

Fellessak 1/18 kvote for betinget skadefelling av ulv i region 4 og 5, 2018/2019

Bakgrunn

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) og Innst. S. nr. 174 (2003-2004) ble det vedtatt nasjonale bestandsmål for ulv, brunbjørn, gaupe, jerv og kongeørn. Det ble også vedtatt å opprette åtte forvaltningsregioner for rovvilt. I 2016 ble St.meld. nr. 21 (2015–2016), Ulv i norsk natur — Bestandsmål for ulv og ulvesone, og Innst. 330 S (2015-2016) behandlet. Nytt bestandsmål ble vedtatt for ulv, 4–6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger. Også ynglinger utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevir skal telle med på en faktor på 0,5. Forvaltningen av ulv skal skje gjennom et samarbeid mellom region 4 (Østfold, Akershus og Oslo) og region 5 (Hedmark).

I Forskrift om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften), av 18.3.2005 nr. 242, er de regionale rovviltnemndene gitt myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling etter § 8 når bestandene ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for hver enkelt art og region, jf. §§ 7 og 4.

Styrende dokumenter

Naturmangfoldloven

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), av 19.6.2009 nr 100, legger rammen for forvaltningen 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 framgå 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. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målsettingen nås på annen måte eller i annet tempo enn hvis naturmangfoldet hadde vært eneste hensynet å ta, jf. prinsippet om geografisk differensiert rovviltforvaltning i rovviltforskriften § 1.

Rovviltforskriften

Rovviltforskriften § 3 første ledd definerer de nasjonale bestandsmålene for brunbjørn, gaupe, jerv og ulv, mens de regionale bestandsmålene for Hedmark er gitt i § 4 første ledd bokstav e: Region 5 – Hedmark – skal ha 10 ynglinger av gaupe, fem ynglinger av jerv og tre ynglinger av brunbjørn, samt 4-6 årlige ynglinger av ulv, der 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5 (bestandsmålet for ulv skal oppnås i fellesskap med region 4, Oslo, Akershus og Østfold). Når bestandene av den enkelte art ligger over disse regionale bestandsmålene har rovviltnemnda myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling, lisensfelling og kvotejakt, jf. henholdsvis §§ 8, 10 og 11. Rovviltnemndene har også vedtaksmyndighet for bjørn når

det er 10 ynglinger av bjørn i Norge eller mer. Det er et absolutt krav om at nemnda må være beslutningsdyktig i henhold til § 7 fjerde ledd. Ved vurdering om nemnda har myndighet legges data om siste års yngling for brunbjørn og ulv til grunn, mens gjennomsnittet for de tre siste års ynglinger legges til grunn for gaupe og jerv, jf. § 7 første ledd, andre og tredje punktum.

I § 7 andre ledd heter det:

Rovviltnemndens 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.

Det er Nasjonalt overvåkningsprogram for rovvilt som skal gi data om status og utvikling i bestandene, jf. § 3 siste ledd. Når kvote etter forskriften §§ 8, 10 og 11 er vedtatt, belastes irregulær avgang av rovvilt i regionen denne kvoten, jf. § 7 siste ledd.

Om skadefelling

Skadefelling er hjemlet i naturmangfoldloven § 18, første ledd bokstav b, jf. rovviltforskriften

§ 8; skadefelling av brunbjørn, gaupe, jerv og ulv er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå på husdyr eller tamrein. Rovviltnemnda eller Miljødirektoratet setter en kvote for betinget skadefelling, jf. rovviltforskriften henholdsvis §§ 8 og 13, og fellingstillatelse gis av Fylkesmannen innenfor den kvote og de vilkårene som er satt, jf. § 9, og føringer gitt i rovviltforliket. Kvoten som vedtas gjelder i perioden 1. juni til 15. februar, jf. § 8 første ledd siste punktum.

Skadefelling retter seg mot enkeltindivider, og er ikke et virkemiddel som kan benyttes til å regulere bestanden. Regulering av bestandsstørrelsen skal skje gjennom lisensfelling eller kvotejakt. Kvoten for betinget skadefelling kan derfor heller ikke direkte sammenlignes med en kvote for lisensfelling eller kvotejakt. Kvoten settes blant annet ut i fra det en forventer er realistisk at kan bli felt under skadefelling gjennom beitesesongen.

Vedtak om skadefelling er frikoblet fra grunneierretten.

Bestandssituasjonen for ulv

De siste opplysningene om bestandssituasjonen for ulv per dags dato er rapporten "Foreløpig revirstatus" (8. mars 2018), se vedlegg. Rapporten er utarbeidet av Rovdata. Opplysningene nedenfor er hentet fra denne rapporten.

For registreringssesongen 2017-2018 er det pr. 8. mars dokumentert totalt 108-110 ulver i Norge, hvorav 70-72 med helnorsk tilhold og 38 med tilhold på begge sider av riksgrensen. Når de 26 ulvene som er kjent avlivet i samme periode blir trukket fra er de foreløpige tall fra i vinter totalt 82-84 ulver med tilhold i revir på tvers av riksgrensen eller med helnorsk tilhold. Dette er 7-11 færre enn de 89-95 ulvene som pr. april forrige vinter ble påvist med helt eller delvis tilhold i Norge etter at 12 avlivede ulver var fratrukket.

Med unntak av familiegruppen i Osdalen (avlivet under lisens- og skadefelling i 2018) og det revirmarkerende paret i Koppang (avlivet under lisensjakt i oktober 2017), ble alle ulverevir med flokker (familiegrupper) eller revirmarkerende par påvist med fullstendig eller delvis tilhold innenfor ulvesona.

Sammenlignet med status pr. april forrige vinter (2016-2017) er det i vinter påvist en økning i antall familiegrupper med helnorsk tilhold, fra 5 til 8 (inkludert familiegruppene i Julussa og Osdalen som ble tatt ut på lisensjakt og skadefelling, men der det er igjen ett dyr i hver av familiegruppene), mens det ble bekreftet en nedgang i antall flokker med revirgrenser på tvers av riksgrensen (fra 7 til 5). Når det gjaldt endringer i antall revirmarkerende ulvepar mellom de to vintersesongene, ble det bekreftet et noe lavere totalantall helnorske- og grenserevir, med en nedgang fra 6 til 3 helnorske par (inkludert Koppangparet) og en økning fra 3 til 4 par i grenserevir.

Valpekull er bekreftet i 8 (to av disse er tatt ut) helnorske og 5 grenserevir. Når grenserevir vektlegges med 0,5, tilsvarer dette 10,5 ynglinger. Tilsvarende tall i 2016 var 4 helnorske og 6 grenserevir.

Kjent avgang av ulv

I perioden 1. mai 2017 til 12. april 2018 er det kjent avgang på i alt 30 ulver på landsbasis, hvorav 28 individer er felt i Hedmark og 2 i Oppland. Tilsvarende tall fra 1. mai 2016 til 30. april 2017 var på i alt 18 ulver, av disse ble 14 felt i Hedmark.

Tap og skadesituasjonen husdyr på beite

Totalt er det for 2017 erstattet 181 sau tatt av ulv i Akershus. 43 av disse er voksne sauer og 138 er lam. En liten økning i sau tatt av ulv fra 2016 hvor 166 sau ble erstattet.

I Akershus i 2017 var hovedandelen av alle skadene forårsaket av ulv i Hurdal, mot og over grensen til Oppland fylke (Hadeland/Toten). Ulven er det rovdyret som tar mest sau i Akershus. Frem til 2009 var det sporadiske ulvetap, men fra 2009 har tapene til ulv økt.

I Hedmark ble det i 2017 søkt erstattet totalt 4705 sau som tapt til rovvilt. Av disse var 735 søkt erstattet som tapt til ulv. Fylkesmannen utbetalte erstatning for 714 sauer som tapt til ulv. Det ble ikke gitt erstatning for tap av tamrein til ulv i 2016/2017.

Tapene til ulv varierer mye mellom år, og nivået er høyere de senere årene enn tidligere. Den største skadegjøreren på sau i Hedmark er jerv.

I Østfold går omtrent halvparten av alle småfe innenfor rovdryavvisende gjerder.

Tapene var markant høyere tidlig på 2000-tallet enn det har vært i de senere årene uten etablering i Mossereviret. I 2017 ble det totalt erstattet 48 sau, hvorav 13 voksne og 35 lam. Dette er det største antall sau erstattet som tatt av ulv i Østfold siden 2003.

Vurderinger fra sekretariatene 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. Nemndens myndighet skal for ulv baseres på dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Ved vurdering om nemndene har myndighet skal baseres på siste offisielle statusrapport fra 2016-2017 (30. mai 2017): «*Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2017*». Ifølge denne rapporten er det påvist fire helnorske ynglinger og syv i svensk-norske grenserevir i registreringsperioden for 2016-2017. Etter fordeling av grenserevirene (0,5 pr revir) tilsvarer dette 7,5 familiegrupper i Norge. Bestanden ligger dermed over bestandsmålet og nemndene har myndighet til å vedta kvote.

Om kvote for betinget skadefelling av ulv

Etter lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), av 19.6.2009 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 2016-2017. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2017*, samt rapporten «Foreløpig revirstatus» av 8. mars 2018.

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

Ved vurdering av kvote for betinget skadefelling skal det ifølge kommentarene til rovviltforskriften § 7 annet ledd og 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 vurderingene være kravet til at det skal sannsynliggjøres, jf. kommentaren 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 bestanden i 2014 lå under bestandsmålet (2 ynglinger). I 2015 ble det påvist syv helnorske ynglinger og fire i svensk-norske grenserevir, samt i 2016 ble det påvist fem helnorske familiegrupper og syv familiegrupper i grenserevir. For 2017 er det pr dato påvist åtte (to av disse er tatt ut) helnorske familiegrupper og fem ynglinger i grenserevir.

Sekretariatene viser i denne sammenheng til at betinget skadefelling kun skal gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, jf. naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder og rovviltforskriften § 9. Dette innebærer at tillatelse 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 tillatelse til skadefelling skal Fylkesmannen rent konkret vurdere en rekke faktorer, herunder føringer i rovviltforliket, regional forvaltningsplan, områdets betydning som beitemark, skadens omfang og utvikling, potensialet for fremtidige skader, mulighet for å gjennomføre forebyggende tiltak og eventuell forekomst av genetisk viktig individ.

Ut fra bestandsutviklingen, og med henblikk på at skadefelling normalt vil gjelde individer som oppholder seg utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, anser sekretariatene at en kvote for betinget skadefelling på 5 dyr er forsvarlig, jf. naturmangfoldloven § 10.

For perioden 1. juni 2017 – 15. februar 2018 ble det vedtatt en kvote på 6 dyr for betinget skadefelling. Innenfor region 4 og 5 ble det ikke felt dyr på skadefelling. I samme periode foregående sesong (2016-2017) ble det felt tre dyr på skadefelling, hvorav to ble felt av SNO på sporsnø i desember. I jaktperioden 2017/ 2018 ble det felt 25 dyr på lisensfelling, samt 3 dyr ble felt av SNO på ekstraordinære uttak.

Sekretariatene anser ut fra dette at et uttak av 5 ulver på skadefelling ikke vil være til hinder for mulighetene 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 sekretariatene i region 4 og 5

Forslag 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 grenserevir skal telle med en faktor på 0,5. I siste offisielle statusrapport fra bestandsovervåking av ulv, som er utgangspunkt for vurdering av beslutningsmyndighet, fremgår det at det var påvist 4 helnorske ynglinger og 7 i svensk-norske grenserevir i 2016 (rapport fra 30. mai 2017).

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 skadefellingssituasjoner. Ut fra den foreliggende dokumentasjon om bestandssituasjonen for ulv, basert på oppdatert kunnskap per 8. mars 2018, og basert på erfaringer fra tidligere år, finner

rovviltnemndene at det bør åpnes for betinget skadefelling av 5 ulver for å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein.

Et uttak gjennom betinget skadefelling på 5 ulver vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse.

Det fastsettes en kvote på 5 ulver for betinget skadefelling i perioden 1. juni 2018 – 15. februar 2019.

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

Rovviltnemnda har fattet vedtaket på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. naturmangfoldloven § 8. Rovviltnemnda anser at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkninger på naturmiljøet i denne saken, og føre-var-prinsippet, jf. § 9, kommer derfor ikke til anvendelse. Nemnda anser at en kvote på 5 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» - 8. mars 2018