger av de konkrete revirene man ønsker å skyte. Dette har ikke nemndene gjort.
- Retten har også slått fast at man ikke kan bruke oppnåelse av bestandsmålet alene som grunnlag for felling av ulv innenfor ulvesonen.
- Nemndene velger å doble antallet flokker sammenlignet med rådet fra Statsforvalteren, uten noen som helst faglig begrunnelse.
- Nemndene bruker i sitt vedtak bestandstall som inkluderer skutte og døde dyr og baserer seg på revirmarkerende par av ulv. Dette er ikke kunnskapsbasert.
- Vedtaket tar ikke hensyn til det langsiktige arbeidet for å bevare ulven som art i levedyktige bestander i sine naturlige leveområder slik naturmangfoldloven § 5 krever.
- Mangerreviret ligger også svært nærme Settenreviret og har av norske fagmyndigheter blitt frarådet jaktet på nettopp pga. faren for å skyte feil individer. Norge har kun noen få individer av genetisk svært viktige ulver og disse befinner seg i Settenreviret. Feilskytinger av dyr fra andre revir har skjedd ved flere anledninger de siste årene.
- Nemndas krav om merking av alle individene i Settenreviret må avvises da begrunnelsen for merkingen er uetisk og totalt uakseptabel.
- Vedtaket til rovviltnemndene i denne saken strider helt klart mot § 8 i naturmangfoldloven (kunnskapsgrunnlaget).
- Skyting av en kritisk truet art skaper ikke tillit til forvaltningen. Det store flertallet av befolkningen som er positive til ulv opplever rovviltnemndenes lite kunnskapsbaserte vedtak og overkjøringen av fagmyndighetene som et svik mot den seriøse forvaltningen.

Foreningen våre rovdyr konkluderer med at:

- Vedtaket kan ikke hjemles i nml. § 18, første ledd, bokstav b eller c. Innenfor revirene til flokkene er det stort sett sauer på beite innenfor gjerde og det finnes ingen vitenskapelige bevis på at eksistens av ulv påvirker offentlige interesser av vesentlig betydning. Lagmannsretten har slått fast at man ikke kan vedta felling uten å redegjøre for klare merbelastninger som følger av de konkrete revirene man ønsker å skyte.
- Rovviltnemndenes begrunnelse for uttak av de nevnte flokkene er basert på antakelser, synsing og påstander uten bevis. Dette kan ikke være grunnlag for å skyte ut kritisk truede dyr fra norsk natur.
- Det er et klart brudd med naturmangfoldloven § 5, 6, 8 og 9 å vedta en kvote for felling av ulv innenfor ulvesonen slik nemndene nå har gjort. Det eneste lovlige vedtaket som kan fattes i år er at ingen ulvflokker innenfor ulvesonen skytes.

Ulvens dag anfører i hovedsak:

- Arten ulv er kritisk truet i Norge. Dødeligheten i dagens bestand i Norge og Sverige er høy.
- Vi har en ulvesone som skal prioritere ulven. Klager spør hvor i rovviltmyndenes vedtak det vises til og begrunnes med prinsipper fra soneforvaltningen til ulvens fordel og med tanke på en økologisk og bærekraftig forvaltning av arten.
- Genetikken må hensyntas for langsiktig levedyktighet og bevaring. Innavl og dødelighet, som er viktige faktorer, tillegges ikke mye oppmerksomhet i myndenes vedtak. Innavlsgraden må i større grad vektlegges i forvaltningen av ulv i Norge. Klager spør om man har nylige bevis på at den genetisk viktige Setten-hannen fortsatt lever, og mener det bør få konsekvenser for det samlede uttaket hvis han viser seg å være død.
- Kunnskap om allmenne helse- og sikkerhetshensyn, generelle begrunnelser fra rovviltmyndene og nordmenns holdninger til ulv må legges til grunn. Nordmenn flest ønsker en bærekraftig delbestand av ulv i norsk natur og at vi må kjempe for bevaring av arter og naturmangfold. Ulvens dag mener det er fullstendig uholdbart at en fredet art, eller noen som helst art, skal drepes på bakgrunn av noen menneskers opplevelse av frykt for ulven og forringet livskvalitet.
- Aktuelle rettssaker bør være grunn nok til å avstå fra felling innenfor ulvesonen.
- Vi lever alle i en akutt naturkrise hvor de ville dyrene bare blir færre og færre.

Rovviltets røst anfører i hovedsak:

- To rettsinstanser har avgitt dom om at vedtaket om uttak av Letjenna 2019 var ulovlig. Rovviltmyndenes flertall setter seg utover domstolsavgjørelser.
- Av sekretariatets fremstilling til augustmøtet i Rovviltmyndene går det tydelig frem at med utgangspunkt i de foreløpige bestandsrapportene styrer flertallet i rovviltmyndene forvaltningssonen for ynglende ulv mot to helnorske ynglinger. Nemndene fastsetter en kvote som sannsynliggjør en bestand på under det fastsatte norske bestandsmålet på minimum tre helnorske ynglinger neste år.
- Miljødirektoratet kan ikke garantere re-merking av Settenrevirets individer og faren for å felle genetiske viktige individer for den Sør-Skandinaviske ulvebestanden er overhengende og uakseptabel. Mangenreviret ligger svært nærme Settenreviret. I januar/februar måned er det ofte unglulver på vandring ut av revirene og det er stor sannsynlighet for at disse vil bevege seg inn i fellingsområdet til Mangenreviret. Det vises til føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.
- Vedtaket anses å være i strid med rovviltforskriften, Bernkonvensjonen, Naturmangfoldloven og biologisk/zoologisk almen kunnskap samt bestandsbiologiske fakta. Vedtaket undergraver Stortingets ulveforlik, Stortinget målsetning om rovviltarter naturlig tilhørende norsk fauna, prinsippet om todelt forvaltning hvor bærekraft er et av nøkkelordene i deres samfunnsoppdrag etter rovviltforskriften og ikke minst folkeviljen.
- Vedtaket dokumenterer ikke merbelastningen de vedtatte revirene utgjør utover hva som kan forventes av et ulverevir, og naturmangfoldlovens § 10 må komme til anvendelse.

- Naturmangfoldlovens § 18 b og c kan ikke anvendes, for selv om bestandsmålet er nådd kan det ikke være sånn at man fastsetter et vedtak som med stor sannsynlighet gjør at det norske bestandsmålet ikke vil bli nådd neste år. Når det gjelder Mangenreviret er det ingen skader av vesentlig betydning, ei heller andre offentlige interesser som kan medføre at paragrafen kan anvendes.
- Rovviltangrepet i Marker sommeren 2021, som nemndene viser til, viste at gjerdet hadde flere feil og mangler. Det er godt kjent at det ved inspeksjon ved gjerdet kom over flere steder der ulv hadde eller kunne ha kommet inn, bl.a. gjennom altfor store åpninger mellom bakkenivå og nederste tråd. Det er ikke husdyr på utmarksbeite og man må kunne forvente at gjerdene blir ettersett og vedlikeholdt av eier.
- Det etterlyses dokumentasjon på belastningene som det vises til vedrørende jakt.
- Klima- og miljødepartementet bes om å avvise vedtaket om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen.

Aktivt rovdyrvern anfører i hovedsak:

- Det er nylig fastslått i to rettsinstanser at bestandsmålet i seg selv ikke er tilstrekkelig begrunnelse for drap på en kritisk truet art.
- Bestandsmålet er ikke forankret faglig i kunnskap om populasjonsgenetikk og hvor mange individer med hvor stor genetisk variasjon som kreves for å ha levedyktige bestander av en gitt art.
- Dette bestandsmålet er dessuten i praksis de siste årene mer og mer blitt forvaltet som et maksimum, ikke et minimum. Maksimumet er satt altfor lavt og oppfyller ikke Norges forpliktelser til å bevare og styrke levedyktige/bærekraftige bestander av våre toppredatorer.
- Ansvaret for å ta vare på individer av særlig genetisk betydning gjennomføres ikke i tråd med våre internasjonale forpliktelser. Det skytes ut streifullver på skadefelling, sågar forebyggende, uten at disses genetikk er analysert. En har flere eksempler på at genetisk viktige individer er skutt ut de siste årene og på skyting av feil individer.
- Flertallet av mennesker i Norge er positive, eller nøytrale, til ulv, også i ulvesonen. Lovfortolkningen hensyntar kun en liten gruppe av særinteresser, og ikke alle de menneskene som lider stor psykisk overlast av at våre skoger raseres og at våre truede arter utrykkes systematisk med statens politikk og velsignelse. Drap på utrydningstruede er ikke konfliktdependende, det er meget konflikt drivende.
- Tingretten og lagmannsretten slo fast at samfunnsinteresser av vesentlig betydning, slik det forstås og praktiseres i dag, ikke er begrunnelse god nok for utskyting av kritisk truet ulv.
- Innenfor ulvesonen skal ulv ha særlig vern og prioritet. Nemndenes vedtak er lovstridig, i strid med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen, men viktigst, det er fullstendig umoralsk og uetisk. Dette kommer uvegerlig til å føre til en totalutryddelse av arten i nær fremtid, innenfor Norges grenser.
- Samtidig som rovvilt nemndene vil utradere fire stabile ulvflokker har Sverige redusert sitt «minimivärde» til 170 individer. Svenske myndigheter har videre fastsatt en kvote på 75 ulver til vinteren. Dette vil være et hardt tilbakeslag mot vår felles fennoskandiske ulvestamme.

- Finnene har også nylig fastslått at de strever med for lav genetisk variasjon i sin ulvebestand. Dette betyr at vi ikke kan lene oss på våre naboland slik at de skal ta ansvaret for vår felles ulvebestand lenger, slik vi har hatt tendens til å gjøre tidligere.
- Det er overhodet ingen grunn til å drepe ulvene i Kockohonka, Juvberget, Ulvåa og Mangen utover næringsinteresser og politikk.
- Svenskenes begrunnelse for å spare Fjornshöjden var at det var for geografisk nær Settenreviret som består av en genetisk viktig hann og hans valper. Dette 'løser' rovviltnemndene med at Settenhannen og hans valper skal radiomerkes. Settenhannen er bedøvet og flyttet to ganger tidligere, han har hatt radiomerking før og har vært utsatt for store fysiske og mentale belastninger.
- Hannen i Mangenreviret er den eldste vi har, med sine 7 år. I tillegg har man nærheten til Setten og høy risiko for dreping av 'feil' individer, et hensyn som svenske Naturvårdsverket tar, men som rovviltnemndene glatt ignorerer.
- Rovviltnemndene representerer alt overveiende, og med få unntak, næringsinteresser som ønsker minimalt eller ingen, rovdyr i Norge. Vi trenger nye nemnder som består av faglig kompetente mennesker som ikke har egeninteresser av å utrydde rovdyr i Norge.

Ulv i hele Norge anfører i hovedsak:

- Anser nemndenes vedtak som sterkt lovstridig og begrunner dette med 3 hovedpunkter: Føre-var-prinsippet, ulvens overlevelse i Norge og smittehensyn.
- Ulv var og er kritisk truet, derfor var bestandsmålet ment som et minimums mål og aldri et maksimumsmål. Vi har et bestandsmål satt av politikere altså ikke fagkyndige, men politikere som lett lar seg manipulere av næring og økonomiske hensyn.
- Å skyte på en kritisk truet art er i strid med gjeldende lovverk og internasjonalt lovverk.
- For få store rovdyr fører til mere smitte og unødvendig lidelse for dyrene i skogen og ikke minst i verst tenkelig fall smitte overføring til oss mennesker. Ulven har fått egen sone som bare blir mindre og mindre for hvert år samtidig som sykdom i skogen øker og spesielt der det ikke er rovdyr.
- At ulven på et internasjonalt nivå er levedyktig er uvesentlig da de er opptatt av norsk natur og forbygge sykdom i Norge.
- Ulven er etter artsdatabanken også meget utsatt for innavl. Vedtak om å skyte ulv er da meningsløst og uforsvarlig både for artens overlevelse, men også smittehensyn.
- Antall ulv i Norge er beregnet på feil grunnlag da det går ut på talte DNA spor fra i fjor, det betyr at man ikke tar med ulovlig jakt/tyvjakt som har skjedd etter telling. Økokrim bekrefter at dette skjer i stort omfang.
- Mangenreviret har genetisk viktig ulv (Deisjøparet) i naboreviret Settenreviret. Ulvejegerne vil ikke se forskjell på ulvene, men kan gå inn for å feilaktig felle genetisk viktige ulvene enten med vilje eller «uhell». Vi har ingen tiltro til ulvejegere da mange har 0-visjon og tidligere jaktledere har markedsført dette personlig med bilder på facebook og logoer på luer og biler.
- Staten har en pågående rettsak og har blitt dømt for at lignende jakt i ulvesona var ulovlig.

- All jakt på ulv i Norge og norsk/svenske grenserevir bør opphøre så lenge arten er under levedyktig bestand i Norge.
- Det kreves at ulvesonen opphører og at ulven gjeninnsettes i hele Norge i sine naturlige habitat.

NOAH – for dyrs rettigheter anfører i hovedsak:

- Ber om at nemndenes vedtak omgjøres slik at det ikke tillates noe lisensfelling denne vinteren av to hovedgrunner:
 1. Et slikt vedtak er i strid med lovverket. Det vises til lagmannsrettens dom av 6. juli 2022. Vilkårene for lisensfelling av fire ulvefamilier innenfor ulvesonen er ikke oppfylt, jf. nml. § 18 og Bernkonvensjonen artikkel 6 og 9. Det vises også til Bernkonvensjonen artikkel 4 og nml. §§ 5, 6 og 15. Vedtaket er også i strid med Grunnloven § 112.
 2. Norge står midt i naturkrisen og det å legge avgjørende vekt på hensynet om å holde bestanden av en truet art på et politisk bestemt bestandsmål er uverdigg, kunnskapsløst og meget uansvarlig. Vedtaket er enda et skritt mot å skyve nesten hele ansvaret for å sikre levedyktighet av den sør-skandinaviske ulvebestanden over på Sverige.
- Selv om lagmannsrettens dom er anket av staten og dermed ikke er rettskraftig, foreligger det en stor risiko for at nemndenes vedtak bryter med både naturmangfoldloven og Stortingets føringer. I tillegg bør man kunne forvente at myndighetene er forsiktige ved forvaltning av ulv innenfor ulvesonen, jf. føre-var-prinsippet i nml. § 9, og venter på en endelig rettsavklaring før nye lisensfellingsvedtak fattes. Å ignorere en dom fra en høyere rettsinstans og tillate skyting av flere familiegrupper i en vernesone vil kun skape mer konflikt og vesentlig undergrave tillit til forvaltningen.
- Ulven er kritisk truet på norsk rødliste og sterkt truet på svensk rødliste og en nøkkelart.
- Bestanden er en av de mest innavlede i verden.
- Det forekommer omfattende ulovlig jakt på ulv i Norge – i 3 av de 4 gjenværende helnorske revirer har det forsvunnet et eller begge lederdyrene det siste året.
- Det er helt uakseptabelt at det er vedtatt lisensfelling av Mangenflokken som grenser til de genetisk viktige ulvene i Settenreviret. Under lisensfelling i 2021 og 2022 var det skutt «feil» ulver fra andre revir. Dette viser at det forekommer stor risiko for feilskyting. Nemndene vil at individer i Settenreviret merkes med GPS-sendere. Det er meget inngripende for dyr å bli fanget og bedøvet og det er alltid en risiko for at dyret ikke vil overleve. Et slikt stort inngrep vil bryte med forbud mot fangst og forstyrrelse av individer av truede arter oppført i vedlegg II av Bernkonvensjonen, jf. Bernkonvensjonen artikkel 6, og må ha hjemmel etter Bernkonvensjonens artikkel 9. Klager kan ikke se at et ønske om å bli kvitt et naborevir for å holde bestanden nede på et politisk bestemt nivå, kan begrunne unntak fra det strenge vernet av ulv etter artikkel 9 i Bernkonvensjonen.

- Nemndene har prioritert jakt over forskning ved å vedta skyting av Juvberget-ulvene som har inngått i forskningsprosjektet Skandulv over flere år.
- Vedtaket oppfyller ikke vilkåret om at lisensfelling ikke vil true bestandens overlevelse. I tillegg til at bestanden vil oppfylle bestandsmålet og at felling ikke truer den sør-skandinaviske bestandens overlevelse, må det vurderes om felling truer den norske bestandens overlevelse utover bestandsmålet, jf. lagmannsrettens uttalelse om at ulven ikke bare er fredet opp til et visst antall dyr eller ynglinger (s. 16). Det er en grov saksbehandlingsfeil å ikke vurdere om vilkåret ville være oppfylt uten ulvebestanden i Sverige.
- Det gir et feil bilde når nemndenes sekretariat skriver at det norske bestandsmålet er det antallet ulv i Norge svensk forvaltning legger til grunn i sine vurderinger knyttet til «gynnsam bevarandestatus». Svenske myndigheter har ikke foretatt en vurdering av den skandinaviske ulvebestanden som omfatter den norske delbestanden.
- Klager spør på hvilket grunnlag norske myndigheter kan basere sin vurdering av vilkåret om bestandens overlevelse på ulvebestanden som finnes i Sverige, når Sverige er rettslig forhindret fra å berope seg ulvebestanden som finnes i Norge.
- Myndighetene har nektet å foreta en nærmere vurdering av hva som utgjør en bestandsreduksjon ut over «gunstig bevaringsstatus» som kunne være i overensstemmelse med nml. og Bernkonvensjonen. Det er helt avgjørende at den vurderingen er en del av beslutningsgrunnlaget.
- Vedtaket lider av grov saksbehandlingsfeil fordi nemndene ikke har opplyst om forutsetningen om to reproduksjoner mellom innvandrede ulver og skandinaviske ulver hver femte generasjon er oppfylt. Det vises til forvaltningsloven § 17 første ledd. Lisensfelling av ulv innenfor sonen bør ikke tillates pga. den genetiske tilstanden av den skandinaviske ulvebestanden. Sannsynligheten for at innvandrede ulver reproducerer seg med suksess er ganske lav. Bestanden bør være mye større for at den skal overleve. Det vises til føre-var-prinsippet.
- Det er grunnlag for å være føre-var i vurdering av hvorvidt vilkåret om bestandens overlevelse er oppfylt også på grunn av ulovlig jakt. Det vises til forvaltningsloven § 17 første ledd. Vedtaket lider av grov saksbehandlingsfeil fordi det unnlates å legge noe vekt på ulovlig jakt.
- Å skyte hele ulveflokker er direkte kontraproduktivt for ivaretagelse av langsiktig levedyktighet og genetisk mangfold i ulvebestanden. Vedvarende skyting av ulveflokker fører til sosiale og fysiologiske endringer som ikke er positive når målet er å ha en levedyktig ulvebestand og en ulvebestand med minst mulig konflikt - dette understrekes av forskning. Også disse negative effektene tilsier at man er føre-var. Det vises også her til forvaltningsloven § 17 første ledd og at vedtaket lider av grov saksbehandlingsfeil fordi det ikke vurderer de negative effektene.
- Det finnes ikke noe materielt grunnlag for lisensfelling etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Vernehensynet må fortsatt veie tungt selv om bestandsmålet er oppnådd. Det vises til avgjørelsene i tingretten og lagmannsretten om lisensfelling av Letjenna-ulvene. Det nåværende vedtaket handler om like forhold og har nesten identisk begrunnelse for felling, men det faktiske grunnlaget er sannsynligvis enda tynnere. Det vises til og gjengis fra lagmannsrettens begrunnelse i dommen fra 6. juli 2022 om

Letjenna-ulvene. Det er ikke påvist noen tilstrekkelig tungtveiende grunner for lisensfelling av de utvalgte revirene. Det er ikke påvist konkrete og særskilte merbelastninger forbundet med de konkrete ulverevirene. Det er heller ikke redegjort hva man oppnår med skyting av ulveflokkene.

- Klager viser til det nemndene skriver om at beitebruk som ikke får nyttiggjort hele utmarka fører til matsvinn og bidrar til avvikling av kulturlandskapet. Det er ikke mulig å forstå hva slags matsvinn nemndene sikter til. Det er overproduksjonen av sauekjøtt som fører til betydelig matsvinn. Når det gjelder endringer i landbruk og andre samfunnsstruktur, skyldes dette andre samfunnsendringer og ikke minst landbrukspolitikken, ikke ulven.
- Tap av sau til ulv er det laveste som er registrert siden 2008. I 2022 har det vært dokumentert kun én skade på sau forårsaket av ulv innenfor ulvesonen.
- Hvis fjerning av ulv i de utvalgte revirene ikke er en løsning siden det snart vandrer inn nye ulv, bør det ikke igangsettes noen lisensfelling.
- Det å beholde stabile ulveflokker bør på alle kanter være foretrukket, særlig av dem som er opptatt av forutsigbarhet og konfliktdemping. Det er ulv fra stabile ulveflokker som har mest forutsigbar områdebruk. En annen studie har kommet til at den sosiale forstyrrelsen som oppstår som følge av uttak av reproduktive individer kan føre til en økning i antallet flokker i området.
- Vedtaket mangler en vurdering av mulige negative effekter av lisensfelling av ulv på holdninger til ulv, konfliktdemping og tillit til rovviltforvaltning. Skyting av ulv innenfor ulvesonen pga. at bestandsmålet er oppnådd, setter konflikten i enda steilere spor. Det gir også en forventning i noen deler av samfunnet om at ulver skal skytes pga. ulvens blotte tilstedeværelse. Klager henviser til forskning publisert i 2020 hvor forskerne konkluderte med at ulovlig jakt på ulver økte etter at myndigheter ga større adgang til legal jakt. Det vises også til undersøkelser fra 2017 og 2018 i Finland, hvor nedgang i krypskyting etter innføring av lovlig jakt ble forklart med at det fantes færre ulver som kunne bli gjenstand for potensiell ulovlig jakt. Denne nye kunnskapen bør tas med ved klagebehandling og må være et av flere grunnlag til å ikke tillate lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen. Ifølge studien gjennomført av NINA og publisert i 2019 uttrykker 16 % en klar aksept for ulovlig jakt. Så lenge en viktig del av kunnskapsgrunnlaget er utelatt fra interesseavveining under nml. § 18 første ledd bokstav c, er utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 brutt og vedtaket lider av grov saksbehandlingsfeil.
- Vedtaket mangler vurdering av interessene til de delene av samfunnet som er positive til ulv. Det vises til og gjengis fra lagmannsrettens begrunnelse i dommen fra 6. juli 2022 om Letjenna-ulvene. Vedtaket mangler en vurdering av både biologiske, samfunns- og næringsmessige fordeler av å ha (stabile) ulveflokker i området. Klager er uenig i at et uttak hvor bestanden forvaltes mot den øvre delen av bestandsmålet til en viss grad ivaretar interessene på begge sider i konflikten, og oppfatter det som meget provoserende. Klager reagerer på at det ikke legges vekt på NINAs forskning over flere år, som viser at også i områdene med ulv er et stort flertall positive til ulv. Den helt reelle belastningen som mange føler ved at kritisk truet ulv jaktes, er ikke

hensyntatt i vedtaket. Klager viser til forvaltningsloven § 17 første ledd, og mener vedtaket lider av grov saksbehandlingsfeil.

- De grove saksbehandlingsfeilene har virket bestemmende i vedtakets innhold og vedtaket er dermed ugyldig, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 41.
- Vilkåret om at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger, er ikke oppfylt. Hvis felling av revirer innenfor ulvesonen ikke er en varig løsning, vil det heller ikke være mer tilfredsstillende enn andre ikke-letale løsninger. Den mest effektive løsningen ville være å stoppe å omtale bestandsmålet for ulv som maksimumsmål. NOAH kan ikke se at rovviltnemndene har brukt tilgjengelig kunnskap om hva konfliktene i ulveforvaltning handler om og hvordan de ulike problemstillingene kunne løses, og viser til forskning gjennomført av Skogen og Krange fra 2019, Linnell fra 2018 og Sollund fra 2017. Ettersom det er tilstedeværelsen av ulv og størrelsen av ulvebestanden i seg selv som defineres som problemet, mister kravet om at det først må prøves ut andre tilfredsstillende løsninger sin betydning. NOAH mener dette bryter lovens forutsetninger for anvendelse av unntaksbestemmelsen. Det er sterke indikasjoner på at negativ omtale av ulv skaper negative holdninger og frykt i forhold til ulv. Sekretariatet har kun nevnt noen få andre tiltak, men ikke begrunnet hvorfor disse ikke er tilstrekkelige eller tilfredsstillende. Denne delen av vedtaket lider av grov saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende i vedtakets innhold og vedtaket er dermed ulovlig, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 41. Det er feil lovtolkning og et klart brudd på Bernkonvensjonen at forvaltningen ser på dette vilkåret kun som en formalitet.
- Klager understreker viktigheten av at Klima- og miljødepartementet behandler klager på rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i god tid før start av lisensfellingsperioden, og viser til god forvaltningsskikk og allmennhetens rettigheter under Århuskonvensjonen.
- Dersom Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak helt eller delvis eller fatter et nytt vedtak om lisensfelling av ulv innenfor sonen, ber klager om at departementet utsetter iverksetting av vedtaket inntil domstolene i de pågående rettssakene har avsagt dom. Klager vil påpeke at det ikke haster med skyting av ulveflokkene, siden de utgjør verken noen umiddelbar fare for interesser i lokalsamfunnet eller på nasjonalt nivå. I tillegg finnes ulvene i flokken i et fast revir som gjør at det ikke skulle være vanskelig å lokalisere ulvene på et senere tidspunkt. Gjennomføring av vedtaket vil ha irreversible virkninger.

Naturvernforbundet anfører i hovedsak:

- Det er ikke grunnlag for ulvejakt i ulvesona i 2023.
- Nemndene og sekretariatet benytter brutto bestandstall uten å trekke fra de 39 døde ulvene som er kjent drept siden lisensjakta sist sesong startet den 01.12. 2021. Ved siste oppdaterte fagrapportering var det netto 2 helnorske ulvefamilier og 7 grenseflokker, noe som betyr 5,5 ynglinger. Den norske ulvebestanden lå dermed under Stortingets vedtatte bestandsmål både totalt og det norske (3-6 ynglinger hvorav 3 helnorske).

- Stabile, forutsigbare ulvefamilier inne i ulvesona er særlig viktige for å bevare noen individer av en kritisk truet art i Norge.
- Det finnes ikke faglig eller juridisk grunnlag for skyting av stabile ulvefamilier innenfor ulvesona. Vedtaket er brudd på naturmangfoldloven, særlig §§ 4-10 og Bernkonvensjonens forpliktelser. Vedtaket er også i direkte konflikt med Stortingsforlikene om rovdyr, blant annet i forhold til det todelte målet siden det kun er argumentene til samfunnsinteresser som er negative til ulv som vektlegges i vedtaket og den vedtatte bestandsmålsettingen.
- At kvoten ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2023 er verken sannsynliggjort av nemndene eller faglig godt nok vurdert ut fra en rekke faktorer.
- Det er i tillegg vedtatt store kvoter for skyting av ulv utenfor ulvesonen. Vedtaket om felling innenfor ulvesona utgjør 14 flere ulver enn det sekretariatet la til grunn. Nemndene har ikke gjort noen faglig begrunnelse for konsekvenser for ulvebestandene når de vedtok en dobbelt så stor kvote. Denne totale samlede belastningen er ikke tilfredsstillende faglig vurdert i vedtaket, jf. § 9 og § 18 andre ledd i naturmangfoldloven. Dermed kan det heller ikke hevdes at andre deler av §§ 4-12 er ivaretatt i vedtaket. Dermed er det heller ikke faglig holdbarhet i påstanden om at kvoten «ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2023.» Vedtaket er dermed i strid med naturmangfoldloven.
- Settenfamilien, med særdeles verdifulle gener, kan ikke skjermes på en tilfredsstillende måte med jakt på f.eks. Mangenfamilien. De siste årene har det vært eksempler på alvorlige feilskytinger. Det må settes inn langt mer offensive og aktive tiltak for å sikre bevaring av denne familiegruppen, hvis klagen ikke blir tatt til følge.
- Vedtaket anses som konfliktdrivende og faglig uforsvarlig. Vedtaket er brudd på naturmangfoldloven og Bernkonvensjonens forpliktelser om bevaring av en kritisk truet art.

2.3 Rovviltnemndenes vedtak

2.3.1 Rovviltnemndenes vedtak

Rovviltnemndene i region 4 og 5 fattet 12. september 2022 vedtak om lisensfelling av ulv med en kvote på inntil 26 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i revirene Juvberget, Kockohonka, Ulvåa og Mangen. Videre at kvoten er avgrenset til å gjelde foreldreindivider og deres avkom som enda ikke har vandret ut fra revirene, og at Statsforvalteren kan endre kvoten i tråd med oppdatert kunnskap om antallet dyr i reviret. Nemndene vedtok også at av hensyn til å sikre et effektivt uttak av dyr i revirene Juvberget, Kockohonka, Ulvåa og Mangen og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører reviret, fastsettes fellingsområdet av Statsforvalteren nærmere oppstart av lisensfelling. Videre at Statsforvalteren fastsetter fellingsperioden nærmere oppstart av lisensfelling. Nemndene vedtok at Statsforvalteren både kan utsette oppstart av lisensfelling og avslutte denne selv om ikke alle dyr tilhørende revirene er felt. Hensikten er å legge til rette for et effektivt uttak av dyr tilhørende revirene Juvberget, Kockohonka, Ulvåa og Mangen, samtidig som risikoen for felling av dyr som ikke tilhører revirene reduseres.

Det vises for øvrig til vedtaket i sin helhet på Miljøvedtaksregisteret.

2.3.2 Rovviltnemndenes behandling av klagen

Rovviltnemndene behandlet 21. oktober 2022 klagen på vedtaket av 12. september, og kom blant annet til at:

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

Klagene tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 12.09.2022 i sak 4- 22, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.»

2.4 Prosesser med Sverige knyttet til felling av grenserevir

Det ble opprinnelig vedtatt felling av ulv også på svensk side i både Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret. Sekretariatet for rovviltnemndene skriver i saksfremlegget at de forut for sin anbefaling om uttak av to grenserevir har diskutert ulike alternativer med länsstyrelsene i det midtre forvaltningsområde for rovdyr i Sverige. Drøftingen har gått både på omfang av uttak og konkret rundt hvilke revir som er mest hensiktsmessig å prioritere for uttak.

Länsstyrelsene har ikke vurdert eller gitt innspill på uttak opp mot det norske bestandsmålet, men har signalisert at et uttak innenfor en størrelse på 2-3 grenserevir kan være akseptabelt innenfor deres ramme for uttak.

Sekretariatet til rovviltnemndene viser til at det uten en felles norsk/svensk beslutning om uttak av grenserevir vil være en risiko for at lisensfelling ikke kan utføres på en effektiv måte. Ifølge sekretariatet hadde de tidlige drøftingene med Länsstyrelsen i Värmland medført en foreløpig felles forståelse rundt hvilke grenserevir som burde prioriteres for uttak. Sekretariatet viser samtidig til at de ulike landenes beslutningsprosesser og ankeinstittutt alltid vil medføre en risiko for at ikke begge land åpner for lisensfelling.

Den 30. november 2022 opphevet Forvaltningsretten i Luleå det svenske vedtaket om felling av ulv i de tre grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Beslutningen er klaget inn for Kammerretten i Sundsvall av Länsstyrelsen i Värmland. Kammerretten har gitt Länsstyrelsen i Värmland "prövningstilstand" i saken. Departementet vet ikke når en beslutning vil bli tatt i klagesaken. Klima- og miljødepartementet hadde et møte med det svenske Naturvårdsverket og Länsstyrelsen i Värmland den 5. desember 2022, hvor Länsstyrelsen i Värmland sa at de ikke motsetter seg lisensfelling på norsk side av grenserevirene.

3. Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet ga 2. november en faglig tilrådning i forbindelse med klagebehandlingen av rovviltnemndenes vedtak. Miljødirektoratet oppsummerer sin vurdering slik:

«Vi vurderer det som overveiende sannsynlig at Stortingets bestandsmål vil kunne nås innenfor ulvesonen, uavhengig av om det felles ulv utenfor sonen. Det er regulering av bestanden innenfor sonen som er styrende for om bestandsmålene kan nås.

Vi fraråder felling av helnorske revir innenfor ulvesonen i 2023, fordi vi mener det gir for stor risiko for at Stortingets delmål om 3 helnorske kull ikke nås neste sesong. Antallet helnorske revir er redusert de senere sesongene og fire helnorske revir ble tatt ut på lisensfelling sist vinter.

Uttak av 3 grenserevir vil etter vår vurdering ikke gi overveiende sannsynlighet for å komme i konflikt med Stortingets bestandsmål.

Det er videre vår vurdering at et slikt uttak, under noen forutsetninger, ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse.

Den Skandinaviske ulvebestanden har utfordringer knyttet til innavl. Det er derfor viktig å øke overlevelsen til eventuelle immigranter med opprinnelse fra den større østlige (finsk-russiske) ulvebestanden, og deres avkom. Miljødirektoratet anbefaler av den grunn at Statsforvalterne, som administrerer lisensfellingene, gjennom lisensfellingsvedtakene gis myndighet til å kunne stanse lisensfellingene dersom det er mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i områdene der det åpnes for lisensfelling.»

Departementet viser for øvrig til den faglige tilrådingen i sin helhet.

I forbindelse med at Rovdata den 15. desember 2022 presenterte foreløpige bestandstall for ulv vinteren 2022-2023, ga Miljødirektoratet en tilleggsvurdering til den faglige tilrådingen av 2. november. Miljødirektoratets oppsummerer sin vurdering slik:

«På bakgrunn av den foreløpige bestandsrapporten vurderer vi at det er overveiende sannsynlig at bestandsmålet vil nås innenfor ulvesonen, dersom nemndenes kvotevedtak effektueres. Dette gjelder både delmålet om 3 helnorske kull, og delmålet om 4 til 6 kull totalt.

Årsaken til den nye vurderingen av muligheten for å nå delmålet om 3 helnorske kull våren 2023, er en spesielt høy voksenoverlevelse i de helnorske revirene fra forrige sesong til i år, samt informasjon om etablering av nye revirmarkerende par. På den annen side gjør manglende data fra i alt tre av grenserevirene fra forrige sesong, at et uttak som vedtatt av nemndene mest sannsynlig vil føre bestanden ned mot nedre sjikt av intervallmålet om fire til seks ynglinger neste sesong.»

Departementet viser for øvrig til tilleggsvurderingen i sin helhet.

4. Klima- og miljødepartementets vurdering

4.1 Det rettslige vurderingstemaet

Ulven ble fredet i Norge ved kongelig resolusjon 15. mai 1973. I Norsk rødliste for arter 2021 er ulven klassifisert som kritisk truet. Arten er oppført i Bernkonvensjonens vedlegg II «*Strictly protected fauna species*». Hovedregelen er dermed at det er forbudt å felle ulv. Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og naturmangfoldloven (nml.) § 18 gir på visse vilkår adgang til å gjøre unntak fra forbudet.

I denne saken skal departementet ta stilling til om man skal tillate uttak av ulv for å avverge skade på «*avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom*» jf. nml. § 18 første ledd bokstav b, eller for å ivareta «*allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*», jf. nml. § 18 første ledd bokstav c. I tillegg er det to vilkår som alltid må være oppfylt for at lisensfelling av ulv skal kunne gjennomføres: At felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum. Der felling av ulv vurderes etter nml. § 18 første ledd bokstav c, skal det legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget er nådd, jf. nml. § 18 andre ledd andre punktum.

Høyesterett avsa 26. mars 2021 dom i sak om gyldigheten av tre klageavgjørelser fra Klima- og miljødepartementet om lisensfelling av streifulv og to ulveflokker utenfor ulvesonen i 2017-2018 (HR-2021-662-A). Høyesterett fant at vedtakene var gyldige. Borgarting lagmannsrett avsa 6. juli 2022 dom i sak om gyldigheten av Klima- og miljødepartementets klageavgjørelse om lisensfelling av ulvene i Letjennareviret innenfor ulvesonen i 2020 (21-145082ASD-BORG/02). Lagmannsretten fant, i likhet med Oslo tingrett ett år tidligere, at vedtaket er ugyldig. Staten er ikke enig i rettsforståelsen som er lagt til grunn i dommene, og har anket saken til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg besluttet den 7. november 2022 å tillate statens anke fremmet. Lagmannsrettsdommen er derfor ikke rettskraftig.

Nml. § 5 første ledd slår fast at «*[m]ålet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder*». Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningen direkte forpliktelser, men utgjør en retningslinje for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen, som må avveies mot andre viktige samfunnshensyn, jf. nml. § 14. Det innebærer at det er mulig å gjøre uttak etter nml. § 18 selv om forvaltningsmålet i § 5 ikke er nådd, jf. HR-2021-662-A. Forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 og nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser er trukket inn i den skjønsmessige vurderingen av saken.

Prinsippene i nml. §§ 8-10 og § 12 legges til grunn som retningslinjer for avgjørelsen, jf. nml. § 7. Prinsippene er integrert i vurderingene. Prinsippene i nml. § 11 anses ikke som relevante i denne saken da det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet til kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8 er oppfylt. Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det betydelig kunnskap om den samlede belastningen

som den sør-skandinaviske ulvebestanden blir utsatt for, se punkt 4.3. Departementet anser at føre-var-prinsippet er ivaretatt, jf. nml. § 9. Departementet viser til den omfattende kunnskapen om ulvebestanden og om påvirkningen av lisensfellingskvoten på bestanden, og tiltakene som skal redusere risikoen for feilfelling av individer fra andre revir under lisensfelling.

Departementet anser at kravene til utredning i saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 17, er tilfredsstillt.

Annet relevant regelverk er rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10.

4.2 Særlig om uttak av Mangerreviret

Dersom vilkårene for uttak i nml. § 18 er oppfylt, «kan» departementet tillate uttak av ulv. Dersom vilkårene er oppfylt, er det altså opp til forvaltningens skjønn om det skal åpnes for uttak av ulv.

Rovviltnemndene i region 4 og 5 har i sitt vedtak åpnet for uttak av det helnorske reviret Manger, i tillegg til tre grenserevir. Mangerreviret ligger nært Settenreviret, hvor det er genetisk verdifulle ulver. Den Skandinaviske ulvebestanden har utfordringer knyttet til innavl, og det er viktig å ivareta genetisk verdifulle ulver, slik at disse kan bidra med gener inn i bestanden. Felling i Mangerreviret innebærer en risiko for at de genetisk verdifulle ulvene i Settenreviret felles ved en feil. Rovviltnemndene legger i sitt vedtak til grunn at forutsatt merking av genetisk verdifulle individer i Settenreviret gjennomføres før oppstart av uttak av ulv i Mangerreviret. Ulvene i Settenreviret er ikke radiomerket fordi de faglige rådene er tydelige på at dette vil være en svært krevende oppgave med betydelig risiko for at et slik oppdrag ikke vil lykkes.

På bakgrunn av risikoen for feilfelling av genetisk verdifulle ulver, vurderer departementet at det ikke bør åpnes for ordinær lisensfelling i Mangerreviret. Vurderingene i det følgende er derfor begrenset til lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka.

Departementet vil fortløpende vurdere om ulvene i Mangerreviret kan og bør tas ut gjennom et uttak i statlig regi, jf. nml. § 18 tredje ledd, innenfor lisensfellingsperioden 1. januar – 15. februar 2023. Et eventuelt uttak forutsetter at lovens vilkår er oppfylt, og vurderingen må blant annet bero på bestandssituasjonen og om risikoen for feilfelling kan reduseres til et akseptabelt nivå.

4.3 Bestandssituasjonen

4.3.1 Betydningen av bestandssituasjonen i vurderingene

Ulvebestandens størrelse og genetiske tilstand har betydning i relasjon til to ulike vurderingstema. Det er for det første et vilkår etter nml. § 18 andre ledd første punktum at

«uttaket ikke truer bestandens overlevelse». Vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Dette følger av lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) og er lagt til grunn i HR-2021-662-A. Departementet drøfter dette vilkåret i punkt 4.3.4.

For det andre har bestandens størrelse og genetiske tilstand betydning for det nasjonale bestandsmålet for ulv. Departementet skal i tillegg til lovens vilkår som er nevnt over, ta stilling til om det med uttaket er sannsynlig at bestandsmålet for ulv nås neste år. jf. blant annet kommentarene til roviltforskriften § 7 annet ledd. I HR-2021-662-A la Høyesterett til grunn at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur, med henvisning til Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) artikkel 2. Høyesterett fant det klart at Norge ikke bryter forpliktelsen «så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås» (avsnitt 71). Departementet drøfter forholdet til bestandsmålet i punkt 4.3.3. Bestandsmålet kommer også inn som et moment i vurderingen av uttak etter nml. § 18 første ledd bokstav c, se punkt 4.5.2.2.

4.3.2 Bestandssituasjonen for ulv

Departementet legger Miljødirektoratets faglige tilråding av 2. november 2022 og tilleggsvurderinger av 15. desember 2022 til grunn for redegjørelsen. Miljødirektoratet har basert seg på rapport fra Rovdata 1. juni 2022 om endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia vinteren 2021/2022, samt de foreløpige bestandsdata for 2022-2023 Rovdata publiserte 15. desember 2022.

Det ble registrert i alt 54 familiegrupper av ulv med valpekull i Skandinavia vinteren 2021/2022, hvorav 4 helnorske og 8 i grenserevir. Det ble registret 28 revirmarkerende par, hvorav 5 i helnorske revir og ingen i grenseoverskridende revir. Samlet for Norge og Sverige var dette en økning på 6 familiegrupper og ett revirmarkerende par sammenlignet med det som ble registrert under registreringssesongen 2020/2021.

Til sammenligning ble det registrert ungekull i 5 helnorske revir og 7 grenserevir i registreringssesongen 2020/2021, og ungekull i 6 helnorske revir og 5 grenserevir i registreringssesongen 2019/2020.

I henhold til opplysningene i rapporten «Ulv i Norge pr. 12. desember 2022. Foreløpige konklusjoner for vinteren 2022-2023», er det så langt i registreringssesongen 2022/2023, det vil si fra 1. oktober til 12. desember, dokumentert totalt 61-73 ulv med tilhold i Norge eller på begge sider av riksgrensen mot Sverige. Når fire kjente døde ulver er trukket fra, er det så langt registrert 57-69 ulver i Norge i vinter, hvorav 29-36 med helnorsk tilhold. Den foreløpige rapporten viser videre at det per 12. desember 2022 var dokumentert fire valpekull i det som foreløpig er vurdert som helnorske revir (revirene Kynna, Mangen, Setten og Østmarka), og fire valpekull i grenserevir der ulvene har tilhold eller antas å ha tilhold på tvers av riksgrensen (revirene Ulvåa, Juvberget, Kockohonka og Fjornshöjden). Det understrekes at dette er foreløpige registreringer, og at registreringssesongen går fra 1. oktober til 31. mars.

Bestanden ble for registreringssesongen 2021/2022 beregnet til ca. 540 ulver i Skandinavia. Dette er en økning med ca. 60 dyr sammenlignet med den beregnede bestanden for registreringssesongen 2020/2021. Økningen skjedde hovedsakelig i Sverige, hvor det beregnede antallet individer i 2021/2022 var på ca. 460 dyr, inkludert halvparten av individene i grenserevir. Det ble registrert 125-129 individer av ulv i Norge i 2021-2022, og 51-52 av disse ble registrert med helnorsk tilhold. Det betyr at det, etter å ha fordelt ulvene i revir som hadde tilhold på begge sider av riksgrensen med en faktor på 0,5, ble registrert 88-91 ulver i Norge i 2021/2022. Dette er 5 flere enn det som ble registrert sesongen 2020/2021. Ulv registrert døde i løpet av overvåkingssesongen er ikke trukket fra tallene over. Videre er nye kull født våren 2022, og hvor mange par og flokker som finnes i Norge sesongen 2022/2023 er kun foreløpig kartlagt. Endelig status for dette blir rapportert rundt 1. juni 2023.

Bestandstallene over må sees i sammenheng med hvilken dødelighet det har vært i ulvebestanden. I perioden 1. oktober 2021 til 1. juni 2022 ble det registrert 36 døde ulver i Norge og 42 døde ulver i Sverige. Fra 1. juni til 15. desember 2022 er det registrert 9 døde ulver i Norge og 12 i Sverige. Det ble i Norge felt to helnorske flokker (Slettås og Hornmoen), to grenseflokker (Bogringen og Rømskog) og to helnorske revirmarkerende par (Evenstad og Slømdalen) i forbindelse med lisensfelling sist vinter. Denne vinteren er det i forbindelse med lisensfelling utenfor ulvesona så langt (per 15. desember) felt ett individ tilhørende et trolig nyetablert ulvepar (Fuggdalen).

I Sverige ble det for 2022/2023 vedtatt kvoter for licensjakt på ulv på til sammen 84 individer. Svensk forvaltningsdomstol har imidlertid opphevet den del av kvoten som gjelder licensjakt i de tre grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, som altså er de samme revir som behandles i dette vedtaket for lisensfelling på norsk side av riksgrensen (se punkt 4.5.2.7).

Det er vedtatt en lisenskvote på totalt 26 ulver i områdene utenfor ulvesonen i Norge. Erfaringsmessig er det lite sannsynlig at disse kvotene vil bli effektuert i sin helhet, og per 15. desember er det så langt felt 4 ulver inneværende lisensfellingsperiode (1. desember – 31. mai) utenfor ulvesonen. Irregulær avgang av ulv fra tidspunktet for rovviltnevndenes vedtak skal trekkes fra lisensfellingskvoten, jf. rovviltforskriften § 7 siste ledd.

Den sør-skandinaviske ulvebestanden har en høy innavlsgrad. Gjennomsnittlig innavlskoeffisient er beregnet til [0,24 +/- 0,09] for vintersesongen 2021/2022, noe som er en svak økning fra 2020/2021 [0,23 +/- 0,09]. Innavlskoeffisienten måler andelen identiske gener et individ arver fra foreldrene, og jo mer beslektet foreldrene er jo høyere blir innavlskoeffisienten. En verdi på 0,25 tilsvarer avkom til et søskenpar, og gjennomsnittlig er altså innavlsgraden i den sør-skandinaviske ulvebestanden om lag på dette nivået.

Det er dokumentert at det skjer ulovlig avlving av ulv i den sør-skandinaviske bestanden, og at omfanget har vært betydelig. Dette er nærmere beskrevet i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* s. 27. Miljødirektoratet skriver blant annet følgende om ulovlig avlving i den faglige tilrådingen av 2. november 2022:

«En studie av data fra svenske ulverevir, viser at mengden revirmarkerende dyr som "forsvant av ukjent årsak" økte med 12 prosent fra perioden 2000-2010 til perioden 2010-2017. Økt illegal jakt anses å være den mest sannsynlige årsaken til dette (Liberg m.fl. 2020).

Det er en utfordring for den felles skandinaviske ulveforvaltningen at mange dyr forsvinner av ukjente årsaker, og størrelsen på faktoren er ukjent. Ulovlig jakt må likevel vektlegges når det fastsettes fellingskvoter.»

Når det gjelder de tre grenserevirene Juvberget, Kockohonka og Ulvåa, er kjent status per 12. desember 2022 følgende:

Juvbergetreviret

Status for vinteren 2021/2022: Valper ble påvist av forskningsprosjektet Skandulv i mai 2021, men ingen årvalper ble registrert i overvåkingsperioden. Det ble påvist 3-4 dyr i reviret. Innnavlskoeffisienten (til evt. valper etter lederdyrene) er 0,256, noe som er litt over snittet som ligger på 0,24. Foreløpig status for vinteren 2022/2023: Det er gjennom feltarbeid i forskningsprosjektet Skandulv påvist yngling i reviret i 2022. Det er registrert som et grenserevir med tilhold i Innlandet fylke i Norge og Värmlands län i Sverige. Foreløpig antall ulv registrert i reviret per 12. desember 2022 var 6-7 dyr.

Kockohonkareviret

Status for vinteren 2021/2022: Det var yngling i reviret i 2021. Det ble påvist totalt 8 dyr i reviret. Kochohonka har en relativt lav innnavlskoeffisient ved ev. valper, på 0,147 sett mot snittet som er 0,24. Foreløpig status for vinteren 2022/2023: Familiegruppe med yngling registrert i 2022. Det er registrert som et grenserevir med tilhold i Innlandet fylke i Norge og Värmlands län i Sverige. Foreløpig antall ulv registrert i reviret per 12. desember 2022 var 4-7 dyr.

Ulvåareviret

Status for vinteren 2021/2022: Det var yngling i reviret i 2021. Det ble påvist 11 individer i reviret. Innnavlskoeffisient er 0,213, som er noe under snittet på 0,24. Foreløpig status vinteren 2022/2023: Det er GPS-merket individ(er) i reviret i regi av et forskningsprosjekt, og det er gjennom feltarbeid i dette prosjektet påvist yngling i reviret i 2022. Det er registrert som et grenserevir med tilhold i Innlandet fylke i Norge og Värmlands län i Sverige. Foreløpig antall ulv registrert i reviret var per 12. desember 6-7 dyr.

4.3.3 Bestandsmålet

Bestandsmålet for ulv er fastsatt av Stortinget og framgår av rovviltforskriften § 3 første ledd. Det er en målsetting at ulvebestanden forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Samtidig må ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

Bestandsmålet er 4-6 årlige ynglinger av ulv i Norge. Tre av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Som nevnt ble det i registreringssesongen 2021/2022 registrert 4 ynglinger av ulv i helnorske revir og 8 ynglinger av ulv i grenserevir. Det ble dermed registrert 8 ynglinger av ulv i Norge i 2021/2022, inkludert halvparten av grenserevir. Bestanden var dermed 2 ynglinger over den øvre delen av intervallmålet. Døde ulver er ikke trukket fra disse tallene. Bestanden har ligget noen ynglinger over bestandsmålet siden registreringssesongen 2015/2016.

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilrådning av 2. november 2022 og deres tilleggsvurdering til denne av 15. desember 2022. I tilleggsvurderingen konkluderer Miljødirektoratet med at det er overveiende sannsynlig at bestandsmålet vil nås innenfor ulvesonen, dersom nemndenes kvotevedtak på ett helnorsk revir og tre grenserevir effektueres. Samtidig skriver de at et uttak som vedtatt av nemndene mest sannsynlig vil føre bestanden ned mot nedre sjikt av intervallmålet om fire til seks ynglinger neste sesong. Departementet vurderer på denne bakgrunn at et uttak av tre grenserevir vil føre bestanden ned mot midten eller øvre sjikt av intervallmålet om fire til seks ynglinger neste sesong.

Departementet understreker at oppnådd bestandsmål ikke alene er tilstrekkelig for at naturmangfoldlovens vilkår for uttak er oppfylt. Departementet har derfor ikke med det som er sagt over, tatt stilling til om lovens vilkår for uttak er oppfylt. Drøftelsen av om det er hjemmelsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 18 for lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka følger nedenfor.

4.3.4 Vurdering av vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum

Etter nml. § 18 andre ledd første punktum er det et vilkår at «*uttaket ikke truer bestandens overlevelse*». Vilkaeret knytter seg som nevnt til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) og HR-2021-662-A avsnitt 61. I avgjørelsen understreker Høyesterett at hvilken risiko for bestandens overlevelse som stenger for felling av ulv etter § 18 andre ledd, må avgjøres konkret i den enkelte sak. Høyesterett la til grunn at grensen kan variere noe, avhengig av blant annet fellings- og kunnskapsgrunnlaget, jf. avsnitt 65.

Aktuelle momenter i 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) kvoten sett i sammenheng med det samlede (forventede) uttaket i Norge og Sverige,
- (iv) andre konsekvenser uttaket kan få for ulvebestanden, og

- (v) annen relevant informasjon om faktorer som kan påvirke ulvebestandens overlevelse i tiden fremover (bl.a. naturlig avgang, ulovlig jakt, påkjørsler m.m.).

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

Departementet er av den oppfatning at det i denne saken foreligger grundige vurderinger både i saksframlegget fra sekretariatet, som har vurdert uttak av 2 grenserevir, og fra Miljødirektoratet, som har vurdert uttak av 1 helnorsk revir og 3 grenserevir, om ulvebestandens status, genetiske situasjon og usikkerhet som det må legges vekt på ved vurderingen av lovens vilkår. Departementet har i tillegg sett hen til oppdatert kunnskap om bestandssituasjonen, jf. Rovdatas foreløpige konklusjoner for vinteren 2022/2023 per 12. desember 2022 og Miljødirektoratets tilleggsvurderinger 15. desember 2022.

Ulv er en truet art i Skandinavia. Den norske delen av bestanden er listet som kritisk truet (CR) i Norsk rødliste for arter 2021. Den svenske delbestanden er listet som sterkt truet (EN). Den sør-skandinaviske bestanden er relativt liten og isolert. Vinteren 2021/2022 er bestanden beregnet til 540 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 460 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Dette er en økning fra 2020/2021. Bestanden viste en nedadgående trend fra 2014/2015 til 2018/2019, men hadde en økning i 2019/2020 og 2020/2021.

Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er etablert av få individer, noe som har ført til en høy innavlsgrad, og gjennomsnittlig innavlskoeffisient er for vinteren 2021/2022 beregnet til ca. [0,24 +/- 0,09]. Dette er en svak økning sammenlignet med 2020/2021 [0,23 +/- 0,09]. En innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer for eksempel avkom til et søskenpar. Dette tilsier at ulvene i den sør-skandinaviske ulvebestanden i gjennomsnitt er omtrent like nært beslektet som avkom til helsøsken. Innavl vil påvirke ulvebestanden i et langsiktig perspektiv, men innavlsrelaterte defekter, blant annet sterilitet, er registrert i bestanden. Fordi bestanden er så liten og den genetiske tilstanden så dårlig, er den svært sårbar når det gjelder effekten av felling og andre negative påvirkningsfaktorer.

Miljødirektoratet har i sin faglige tilrådning konkludert med at de samlede kvotene vedtatt av nemndene utenfor ulvesonen (26 individer) og innenfor ulvesonen (26 individer) på til sammen 52 individer ikke vil true den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Konklusjonen bygger på følgende forutsetninger:

«A. Forvaltningen sørger for at tilstrekkelig mange immigranter fra den finsk-russiske bestanden klarer å vandre inn og etablere seg i den skandinaviske

bestanden. Dette har svært stor betydning for bestandens langsiktige overlevelse. Uten innvandring må bestanden forvaltes på et vesentlig høyere bestandsnivå enn dagens samlede bestandsmål i Norge og Sverige for å sikre overlevelsen.

B. Den praktiske gjennomføringen av lisensfelling innenfor ulvesonen må ikke medføre felling av ulv fra tilgrensende revir. Det er særlig viktig at statsforvalteren tar nødvendige forholdsregler når de fastsetter jaktområder og varighet av en eventuell lisensfelling i Mangen, ettersom dette reviret ligger tett opptil Settenreviret, som har genetisk verdifulle individer.

C. Annen avgang, inkludert illegal jakt, forblir på samme nivå som tidligere sesonger.»

Miljødirektoratet skriver også i sin faglige tilråding at den norske ulveforvaltningen er avhengig av at svenske forvaltningsmyndigheter opprettholder en delbestand av ulv som er vesentlig større enn den norske delbestanden, for å sikre artens langsiktige overlevelse.

Når det gjelder forutsetning A, viser departementet til Miljødirektoratets vurdering i tilleggsvurderingen av 15. desember 2022, om at innvandringstakten fra den finsk-russiske populasjonen den siste perioden må anses å ha vært tilstrekkelig til å oppfylle forutsetningen om nødvendig innvandring. Departementet viser til at forvaltningen ikke er kjent med at genetisk verdifulle individer har etablert seg i Ulvåa-, Juvberget- eller Kockohonkareviret, men to av lederdyrene er avkom etter genetisk verdifulle dyr (F2-generasjon). Ledertispa i Ulvåa V836 er F2 etter Kynna-hannen og den nye lederhannen i Kockohonka V1041 er F2 etter Galven-hannen. Miljødirektoratet anser imidlertid genene etter både Kynna-hannen og Galven-hannen som godt sikret i bestanden uavhengig av en eventuell felling av V836 og V1041.

Departementet viser til at ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifull ulv i fellingsområdene under fellingsperioden, vil lisensfelling kunne stanses eller det kan vurderes andre tiltak for å forhindre at slike ulver blir felt, se punkt 4.7. Norge har felles retningslinjer med Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver. Av disse følger det at innvandret ulv fra den finsk-russiske populasjonen og deres førstegenerasjons avkom så langt det er mulig skal unntas fra felling.

Når det gjelder forutsetning B, anser departementet at det kan gjøres tiltak knyttet til den praktiske gjennomføringen av lisensfelling innenfor ulvesonen for å i så stor grad som mulig unngå at det felles ulv fra tilgrensende revir. Se punkt 4.7. Etter departementets vurdering vil det være vanskelig å fastslå om forutsetning C, om at «*annen avgang herunder illegal jakt forblir på samme nivå som tidligere sesonger*», vil være oppfylt. Best tilgjengelig kunnskap tilsier imidlertid ikke at det er grunn til å anta en vesentlig endring i nivået på ulovlig jakt.

Miljødirektoratets vurderinger gjelder kvoten i rovviltnemndenes vedtak på totalt 26 ulver, fordelt på 4 flokker. Det følger av departementets vurderinger i punkt 4.2 at det ikke åpnes for lisensfelling av Mangenreviret. Lisensfellingskvoten som skal vurderes opp mot lovens vilkår, er altså lavere enn det Miljødirektoratet har uttalt seg om. Videre er forutsetningene direktoratet har vist til i sin uttalelse, etter departementet syn tilstrekkelig ivaretatt. Departementet mener på denne bakgrunn at et uttak av ulv i de norske delene av tre grenserevir, i tillegg til annen kjent og forventet avgang i den sør-skandinaviske bestanden som redegjort for over og i Miljødirektoratets tilrådning, ikke vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum.

Departementet viser til klagen fra NOAH – for dyrs rettigheter. Klageren spør på hvilket grunnlag norske myndigheter kan basere sin vurdering av vilkåret om bestandens overlevelse på ulvebestanden som finnes i Sverige, når Sverige er rettslig forhindret fra å påberope seg ulvebestanden som finnes i Norge. Departementet viser til at EUs habitatsdirektiv, rådsdirektiv 92/43/EØF om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter, ikke er en del av EØS-avtalen, og at Norge ikke er bundet av direktivet. Vilkåret i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og nml. § 18 annet ledd om at «uttaket ikke truer bestandens overlevelse» knytter seg som nevnt til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) og HR-2021-662-A avsnitt 61.

I sin klage skriver NOAH – for dyrs rettigheter videre at myndighetene har nektet å foreta en nærmere vurdering av hva som utgjør en bestandsreduksjon ut over «gunstig bevaringsstatus» som kunne være i overensstemmelse med nml. og Bernkonvensjonen. Klager mener det er helt avgjørende at den vurderingen er en del av beslutningsgrunnlaget. Departementet viser til at det ikke lar seg gjøre å beskrive generelt hvilken risiko for bestandens overlevelse som stenger for felling av ulv etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og at det må avgjøres konkret i den enkelte sak, jf. HR-2021-662-A avsnitt 65. Departementet viser også til at vilkåret om «gynnsam bevarandestatus» under rådsdirektiv 92/43/EØF anses å gi et høyere beskyttelsesnivå enn vilkåret om at «uttaket ikke truer bestandens overlevelse». Dersom det førstnevnte vilkåret er oppfylt, taler det for at også det sistnevnte vilkåret er oppfylt.

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

Det følger av nml. § 18 første ledd bokstav b at Kongen kan tillate uttak av vilt «for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom». Nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bestemmelsen må tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold. Bestemmelsen stiller visse minstekrav til skadens omfang og alvorlighetsgrad, og begrepet «avverge» innebærer at felling kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A avsnitt 82.

Departementet viser til beskrivelsene av beitenæring og husdyrhold innenfor og i nærheten av ulvesonen, samt skader forårsaket av ulv, i saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak. Det vises til at det ikke er tamreindrift innenfor ulvesonen. Det vises også til at husdyrhold innenfor ulvesonen har tilpasset seg forekomsten av rovvilt, men at det oppstår årvisse skader og driftsforstyrrelser, både i inngjerdede områder og på utmarksbeite. Det vises til at skader kan oppstå i tilknytning til revir, men at også streifulv kan representerte et skadepotensial. Det legges til grunn at skadeomfang og skadepotensial knyttet til tamrein og husdyr i dagens situasjon ikke gir rettslig grunnlag for lisensfelling innenfor ulvesonen etter nml. § 18 første ledd bokstav b. Rovviltnemndene har hjemlet kvoten i § 18 andre ledd bokstav c.

Som påpekt i saksframlegget oppstår det noen skader på beitedyr og driftsforstyrrelser også innenfor ulvesonen, til tross for tilpasningene i driften. Departementet vil i denne forbindelse peke på at det i 2022 er dokumentert 18 sau og en storfekalv tatt av ulv innenfor ulvesonen. Departementet er imidlertid enig i at skadeomfanget og skadepotensialet når det gjelder beitedyr og andre husdyr må anses som begrenset innenfor ulvesonen, og at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader. Departementet understreker at terskelen for felling av ulv skal være høyere innenfor ulvesonen, og at beitenæring skal tilpasses forekomsten av ulv gjennom forebyggende tiltak og omstilling, jf. prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning.

Departementet understreker at det ikke kan legges til grunn at ulv i ulvesonen utgjør et skadepotensial fordi den eller dens avkom kan vandre inn i prioriterte beiteområder og gjøre skade på beitedyr. Departementet vil peke på at ulv som vandrer inn i områder utenfor ulvesonen, der det er fare for skade av et visst omfang og alvorlighetsgrad, kan felles i den grad de vandrer inn i beiteområder hvor det er tildelt fellingskvote. Rovviltnemndene i rovviltregion 1, 2, 3, 4, 5 og 6 har for lisensfellingsperioden 2022/2023 fattet vedtak om kvoter for lisensfelling av til sammen 26 ulv utenfor ulvesonen.

Departementets vurdering er at det ikke foreligger et tilstrekkelig skadepotensial til at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b, om å avverge skade på blant annet husdyr, tamrein eller annen eiendom, kan anses oppfylt for lisensfelling av ulvene i de norske delene av revirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, verken isolert eller samlet.

4.5 Offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. nml. § 18 første ledd bokstav c

4.5.1 Innledning

Nml. § 18 første ledd bokstav c åpner for uttak av vilt «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Det er ikke vist til forhold i saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak eller i vedtaket som tilsier at ulveflokkene i denne saken har en påvirkning på allmenne helse- eller sikkerhetshensyn.

Departement anser at det er alternativet «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*» som er relevant i saken, og vil vurdere dette alternativet i det følgende.

4.5.2 Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

4.5.2.1 Innledning

Nml. § 18 første ledd bokstav c må, som bokstav b, tolkes i samsvar med Bernkonvensjonen. I den tilsvarende bestemmelsen i artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, er det åpnet for felling av vilt «*for å ivareta offentlig helse- og sikkerhetshensyn, luftsikkerhets- eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*». Formuleringen i originalteksten er «*in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests*». Uttaket må være begrunnet i «*overriding public interest*», altså altoverskyggende eller dominerende offentlige interesser.

I HR-2021-662-A avsnitt 101 finner Høyesterett at ordlyden i nml. § 18 første ledd bokstav c peker mot en interesseavveining, hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng, og at det skal gjøres en samlet interesseavveining. I avsnitt 108 uttaler Høyesterett at bestemmelsen åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. For at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Høyesterett understreket at vurderingen må gjøres konkret, men at det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn i Innst. 257 L (2016-2017) *Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)* vil ha vesentlig vekt.

I den nevnte avgjørelsen avsnitt 115 uttalte Høyesterett seg også om i hvilken grad det er adgang til å legge vekt på interesser av mer generell karakter i interesseavveiningen etter nml. § 18 første ledd bokstav c:

«De interessene departementet fremhever, og som trekker i retning av at det gjøres uttak, er riktignok av nokså generell karakter. Det vil som regel ikke la seg gjøre å påvise konkret hvordan interessene gjør seg gjeldende for bestemte mennesker, grupper av mennesker og ulike aktiviteter. Men dette kan ikke være avgjørende. Interessene er legitime etter § 18 første ledd bokstav c, hvilket må få betydning for hvordan selve interesseavveiningen gjøres. Fordi de interessene som avveies har svært ulik karakter, vil det til syvende og sist bero på et skjønn hvilke av dem som anses som overveiende.»

Det følger av nml. § 18 andre ledd andre punktum at ved vurdering av uttak av rovvilt etter § 18 første ledd bokstav c skal det legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.

Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning har også betydning ved anvendelsen av nml. § 18 første ledd bokstav c. Prinsippet er det viktigste virkemiddelet for å nå den todelte målsettingen i rovviltpolitikken, og bygger på en interesseavveining mellom hensynet til

beitedyr m.m. og bevaring av rovvilt. Den differensierte forvaltningen kommer til uttrykk flere steder i regelverket, blant annet i rovviltforskriftens formålsbestemmelse (§ 1). Stortinget har også understreket viktigheten av en geografisk differensiert forvaltning flere ganger. Av rovviltforliket fra 2011, som følger av behandlingen av representantforslag 163 S (2010-2011), framgår det blant annet i punkt 2.2.19 hvordan vektleggingen av ulike hensyn skal skje i prioriterte rovviltområder:

«[...] I prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet.»

I HR-2021-662-A avsnitt 110 beskriver Høyesterett den differensierte rovviltforvaltningen blant annet som følger:

«Som jeg allerede har fremhevet, innebærer den differensierte rovdyrforvaltningen en form for interesseavveining i forkant. Det fremgår at hensynet til vern av ulven i norsk natur med dette gis gjennomslag, og da slik at ulv med tilhold innenfor ulvesonen spares i større utstrekning enn den ellers ville blitt.»

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

Departementet vil i det følgende vurdere om vilkåret om at fellingen vil ivareta «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*» er oppfylt for lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Departementet viser til at det er understreket i Innst. 257 L (2016-2017) at det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om lovens vilkår for felling er oppfylt. Dette følger også av Høyesteretts dom i HR-2021-662-A.

4.5.2.2 Bestandsmålet, jf. nml. § 18 andre ledd andre punktum

Det følger av § 18 andre ledd andre punktum at det ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c skal «legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd».

Gjennom denne lovendringen fra 2020 har Stortinget understreket betydningen bestandsmålet skal tillegges ved vurdering av felling av rovvilt etter nml. § 18 første ledd

bokstav c. Bestemmelsen sier at det «skal» legges vekt på om bestandsmålet er nådd. Ordlyden, blant annet sammenholdt med øvrige deler av nml. § 18, uttalelser i Innst. 297 L (2019-2020) og debatten i Stortinget, tilsier at oppnådd bestandsmål ikke alene er tilstrekkelig for at vilkåret om «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» er oppfylt.

Selv om forholdet til bestandsmålet ikke i seg selv er avgjørende, har stortingsflertallet gjentatte ganger understreket at det er en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig, samtidig som ulv skal forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Bestandsmålet er et svært sentralt virkemiddel i Stortingets vedtatte rovdyrpolitikk, som bygger på en samlet avveining mellom ulike interesser og som Stortinget har forutsatt at naturmangfoldloven ga rom for, jf. Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 16. Det innebærer at også vernehensynet er hensyntatt – og avveid mot andre samfunnsinteresser – når bestandsmålet er fastsatt på Stortinget. Når vilkåret i § 18 første ledd bokstav c nettopp gir anvisning på at det skal foretas en interesseavveining, og Stortinget senere gjennom lovendring har understreket at det i denne interesseavveiningen skal legges vekt på bestandsmålet, mener departementet at nivået på bestanden sett i forhold til bestandsmålet skal være et tungtveiende moment i interesseavveiningen etter § 18 første ledd bokstav c. Dette er i samsvar med det flertallet i energi- og miljøkomiteen understreket i Innst. 257 L (2016-2017):

«[...] 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.»

Bestanden av ulv i Norge var to ynglinger over det nasjonale bestandsmålet i 2021/2022. Bestanden har ligget noen ynglinger over bestandsmålet siden registreringssesongen 2015/2016. Departementet finner det mest sannsynlig at bestandsmålet, inklusiv delmålet om 3 årlige helnorske ynglinger, ivaretas med et uttak av ulvene i de norske delene av tre grenserevir vinteren 2023, jf. punkt 4.3.3.

I Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret var det opprinnelig vedtatt felling også på svensk side. I Sverige har imidlertid forvaltningsretten i Luleå opphevet vedtaket om felling av ulv i de tre grenserevirene. Beslutningen er klaget inn for Kammerretten i Sundsvall av Länsstyrelsen i Värmland. Departementet må derfor ta høyde for at det ikke vil bli åpnet for lisensfelling på svensk side av disse grenserevirene. Felling av deler av ulveflokkene kan blant annet medføre at det likevel blir yngling i revirene kommende sesong, slik at uttaket ikke bringer bestanden ned mot bestandsmålet. Uttak på norsk side av grenserevirene vil likevel kunne bidra til å bringe bestanden ned mot bestandsmålet, selv om dette ikke er sikkert. Vi viser til departementets vurderinger om betydning av manglende uttak på svensk side under punkt 4.5.2.7.

Stortingets fastsatte bestandsmål taler derfor for felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, jf. nml. § 18 andre ledd andre punktum og

Stortingets føringer om en dynamisk fortolkning i Innst. 257 L (2016-2017). Departementet tillegger dette stor vekt i vurderingen.

4.5.2.3 Distriktpolitiske hensyn

I flertallsmerknadene til Innst. 257 L (2016–2017) legges det til grunn at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak etter § 18 første ledd bokstav c. I HR-2021-662-A fant Høyesterett at føringene Stortinget ga for lovtolkningen gjennom Innst. 257 L (2016–2017) skal tillegges adskillig vekt i interesseavveiningen etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Distriktpolitiske hensyn er dermed relevante og tungtveiende hensyn ved vurderingen av om det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning. I Innst. 257 L (2016–2017) peker komitéflertallet på at hvorvidt vilkåret er oppfylt beror på en sammensatt vurdering av ulike faktorer, og at negativ påvirkning på:

«[...] bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn.»

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

«[...] overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom uttak skal tillates.»

I det følgende vil departementet vurdere faktorene som ble trukket frem av komitéflertallet i Innst. 257 L (2016-2017).

Hensynet til beitenæring

I Innst. 257 L (2016-2017) uttaler komitéflertallet at:

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

Det fremgår av saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak at det er noen foretak med husdyr i nærheten av Kockohonkareviret, men ingen slike foretak i nærheten av Juvberget. I området ved Kockohonkareviret går alt av sau og det meste av storfe på inngjerdede arealer, men det går også noe storfe fritt på utmarksbeite.

I området ved Kockohonkareviret oppgis det at det ikke er registrert tap eller skade på norsk side i undersøkt periode fra 2016-2022. På svensk side ble imidlertid 5 sauer drept av ulv i reviret den 7. oktober 2021. I området ved Juvbergetreviret oppgis det at det på norsk side ikke er småfe på utmarksbeite i eller i nærheten av reviret, og heller ingen registrerte tap av husdyr.

Det beskrives videre at skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i tilknytning til de norske delene av Juvbergetreviret og Kockohonkareviret i dagens situasjon er svært begrenset, spesielt rundt Juvbergetreviret. Samtidig blir det ansett at beitebrukere i nærhet til Kockohonkareviret kan oppleve en frykt for at det kan oppstå ulveangrep, og også oppleve uro i dyreflokkene som følge av at ulv beveger seg langs gjerdene.

Om Ulvåareviret oppgis det i saksframlegget:

«Det er beitedyr i og rundt reviområdet, hovedsakelig storfe. Alt av sau og det meste av storfe går på inngjerdede arealer. Det går noe storfe fritt på utmark i nærheten av reviret, sør for rv. 25 Elverum kommune.»

I saksframlegget legges det til grunn at det er ulemper knyttet til at beitenæringen har måttet tilpasse seg rovviltforekomsten, men at det fortsatt er mulig å drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdede arealer innenfor ulvesonen.

Det legges til grunn at det kan være ulemper og belastning for beitenæringa rundt Kockohonka, men dette kan kun tillegges en begrenset vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. Dette ansees dermed ikke å gi hjemmel for felling isolert sett. Det påpekes samtidig at felling av revir ikke er en varig løsning.

I rovviltnemndenes vedtak vises det til vurderingene i saksframlegget av ulemper for beitenæringen innenfor ulverevir. Rovviltnemndenes vurdering er også at:

«Beitebruk som ikke får nyttiggjort hele utmarka fører til matsvinn og bidrar til avvikling av kulturlandskapet. I sin konsekvens har dette betydning for næringsgrunnlag og bosetting i hele landet. Hensynet bør tillegges stor vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven 18 c.»

Departementet understreker at det må forventes regelmessig forekomst av ulv innenfor ulvesonen. Saueproduksjon, og andre produksjoner basert på utmarksbeite, i prioriterte

rovviltområder skal tilpasses forekomsten av rovvilt. Det er fortsatt mulig å drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdet areal, innenfor ulvesonen. For storfe er sannsynligheten for skader fra ulv vesentlig mindre enn for sau. Departementet viser også til ordningen med tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak. Det kan imidlertid oppstå ulemper ved at beitenæringen må tilpasses forekomsten av ulv. Departementet viser til saksframlegget, hvor det gis en beskrivelse av ulemper ved omstilling, frykt for skader og uro i besetninger. Slike ulemper inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever, og utgjør en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden.

Etter departementets vurdering er de negative effektene på beitenæringen forårsaket av ulvene i de norske delene av revirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka begrenset. Som nevnt under punkt 4.4 er skadepotensialet begrenset og gir ikke hjemmel for felling etter § 18 første ledd bokstav b. Det understrekes også at ulemper må ses i sammenheng med den differensierte forvaltningen, der det må forventes en tilpasning av beitenæringene innenfor ulvesonen. Departementet mener likevel at hensynet til beitenæringen innenfor ulvesonen kan tillegges noe vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c for Kockohonka og Ulvåareviret, fordi ulempene knyttet til omstilling, frykt for skader på beitedyr osv. inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever. Ulempene er en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden, og som forsterkes når ulvebestanden har ligget over bestandsmålet i en periode. Departementet vil samtidig understreke at felling av konkrete ulveflokker innenfor ulvesonen ikke vil fjerne slike ulemper på lang sikt, da man må forvente forekomst av både streifulv og nye reviretableringer i områdene relativt raskt.

Hensynet til jaktutøvelse

I Innst. 257 (2015-2016) uttaler komitéflertallet følgende om hensynet til jaktutøvelse:

«[...] jakt er en viktig interesse i samfunnet og har lange tradisjoner i Norge. Flertallet har merket seg at det er betydelig flere som deltar i jaktaktiviteter enn det er personer som eier jaktrettigheter. Flertallet mener jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige distriktspolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet.»

Det går frem av saksframlegget at det drives med jakt innenfor alle deler av ulvesonen, og at det oppstår konflikter knyttet til jakt i de fleste områder hvor det etableres ulvevir. Det pekes på at ulvevir kan påvirke elgbestanden lokalt og måten det drives jakt på. Dette kan få betydelige konsekvenser for rettighetshavere og jegere, både økonomisk og med hensyn til jakt som rekreasjon. I saksframlegget påpekes det samtidig at jegere og rettighetshavere til en viss grad kan kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre høstingsstrategi og jaktform. Det vurderes at skader på hund i svært stor grad kan forebygges ved å jakte uten hund, eller med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Det pekes også på at det er ulike tradisjoner for bruk av hund på jakt. Det understrekes også at ulemper må ses i sammenheng med den differensierte forvaltningen, der det må forventes en tilpasning av

jaktutøvelse innenfor ulvesonen. I saksframlegget vurderes det at selv om det er muligheter for tilpasning, kan bortfallet av tradisjonelle jaktformer være konfliktfylt.

I saksframlegget vises det for Juvbergetreviret til at det på norsk side ikke er registrerte tap av jakthund i undersøkt periode 2016-2022, men på svensk side i reviret ble en jakthund tatt av ulv den 24. februar 2021. For Kockohonka er det heller ikke registrert tap eller skade på norsk side i undersøkt periode fra 2016-2022, men på svensk side ble en jakthund ble skadet den 23. august 2021.

I saksframlegget legges det til grunn at hjorteviltbestandene innenfor ulvesonen ikke er vesentlig forringet, men at tilstedeværelsen av ulverevir har medført behov for tilpasning i måten jakt utføres på og redusert avkastning av elgbestanden. Det vurderes at tilstedeværelsen av ulv i områdene over en lengre periode, har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen. Det legges til grunn at hensynet til jakt alene ikke gir grunnlag for felling av de norske delene av grenserevirene Juvberget og Kockohonka, men at hensynet kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c.

Rovviltnemndenes vurdering knyttet til Ulvåareviret er at:

«Innenfor reviret Ulvåa er det både småviltjakt og storviltjakt. Nemndene viser til sekretariatets vurdering av belastninger for jegere og rettighetshavere som gjør seg gjeldende innenfor ulverevir, og at disse belastningene bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen. Ulvåa er ikke noe unntak for jaktutøvelse. Redusert jaktutførelse tillegges noe vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven 18 c.»

Departementets vurdering er at ulvebestanden ikke har en slik innvirkning på hjorteviltbestanden at grunnlaget for jaktutøvelsen er dokumentert å være vesentlig forringet. Departementet understreker at det må forventes forekomst av ulv i alle deler av ulvesonen, og anser at negative effekter på jaktutøvelse forårsaket av de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka er begrenset, og at ulemper til en viss grad kan forebygges gjennom tilpasninger.

Samtidig er ulempene og behovene for tilpasning en del av den samlede belastningen lokalsamfunnene i ulvesonen opplever. Tilpasninger i jaktutøvelse, endringer i tradisjonelle jaktformer og redusert avkastning fra jakt kan bidra til å bygge opp under konflikter knyttet til ulveforvaltningen. Det gjelder særlig når det har vært tilstedeværelse av ulv i et område over en lengre periode og revirene ligger tett. Etter departementets vurdering kan dette tillegges noe vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c. Som fremhevet under vurderingen av hensynet til beitenæringen over, vil departementet samtidig understreke at felling av konkrete ulveflokker innenfor ulvesonen ikke vil fjerne slike ulemper på lang sikt.

Hensynet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold

I Innst. 257 L (2016-2017) uttalte komitéflertallet blant annet «*psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske hensyn*».

I saksframlegget vurderes det at konflikter knyttet til ulvebestanden til en viss grad handler om utrygghet, bekymring for barn/hunder/egen person og innskrenkede muligheter for friluftsliv og jaktutøvelse. Det opplyses at det ikke er dokumentert at ulv har utvist unormal eller nærgående adferd i noen revirer i ulvesonen. I saksframlegget vurderes det at for å kunne fatte vedtak om felling av ulv basert på frykt, må det enten være dokumentert at det foreligger en reell fare, eller at det er sannsynliggjort en innskrenket livsutfoldelse på grunn av frykt for ulv for en større gruppe mennesker over tid. Det vises til at det også er mange personer som er positive til å ha ulv i sitt nærmiljø, og at de i en psykososial sammenheng kan bli negativt berørt av en lisensfelling.

I saksframlegget vurderes at ulemper knyttet til å bo i ulverevir over en lengre tidsperiode inngår som en del av den samlede belastningen som lokalsamfunn opplever, og at konfliktene knyttet til ulverevir delvis skyldes psykososiale forhold. Det påpekes at belastningen vil variere noe mellom ulverevir. Det vurderes at belastningen knyttet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold ikke kan gi hjemmel for felling av de norske delene av grenserevirene Juvberget og Kockohonka isolert sett. Den vedvarende belastningen over lang tid vurderes likevel å kunne tillegges noe vekt i en samlet vurdering av naturmangfoldloven § 18 c. Det påpekes samtidig at lisensfelling innenfor ulvesonen ikke vil være en varig løsning på slike ulemper. Det fremheves også at undersøkelser viser at mange er positive til å ha ulv i nærområdet, noe som taler mot lisensfelling av hensyn til psykososiale forhold.

Rovviltnemndene vurderer følgende om Ulvåareviret:

«Nemndene viser til sekretariatets saksframlegg der det framgår at ulvekonfliktene til en viss grad handler om utrygghet, bekymringer for barn/hunder/egen person og innskrenkede muligheter for friluftsliv og jaktutøvelse. Ulvåa-reviret ble registrert første gang i 2019/2020 og siden har dette vært en del av befolkningens hverdag. Dette utgjør en stor belastning i så vel dagligliv som i utførelsen av jakt og friluftsliv. Dette forholdet bør tillegges stor vekt i det samlede hjemmelsgrunnlaget etter nml 18 c.»

Departementet kan ikke se at det er påvist at ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka har utvist unormal eller nærgående adferd. Store rovdyr kan likevel være forbundet med en subjektiv frykt hos noen personer, og det er på det rene at en del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Dersom dette skal tillegges avgjørende vekt, kan det imidlertid undergrave beskyttelsen av store rovdyr. Departementet mener også at frykt og utrygghet delvis kan avhjelpes gjennom informasjonstiltak, fysiske tiltak som belysning og lignende, og konfliktdependende tiltak. Departementet understreker også at meningene om ulv er svært varierte. Som flere av klagerne i saken peker på, viser undersøkelser at mange er positive til å ha ulv i sitt

nærområde (se f.eks. Skogen m.fl. 2013). Det går også frem av klagene i saken at det er personer som bor både innenfor og utenfor ulvesonen som anser tilstedeværelsen av ulv som en berikelse, og som opplever lisensfelling av stabile ulverevir som en belastning.

Departementet anser likevel at konflikter knyttet til det å bo i eller i nærheten av ulverevir til en viss grad kan skyldes psykososiale forhold, og at dette er en del av de samlede ulempene lokalbefolkning innenfor ulvesonen opplever. Departementet mener derfor at hensynet til psykososiale forhold kan tillegges noe vekt i den samlede vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.

4.5.2.4 Genetisk status, hensyn til genetisk verdifull ulv mv.

Den genetiske statusen til ulvene som vurderes felt er også et relevant hensyn i interesseavveiningen etter § 18 første ledd bokstav c. Som tidligere nevnt er den sør-skandinaviske bestanden preget av stor grad av innavl, og det er svært viktig for bestandssituasjonen at bestanden tilføres nye gener. Departementet viser til at det er utarbeidet felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer gjeldende for norsk og svensk ulveforvaltning (gjengitt i Meld.St. 21 (2015-2016) kap. 2.6.) Genetisk verdifulle ulver er definert som innvandrende ulver fra østlige populasjoner (F0), og førstegenerasjonsavkom til immigranter (F1). De genetisk verdifulle individene skal ifølge retningslinjene så langt som mulig unntas fra felling.

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilrådning. Direktoratet er ikke kjent med at genetisk verdifulle individer har etablert seg i Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkarevirene. Departementet tillegger dette vekt i vurderingen.

To av lederdyrene, ledertispa i Ulvåa (V836) og den nye lederhannen i Kockohonka (V1041), er derimot avkom etter genetisk verdifulle dyr (F2 generasjon). Miljødirektoratet anser imidlertid disse genene som godt sikret i bestanden uavhengig av en eventuell felling av V836 og V1041. Samtidig bemerker direktoratet at innavlskoeffisienten til Kockohonka valpene i 2022 (0,147) er betydelig under den gjennomsnittlige for bestanden (0,24), og disse vil kunne bidra til å senke gjennomsnittet noe dersom de ikke felles. Direktoratet konkluderer likevel med at det er etablert mange lederdyr etter de genetisk verdifulle ulvene som lederdyrene i Ulvåa og Kockohonka stammer fra, og de kan ikke se at eventuelle fellinger av de to nevnte F2-dyrene vil medføre uheldige konsekvenser for bestandens genetiske status. Departementet legger vekt på dette i vurderingen, og viser til den fullstendige vurderingen i direktoratets faglige tilrådning og tilleggsvurdering til denne.

4.5.2.5 Hensynet til at ulver inngår i forskningsprosjekter

Departementet viser til anførselen fra NOAH om at nemndene har prioritert jakt over forskning ved å vedta skyting av Juvberget-ulvene som har inngått i forskningsprosjektet Skandulv over flere år. Også i Ulvåareviret er det ulver som har blitt merket i forbindelse med et forskningsprosjekt. Departementet er klar over at felling av ulver som er radiomerkede for forskningsformål kan redusere tilgangen på kunnskap. Departementet mener likevel at flokker som inngår i forskningsprosjekt skal forvaltes som andre flokker, og at dette

innebærer at de kan felles dersom andre hensyn tilsier det. Departementet legger derfor begrenset vekt på dette i vurderingen.

4.5.2.6 Samlet vurdering og hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen

Hvorvidt det er hjemmel etter nml. § 18 første ledd bokstav c, alternativet «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*», for felling av ulv, beror på en interesseavveining der en rekke hensyn kan ha betydning. Innenfor ulvesonen skal det være en høyere terskel for felling av ulv, jf. prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning.

I tråd med Stortingets føringer i Innst. 257 L (2016-2017) har departementet, i tillegg til å vurdere hensynet til bestandsmålet, gjort en vurdering av påvirkningen av de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka på interesser knyttet til beitenæring, jakt som friluftslivsinteresse og næring, og lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold. Det går frem av vurderingene at tilstedeværelsen av ulv innenfor ulvesonen fører med seg ulemper for beitenæring og jaktutøvelse, og kan virke inn på psykososiale forhold. Dette gjelder seg også gjeldende for de norske delene av grenserevirene Ulvåa og Kockohonka, og for Juvberget med unntak av ulemper for beitenæring.

I tråd med den todelte målsettingen i rovviltpolitikken, og Stortingets vedtak om en ulvesone, må det forventes en regelmessig forekomst av ulv i alle områder innenfor ulvesonen. Andre interesser, som beitenæring og jaktutøvelse, må tilpasse seg dette. Det er samtidig slik at interessemotsetningene knyttet til ulvebestanden har ført til et høyt konfliktnivå. Dette konfliktnivået har i noen år vært av betydelig karakter. Etter departementets vurdering er det viktig at forvaltningen av ulv bidrar til å holde konfliktnivået så lavt som mulig. For å oppnå dette, er det avgjørende å sikre at befolkningen har tillit til forvaltningen av ulvebestanden.

Viktigheten av å oppnå konfliktdemping og å bidra til befolkningens tillit til og aksept for forvaltningen av ulv, er understreket en rekke ganger. Departementet viser til Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, der det heter at:

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

Flere dokumenter, blant annet rovviltforlikene, viser at også Stortinget har vært opptatt av de konfliktene ulv fører med seg innenfor ulvesonen, og at bestandsmålet er et uttrykk for hvor mange ulveflokker som bør få etablere seg i ulvesonen. Departementet viser til innstillingen fra energi- og miljøkomiteen til den nevnte stortingsmeldingen, Innst. 330 S (2015-2016), der komitéflertallet understreket at:

«[...] forvaltningen av ulvestammen må etterstrebe å skape tillit og respekt i befolkningen og søke å dempe konfliktnivået. Flertallet mener dialog og lokal involvering er viktig både for forvaltningen og berørte interesser, slik at utfordringene enkelte opplever kan løses best mulig. [...] Flertallet mener at jakt er et konfliktdempende tiltak og viser til at dagens regelverk åpner for lisensfelling også innenfor ulvesonen.»

Departementet viser også til stortingsvedtak 687 ved behandlingen av Representantforslag 163 S (2010-2011), der det heter innledningsvis at:

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

I HR-2021-662-A la Høyesterett til grunn at hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdeмпing i forvaltningen, og hensynet til å øke tilliten til rovviltforvaltningen, kunne tillegges adskillig vekt i vurderingen etter nml. § 18 første ledd bokstav c.

Rovviltnemndene har både gjennom vurderingene i saksframlegget, og tilleggsvurderingen av Ulvåareviret, lagt stor vekt på hensynet til en forutsigbar forvaltning av ulv innenfor ulvesonen i samsvar med bestandsmålet, hensynet til konfliktdeмпing og å sikre tilliten til at ulvebestanden forvaltes i tråd med føringer fra Stortinget.

Som det fremgår av saksframlegget, vil en forutsigbar forvaltning samtidig tilsi at befolkningen kan forvente at ulv gis et høyere vern innenfor enn utenfor sona. For den delen av befolkningen som ønsker et sterkere vern av ulv og andre rovdyr i norsk natur vil det å redusere bestanden gjennom lisensfelling oppleves konfliktfylt, særlig når det åpnes for felling av hele familiegrupper innenfor ulvesonen. Dette er fremhevet av flere av klagerne. Interesse motsetningene er store, og det er vanskelig å se for seg en forvaltning som ikke vil være konfliktfylt på et visst nivå. Departementet er enig i det som står i saksframlegget til nemndenes vedtak om at det er sentralt at forvaltningen er forutsigbar og forståelig, og hviler på et balansert syn på de ulike interessene i konflikten, for å skape tillit til forvaltningen og dempe konfliktene. Etter departementets syn ivaretas disse hensynene best ved en forvaltning som følger opp Stortingets vedtatte bestandsmål i så stor grad som det er faktisk og rettslig mulig.

Departementet legger til grunn at de tre grenserevirene ligger i områder der det har vært regelmessig tilstedeværelse av ulv. Dette innebærer at ulempene og belastningene som er drøftet tidligere i vedtaket, har gjort seg gjeldende i disse områdene over tid. Departementet legger til grunn at dette kan ha bygget opp under konflikter knyttet til blant annet beitenæring og jaktutøvelse i de aktuelle områdene.

Departementet anser at en stor del av konfliktene som har oppstått rundt ulvebestanden i Norge er forbundet med at bestanden i en periode har ligget over bestandsmålet, og at det er en forventning om at bestanden skal kunne forvaltes så nært bestandsmålet som mulig, så fremt lovens vilkår for uttak er oppfylt. Som nevnt lå bestanden i registreringssesongen 2021/2022 2 ynglinger over det øvre intervallet i bestandsmålet, og bestanden har ligget over bestandsmålet i noen år. Departementet mener at hensynet til bestandsmålet vil bli ivaretatt

ved lisensfelling av de norske delene av tre grenserevir vinteren 2023, jf. nml. § 18 andre ledd andre setning.

Departementets vurdering er at befolkningens tillit til forvaltningen av ulv er avhengig av at forvaltningen er i tråd med føringene som følger av Stortingets vedtatte bestandsmål. Felling av ulvene i de norske delene av Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret, vil etter departementets vurdering ligge innenfor det rettslige handlingsrommet som nml. § 18 og Bernkonvensjonen oppstiller, og bidra til å øke tilliten til at ulvebestanden forvaltes i tråd med bestandsmålet. Departementet mener dette vil bidra til å dempe konfliktene knyttet til ulv. Departementet anser konfliktnivået som betydelig, og vurderer at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået tilknyttet ulv i ulvesonen. Departementet anser at lisensfelling vil virke konfliktdependende, selv om det er sannsynlig med forekomst av både streifulv og relativt rask reetablering av ulv i de aktuelle reviområdene.

4.5.2.7 Betydningen av felling på svensk side av grenserevirene

I både Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret var det opprinnelig vedtatt felling også på svensk side. Dette ble besluttet i vedtak fra Länstyresen i Värmland 22. september 2022. Det har vært dialog mellom svenske og norske myndigheter om lisensfelling av grenserevir i forkant av rovviltnevndenes vedtak. Drøftingen har gått både på omfang av uttak og konkret rundt hvilke revir som er mest hensiktsmessig å prioritere for uttak. De tidlige drøftingene hadde medført en foreløpig felles forståelse rundt hvilke grenserevir som burde prioriteres for uttak.

I Sverige har imidlertid forvaltningsretten i Luleå opphevet vedtaket om felling av ulv i de tre grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Beslutningen er klaget inne for Kammerretten i Sundsvall av Länstyrelsen i Värmland. Kammerretten har gitt Länstyrelsen i Värmland "prövningstillstånd" i saken. Det er ikke kjent når en beslutning vil bli tatt i klagesaken.

Slik departementet oppfatter dommen, er opphevelsen av vedtaket begrunnet i to forhold. For det første er det fremhevet at det ikke er fattet vedtak om de aktuelle grenserevirene på norsk side av grensen. Dette synes å bero på en misforståelse, ettersom det i svenske vedtaket er vist til protokollen fra rovviltnevndenes møte 12. september 2022, der det nettopp ble vedtatt et slikt uttak. En annen sak er at rovviltnevndenes vedtak ikke var endelig (kunne påklages) da det svenske vedtaket ble truffet.

For det andre er det vist til at forvaltningsretten mener det ikke er rettslig grunnlag for å tillate «jakt efter norska vargar och tillåta jakt på norskt territorium», eller som det er formulert i påfølgende avsnitt på side 6: «*Förvaltningsrätten kan inte se att det finns rättsligt stöd för länsstyrelsen att besluta om att helt upplösa revir som endast till hälften är svenska, eller tillåta jakt på norskt territorium.*»

Også denne delen av dommen synes å bero på en misforståelse av det svenske vedtaket. I klagen fra Länsstyrelsen i Värmland er det blant annet uttalt:

«Länsstyrelsen Värmland vill understryka att beslut 7034-2022 endast avser licensjakt på svenskt territorium. Detta framgår tydligen av text och kartor i beslutet, och Förvaltningsrättens tolkning att beslutet skulle avse jakt på norskt territorium får ses som ett missförstånd. Länsstyrelsen ställer sig också frågande till Förvaltningsrättens skrivning ”jakt efter norska vargar” då vargarna i fråga inte har någon nationstillhörighet. De får jagas i den nation de för tillfället uppehåller sig inom, precis som övrigt vilt, exempelvis älgar. Syftet med licensjakten 2023 är, likt tidigare år, att ta bort revir genom att skjuta samtliga vargar i de utpekade reviren. Detta för att minska tätheten av vargrevir.

I vargrevir som har sin utbredning i både Sverige och Norge rör sig vargarna fritt över riksgränsen. Det innebär att vargarna i reviret kan befinna sig på antingen den ena eller den andra sidan gränsen, och då vargar är flockdjur är sannolikheten stor att alla vargarna i reviret befinner sig på antingen norsk eller svensk sida vid en viss given tidpunkt. För att förutsättningarna att uppnå syftet med licensjakten ska vara så goda som möjligt behöver jakten i gränsrevir kunna slutföras på den svenska sidan av gränsen genom beslut av svenska myndigheter, om det är här vargarna befinner sig vid tillfället.»

Slik departementet oppfatter forvaltningsrettens begrunnelse og det anførte i klagen, er opphevelsen av vedtaket forankret i forhold som kan avklares ved at svenske myndigheter presiserer at det i det svenske vedtaket ikke er ment å åpne for lisensfelling på norsk side av grensen. Når departementets klagevedtak foreligger, vil det også foreligge et *endelig* vedtak om uttak av disse grenserevirene på norsk side av grensen.

Selv om det kan synes kurant å oppklare de forhold forvaltningsretten har påpekt, kan det være andre materielle eller prosessuelle forhold i svensk rett som departementet ikke har oversikt over. Departementet har derfor i liten grad forutsetninger for å vurdere muligheten for at klagen tas til følge eller om klagebehandlingen vil finne sted før lisensfellingsperioden er utløpt. Departementet må av den grunn ta høyde for at det ikke vil bli åpnet for lisensfelling av disse grenserevirene på svensk side av grensen.

Felling kun på norsk side av grenserevirene betyr at man risikerer at ikke hele revirene kan tas ut. Forvaltningens praksis har vært at det som et utgangspunkt ikke skal åpnes for å felle deler av ulveflokker. Dette har blant annet sammenheng med forutberegnelighet og at å felle enkeltindivider i et etablert revir kan ha mindre konfliktdependende effekt. I tillegg kan oppsplitting av revir ha etiske betenkeligheter eller andre negative konsekvenser, for eksempel kan felling av foreldre dyr føre til at valpene opptrer nærmere bebyggelse. Felling av kun noen av ulvene i revirene kan også medføre at det likevel blir yngling i revirene kommende sesong, slik at uttaket ikke bidrar til å føre bestanden ned på bestandsmålet.

Departementet mener samlet sett at det foreligger andre offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier at det åpnes for lisensfelling av disse grenserevirene, selv om det er en mulighet for at det ikke blir åpnet for felling på svensk side av grensen.

I denne vurderingen har departementet for det første vektlagt de hensynene som tilsier at det skal skje en slik bestandsregulering på norsk side av grensen. Departementet viser til

gjennomgangen tidligere i dette vedtaket. Særlig vil departementet fremheve at lisensfelling av ulvene i kun de norske delene av revirene etter departementets syn vil være mer konfliktdempende enn å ikke åpne for felling i revirene i det hele tatt. Uttaket vil kunne bidra til å bringe bestanden ned mot bestandsmålet, selv om dette ikke er sikkert.

For det andre er det viktig for departementet at det også skal kunne skje bestandsregulering av ulver med tilhold i grenserevir. I år har det vært gjennomført en god prosess med svenske myndigheter for å få dette til, og det er enighet om uttak av disse grenserevirene. Begrunnelsen for uttaket på svensk side av grensen har flere likhetstrekk med departementets begrunnelse for uttak på norsk side av grensen. Grunnen til at forvaltningsretten har opphevet det svenske vedtaket, skyldes ikke innvendinger mot begrunnelsen for uttaket som sådan, men angivelige uklarheter i rekkevidden av det svenske vedtaket. Dette er som nevnt forhold som kan presiseres/avklares. At svenske myndigheter fortsatt ønsker uttak av disse grenserevirene, underbygges av den innsendte klagen. Videre har Länsstyrelsen i Värmland i et møte med Klima- og miljødepartementet sagt at de ikke motsetter seg lisensfelling på norsk side av grenserevirene.

Ut fra en totalvurdering, mener departementet at den beste løsningen i dagens situasjon er at det fra norske myndigheter fattes vedtak som åpner for lisensfelling på norsk side av grensen. Som redegjort for over, er det da *ønskelig* at det blir åpnet for tilsvarende lisensfelling på svensk side. Av grunner som nevnt mener departementet at det i dagens situasjon ikke er grunn til å oppstille lisensfelling på svensk side som en *forutsetning* for lisensfelling på norsk side av grensen.

Departementet har vurdert alternativet om å utsette oppstart av lisensfellingen på norsk side til det er avklart om det vil bli åpnet for lisensfelling i Sverige. Lisensfellingsperioden er imidlertid relativt kort (1. januar til 15. februar) og en effektiv lisensfelling er avhengig av snø- og værforhold. Det er ikke avklart når klagebehandlingen i Sverige vil skje. Det foreligger tungtveiende hensyn som tilsier uttak i Norge, jf. gjennomgangen over. Departementet mener derfor at det av hensyn til en mest mulig effektiv lisensfelling er behov for å ta i bruk hele lisensfellingsperioden. Departementet viser også til vurderingen av NOAHs anmodning om utsatt iverksetting av vedtaket under punkt 4.9.

På bakgrunn av disse vurderingene mener departementet at det er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka.

4.6 Vilkåret om at formålet ikke må kunne nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd første punktum

Etter nml. § 18 andre ledd første punktum er det vilkår for uttak at «*formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte*». I avgjørelsen HR-2021-662-A avsnitt 92 la Høyesterett til grunn at det vil bero på et skjønn om en annen løsning enn felling kan anses som tilfredsstillende.

I saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak vurderes det at ulemper ved revirene i noen grad kan reduseres gjennom andre tiltak enn felling. Det vises til at jegere og rettighetshavere til en viss grad kan kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi, og at belastning knyttet til det psykososiale aspektet ved å leve i områder med ulv til en viss grad kan forebygges ved for eksempel informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdempende tiltak. Vurderingen er imidlertid at ulempene ikke kan avhjelpest fullt ut. Det vurderes at noe av konflikten knytter seg til at bestanden ikke forvaltes innenfor bestandsmålet, og at hensynet til forutsigbarhet og tillitt til forvaltningen ikke kan ivaretas med andre løsninger enn uttak av revirene.

Departementets vurdering er at ulemper som følger av tilstedeværelsen av ulv, delvis kan avhjelpest gjennom andre tiltak. Departementet viser til eksemplene som rovviltnemndene gjennom saksframlegget har trukket frem. Departementet mener også at informasjons- og kunnskapsformidling om ulv er viktige tiltak, som kan bidra til å avhjelpe ulemper knyttet til tilstedeværelsen av ulv innenfor ulvesonen. Departementet mener imidlertid at også der slike tiltak er iverksatt, vil det foreligge negative virkninger. Disse negative virkningene er i stor grad knyttet til konflikt og redusert tillit som følge av at ulvebestanden i noen år har ligget over bestandsmålet.

Departementet vil understreke nærheten mellom den interesseavveiningen som er gjort etter § 18 første ledd bokstav c og vurderingen av vilkåret om at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte. Departementet viser til Høyesteretts vurderinger i HR-2021-662-A avsnitt 120, der førstvoterende uttalte at:

«Legges det først til grunn at felling vil styrke tilliten til rovdyrforvaltningen og øke forutsigbarheten for folk utenfor ulvesonen, er det ikke lett å se hvordan dette kan oppnås på annen tilfredsstillende måte.»

Departementet anser at konfliktene som har vart over tid, og som blant annet bygger på redusert tillit til at ulvebestanden forvaltes i samsvar med bestandsmålet, ikke kan avhjelpest på noen annen tilfredsstillende måte enn ved at det tillates felling av ulv i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. På denne bakgrunn har departementet kommet til at vilkåret i § 18 andre ledd første punktum, om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er oppfylt for felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka.

4.7 Tiltak for å unngå utilsiktet felling av ulv som ikke tilhører de aktuelle revirene, og tiltak for ivaretagelse av genetisk verdifull ulv

En forutsetning for at Miljødirektoratet mener uttaket nemndene vedtok ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse, er at den praktiske gjennomføringen av lisensfelling innenfor ulvesonen ikke må medføre felling av ulv fra tilgrensende revir. Miljødirektoratets vurdering av størrelsen på uttaket opp mot bestandsmålet for ulv, forutsetter også at det ikke skjer feilfelling av ulv fra tilgrensende revir. Miljødirektoratet

skriver at den skandinaviske ulvebestanden har utfordringer knyttet til innavl, og at det derfor er viktig å øke overlevelsen til eventuelle immigranter med opprinnelse fra den større østlige (finsk-russiske) ulvebestanden, og deres avkom. Miljødirektoratet anbefaler av den grunn at statsforvalterne, som administrerer lisensfelling, gjennom lisensfellingsvedtakene gis myndighet til å kunne stanse lisensfelling dersom det er mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i områdene der det åpnes for lisensfelling.

Rovviltnemndene har i sitt vedtak inntatt forholdsregler for å unngå felling av ulv som ikke tilhører de aktuelle revirene og genetisk verdifull ulv. I tråd med nemndenes vedtak, skal statsforvalteren ta forholdsregler for å sikre et effektivt uttak av dyr tilhørende revirene og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører revirene. Departementet understreker viktigheten av at statsforvalteren tar slike forholdsregler for å unngå å felle dyr som ikke tilhører Ulvåa-, Juvberget- eller Kockohonkareviret. Departementet gir statsforvalterne myndighet til å kunne stanse lisensfelling dersom det er mistanke om at genetisk verdifulle ulver beveger seg i områdene der det åpnes for lisensfelling.

Departementet viser til at norske og svenske forvaltningsmyndigheter har utarbeidet felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer (gjengitt i Meld.St. 21 (2015-2016) kap. 2.6.). Genetisk verdifulle ulver er definert som innvandrende ulver fra østlige populasjoner (status F0), og førstegenerasjonsavkom til immigranter (status F1). Genetisk verdifulle individer skal ifølge retningslinjene så langt som mulig unntas fra felling.

4.8 Antall dyr i kvoten

Det åpnes for lisensfelling av til sammen 21 individer i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Antallet individer i kvoten bygger på de foreløpige konklusjonene for vinteren 2022-2023, jf. rapport fra Høgskolen i Innlandet datert 15. desember. Rapporten viser at det antatt å være 6-7 individer i Ulvåareviret, 6-7 individer i Juvbergetreviret og 4-7 individer i Kockohonkareviret når man regner med både de norske og svenske delene av revirene.

Departementets praksis er at kvoten fastsettes med utgangspunkt i det antallet individer som er påvist i reviret per siste bestandsregistrering. Dette gir større kontroll med uttaket, som særlig er viktig for å unngå utilsiktet felling av ulv fra tilgrensende revir. Erfaring tilsier imidlertid at det kan være avvik mellom siste bestandsregistrering og antallet individer som blir påvist i flokkene i forbindelse med lisensfelling. Statsforvalteren, som er ansvarlig for å administrere lisensfelling, gis derfor myndighet til å endre kvoten, dersom oppdaterte opplysninger skulle vise at det er flere eller færre ulver i revirene.

Departementet understreker at vurderingene av det rettslige grunnlaget for felling av ulvene i revirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka knytter seg til disse flokkene. Dersom det påvises flere individer tilhørende flokkene enn den foreløpige bestandsregistreringen viser, gjør vurderingene av det rettslige grunnlaget i dette vedtaket seg derfor gjeldende også for felling av slike individer, og dermed for eventuelle økninger i kvoten.

4.9 Anmodning om utsatt iverksetting av vedtaket

Departementet viser til klagen fra NOAH – for dyrs rettigheter (NOAH). NOAH ber om at departementet utsetter iverksetting av vedtaket inntil domstolene i de pågående retts sakene har avsagt dom, dersom departementet skulle komme til at rovvilt nemndenes vedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen delvis eller i sin helhet opprettholdes eller fatter et nytt vedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen. NOAH anfører at det ikke haster med felling av ulveflokkene, siden de verken utgjør noen umiddelbar fare for interesser i lokalsamfunnet eller på nasjonalt nivå. NOAH viser også til at ulvene i flokkene befinner seg i faste revir, som gjør at det ikke er vanskelig å finne dem på et senere tidspunkt. NOAH påpeker at gjennomføring av vedtaket vil ha irreversible virkninger, og ber om at det legges avgjørende vekt på dette hensynet ved vurdering av anmodningen.

Departementet kan ikke se at det er grunn til å avvente iverksetting av vedtaket til det foreligger rettskraftig dom i saken som gjelder NOAHs søksmål mot staten om gyldigheten av departementets vedtak fra 31. desember 2019 om lisensfelling av Letjennaflokken. Departementet viser særlig til at det vil være ensbetydende med at det ikke kan bli gjennomført lisensfelling innenfor ulvesonen vinteren 2023. Lisensfellingsperioden er fra 1. januar til og med 15. februar, jf. rovviltforskriften § 10.

5. Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovvilt nemndenes vedtak om felling av ulvene som oppholder seg på norsk side av riksgrensen i grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Siste tilgjengelige opplysninger tilsier en samlet kvote som i utgangspunktet er på inntil 21 individer. Dersom oppdaterte opplysninger viser at det er flere eller færre individer i revirene, kan statsforvalteren endre kvoten, før fellingsstart og underveis i fellingsperioden. For øvrig gjelder at det skal tas nødvendige forholdsregler for gjennomføringen av felling slik det fremgår av rovvilt nemndenes vedtak, men utgangspunktet er at alle individene tilhørende revirene tas ut.

Rovvilt nemndenes forutsetning for lisensfelling av ulvene i det helnorske Mangenreviret, om at genetisk verdifulle individer i det tilgrensende Settenreviret er radiomerket, er ikke oppfylt. På bakgrunn av risikoen for feilfelling av genetisk verdifulle ulver, opphever departementet rovvilt nemndenes vedtak når det gjelder lisensfelling av ulvene i Mangenreviret. Departementet vil fortløpende vurdere om ulvene i Mangenreviret kan og bør tas ut gjennom et uttak i statlig regi, jf. nml. § 18 tredje ledd, innenfor lisensfellingsperioden 1. januar – 15. februar 2023. Et slikt uttak forutsetter at lovens vilkår er oppfylt, og vurderingen må blant annet bero på bestandssituasjonen og om risikoen for feilfelling kan reduseres til et akseptabelt nivå.

Departementet anser at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, og

at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for et slikt uttak. Når det gjelder forståelsen av § 18 første ledd bokstav c, viser departementet til HR-2021-662-A og flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017).

I vurderingen av § 18 første ledd bokstav c har departementet blant annet lagt vekt på forholdet til bestandsmålet, distriktpolitiske hensyn, hensynet til å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og å øke tilliten til forvaltningen av ulv. Departementet anser at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i en periode har vært betydelig, og at en stor del av konflikten bygger på at den norske delbestanden i en periode har ligget over bestandsmålet. Departementet finner at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået. Departementet mener at lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, vil bidra til konfliktdemping og til å øke tilliten til rovviltforvaltningen.

I Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret var det opprinnelig vedtatt felling også på svensk side. I Sverige har imidlertid forvaltningsretten i Luleå opphevet vedtaket om felling av ulv i de tre grenserevirene. Beslutningen er klaget inn for Kammerretten i Sundsvall av Länsstyrelsen i Värmland. Departementet må derfor ta høyde for at det ikke vil bli åpnet for lisensfelling på svensk side av disse grenserevirene. Felling av deler av ulveflokker kan ha flere negative konsekvenser. Det kan medføre at det likevel blir yngling i revirene kommende sesong, slik at uttaket ikke bidrar til å føre bestanden ned på bestandsmålet. Samlet sett mener departementet likevel at det foreligger andre offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier at det åpnes for lisensfelling av disse grenserevirene.

Etter departementets vurdering er det ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og er ikke til hinder for å nå bestandsmålet neste år.

Enkelte av klagen er dermed delvis tatt til følge.

Med hilsen

Lene Lyngby (e.f.)
ekspedisjonssjef

Torbjørn Lange
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Miljødirektoratet

Roviltnemnda i region 4
Roviltnemnda i region 5
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Oslo og Viken

Adresseliste

Aktivt Rovdyrvern	Sandvollveien 48	1425	
Foreningen Våre Rovdyr	Postboks 195	2150	ÅRNES
Naturvernforbundet	Mariboegate 8	0183	OSLO
NOAH for dyrs rettigheter	Dronningensgate 13	0152	OSLO
Rovviltets Røst Norge			
Ulv i hele Norge	Rødhettes vei 38	1388	BORGEN
Ulvens Dag			