

Fellessak 4/19 Kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 og 5, 2019/2020.

Bakgrunn:

Gjennom behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004) og innst. S. nr. 174 (2003-2004) ble det vedtatt nasjonale bestandsmål for ulv, brunbjørn, jerv, gaupe og kongeørn. Det ble også vedtatt å opprette åtte forvaltningsregioner for rovvilt. Stortinget behandlet den 6.juni 2016 Innst. 330 S (2015-2016) til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone. Nytt bestandsmål for ulv ble vedtatt, 4-6 årlig ynglinger, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger. Også ynglinger utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevire skal telle med på en faktor med 0.5. Forvaltningen av ulv skal skje gjennom et samarbeid mellom region 4 (Østfold, Akershus og Oslo) og region 5 (Hedmark).

Gjennom forskriften om forvaltning av rovvilt, fastsatt ved kgl. res. den 18.03.2005 nr. 242, er de regionale rovviltneemdene gitt myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling etter forskriften § 8 når bestanden ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for hver enkelt art i regionene, jf. § 7 og 4.

Skadefelling av brunbjørn, gaupe, jerv og ulv er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå på husdyr eller tamrein. Skadefelling retter seg mot enkeltindivider, og er ikke et virkemiddel som kan benyttes til å regulere bestanden. Regulering av bestandsstørrelse skal skje gjennom lisensfelling eller kvotejakt. Kvoten for betinget skadefelling kan derfor ikke direkte sammenlignes med en kvote for lisensfelling eller kvotejakt. Størrelsen på kvote for betinget skadefelling skal settes ut ifra det en forventer er realistisk at kan bli felt under skadefelling gjennom beitesesongen.

Styrende dokumenter

Naturmangfoldloven

Forskriften om forvaltning av rovvilt er hjemlet i viltloven, men naturmangfoldlovens bestemmelser gir føringer for vedtak som gjelder rovviltets forvaltning. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), av 19. juni 2009 nr. 100, legger rammen for forvaltning av naturressursene, jf. § 1. Etter § 5 skal artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og artene skal forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Naturmangfoldloven § 7 sier at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet og vurderingene skal fremgå av beslutningen. Tiltak etter naturmangfoldloven skal også avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14, og uttak kan dernest tillates etter § 18 første ledd b, for å forhindre skade på husdyr, tamrein eller annen eiendom. Ved en slik avveining skal ikke målet i § 5 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målsetningen nås på annen måte

eller i annet tempo enn hvis naturmangfoldloven hadde vært eneste hensynet å ta, jf. prinsippet om geografisk differensiert rovviltforvaltning i rovviltforskriften § 1.

Forskrift om forvaltning av rovvilt

Rovviltforskriften § 3 første ledd definerer de nasjonale bestandsmålene for ulv, brunbjørn, jerv og gaupe, mens de regionale bestandsmålene for de åtte forvaltningsregionen er gitt i § 4 første ledd bokstav d) og e):

d) *Region 4 – Østfold, Oslo og Akershus: 6 ynglinger av gaupe, samt, i samarbeid med region 5, 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.*

e) *Region 5 - Hedmark: 10 ynglinger av gaupe, 5 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn, samt, i samarbeid med region 4, 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.*

Følgende bestemmelser med tilhørende kommentarer gjelder vurdering av hvorvidt de regionale nemndene har myndighet til å fatte vedtak, og fastsetting av kvote for betinget skadefelling av ulv:

§ 7. Generelle bestemmelser om vedtak fattet av rovviltnemnden

Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av en enkelt art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Nemndas myndighet skal for ulv og bjørn baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkningsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Rovviltnemndenes vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen, jf. forskriften § 3 tredje ledd og § 6.

(...)

Etter vedtak om kvote for felling er fattet etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter § 11, skal irregulær avgang av rovvilt innenfor regionen belastes den kvote som er bestemt av rovviltnemnden.

§ 8. Kvote for betinget skadefelling av gaupe, jerv, bjørn og ulv

Dersom vilkårene i forskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd tildele kvote for betinget skadefelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv til Fylkesmannen for å forhindre at disse artene gjør skade på bufe, tamrein eller annen eiendom. Kvote for betinget skadefelling gjelder fra 1. juni til og med 15. februar.

Vedtak etter første ledd som gjelder ulv i regionene 4 og 5 skal fattes av rovviltnemndene i disse to regionene i fellesskap.

Bestandssituasjon for ulv

De siste opplysningene om bestandssituasjonen for ulv per dags dato er rapport «Ulv i Norge pr. 20 mars 2019, foreløpige konklusjoner for vinteren 2018-2019». Rapporten er utarbeidet av Høgskolen Innlandet. Opplysningen nedenfor er hentet fra denne rapporten.

For registreringssesongen 2018-2019 er det pr. 20. mars dokumentert totalt 99-102 ulver i Norge eller på begge sider av riksgrensen mot Sverige. Når de 17 ulvene som er kjent døde i samme periode trekkes fra, er det foreløpig registrert 82-85 ulver i Norge, hvorav 48-50 ulver med helnorsk tilhold. Dette er en liten nedgang sammenlignet med fjorårets registreringssesong (2017-2018) hvor det pr. april ble dokumentert 87-88 ulver med helnorsk tilhold eller med tilhold i revir på tvers av riksgrensen etter at de 28 ulvene kjent avlivet i samme periode er trukket fra.

Det er pr. 20 mars 2019 dokumentert fem sikre valpekull med helnorsk tilhold, tre valpekull i grenserevir og to valpekull hvor det er usikkert om revirgrensen strekker seg på tvers av riksgrensen. Alle ti valpekull har tilknytning til norsk ulvesone. I tillegg ble det i mai 2018 påvist valpekull i grensereviret Juvberget, men valpene er ikke påvist så langt i årets overvåkningsperiode. Sammenlignet med status pr. 30 april 2018 (åtte helnorsk valpekull og 5 i grenserevir) er det i overvåkningsperioden 2018-2019 registrert en liten nedgang i antall valpekull/ynglinger.

Ulvens utbredelse i Norge i perioden 2018-2019 er konsentrert til fylkene som inngår i ulvesonen, dvs. Hedmark, Akershus, Oslo og Østfold. Det er kun påvist åtte ulver utenfor disse fylkene i overvåkningsperioden, hvor fem av disse ulvene er skutt i samme periode. De tre resterende individene er påvist i Sogn og Fjordane (desember 2018), Finnmark (Pasvik, desember 2018 og januar 2019) og Trøndelag (Lierne, januar 2019).

Kjent avgang av ulv

I perioden 1. mai 2018 til 1. april 2019 er det kjent avgang på 26 ulver på landsbasis, hvorav 15 individer felt i Hedmark, 2 i Akershus, 2 i Finnmark, 2 i Buskerud, 2 i Oppland, 2 i Østfold og 1 i Trøndelag. Tilsvarende tall fra 1. mai 2017 til 12. april 2018 var på i alt 30 ulver på landsbasis, hvorav 28 ulver felt i Hedmark og 2 i Oppland.

Tap og skadesituasjon husdyr på beite

I Akershus og Østfold har beitenæringa i stor grad tilpasset seg ulven innenfor sona ved at det ikke er igjen husdyr på fritt utmarksbeite innenfor ulvesona. Dette er nok en vesentlig forklaring for at antall skader går ned. Av de gjenværende husdyra innenfor ulvesona er det et stort antall som beiter på innmark som fortsatt ikke går innenfor rovdryavvisende gjerder av nyere standard.

I Akershus er det totalt erstattet 107 sau tatt av ulv i 2018. 38 er voksen sau og 69 er lam. Dette er en nedgang sammenlignet med fjoråret (2017) hvor 181 sau ble erstattet til ulv.

i 2018 har hovedandelen av alle skader forårsaket av ulv i Akershus forkommet nord i fylket (Eidsvoll og Aurskog-Høland). Ulv er det rovdyret som tar mest sau i Akershus. Frem til 2009 var det sporadiske ulvetap, men fra 2009 har tapene til ulv økt med variasjoner mellom år.

I Østfold er det totalt erstattet 31 sau tatt av ulv i 2018. 21 er voksen sau og 10 er lam. Dette er en nedgang siden fjoråret (2017) hvor 48 sau ble erstattet til ulv.

I Østfold går nesten halvpartene av alle småfe innenfor rovdyravvisende gjerde, og utmarksbeite brukes i svært liten grad. Tapene var markant høyere tidlig på 2000-tallet enn det har vært i de senere årene.

I Hedmark er det totalt erstattet 1421 sau tatt av ulv i 2018. 201 er voksen sau og 1220 er lam. Dette er en økning sammenlignet med fjoråret (2017) hvor det ble erstattet 714 sau til ulv.

Tapene til ulv i Hedmark har variert mye mellom år, og nivået er høyere de senere årene enn tidligere. Den største skadegjøreren på sau i Hedmark har vært jerv, men i 2018 har ulv vært den største skadevolderen på sau.

Vurderinger fra sekretariatet i region 4 og 5

Om rovviltnemndenes myndighet

Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling, jf. forskriften §§ 7 og 8, når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Nemndenes myndighet skal for ulv baseres på dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkningsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Siste offisielle og oppsummerende sluttrapport kom 11. mai 2018: «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2017-2018». Ifølge rapporten er det påvist åtte helnorske ynglinger og fem i svensk-norske grenserevire i registreringsperioden 2017-2018. Bestanden ligger dermed over bestandsmålet og rovviltnemndene har myndighet til å vedta kvote for betinget skadefelling. Den neste offisielle statusrapporten er ventet i juni 2019 – og den tar for seg fjorårets ynglinger (2018).

Om kvote for betinget skadefelling av ulv

Etter lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), av 19. juni 2009 nr. 100, § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal tuftes på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, jf. naturmangfoldloven § 8. Ulvebestanden er godt undersøkt med årlige sporinger, og man har dermed god oversikt over svingningene i bestanden, jf. Rapporten *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2017-2018. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2018*, samt rapporten «Ulv i Norge pr. 20. mars, - foreløpige konklusjoner for vinteren 2018/2019».

«Føre-var-prinsippet» i naturmangfoldloven § 9 sier at når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvordan beslutningens virkning vil ha på naturmiljøet, skal man unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Sekretariatet anser at det foreligger tilstrekkelig kunnskap til at rovviltnemndene kan fatte vedtak.

Ved vurdering av kvote for betinget skadefelling skal det ifølge kommentarene til rovviltforskriften § 7 annet ledd gjøres en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling. Ut i fra dette skal det sannsynliggjøres at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen.

Etter sekretariatets oppfatning vil et sentralt punkt i vurderingen være kravet til at det skal sannsynliggjøres, jf. kommentar til rovviltforskriften § 7, at «*bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen*». I perioden 2010 – 2013 lå antall ynglinger på bestandsmålet, mens i 2014 var bestanden under bestandsmålet (2 ynglinger). I 2015 ble det påvist syv helnorske ynglinger og fire svensk-norske grenserevir, samt i 2016 ble det påvist fem helnorske ynglinger og syv ynglinger i grenserevir. I 2017 ble det påvist 8 helnorsk ynglinger og 5 ynglinger i grenserevir. Så langt i registreringsperioden 2018-2019 er det påvist 5 helnorsk ynglinger, tre i grenserevir og 2 ynglinger hvor det foreløpig er uklart om revirgrensen strekker seg på tvers av riksgrensen.

Sekretariatet viser i denne sammenheng til at betinget skadefelling kun skal gjennomføres dersom det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger ut ifra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, jf. naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlig teknikk og driftsmetoder og rovviltforskriften § 9. Dette innebærer at tillatelsen til betinget skadefelling i all hovedsak vil være aktuelt for dyr som oppholder seg i viktige beiteområder for husdyr og tamrein. Terskelen for å iverksette betinget skadefelling innenfor ulvesona er høy. Ved vurdering av om det skal innvilges skadefellingstillatelse skal Fylkesmannen rent konkret vurdere en rekke faktorer, herunder føringer i rovviltforliket, regional forvaltningsplan, områdets betydning som beitemark, skadenes omfang, potensiale for fremtidige skader, muligheten for å gjennomføre eventuelle forbyggende tiltak og eventuelle forekomster av genetisk viktig individer.

Ut i fra dagens bestandsutvikling, og med henblikk på at skadefelling normalt vil gjelde individer som oppholder seg utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, anser sekretariatet at en kvote for betinget skadefelling på 8 dyr er forsvarlig, jf. naturmangfoldloven § 10.

For perioden 1. juni 2018 til 15. februar 2019 ble det først vedtatt en kvote på 5 dyr for betinget skadefelling. Kvoten for betinget skadefelling ble fylt 15. august 2018 hvor 3 dyr ble felt ved skadefelling og resterende to ble trukket fra kvoten som irregulær avgang (påkjørt). For å kunne forbygge skader på husdyr i resterende del av beitesesongen ble det vedtatt å utvide kvoten med 3 dyr den 16. august 2018. I løpe av denne skadefellingsperioden ble 6 dyr av en kvote på tilsammen 8 dyr felt. I samme periode forgående sesong (2017/2018) ble det ikke felt dyr på skadefelling innenfor region 4 og 5. I perioden 2016/2017 ble felt 3 dyr på skadefelling.

Den 19. mars 2019 vedtok Klima- og Miljødepartementet å endre lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen. Perioden ble endret fra 1. oktober til og med 31. mars til 1. desember til og med 31. mai. Per dags dato (01. april 2019) gjenstår det 2 dyr på lisensfellingskvoten av ulv utenfor ulvesonen. Ved en eventuell felling av de 2 gjenværende dyrene på lisensfellingskvoten må de trekkes fra skadefellingskvoten. Med en skadefellingskvote på 8 dyr, kan det etter endt lisensfelling gjenstå 6 dyr på kvoten. Erfaringer fra fjoråret tilsier at en skadefellingskvote på 8 dyr kan være nødvendig for å kunne forbygge skader på husdyr gjennom hele beitesesongen. I tillegg kan det som følge av endret lisensfellingsperiode være behov for å iverksette skadefelling helt frem mot 1. desember. Dette gjelder spesielt i beiteområder for rein.

I Sverige ble det i vinter (2019) ikke gjennomført lisensfelling, siden de ønsker å bygge opp sin ulvebestand for å opprettholde «gynnsam bevarandestatus». Derfor vil man kunne forvente at den svenske ulvebestanden vil vokse, og dette vil kunne medføre et økt antall streifulv inn i Norge.

Sekretariatet anser ut i fra dette at det vil være behov for en kvote på 8 dyr for å kunne forebygge skade på husdyr og tamrein. Et uttak på 8 dyr på skadefelling vil ikke være til hinder for muligheten til å nå bestandsmålet kommende år, og heller ikke vil virke negativt på ulvens muligheter til overlevelse på lang sikt, jf. forskriften § 7.

Naturmangfoldloven § 11 anses ikke som relevant i denne sammenheng.

I henhold til rovviltforskriften § 8 gjelder kvote for betinget skadefelling i perioden 1.juni – 15. februar.

Innstilling fra sekretariatet i region 4 og 5

Forsalg til vedtak:

I. Om nemndenes myndighet

Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser til den nasjonale målsettingen om 4-6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger. Også ynglinger utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevire skal telle med en faktor på 0.5. I siste offisielle statusrapport fra bestandsovervåkning av ulv, som er utgangspunkt for vurdering av beslutningsmyndighet, fremgår det at det var 8 helnorske ynglinger og 5 i svensk-norske grenserevire i 2017 (rapport fra 11. mai 2018).

Rovviltnemndene anser med det at de har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av ulv, jf. §§ 4, 7 og 8 i rovviltforskriften.

II. Kvote for betinget skadefelling

Skadefelling er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå på husdyr, tamrein eller annen eiendom, og skal rette seg mot bestemte individer. Kvoten for betinget skadefelling settes på et nivå som gjør at den er tilstrekkelig for å håndtere akutte skadefellings situasjoner. Ut i fra den foreliggende dokumentasjonen om bestandssituasjonen for ulv, basert på oppdatert kunnskap per 20. mars 2019, og basert på erfaringer fra tidligere år, finner rovviltnemndene at det bør åpnes for betinget skadefelling av 8 ulver for å forbygge betydelig skader på husdyr og tamrein.

Et uttak gjennom betinget skadefelling på 8 ulver vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse.

Det fastsettes en kvote på 8 ulver for betinget skadefelling i perioden 1.juni 2019 – 15. februar 2020.

Vedtaket er fattet med hjemmel i § 18 i lov om forvaltnings av naturmangfold av 19. juni 2009, jf. § 8 i forskriften om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005.

Rovviltnemndene har fattet vedtak på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelig kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. naturmangfoldloven § 8. Rovviltnemndene anser at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkninger på naturmiljøet i denne saken, og føre-var-prinsippet, jf. § 9, tillegges mindre vekt. Nemndene anser at en kvote på 8 dyr ikke vil påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. § 10. Hensynet til differensiert forvaltning skal ligge til grunn for en tillatelse til skadefelling, jf. § 12. Nemndene anser at § 11 ikke er relevant i denne sammenheng.

Vedtaket er fattet med hjemmel i § 10 i forskrift om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005, jf. § 18 i lov om forvaltning av naturmangfold av 19. juni 2009. Dette vedtaket er et enkeltvedtak og kan påklages i medhold av forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent.

Vedlegg: «Foreløpig revirstatus» - 20. mars 2019

