

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

23/4318-

14. juli 2023

## **Avgjørelse av klager på vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 og 5 2023-2024**

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra NOAH – for dyrs rettigheter 31. mai 2023, og Naturvernforbundet 6. juni 2023 over rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak fra 15. mai om kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 og 5 2023-2024.

**Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om kvote på 10 dyr for betinget skadefellingstillatelse av ulv i region 4 og 5, med enkelte presiseringer.**

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensiale for skade fra ulv i regionene. Departementet finner at det foreligger et potensiale for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, og at det er behov for en kvote for betinget skadefelling dersom akutte skadesituasjoner skulle oppstå. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og at det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn å åpne for en kvote for betinget skadefelling. Departementet presiserer at de mer konkrete vurderingene av vilkårene for skadefelling, herunder andre tilfredsstillende løsninger, skal gjøres av statsforvalteren i den enkelte sak der skadefelling blir vurdert. Det må også vurderes hvorvidt det er fare for at genetisk viktig streifulv rammes.

**Klagene er ikke tatt til følge.**

### **Saksgang**

Rovviltnemndene i region 4 og 5 vedtok 15. mai 2023 en kvote for betinget skadefelling av ulv for perioden 1. juni 2023 – 15. februar 2024. Vedtaket ble påklaget av NOAH – for dyrs

rettigheter 31. mai 2023, og Naturvernforbundet 6. juni 2023. Rovviltnemndene behandlet klagen 23. juni 2023 og opprettholdt sitt vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 26. juni 2023 for endelig avgjørelse. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding for kvoter for betinget skadefelling av ulv i hele landet 5. juli 2023.

### **Klagernes anførsler**

I oversendelsen av saken har rovviltnemndene trukket fram følgende hovedpunkter fra klagen:

#### *«Moment i klagen fra Naturvernforbundet:*

- *De mener det er en altfor høy kvote og ber om at denne reduseres betydelig.*
- *De ber også om at det legges inn krav om hurtiggentest for å hindre at ulv det gis skadefellingstillatelse på kan bære særdeles verdifulle gener.*
- *Det er feil å benytte døde ulver i grunnlag for kvotefastsettelse.*
- *De siste årenes kraftige nedskyting av den norske ulvebestanden må tillegges langt mer vekt.*
- *Innavl er ikke vurdert.*

#### *Moment i klagen fra NOAH:*

- *NOAH mener at vedtaket utgjør svært uforsvarlig forvaltning av ulv, og strider mot nasjonal og internasjonal lov.*
- *Norge står midt i naturkrisen og det å holde bestanden av en kritisk truet art på et politisk bestemt bestandsmål er uverdig, kunnskapsløst og meget uansvarlig.*
- *Vilkåret om bestandens overlevelse er ikke oppfylt.*
- *Det er ikke tydeliggjort hvordan forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5 vil oppnås.*
- *NOAH er spesielt bekymret for at vedtaket ikke angir hva slags innsats som skal gjøres for å identifisere den genetiske opprinnelsen til streifende ulv.*
- *Vilkåret om skade er ikke oppfylt.*
- *Vilkåret om at målet ikke kan nås på andre tilfredsstillende måter er ikke oppfylt.»*

Departementet viser for øvrig til klagen i sin helhet.

### **Rovviltnemndenes vurdering**

Rovviltnemndenes vedtak av 15. mai 2023 er tilgjengelig på Miljøvedtaksregisterets sider: [Fellesak 1-23 Kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 og 5, 2023-2024 \(miljovedtak.no\)](https://miljovedtak.no)

Ved behandling av klagen konkluderte rovviltnemndene med følgende:

«Rovviltnemndene legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak om kvotens størrelse, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10 jf. også forvaltningslovens § 17. Rovviltnemndene kan

ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Vedtaket ansees også tilstrekkelig begrunnet.

Klagen tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemndene opprettholder sitt vedtak av 15. mai 2023 i fellessak 1/23, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.»

Departementet viser ellers til nemndenes øvrige vurderinger i oversendelsen av saken i brev av 26. juni 2023.

### **Miljødirektoratets faglige tilrådning**

Miljødirektoratet har redegjort for bestandssituasjonen og bestandsutviklingen for den skandinaviske ulvebestanden. Blant annet viser gjennomgangen at det er registrert i alt 51 valpekull født i Skandinavia, hvorav 3 helnorske og 6 i norsk-svenske grenserevir. Det er videre registrert 36 revirmarkerende par, hvorav 4 i Norge, 3 i grenserevir og 29 i Sverige. Det har samlet sett vært en økning i antall familiegrupper og revirmarkerende par i forhold til det som ble registrert forrige sesong. Innenfor den samlede økningen er antall familiegrupper noe redusert, mens antall revirmarkerende par er økt. Dette tilsier at antallet individer i bestanden er redusert litt fra forrige sesong. Direktoratet viser videre til at det beregnede antall ynglinger i Norge er 6 ynglinger inkludert grenserevir (3 helnorske, og 6 grenserevir), noe som er på det nasjonalt fastsatte målet om 4-6 årlige ynglinger, hvorav 3 helnorske ynglinger. Dette er en reduksjon i antall ynglinger målt mot de tre foregående registringssesongene, der det ble registrert henholdsvis 8, 8,5 og 8,5 ynglinger.

Miljødirektoratet vurderer at en eventuell effektivering av de vedtatte kvotene for betinget skadefelling på landbasis ikke vil være til hinder for å kunne nå det nasjonale bestandsmålet for ulv etter neste yngling. Direktoratet uttaler også at de ser det som lite sannsynlig at de betingede kvotene vil bli fylt i alle regionene, ettersom flere regioner med lav forekomst av ulv har satt relativt høye kvoter. Miljødirektoratet vurderer videre at uttaket heller ikke vil true den Skandinaviske ulvebestandens overlevelse.

Miljødirektoratet viser til at det er viktig å sikre overlevelsen til individer som kan bidra med verdifull genetikkk ved en eventuell innvandring til den sørskandinaviske bestanden. Risikoen for eller eventuelt kjent kunnskap om at den aktuelle ulven er et genetisk viktig individ, er en faktor statsforvalterne bør vektlegge når skadefelling av ulv vurderes iverksatt. Miljødirektoratet vurderer videre at innvandringstakten fra den finskrussiske bestanden den siste perioden, må anses å ha vært tilstrekkelig til å oppfylle forutsetningen om nødvendig innvandring.

Departementet viser ellers til den faglige tilråningen i sin helhet.

## **Klima- og miljødepartementets vurdering**

### Rettslige utgangspunkter

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 8. Videre har departementet, i henhold til nml. § 7, lagt prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og 12 til grunn som retningslinjer. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 om at tiltakshaver bærer kostnadene ved miljøforringelse, anses ikke relevant i denne saken. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn skjønnsvurderingen.

På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 sees i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene som Stortinget har fastsatt for de fire store rovdyrartene, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Nml. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 3 og 4 og de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. De nasjonale bestandsmålene er fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. For region 4 (Østfold, Akershus og Oslo) og region 5 (Hedmark) er det fastsatt et bestandsmål på 4-6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.

Avgjørelsen bygger på vitenskapelig kunnskap om artens bestandssituasjon og effekten av påvirkninger. Departementet har også lagt vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget oppfyller kravene i nml. § 8. Departementet vurderer at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger avgjørelsen kan ha for naturmiljøet. Førre-var-prinsippet i nml. § 9 får derfor mindre betydning.

Departementet skal ta stilling til om det skal gis en kvote for betinget skadefelling av ulv som vedtatt av rovviltnemnda, for å forhindre at ulv gjør skade på husdyr eller tamrein, jf. rovviltforskriften § 8. Skadefelling kan tillates for å avverge skade på blant annet husdyr eller tamrein, jf. rovviltforskriften § 2 bokstav a og nml. § 18 første ledd bokstav b. Nml. § 18 andre ledd stiller som vilkår at vedtak bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

### Vilkåret om at uttaket skjer for å avverge skade

Etter nml. § 18 første ledd bokstav b kan uttak av ulv tillates for å «avverge skade» på blant annet husdyr og tamrein. Nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). I begrepet «avverge» ligger at felling kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A. I lys av Bernkonvensjonen må det stilles visse minstekrav til skadenes alvorlighet og omfang, jf. HR-2021-662-A, som gjaldt tre vedtak fra Klima- og miljødepartementet om felling av ulv.

Skadehistorikken viser at det er registrert beitedyr tatt av ulv i de senere årene i regionene 4 og 5. Som det framgår av erstatningsoversikten i Rovbase, ble det i 2022 utbetalt erstatning

for 662 sau/lam tapt til ulv for region 4 og 5. Av disse ble 83 skader på sau, dokumentert eller antatt sikre, tapt til ulv. I Elgå reinbeitedistrikt ble 9 tamrein tapt til ulv i reindriftsåret 2021/2022. I 2023 er det så langt (pr 12. juli) dokumentert 57 sau tapt til ulv.

Departementet legger til grunn at det er stor sannsynlighet for at det også vil oppstå skader av et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad på sau og tamrein i inneværende år i region 4 og 5, og finner at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade er oppfylt for å åpne for en kvote for betinget skadefelling av ulv. Departementet viser videre til at dette vilkåret vil bli vurdert av statsforvalteren i de enkelte situasjonene der skadefelling blir vurdert.

Departementet viser i denne forbindelse til at vi i tidligere avgjørelser om kvote for *lisensfelling* av ulv innenfor ulvesonen har funnet at det ikke foreligger et tilstrekkelig skadepotensial til at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b er oppfylt. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå konkrete skadesituasjoner i det aktuelle området som oppfyller vilkårene for felling.

Når det gjelder iverksetting av skadefelling ved akutte skadesituasjoner, skal hvert enkelt tilfelle vurderes av statsforvalteren etter rovviltforskriften § 9. I tråd med rovviltforskriften § 9 skal Statsforvalteren blant annet gjøre en nærmere vurdering av det enkelte områdes betydning som beitemark, skadenes omfang og utvikling, potensialet for fremtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Kvoten er med andre ord ikke en gitt størrelse for hvor mange ulv som vil bli felt, men et handlingsrom dersom det oppstår skadesituasjoner som blir underlagt nærmere konkrete vurderinger av Statsforvalteren i hvert enkelt tilfelle.

#### Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av nml. § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Vilkåret må vurderes konkret i den enkelte sak, og terskelen kan tenkes å variere avhengig av blant annet fellingsgrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget, jf. HR-2021-662-A. Eventuell usikkerhet om den fremtidige utviklingen av en bestand har betydning i vurderingen, og det ligger en viss margin i begrepet «truer» bestandens overlevelse, jf. HR-2021-662-A.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det årlige rapporter om bestandsstatus og annen vitenskapelig kunnskap som gir betydelig kunnskap om den samlede belastningen rovdyrartene utsettes for. Som Miljødirektoratet redegjør for i sin faglige tilrådning, utgjør skadefelling en relativt liten andel av den kjente dødeligheten for ulv i Norge og har ikke blitt gjennomført i en utstrekning som kan forventes å ha en betydelig effekt på bestanden. For ulv er det samtidig kjent at uttak av individer enten det er ved lisensfelling, skadefelling eller annen avgang vil kunne gi negativ påvirkning på den genetiske variasjonen, og det vil alltid være en risiko for at sjeldne alleler (genvariasjoner) går tapt ved uttak av et enkelt dyr. Gjennom statusrapporter og annen vitenskapelig

kunnskap, har forvaltningen betydelig kunnskap om den samlede belastningen ulvebestanden utsettes for.

At bestanden registreres årlig på individnivå ved bruk av DNA-analyser gir også god oversikt over endringer mellom år.

Departementet viser til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen til den Skandinaviske ulvebestanden i den faglige tilrådingen. Miljødirektoratets vurdering er at et samlet uttak av 29 ulv tilsvarende alle rovviltneemndenes samlede vedtak ikke vil true den Skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Miljødirektoratet viser videre til at det er viktig å sikre overlevelsen til individer som kan bidra med verdifull genetikk ved en eventuell innvandring til den sørskandinaviske bestanden, og at dette er en faktor statsforvalterne bør vektlegge når skadefelling av ulv vurderes iverksatt. Departementet er enig i direktoratets vurdering, og presiserer at vi forutsetter at dette blir fulgt opp gjennom de vurderinger som skal foretas i forbindelse med iverksetting av konkrete skadefellingstillatelser.

Departementet legger vurderingen til grunn, og finner at vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse er oppfylt for kvoten som er vedtatt av rovviltneemnda i region 4 og 5, jf. nml. § 18 andre ledd.

#### Vilkåret om at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte

Det er i tillegg et vilkår at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om geografisk differensiert forvaltning veie tungt. Av rovviltforliket 2011 (Stortingets vedtak 687 i behandlingen av dokument 8:163 S (2010-2011)) framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Dette innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal være lav terskel for å tillate uttak av rovdyr som gjør skade på beitedyr.

Rovviltpolitikken er bygget opp om prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, og Stortinget har vedtatt at soneinndelingen skal forvaltes tydelig. Dette setter klare grenser for hvor store ressurser som skal settes inn og i hvor stor grad tilpassing av beitenæring skal avkreves av beitenæringene utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen og området prioritert til andre rovviltarter stilles større krav om tilpassing av beitenæringene til en fast forekomst av rovvilt. Andre tiltak rettet mot ulvene kan i særskilte tilfeller være et alternativ. Dette gjelder først og fremst tilfeller der det påvises genetisk verdifulle ulver utenfor ulvesonen. Radiomerking for nærmere å følge slike ulvers bevegelser og eventuelt senere flytting er aktuelle alternative tiltak som vurderes fortløpende. Både radiomerking og flytting av ulver er imidlertid ressurskrevende tiltak som vurderes lite egnet for alle ulver som beveger seg utenfor ulvesonen.

Klima- og miljødepartementet viser til skadehistorikken i regionen, og til sannsynligheten for at akutte skadesituasjoner kan oppstå også i 2023. Departementet finner at det for å nå formålet om å avverge skade, ut fra føringene i rovviltpolitikken, ikke finnes annen tilfredsstillende løsning enn å åpne for en kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 og

5. Det er imidlertid viktig å presisere at den konkrete vurderingen av andre tilfredsstillende løsninger, slik som eksempelvis flytting av beitedyr, bruk av rovdyravvisende gjerder og tidlig nedsanking, skal gjøres av statsforvalteren i tilknytning til den enkelte sak der tillatelse til skadefelling eventuelt blir vurdert. Dette følger av rovviltforskriften § 9, og slike vurderinger kan variere fra sak til sak avhengig av blant annet området beliggenhet, betydningen som beiteområde, tid på året m.m. Departementet presiserer videre at statsforvalteren i den forbindelse skal vurdere om det er fare for å felle genetisk viktige individer.

#### Øvrige anførsler

NOAH har i tillegg anført at vedtaket strider med Grunnloven § 112 og artikkel 2 og 9 i Bernkonvensjonen.

#### *Om Bernkonvensjonen artikkel 2 og 9*

Når det gjelder Bernkonvensjonens bestemmelser viser departementet til beskrivelsen over om at nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bernkonvensjonen artikkel 2 oppstiller visse forpliktelser til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde ("maintain") eller tilpasse ("adapt") bestandene av vill flora og fauna til et nivå som blant annet skal svare til økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Høyesterett har lagt til grunn at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur, med henvisning til konvensjonens artikkel 2 jf. HR-2021-662-A avsnitt 67-69.

I HR-2021-662-A avsnitt 71, fant Høyesterett det klart at Norge ikke bryter forpliktelsen «så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås». Departementet viser til Miljødirektoratets faglige vurdering, der det fremgår at de vedtatte kvotene for betinget skadefelling av ulv ikke vil være til hinder for å kunne nå det nasjonale bestandsmålet for ulv i Norge etter neste yngling. Departementet finner på denne bakgrunn at vedtaket ikke er strid med Bernkonvensjonens artikkel 2.

#### *Om Grunnloven § 112*

Av dom i Høyesterett (HR-2021-662-A), som gjaldt tre vedtak om felling av ulv, står følgende vurdering om Grunnloven § 112:

*«Grunnloven § 112 verner miljøet og gir rett til «en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer». Jeg kan ikke se at naturmangfoldloven § 18 er i strid med Grunnloven § 112, noe partene heller ikke har anført. Slik naturmangfoldloven og rovviltforskriften er utformet, kan jeg heller ikke se at § 112 får nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken her.»*

Departementet har i denne saken kommet til at vilkårene i nml. § 18 er oppfylt, og kan på denne bakgrunn ikke se at vedtaket er i strid med Grunnloven § 112.

#### *Om oppdatert kunnskapsgrunnlag*

Naturvernforbundet anfører i tillegg at det er feil å benytte bestandsregistreringsinformasjon som inkluderer ulver som er avdøde på vedtakstidspunktet, og viser til at det at

saksgrunnlaget og vedtaket ikke vurderer oppdatert bestandskunnskap er i strid med nml. § 8. Departementet viser i den forbindelse til Miljødirektoratets gjennomgang av bestandssituasjonen for den Skandinaviske ulvebestanden i den faglige tilrådingen av 5. juli 2023. Direktoratet har blant annet sett hen til den kjente avgangen av ulv siden 1. juni 2022, herunder avgang i juni måned 2023. Departementet anser på denne bakgrunn at kunnskapsgrunnlaget for vedtaket tilfredsstillende kravene i nml. § 8.

#### *Om Naturavtalen (Kunming-Montreal rammeverket)*

NOAH har videre anført at vedtaket strider mot mål 4 i Naturavtalen, som særlig omhandler trusler mot truede arter. For å følge opp den globale naturavtalen, inkludert mål 4, vil regjeringen legge frem en stortingsmelding med en ny nasjonal handlingsplan for natur. Samtidig viser departementet til at vedtak om betinget skadefelling, som alle vedtak om uttak av rovvilt, skal skje innenfor rammene av blant annet Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven og Stortingets føringer for rovviltforvaltningen. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at rammeverkets overordnede målsetninger, kan tillegges særlig betydning i denne saken.

#### Samlet vurdering

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige vurdering, der de skriver at skadefelling er et aktuelt virkemiddel i akutte situasjoner. Miljødirektoratet vurderer at en eventuell effektivering av de vedtatte kvotene for betinget skadefelling på landbasis ikke vil være til hinder for å kunne nå det nasjonale bestandsmålet for ulv etter neste yngling, og at uttaket heller ikke vil true den Skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Departementet er enig i disse vurderingene, og opprettholder nemndas vedtak.

#### **Konklusjon**

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om kvote på 10 dyr for betinget skadefellingstillatelse av ulv i region 4 og 5, med enkelte presiseringer.

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensiale for skade fra ulv i regionene. Departementet finner at det foreligger et potensiale for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, og at det er behov for en kvote for betinget skadefelling dersom akutte skadesituasjoner skulle oppstå. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og at det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn å åpne for en kvote for betinget skadefelling. Departementet presiserer at de mer konkrete vurderingene av andre tilfredsstillende løsninger skal gjøres av statsforvalteren i den enkelte sak der skadefelling blir vurdert. Det må også vurderes hvorvidt det er fare for at genetisk viktig streifulv rammes.

Klagene er ikke tatt til følge.

Med hilsen



Torbjørn Lange (e.f.)  
avdelingsdirektør

Tia Sophie Jacobsen  
førstekonsulent

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi  
Miljødirektoratet  
Rovviltnemnda i region 4  
Rovviltnemnda i region 5  
Statsforvalteren i Innlandet  
Statsforvalteren i Oslo og Viken

Adresseliste			
Naturvernforbundet	Mariboegate 8	0183	OSLO
NOAH - for dyrs rettigheter			