

Fellessak 3/18: Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv i 2018-2019

Sekretariatene i region 4 og 5 anbefaler overfor rovviltnemndene at det fattes vedtak om:

- Det åpnes for lisensfelling av ulv utenfor ulvesona med en kvote på inntil 12 dyr
 - Det åpnes ikke for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona
-

1 Bakgrunn

Det ble under behandlingen av St.meld. nr. 21 (2015-2016) i Stortinget vedtatt at bestandsmålsettingen for ulv skal være 4-6 årlige ynglinger. Av disse skal 3 ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesona skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige, skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5.

Gjennom forskrift om forvaltning av rovvilt, fastsatt ved Kgl. res. den 18.3.2005, er de regionale rovviltnemndene gitt myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling etter forskriftens § 10 når bestandene ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for hver enkelt art i regionene.

2 Politiske føringer

Stortinget behandlet i juni 2016 Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur. Det ble blant annet fattet følgende vedtak som angår rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv:

- *Område 2, 3 og 7 i dagens ulvesone skal tas ut, for øvrig skal ulvesona videreføres som i dag.*
- *Bestandsmålet for ulv i Norge skal være 4–6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger, også ynglinger utenfor ulvesona teller med. Ynglinger i grenserevir skal telle med på en faktor på 0,5.*
- *I tillegg er prinsippet om geografisk differensiert forvaltning (soneforvaltning) videreført.*

Videre er prinsippene i rovviltforlikene av 2004 og 2011 lagt til grunn for den videre forvaltning av ulv i norsk natur. Dette innebærer at forvaltningen av ulv skal skje innenfor rammene av internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Flertallet i Energi- og miljøkomiteen har påpekt at en tydelig soneforvaltning (geografisk differensiert forvaltning) er i samsvar med føringene i rovviltforlikene av 2004 og 2011.

For lisensfelling av ulv er hovedregelen at det ikke fastsettes kvote innenfor ulvesona dersom ikke bestandsmålet er nådd.

Det er i dag en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Samtidig skal ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, som blant annet oppstiller som vilkår at felling kun kan tillates når det er skademotivert eller skal forebygge annen alvorlig skade på eiendom.

3 Regelverk

I. Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009. Loven gir omfattende bestemmelser for forvaltningen av naturens mangfold. Forskrift om forvaltning av rovvilt er hjemlet i viltloven og naturmangfoldloven. Naturmangfoldloven bestemmelser gir føringer for vedtak som gjelder rovviltets forvaltning. Noen av de viktigste bestemmelsene gjengis under.

§ 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

§ 9. (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

§ 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

§ 12. (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

§ 18. (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

- b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom.
- c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

II. Forskrift om forvaltning av rovvilt

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

§ 2. (Definisjoner)

g. Lisensfelling: Felling av et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og c), der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet og det kreves at jegeren er registrert som lisensjeger i Jegerregisteret for å kunne delta.

§ 3 Nasjonale bestandsmål og bestandsovervåking

I Norge skal det årlig være 65 ynglinger av gaupe, 39 ynglinger av jerv og 13 ynglinger av bjørn. Det skal være 4–6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesona skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. (...)

Kommentarer til § 3, første ledd:

(...) At bestandsmålet for ulv er fastsatt som et intervallmål på 4–6 årlige ynglinger av ulv (der 3 ynglinger skal være helnorske) gir forvaltningsmyndighetene et ekstra handlingsrom når vedtak om uttak skal fattes. Forhold som omfanget av ulovlig felling og innavlsnivå vil være viktige i vurderingen av om man skal legge seg høyt eller lavt innenfor intervallet. Intervallmålet vil også gjøre det enklere med dialog og samarbeid med svenske myndigheter om forvaltning av ulv i grenserevir.

Uavhengig av bestandsmålet må imidlertid de alminnelige vilkårene for felling være oppfylt, dvs. at felling bare tillates dersom hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c er oppfylt, felling ikke truer bestandens overlevelse og det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning.

(...)

Som tidligere skal man søke å oppnå bestandsmålet for ulv innenfor ulvesona. Terskelen for felling innenfor forvaltningsområdet vil være høyere enn utenfor forvaltningsområdet.

Når bestandsmålet for ulv er nådd, dvs. når det foreligger minst 4 ynglinger av ulv, der ynglinger i grenserevir teller med en faktor på 0,5, og revirene for minst 3 av disse i sin helhet ligger i Norge, har rovviltnemndene myndighet til å fatte vedtak om kvote for skadefelling eller lisensfelling av ulv, jf. forskriften § 7, § 8 og § 10.

§ 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 den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Nemndens myndighet skal for ulv og bjørn baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Tilsvarende skal nemndens myndighet for gaupe og jerv baseres på gjennomsnittet av dokumenterte data om ynglinger de tre siste årene fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. 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.

(...)

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

Kommentarer til § 7, annet ledd:

Annet ledd regulerer hva rovviltnemnden skal legge vekt på ved vedtak om kvote for betinget skadefelling, lisensfelling og kvotejakt på gaupe og antall dyr som kan felles ved slik felling eller jakt.

Ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltnemnden gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelser og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes.

For ulv vil dette innebære at rovviltnemnden ikke kan fatte vedtak om felling innenfor en familiegruppe eller et revirmarkerende par dersom den «norske» del av ulvebestanden ikke består av mer enn tre helnorske familiegrupper/revirmarkerende par og fire familiegrupper/revirmarkerende par totalt inkludert grenserevir. Om det i tillegg til disse familiegruppene eller revirmarkerende parene er dokumentert ytterligere revirmarkerende par eller familiegrupper som forventes å bringe antallet ynglinger over det nasjonale måltallet, må rovviltnemndene drøfte seg frem til i hvilken grad det skal tillates en ny etablering kontra å beholde de eksisterende familiegruppene eller revirmarkerende parene som grunnlaget for neste yngling. (...)

§ 10. Kvote for lisensfelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv

Dersom vilkårene i forskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av gaupe, jerv, bjørn og ulv.

Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

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

4 Om rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv

Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling, jf. forskriften §§ 7 og 10, 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 som fremgår av endelig statusrapport fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd.

Sekretariatene i region 4 og 5 viser til at det i siste offisielle statusrapport fra bestandsovervåking av ulv fremgår at det var totalt 10,5 ynglinger, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 8 i helnorske revir. Bestandsmålsettingen for ulv i region 4 og 5 er 4-6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesona medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Dette innebærer at rovviltnemndene i region 4 og 5 har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i henhold til rovviltforskriften §§ 7 og 10.

5 Sekretariatens vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c

Innledning

Det har vært en utbredt forståelse av at når bestandsmålene for rovvilt er nådd, skal bestandene kunne reguleres gjennom kvotejakt og lisensfelling, jf. også Innst. S. nr. 174 (2003-2004), der det heter: «*Hver region skal ha en forvaltning som sikrer konfliktforebygging, jakt og felling innenfor de rammer som nevnte minimumsmålsettinger og viltloven setter. Regionene skal ha størrelse som tilfredsstillende rovviltets arealkrav, og som muliggjør en bestandssituasjon som tillater en regional forvaltning av rovvilt (jakt og felling samt skadeforebyggende tiltak)*». Da bestandsmålet for ulv ble nådd i 2016, var det derfor en forventning om at man skulle kunne begynne å forvalte ulvebestanden ved å kunne felle familiegrupper, og at dette også gjaldt innenfor sonen.

Gjennom klagebehandlingen av rovviltnemndenes vedtak av 16.9.2016 om lisensfelling innenfor ulvesona og i Osdalsreviret, slo KLD fast at vilkårene for felling ikke var til stede, jf. brev av 22.12.2016. Begrunnelsen for vedtaket var at skadeomfanget og skadepotensialet for samtlige revirer var svært begrenset, og at det forelå andre tilfredsstillende løsninger enn felling. Det var ikke fullt ut samsvar mellom fastsatt bestandsmål og det rettslige grunnlaget for å gjennomføre lisensfelling.

Med bakgrunn i dette ble ulvesaken debattert gjentatte ganger på Stortinget vinteren og våren 2017. Stortinget fattet etter dette følgende vedtak:

«I

Stortinget ber regjeringen endre rovviltforskriften, slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv.

II

Stortinget ber regjeringen legge flertallsmerknadene i denne innstillingen (Innst. 257 L (2016–2017)) til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge.

III

Stortinget ber regjeringen foreta en faglig gjennomgang av den norske delbestanden av ulv.»

Rovviltnemndene fattet den 26.6.2017 vedtak om lisensfelling innenfor revirene Slettås, Osdalen og Julussa. Ved behandling av klagen på dette vedtaket, slo KLD fast at det ikke var hjemmel for å åpne for lisensfelling hverken etter nml. § 18 første ledd bokstav b eller bokstav c innenfor Slettåsreviret. Departementet slo samtidig fast at det var hjemmel for å åpne for lisensfelling innenfor reviområdene Julussa og Osdalen etter naturmangfoldlovens paragraf 18, bokstav c, men ikke etter bokstav b.

I det videre følger sekretariatens vurdering av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c for lisensfelling av ulv i region 4 og 5 i 2018/ 2019.

5.1 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b for lisensfelling av ulv

I naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b heter det:

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk (...)

b. for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,

(...)

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Formålet med uttak etter nml. § 18, bokstav b er å forhindre skade. Etter annet ledd kreves det i tillegg både at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Naturmangfoldloven krever at det foreligger en viss risiko for skade av et visst omfang.

Bernkonvensjonen krever at formålet med felling er å avverge «serious damage», mens loven etter sin ordlyd krever at formålet er å avverge «skade». Loven må likevel forstås slik at den oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang. Ikke enhver skade på de verdier som er nevnt i § 18 første ledd b, kan anses for å åpne for uttak. I praksis er det skade på husdyr og tamrein som er de vanlige skadetyperne. Energi- og miljøkomitèen har i sine flertallsmerknader, jf. Innst. 257 L (2016-17) understreket at også hund skal være omfattet av begrepet «husdyr».

Mulighetene for felling på grunn av potensialet for skade på husdyr og tamrein var et spørsmål som ble grundig vurdert av departementet i forbindelse med klagebehandlingene av nemndenes vedtak om lisensfelling av ulv i 2016/17 og 2017/18. Departementet kom da til at det ikke var rettslig grunnlag for felling innenfor revirene Slettås, Letjenna og Kynna i 2016/17 og i Slettås, Osdalen og Julussa i 2017/18.

5.1.1 Sekretariatenes vurdering av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b innenfor ulvesona

Sau:

Det er relativt lite tap av sau til rovvilt innenfor ulvesona, mye på grunn av at det over lengre tid er gjort omfattende tilpasninger i saueholdet som følge av rovviltbelastningen. Det aller meste av sauen innenfor ulvesona beiter på inngjerdet areal, med unntak av Vestmarka i Asker og Bærum og Lier hvor det beiter ca. 3400 sau og 200 storfe fritt på utmarksbeite. Enkelte år peker seg likevel ut med et noe høyere skadeomfang. De fleste av disse skadene knytter seg imidlertid til enkelthendelser, der ulv har kommet seg innenfor gjerder som har hatt svakheter eller ikke har tilfredsstillende standarden for rovdryavvisende gjerder. De siste årene har det vært flere slike hendelser i Østfold. Slike hendelser har blitt fulgt opp med tiltak for å forebygge fremtidige skader, blant annet ved at det bevilges midler til forsterkning av gjerder. Fylkesmannen i Østfold har påpekt at det i enkelte områder kan være

praktisk vanskelig å sette opp rovviltavvisende gjerder på grunn av ulendt terreng. Det har også vært en økning i antallet familiegrupper og streifdyr de siste årene som medfører et økt skadepotensiale.

Skadeomfang og skadepotensial på sau innenfor ulvesona, er etter sekretariatenes oppfatning begrenset. Sekretariatene kan ikke se at omfanget av skader og skadepotensial er større innenfor noen av områdene i dagens situasjon enn det som ble lagt til grunn ved departementets klagevurdering av lisensfelling innenfor revirene Slettås, Osdalen og Julussa i 2017/18. De to sistnevnte lå i hovedsak utenfor ulvesona.

Beiting på innmarksbeite er et effektivt forebyggende tiltak som det årlig gis tilskudd til i rovdyprioriterte områder. Det gis også tilskudd til oppsetting av rovdypavvisende gjerder innenfor budsjettammene som er avsatt til forebyggende tiltak. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på sau innenfor ulvesona. Sekretariatene vi likevel påpeke at beiting på innmarksbeite kan medføre ulemper, blant annet knyttet til snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene. Fylkesmannen i Østfold påpeker også at det hverken er praktisk eller økonomisk mulig å tilby sikring for alle beitedyr. Det er så langt bare ca. halvparten av beiteområdene i Østfold som har rovdypavvisende gjerder, selv om det har vært aktiv innsats med gjerding de siste 10 årene. Med dagens etableringstakt vil det derfor fortsatt gå mange år før alle husdyr beiter innenfor rovviltgjerder av høy standard.

Storfe:

I en rekke kommuner innenfor ulvesona i Hedmark slippes storfe fritt på utmarksbeite. Det er økt interesse for å utnytte utmarksressursene til storfebeite, og det forventes en ytterligere økning. En større satsing på storfe på utmarksbeite er i Hedmark også en tilpasning til økte rovviltbestander da storfe i mindre grad er utsatt for ulveangrep på beite. I Østfold går storfe i all hovedsak på innmarksbeite eller inngjerdet utmarksbeite. I perioden fra 2010 er det dokumentert totalt 13 skader på storfe forårsaket av ulv, alle innenfor Hedmark fylke. Av disse er 7 tilfeller registrert innenfor ulvesona. I 2016 ble det dokumentert 4 skader på storfe av ulv innenfor ulvesona i tilknytning til Osdalsreviret. Det er ikke dokumentert skader på storfe innenfor ulvesona etter dette. Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensialet på storfe er begrenset innenfor ulvesona, og skiller seg ikke vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets klagebehandling av nemndenes vedtak om lisensfelling i revir i 2017/18.

Det vil i mange tilfeller være mulig å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon fordi de ofte går samlet på utmarksbeite. I akutte situasjoner kan man søke om tilskudd til ekstraordinært tilsyn med dyra, eller tidlig nedsanking. Det gis også tilskudd til radiobjeller. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på storfe.

Hund:

Det forekommer årlige angrep på hund av ulv. De fleste hunder blir angrepet når de slippes i områder med etablerte revir. I perioden fra 2010 er det dokumentert 46 hunder angrepet av ulv innenfor ulvesona. I 2017 ble det dokumentert 4 angrep på hund innenfor sona, mens det så langt i 2018 ikke er registrert noen skadetilfeller. Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensiale på hund innenfor ulvesona er begrenset, og skiller seg ikke vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets klagebehandling av nemndenes vedtak om lisensfelling i revir i 2017.

Skader på hund kan forebygges ved å jakte uten hund, eller jakte med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på hund.

Tamrein:

Det foregår ikke tamreindrift innenfor ulvesona. Skadeomfanget på tamrein innenfor ulvesona er derfor lavt, og skiller seg ikke fra det som ble lagt til grunn ved departementets klagebehandling av nemndenes vedtak om lisensfelling i revir i 2017. Sekretariatene anser derfor at dette hensynet ikke kan tillegges nevneverdig vekt.

Skader på husdyr og tamrein innenfor ulvesona- sammenfatning og konklusjon

Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensial på husdyr og tamrein innenfor ulvesona er begrenset. Fylkesmannen i Østfold påpeker at en økning i antallet familiegrupper og streifdyr likevel har medført et økt skadepotensial i den delen av ulvsona som ligger i Østfold. Det går også et større antall dyr på beite i Østfold enn ellers i sona.

Skadeomfanget på sau er vesentlig større i prioriterte beiteområder utenfor ulvesona. Det kan antas at når antall ynglinger i norske revirer øker utover fastsatt bestandsmål, øker frekvensen av norskfødte ulver som vandrer vestover og inn i prioriterte beiteområder. Dermed øker også risikoen for skader på sau og tamrein. Det er imidlertid godt dokumentert at skader i prioriterte beiteområder i hovedsak er forårsaket av ulv som er født i svenske revir, mens ulver født i norske revir i størst grad vandrer østover. Det totale skadeomfanget har i større grad sammenheng med antallet ynglinger i svenske revir eller i grenserevir, enn med antallet ynglinger på norsk side (Wabakken et.al 2017). Det har imidlertid forekommet tilfeller der ulver født i norske revir har kommet inn i prioriterte beiteområder. Sekretariatene viser til departementets klagebehandling der det slås fast at det ikke kan legges til grunn en generell vurdering om at enhver ulv i seg selv utgjør et skadepotensial fordi den eller dens avkom på senere tidspunkt kan vandre inn i prioriterte beiteområder og gjøre skade på sau og tamrein.

Det er sekretariatenes oppfatning at skadeomfang og skadepotensial på husdyr og tamrein innenfor ulvesona er begrenset, og at situasjonen ikke skiller seg vesentlig fra i fjor. Skadepotensialet innenfor Østfold fylke må likevel anses som høyere enn tidligere år, ved at det forekommer et større antall familiegrupper og streifdyr. Sekretariatene viser til kravet til omfang av skader og skadepotensial som er lagt til grunn ved departementets klageavgjørelse av 1.12.2017, og mener at det per i dag ikke er rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling innenfor ulvesona etter nml. § 18, bokstav b. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

5.1.2 Sekretariatenes vurdering av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b utenfor ulvesona

Sau

Antallet sau som slippes på beite og omfanget av skader forårsaket av ulv varierer i ulike områder utenfor ulvesona. Sekretariatene anser derfor at ikke alle områder utenfor sona kan vurderes likt.

Forvaltningsplanene for rovvilt i Hedmark er delt inn i beiteprioriterte områder (grønn sone) og områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt og viktige beiteområder (blå sone). Blå sone inkluderer ulvesona, men også større områder nord for ulvesona i Stor-Elvdal og Rendalen kommune (se kart i vedlegg 2). I blå sone nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark, slippes det i liten grad sau på utmarksbeite. Som en følge av dette er det også lite tap til rovvilt. Det var et større angrep på sau vest for Engeren i 2014, men i dette området går det ikke lenger dyr på utmarksbeite. Et unntak er beiteområdet til Sølendalen havnelag som ligger innenfor blå sone, men som iht. forvaltningsplanen skal forvaltes som prioritert beiteområde. I dette beiteområdet går et stort antall dyr på beite og det har vært gjentakende skader av ulv, enkelte år også med svært stort skadeomfang.

Med unntak av beiteområdet til Sølendalen hamnelag mener sekretariatene at omfanget av skader og skadepotensial i blå sone nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets klagevurdering av lisensfelling innenfor revirene Osdalen og Julussa i 2017, som i hovedsak også lå utenfor ulvesona.

Sekretariatene mener det er mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak i de rovviltprioriterte områdene utenfor ulvesona. Forvaltningsplanen legger opp til at det innenfor rovviltprioriterte områder i større grad skal gjennomføres tyngre forebyggende tiltak.

Innenfor de beiteprioriterte områdene utenfor ulvesona i Hedmark og Akershus, inkludert beiteområdet til Sølendalen hamnelag, er det dokumentert til dels store tap av sau til ulv. Det er store årlige variasjoner i skadeomfang innenfor de ulike beiteområdene, men skadepotensialet er stort ved at det i disse områdene slippes sau fritt på utmarksbeite. Omfanget av skader og skadepotensialet innenfor disse områdene er tilsvarende det som ble lagt til grunn for departementets klagevurdering på vedtak om lisensfelling utenfor revir av 1.12.2017.

Endringen av ulvesona i 2016, medførte at Romerikssletta i Akershus (Ullensaker, Skedsmo, og deler av Nes, Sørums og Fet), nå ligger i beiteprioriterte områder. Flytting av grensen for ulvesonen til Glomma «frigir» omkring 3 500 sau og 4 500 storfe som beiter på inngjerdet innmark/skogsmark og ravineområder. Gjerdestandarden er kun beregnet på å holde beitedyra på plass. Ingen arealer er foreløpig sikret med rovdyravvisende gjerder.

Sekretariatene mener at det vil være vanskelig å gjennomføre effektive forebyggende tiltak i beiteprioriterte områder, når det slippes et stort antall sau på utmarksbeite. Forvaltningen legger opp til at det kun skal gjennomføres lettere forebyggende tiltak i disse områdene. Gjennom praktiseringen av prinsippet om differensiert forvaltning er det derfor gjort en avveining av muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak mot interessen å opprettholde utmarksbeite for sau.

Storfe

I en rekke kommuner utenfor ulvesona i Hedmark slippes det storfe på utmarksbeite. Det er økt interesse for å utnytte utmarksressursene til storfebeite, og det forventes en ytterligere økning. En større satsing på storfe på utmarksbeite er i Hedmark også en tilpasning til økte rovviltbestander da storfe i mindre grad er utsatt for ulveangrep på beite.

For storfe er sannsynligheten for skader forårsaket av ulv vesentlig mindre enn for sau. Totalt er 20 storfe registrert som ulvedrept i Norge i årene 1997-2017, med en årlig variasjon på 0-4 ulvedrepte (Wabakken et. al, 2017). I tillegg er 7 dyr skadd men ikke avlivet. I perioden fra 2010 er det dokumentert totalt 13 skader på storfe forårsaket av ulv, alle disse i Hedmark fylke. Av disse er 7 tilfeller innenfor ulvesona. I blå forvaltningssone utenfor ulvesona i Hedmark er det dokumentert 4 skader, mens det i beiteprioritert område vest for Glomma er dokumentert 2 skader. Sekretariatene anser at omfanget av skader og skadepotensial på storfe utenfor ulvesona er begrenset og skiller seg ikke vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved vurdering av Osdalen og Julussa i departementets klagevurdering av 1.12.2017.

Det vil i mange tilfeller være mulig å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon fordi de ofte går samlet på utmarksbeite. I akutte situasjoner kan man søke om tilskudd til ekstraordinært tilsyn med dyra, eller tidlig nedsanking. Det gis også tilskudd til radiobjeller. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på storfe.

Hund

I perioden fra 2010 er det dokumentert 11 hunder angrepet av ulv utenfor ulvesona i region 4 og 5. I 2017 ble det dokumentert 4 angrep på hund, mens det så langt i 2018 ikke er registrert noen skadetilfeller. De fleste hunder angripes når de slippes i områder med etablerte revir. Det er derfor vesentlig flere hunder som blir angrepet av ulv innenfor enn utenfor ulvesona. Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensiale på hund utenfor ulvesona er begrenset og ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved vurdering av Osdalen og Julussa i departementets klagevurdering av 1.12.2017.

Skader på hund kan forebygges ved å jakte uten hund, eller jakte med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på hund.

Tamrein

Tamreindrifft er avgrenset til Elgå reinbeitedistrikt i Hedmark. Innenfor reinbeitedistriktet er det siden 2010 dokumentert 40 skader på tamrein forårsaket av ulv. I 2014 ble det dokumentert 20 skader, mens det ikke er dokumentert skader de tre siste årene. Skadeomfanget på tamrein er varierende, men skadepotensialet er etter sekretariatenes oppfatning stort innenfor reinbeiteområdene, ved at tamrein beveger seg over store utmarksområder og går ute hele året. Av samme grunn mener sekretariatene at det er vanskelig å iverksette andre effektive tiltak for å redusere skadepotensialet på tamrein.

Utenfor Elgå reinbeitedistrikt drives det ikke tamreindrifft, og det totale tapsomfanget av tamrein forårsaket av ulv er derfor lavt. Sekretariatene anser at hensynet til tamrein ikke kan tillegges nevneverdig vekt utenfor reinbeiteområdene.

Skader på husdyr og tamrein utenfor ulvesona- sammenfatning og konklusjon

Innenfor beiteprioriterte områder i Hedmark og Akershus, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark og beiteområdet til Sølendalen havnelag, mener sekretariatene at skadeomfang og skadepotensialet på sau, samt på tamrein innenfor Elgå reinbeitedistrikt, er stort. På bakgrunn av dette anser sekretariatene at det er hjemmelsgrunnlag i nml. § 18, bokstav b for å tillate lisensfelling innenfor disse områdene. Det foreligger ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

I blå sone nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag, anser sekretariatene at skadepotensialet på sau er begrenset og det er ikke hjemmelsgrunnlag for å tillate lisensfelling etter nml § 18, bokstav b. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

Etter sekretariatenes oppfatning er skadeomfang og skadepotensialet på storfe og hund begrenset i alle områder utenfor ulvesona, og danner ikke hjemmelsgrunnlag for lisensfelling. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på storfe og hund.

I vurderingene er det lagt vekt på at terskelen for felling skal vurderes ulikt innenfor og utenfor ulvesona, jf. prinsippet om differensiert forvaltning.

5.2 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c for lisensfelling av ulv

I naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav c heter det:

§ 18. (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk (...)

c. for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning, (...)

Vedtaket etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

På tilsvarende måte som for felling for å avverge skade etter nml. § 18, bokstav b), kreves det etter annet ledd både at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Denne bestemmelsen inneholder to ulike deler, «allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn» og «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» som begge kan utgjøre et hjemmelsgrunnlag for felling.

Ved klagebehandlingen av vedtaket om lisensfelling i revir av 1.12.2017, slo departementet fast at det var hjemmel for å åpne for lisensfelling innenfor Osdals- og Julussarevirene etter nml § 18, første ledd, bokstav c. Departementet fant ikke hjemmel for å åpne for lisensfelling innenfor Slettåsreviret. Prinsippet om differensiert forvaltning ble tillagt stor vekt. Dette innebærer at ulv skal ha prioritet innenfor ulvesona, og terskelen for felling skal være høy. Utenfor ulvesona skal andre interesser veie

tyngre, og terskelen for felling skal være lav. Departementet la videre vekt på at det skal være en lavere terskel for felling i perioder der bestanden er over bestandsmålet.

5.2.1 Sekretariatenes vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18, bokstav c innenfor ulvesona

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

I sin klagebehandling av 1.12.2017 pekte departementet på at prinsippet om differensiert forvaltning langt på vei må ses som en anvendelse av nml. § 18, bokstav c. Det må likevel foretas en konkret vurdering av det rettslige grunnlaget i den enkelte sak.

Departementet la til grunn at prinsippet om differensiert forvaltning skal bidra til at konfliktnivået i rovviltforvaltningen er lavest mulig, og blant annet tjene følgende hensyn:

- Ivareta hensynet til beitenæringen i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder
- Sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen
- Øke tilliten til rovviltforvaltningen
- Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Nedenfor fremgår sekretariatenes drøfting av disse hensynene innenfor ulvesona.

Ivareta hensynet til beitenæringen i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Sekretariatene viser til at Stortinget har vedtatt et prinsipp om geografisk differensiert forvaltning. 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. Grunnlaget for avgrensning av ulvesona er hensynet til samiske tamreinområder og områder hvor det slippes mest sau fritt på utmarksbeite. Innenfor ulvesona skal drifta tilpasses rovviltforekomst gjennom forebyggende tiltak og omstilling. Erfaringene viser at det er mulig å forebygge ulveskader på sau innenfor ulvesona ved bruk av rovviltavvisende gjerder, under forutsetning av at det finnes tilstrekkelig med egnet innmark som kan gjerdes inn.

For storfe er sannsynligheten for skader forårsaket av ulv vesentlig mindre enn for sau. Totalt er 20 storfe registrert som ulvedrept i Norge i årene 1997-2017, med en årlig variasjon på 0-4 ulvedrepte (Wabakken et. al, 2017). Det kan være enklere å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon gjennom ekstraordinært tilsyn, da storfe i langt større grad enn sauene går samlet i flokk. Det er også mulig å få tilskudd til tidlig nedsanking om skadesituasjonen utvikler seg.

Sekretariatene viser til at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. Den todelte målsetningen skal sikre rovviltbestandenes overlevelse og næringsdrift basert på beitebruk i utmark.

Innenfor gjeldende rammevilkår mener sekretariatene at tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesona ikke skal forhindre fortsatt beitebruk i området, men det kan oppstå ulemper ved at drifta må tilpasses rovviltforekomsten i beiteområdet. Det er fortsatt mulig å kunne drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdete arealer innenfor ulvesona. Innenfor ulvesona har for øvrig bjørnen tidligere vært en større skadegjører på sau i utmark enn ulven, også over en lang sammenhengende periode på 14 år, fra 1988-2001 (Wabakken et. al, 2017). I vurderingen av om det finnes andre tilfredsstillende løsninger enn felling, viser sekretariatene til at det derfor også vil være behov for tunge forebyggende tiltak rettet mot sau innenfor ulvesona på grunn av forekomst av bjørn. Situasjonen når det gjelder mulighetene for å drive beitebruk innenfor ulvesona skiller seg ikke vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved vurdering av Slettåsreviret i departementets klageavgjørelse av 1.12.2017.

Forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen

I klagebehandlingen av sak om lisensfelling av ulv i 2017/2018 vektlegger departementet forutsigbarhet som et sentralt hensyn bak prinsippet om differensiert forvaltning. Forutsigbarhet innebærer at allmennheten kan regne med at det er lav terskel for felling utenfor, og høy terskel innenfor sona. Dette bidrar til konfliktdemping og tydelighet i forvaltningen, og er understreket i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*. Et regelverk som praktiseres tydelig og avklart vil virke konfliktdempende. Departementet fastslår at dette taler for at felling av ulv i revir innenfor ulvesona ikke tillates. Sekretariatene mener at det samme prinsippet vil gjelde for alle områder innenfor ulvesona, og at det også i denne saken taler for at felling ikke tillates.

Øke tilliten til rovviltforvaltningen

Departementet har i sin klagebehandling også lagt vekt på økt tillit til rovviltforvaltningen. En forståelig og forutsigbar forvaltning er også forhold som bidrar til en økt tillit til rovviltforvaltningen. Prinsippene for rovviltforvaltningen ligger fast, derfor taler dette hensynet også i denne saken for at det ikke tillates lisensjakt innenfor ulvesona.

Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Jakt

For eiere av skog og annen utmarkseiendom utgjør jakt en del av inntektsgrunnlaget både i form av rettighetsbasert inntekter (jaktutbytte, inntekter fra utleie mm) og inntekter fra tjenester knyttet til jaktutleie. Innenfor ulvesona vil den største påvirkningen være i områder med etablerte revir. Påvirkningen på jaktutøvelse og inntekter fra jakt vil variere noe ut fra revirets størrelse, tetthet av byttedyr, antall ulver i revirer, tetthet av revir mv.

Sekretariatene viser til at elgbestanden har hatt en kraftig økning i etterkrigstida og i enkelte områder har bestanden vært høyere enn det beiteressursene tåler. På bakgrunn av dette har det i enkelte kommuner vært høy avskyting for å regulere ned bestanden. På kommunal skala er det vanskelig å observere klare effekter av etablering av ulv på avkastningen i elgjakta i Norge (Meld. St. 21). Antall revirmarkerende par/familiegrupper av ulv ser ikke ut til å kunne forklare forskjellen i antall elger felt under jakta innenfor eller utenfor ulvesona. Etablering av revir kan imidlertid få betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver. Siden elgjakt er viktig både økonomisk og som rekreasjon, vil konflikter med rettighetshavere og jegere kunne oppstå der det etableres ulverevir. Jegere og rettighetshavere kan imidlertid til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre høstingsstrategien i elgforvaltningen.

Konfliktene knyttet til jaktutøvelse dreier seg i stor grad om mulighet for å kunne benytte løs hund under elgjakt og småviltjakt. Bruk av hund står sterkt i norske jakttradisjoner. Når det gjelder småviltjakt, fører ikke ulvens tilstedeværelse til reduserte bestander av småvilt. Men konflikten er blant annet knyttet til tapte inntekter fra utleie av jakt fordi jegerne velger andre områder å jakte i, der man uten risiko for ulveangrep kan benytte seg av løs hund/losende hund.

Ulemper ved å ha ulv, for eksempel bruk av bandhund framfor løshund innenfor ulverevir, må også ses i sammenheng med den differensierte forvaltningen, der det nødvendigvis må forventes en viss tilpasning av jaktutøvelsen innenfor ulvesona. Skader på hund kan i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund (småviltjakt), eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst. Vi viser også til at det lokalt er ulike tradisjoner for bruk av henholdsvis løs hund og bandhund på elgjakt.

Sekretariatene mener at det ikke er grunnlag for å si at bestandene av hjortevilt er vesentlig forringet i et nasjonalt og regionalt perspektiv. Ulverevir kan imidlertid ha en negativ virkning på elgbestanden lokalt og måten man ønsker å drive jakt på. Det foreligger muligheter for andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv med hensyn til praktisk jaktutøvelse og ulvens innvirkning på elgbestanden. Sekretariatene viser til departementets klagebehandling der det slås fast at dette hensynet ikke ga hjemmel for felling av ulv på lisensfelling innenfor Slettåsreviret. Sekretariatene kan ikke se at situasjonen skiller seg vesentlig fra dette innenfor noen av områdene i ulvesona i dag, og anser at dette hensynet ikke gir hjemmel for å tillate lisensfelling.

Psykososiale forhold

Når man ser bort fra konfliktene knyttet til landbruksnæring, handler ulvekonfliktene i stor grad om utrygghet, bekymringer for barn/hunder/egen person og innskrenkede muligheter for friluftsliv og jaktutøvelse. Ved behandling i Energi- og miljøkomitèen har komitèen uttalt at negativ påvirkning på bl.a. jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske hensyn. Videre er det skapt en forventning om en aktiv forvaltning av ulvebestanden også innenfor ulvesona når bestandsmålet er nådd.

For utøvelse av tradisjonell jakt handler de negative virkningene av ulverevir om bl.a. mindre muligheter for bruk av løshund, fare for å miste jakthunden, men også at det går ut over

livskvaliteten, det vil si at det har mer enn et materielt perspektiv, jf. punktet om utøvelse av jakt ovenfor. Jakt og friluftsliv er for mange en viktig årsak til å bo i distriktene.

En del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulven i nærheten. Det handler om å føle utrygghet for barn under lek og på vei til skolen, og at det påvirker menneskers bruk av skogen til ulike friluftaktiviteter ellers. Det er viktig å anerkjenne og forstå den utryggheten som de som er direkte berørt føler. For å kunne fatte vedtak om felling av ulv basert på frykt, må det imidlertid enten være klare bevis for 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. Samtidig er det også slik at meningene om ulv er svært varierende, også i ulveområder (Skogen et. al. 2013).

Norsk institutt for naturforsknings holdningsundersøkelse fra 2010 undersøkte også folks frykt for store rovdyr (Meld. St. 21). Undersøkelsen sammenlignet tall for hele landet, kommuner med faste bestander av rovvilt og kommuner uten fast etablering av rovvilt. Innenfor rovdryrområder var frykten størst for å møte bjørn (45,4 %), mens 43,5 % svarte «ingen» på spørsmålet om hvilke dyr du er mest redd for å møte. Videre svarte 32,8 % at de var redd for å møte ulv, mens andelen som fryktet orm, flått og elg var omtrent like store (17 % for hver av disse artene).

Ulver i Slettåsflokken i Trysil har i mange år vært beskrevet som nærgående av lokalbefolkningen og media. Både i Slettåsflokken og andre flokker i Norge har ulver blitt merket med GPS-halsbånd. Bevegelsesmønsteret er analysert av Skandulv. Foreløpige analyser viser at mat trolig en avgjørende faktor for ulvenes arealbruk. Fordeling av elg i vinterkonsentrasjoner nær hus, men også tilgang til menneskeskapte åteplasser og dyp snø i høyden på denne årstida synes å forklare mye av ulvenes forflytningsmønster. Sett i forhold til andel areal med forskjellige avstander til bebodde hus, brukte ulvene de nærmeste 500 m fra hus mindre enn forventet på dagtid og omtrent som forventet på natta.

Sekretariatene viser samtidig til at i kommuner som har hatt ulv over noe tid, som for eksempel Trysil, er det gitt uttrykk for at det kan være en belastning som går utover folks livskvalitet. Sekretariatene mener at de ovennevnte problemstillingene som mange kan føle ved å bo i ulverevir over en lengre tidsperiode, må tillegges en viss vekt ved vurdering av hjemmelsgrunnlaget. Vi kan imidlertid ikke se at dette gir tilstrekkelig grunnlag for felling. Interessene må være av vesentlig betydning sett opp imot prinsippet om differensiert forvaltning som også skal sikre vern av rovvilt i rovviltprioriterte områder.

For vedtak basert på psyko-sosiale aspekter må det også vurderes om den beste tilnærmingen er felling av ulv, eller om man kan håndtere problemet på en annen måte, for eksempel ved informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdependende tiltak.

Sekretariatene viser også til departementets klagebehandling der det påpekes at hvis subjektiv frykt hos noen skal tillegges vekt, vil dette kunne bidra til å undergrave beskyttelsen av store rovdyr. Redusert livskvalitet hos noen ansees likevel som relevant og kan tillegges en viss vekt.

Departementet vurderte de negative effektene av Slettåsflokken når det gjelder psykososiale forhold som begrenset, og at det ikke dannet rettslig grunnlag for lisensfelling. Sekretariatene kan ikke se at situasjonen innenfor noen av områdene i ulvesona skiller seg vesentlig fra det som lå til grunn for

vurderingen av Slettåsflokken. Det foreligger derfor ikke hjemmelsgrunnlag for å tillate lisensfelling innenfor ulvesona av hensyn til psykososiale forhold.

Opprettholdelse av spredt bosetning

Årsakene og konsekvensene av fraflytting er komplekse og handler om mange ulike dimensjoner. Resultatene fra en stor undersøkelse om flyttestrømmer viste at flertallet av de undersøkte trekker fram sosiale motiver for å flytte (Nordisk Ministerråd). Det å komme nærmere slekt og venner, i tillegg til det å bytte miljø, teller mest. Sosiale forhold ble oppgitt som den viktigste årsaken til flyttingen (40 %). Bare rundt en femtedel oppga arbeid som et motiv for flytting.

Bosetting i distriktene er en forutsetning for å opprettholde matproduksjonen og pleie av kulturlandskapet. Videre representerer distriktene en viktig ressurs i utviklingen av Norge som reiselivsdestinasjon. Forekomst av ulv fører til ulemper for husdyrhold på utmarksbeite. Samtidig kan rovviltforekomst også utgjøre en ressurs for reiselivsbedrifter som baserer seg på villmarksopplevelser. Det skjer også en viss tilflytting til distriktene, og for å vurdere ulvens påvirkning på bosettingen i distriktene måtte en også se på hvilke motiver folk oppgir for å flytte til bygdene. Sekretariatene kan ikke se at ulvebestandens påvirkning kan skilles ut som eget tema, eller at det er sannsynliggjort at den virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge.

Sekretariatene viser til at departementet i sin klageavgjørelse ikke fant rettslig grunnlag for å åpne for lisensfelling innenfor Slettåsreviret. Sekretariatene kan ikke se at situasjonen skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn for departementets avgjørelse innenfor noen deler av ulvesona på nåværende tidspunkt. Vilårene for felling av ulv i ulvesona er derfor ikke oppfylt ut fra hensynet til opprettholdelse av spredt bosetting innenfor ulvesona.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning- sammenfatning og konklusjon

Sekretariatene har kommet til at hensynet til beitenæringa ikke er tungtveiende nok til å danne rettslig grunnlag for felling innenfor ulvesona. Det er lagt vekt på prinsippet om differensiert forvaltning og hensynet til at rovvilt skal sikres vern i rovviltprioriterte områder.

Sekretariatene anser at hensynet til forutsigbarhet, konfliktdeмпing og tillit til rovviltfovaltningen taler for at det ikke tillates lisensfelling innenfor ulvesona.

Sekretariatene mener at det ikke er grunnlag for å si at elgbestanden i et regionalt og nasjonalt perspektiv er forringet. Det foreligger også muligheter for andre tilfredsstillende løsninger. Med vektlegging av prinsippet om differensiert forvaltning, mener sekretariatene at hensynet til jaktutøvelse og inntekter fra jakt ikke danner rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling innenfor ulvesona.

Når det gjelder psykososiale forhold anser sekretariatene at de negative effektene er begrensede. Dette hensynet danner ikke rettslig grunnlag for lisensfelling innenfor ulvesona. Det er også lagt vekt på prinsippet om differensiert forvaltning.

Sekretariatene kan ikke se at det er sannsynliggjort at ulvebestanden innenfor ulvesona virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. Vilkårene for felling av ulv i ulvesona er derfor ikke oppfylt ut fra dette hensynet.

Sekretariatene viser forøvrig til prinsippet om differensiert forvaltning, der et av hensynene er at rovvilt skal sikres vern innenfor rovviltprioriterte områder. Terskelen for felling innenfor ulvesona skal derfor være vesentlig høyere enn utenfor.

Etter en samlet vurdering anser sekretariatene at det med hensyn til andre offentlige interesser av vesentlig betydning, ikke er hjemmelsgrunnlag for å åpne for lisensfelling etter nml § 18, bokstav c innenfor ulvesona.

Sikkerhet og helse, herunder frykt

Både deler av lokalsamfunn og enkeltpersoner opplever frykt for ulv som opptrer relativt nært til bosetning og der folk ferdes.

Sekretariatene viser til departementets klagebehandling der det pekes på at hverken lovens ordlyd, forarbeider eller Bernkonvensjonen gir støtte til at frykt for ulv hos enkeltpersoner eller i befolkningen, uten at det foreligger reell fare, alene er tilstrekkelig grunnlag for felling. Videre peker departementet på at dersom unntaket for allmenne helse- og sikkerhetshensyn m.m. skulle fortolkes på en slik måte at slik subjektiv frykt omfattes, ville det langt på vei undergrave lovens og konvensjonens beskyttelse av store rovdyr.

Situasjonen rundt sikkerhet og helse, samt frykt, ble grundig drøftet i sekretariatenes saksframlegg til vedtak om lisensfelling innenfor revir i 2017/2018. Det er etter sekretariatenes oppfatning ikke dokumentert at det innenfor ulvesona er ulver som utgjør en reell og konkret risiko for skade på mennesker. Det er derfor ikke rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling etter dette hensynet. Problemstillingen omkring allmenn frykt i befolkningen er diskutert som grunnlag for felling under hensynet til psykososiale forhold under «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*». Vi viser derfor til nærmere drøftinger og vurderinger i dette avsnittet.

5.2.2 Sekretariatenes vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18, bokstav c utenfor ulvesona

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

I sin klagebehandling av 1.12.2017 pekte departementet på at prinsippet om differensiert forvaltning langt på vei må ses som en anvendelse av nml. § 18, bokstav c. Det må likevel foretas en konkret vurdering av det rettslige grunnlaget i den enkelte sak, jf. Innst. 257 L (2016-2017).

Departementet la til grunn at prinsippet om differensiert forvaltning skal bidra til at konfliktnivået i rovviltforvaltningen er lavest mulig, og blant annet tjene følgende hensyn:

- Ivareta hensynet til beitenæringen i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder
- Sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen
- Øke tilliten til rovviltforvaltningen
- Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Nedenfor fremgår sekretariatenes drøfting av disse hensynene utenfor ulvesona.

Ivareta hensynet til beitenæringen i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Sekretariatene viser til at Stortinget har vedtatt et prinsipp om geografisk differensiert forvaltning. 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. Grunnlaget for avgrensning av ulvesona er hensynet til samiske tamreinområder og områder hvor det slippe mest sau fritt på utmarksbeite. Områdene utenfor ulvesona innbefatter beiteprioriterte områder, samtidig innbefatter det blå sone i forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark, der bestandsmål for jerv, gaupe og bjørn skal oppfylles.

I blå sone nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag, slippes det i liten grad sau på utmarksbeite. Som en følge av dette er det også lite tap til rovvilt. Det slippes noe storfe på beite i området, men skadeomfang og skadepotensiale er lavt. Osdalsflokken og Julussaflokken hadde i 2017/2018 hoveddelen av sine revir innenfor blå sone. Også innenfor disse reviområdene ble det sluppet storfe på beite. I sin klagebehandling av 1.12.2017 viste departementet til at det ikke var sau på beite innenfor reviområdene, og at sannsynligheten for skade på storfe var lav. På bakgrunn av dette kom departementet til at det ikke var hjemmelsgrunnlag for åpne for lisensfelling på grunnlag av skadepotensial.

Det er så langt ikke kjente etableringer av revir utenfor ulvesona. Skadepotensialet, spesielt når det gjelder storfe, må ansees å være lavere i områder hvor det kun forekommer streifdyr. Det har imidlertid vært gjentatte etableringer, eller forsøk på etablering i områder utenfor ulvesona. I områder der det ikke åpnes for lisensfelling må en forvente at det over tid vil kunne etableres revir.

Eventuelt nyetablerte revir vil vanligvis ikke kunne dokumenteres sikkert før påfølgende vinter. I slike tilfeller kan påvirkningen gjennom en periode være vesentlig høyere dersom det ikke åpnes for lisensfelling. Sekretariatene anser likevel at de negative effektene med hensyn til beitenæringen i disse områdene, også dersom det oppstår reviretableringer, vil være begrensede.

Sekretariatene mener at situasjonen innenfor rovviltprioritert område nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets vurdering innenfor revirene Osdalen og Julussa. Sekretariatene er av den oppfatning at tilstedeværelse av ulv ikke er til hinder for fortsatt beitebruk i området. Det slippes ikke sau på beite i området, og det er lite behov for tilpasning ved storfedrift. Det er derfor fortsatt mulig å opprettholde dagens beitebruk med tilstedeværelse av ulv.

Sekretariatene anser derfor at dette hensynet ikke gir rettslig grunnlag for lisensfelling innenfor rovviltprioritert område nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark. Beiteområdet til Sølendalen havnelag er her unntatt og vurderes som en del av beiteprioriterte områder.

I beiteprioriterte områder, inkludert beiteområdene til Sølendalen havnelag, går det et stort antall dyr på utmarksbeite. Forekomst av ulv innenfor disse områdene fører årlig til omfattende skader på sau, og gjør at det i noen områder er vanskelig å opprettholde en driftsform basert på utmarksbeite for sau. Sekretariatene er av den oppfatning at tilstedeværelse av ulv i beiteprioriterte områder kan være til hinder for fortsatt beitebruk. Det gjelder særlig dersom det etableres ulvrevir. De samme vurderingene gjelder tamreindrift innenfor Elgå reinbeitedistrikt. Når det gjelder storfe, ansees skadepotensialet også i prioriterte beiteområder å være lavt. De negative effektene på storfedrift, også dersom det vil oppstå reviretableringer, vil være begrensede. Etter sekretariatenes vurdering vil det fortsatt være mulig å opprettholde utmarksbasert storfedrift.

Sekretariatene anser at hensynet til å opprettholde utmarksbeite for sau og tamreindrift i prioriterte beiteområder, inkludert beiteområdet til Sølendalen havnelag og Elgå reinbeitedistrikt, gir rettslig grunnlag for lisensfelling i disse områdene.

Forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen

I klagebehandlingen vektlegger departementet forutsigbarhet som et sentralt hensyn bak prinsippet om differensiert forvaltning. Forutsigbarhet innebærer at allmennheten kan regne med at det er lav terskel for felling utenfor, og høy terskel innenfor ulvesona. Dette bidrar til konfliktdemping og tydelighet i forvaltningen, og er understreket i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*. Et regelverk som praktiseres tydelig og avklart vil virke konfliktdempende. Departementet fastslår at dette taler for at felling av ulv i revir utenfor ulvesona tillates.

Sekretariatene viser til at departementets vurdering knyttet seg til revir. Sekretariatene mener likevel at de samme prinsippene kan gjøres gjeldende også i områder uten revir, og at det i denne saken taler for at det tillates lisensfelling i de områdene som ligger utenfor ulvesona.

Øke tilliten til rovviltforvaltningen

Departementet har i sin klagebehandling også lagt vekt på økt tillit til rovviltforvaltningen. En forståelig og forutsigbar forvaltning er også forhold som bidrar til en økt tillit til rovviltforvaltningen, noe som taler for lisensfelling utenfor ulvesona. Prinsippene for rovviltforvaltningen ligger fast, derfor taler dette hensynet også i denne saken for at det tillates lisensfelling utenfor ulvesona.

Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

Jakt

Hensynet til jakt og jaktutøvelse ble vurdert innenfor reviområdene til Osdalen og Julussa i departementets klagebehandling av 1.12.2017. Departementet kom til at disse hensynene kunne tillegges en viss vekt. På bakgrunn av hensynet til differensiert forvaltning, kom departementet til at dette sammen med andre hensyn dannet rettslig grunnlag for lisensfelling av Julussa- og Osdalsreviret.

For eiere av skog og annen utmarkseiendom utgjør jakt en del av inntektsgrunnlaget både i form av rettighetsbaserte inntekter (jaktutbytte, inntekter fra utleie mm) og inntekter fra tjenester knyttet til jaktutleie. Den største påvirkningen vil imidlertid være i områder med etablerte revir. Påvirkningen innenfor ulvesona, herunder reviområder er drøftet tidligere i saksframlegget (kap. 5.2.1). Utenfor ulvesona er det per i dag ingen kjente revir. Påvirkningen på inntekter fra jakt og jaktutøvelse vil være vesentlig lavere i områder hvor det kun forekommer streifulv. Enslige ulver vil i mindre grad ha innvirkning på elgbestanden, og sannsynligheten for at enslige ulver angriper hund er også vesentlig lavere.

Det har imidlertid vært gjentatte etableringer eller forsøk på etablering i områder utenfor ulvesona. I områder der det ikke åpnes for lisensfelling må en forvente at det over tid vil kunne etableres revir. Eventuelt nyetablerte revir vil vanligvis ikke kunne dokumenteres sikkert før påfølgende vinter. I slike tilfeller vil påvirkningen være vesentlig høyere gjennom en periode dersom det ikke åpnes for lisensfelling. Sekretariatene mener at hensynet til forutsigbarhet taler for at jaktutøvelse og inntekter fra jakt kan tillegges vekt utenfor ulvesona i denne saken, også i områder der det ikke er kjent forekomst av revir. Sekretariatene anser at dette sammen med andre hensyn kan danne rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling.

Psykososiale forhold

Når man ser bort fra konfliktene knyttet til landbruksnæring, handler ulvekonfliktene i stor grad om utrygghet, bekymringer for barn/hunder/egen person og innskrenkede muligheter for friluftsliv og jaktutøvelse. Hensynet til psykososiale forhold er tidligere drøftet under kapittel 5.2.1 for områder innenfor ulvesona.

Sekretariatene viser til at i kommuner som har hatt ulv over noe tid, som for eksempel Trysil, er det gitt uttrykk for at det kan være en belastning som går utover folks livskvalitet. Sekretariatene mener at problemstillingene som mange kan føle ved å bo i ulverevir over en lengre tidsperiode, må tillegges en viss vekt ved vurdering av hjemmelsgrunnlaget.

Når det gjelder psykososiale forhold vil imidlertid påvirkningen være vesentlig lavere utenfor områder med etablerte revir, både når det gjelder opplevelse av utrygghet og innvirkning på jaktutøvelse og friluftsliv. Selv om hensynet til forutsigbarhet også kan gjøres gjeldende i dette tilfellet, mener sekretariatene at de negative effektene, også dersom det vil oppstå reviretableringer, vil være begrensede.

I departementets klagebehandling påpekes det at hvis subjektiv frykt hos noen skal tillegges vekt, vil dette kunne bidra til å undergrave beskyttelsen av store rovdyr. Redusert livskvalitet hos noen ansees likevel som relevant og kan tillegges en viss vekt. Sekretariatene mener at dette hensynet ikke danner rettslig grunnlag for lisensfelling utenfor ulvesona.

Opprettholdelse av spredt bosetting

Spørsmålene knyttet til fraflytting er komplekse. Dette forholdet er tidligere drøftet under kapittel 5.2.1. Det er vanskelig å se at ulvebestandens påvirkning kan skiller ut som et eget tema, eller at det er sannsynliggjort at den virker negativt inn på den distriktpolitiske målsetningen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge.

I sin klageavgjørelse av 1.12.2017, viser departementet til uttalelse fra Utmarks kommunenes Sammenslutning og Rendalen kommune mottatt av departementet i forbindelse med arbeidet med Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur:

" [M]ange lokalsamfunn opplever vedvarende rovviltforekomst som en belastning".

Ved vurdering av lisensfelling innenfor reviområdene til Julussa- og Osdalsflokken, kom departementet til at dette er et hensyn som er relevant og kan tillegges en viss vekt i vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.

Sekretariatene mener at den vedvarende belastningen som det her vises til må forstås som belastning i områder med etablerte ulverevir. De negative effektene som er lagt til grunn for denne vurderingen vil være vesentlig lavere i områder der det ikke er etablerte revir. Det har imidlertid vært gjentatte etableringer, eller forsøk på etablering i områder utenfor ulvesona. I områder der det ikke åpnes for lisensfelling må en forvente at det over tid vil kunne etableres revir. I slike tilfeller vil enkelte lokalsamfunn måtte leve med ulverevir i perioder. En uforutsigbar situasjon vil kunne være belastende i seg selv. Sekretariatene mener at hensynet til forutsigbarhet i denne saken taler for at opprettholdelse av spredt bosetting kan tillegges vekt utenfor ulvesona. Sekretariatene anser at dette sammen med andre hensyn kan danne rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning - sammenfatning og konklusjon

Områdene utenfor ulvesona innbefatter beiteprioriterte områder, samtidig innbefatter det blått område i forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark, der bestandsmål for jerv, gaupe og bjørn skal oppfylles. Det er til dels stor forskjell på beitebruk innenfor rovviltprioritert område (blå sone) i Hedmark og de beiteprioriterte områdene utenfor ulvesona. Forskjellige hensyn og interesser er derfor ikke vurdert likt i alle områder utenfor sona.

Sekretariatene har kommet til at hensynet til beitenæringa alene danner rettslig grunnlag for felling i beiteprioriterte områder utenfor ulvesona etter § 18, bokstav c. Dette inkluderer blått område vest for Glomma i Hedmark og beiteområdet til Sølendalen havnelag.

Sekretariatene anser at hensynet til forutsigbarhet, konfliktdemping og tillit til rovviltforvaltningen taler for at det kan tillates lisensfelling i alle områder utenfor ulvesona.

Sekretariatene mener at hensynet til at jaktutøvelse og inntekter fra jakt utenfor ulvesona kan tillegges en viss vekt i denne saken, også i områder der det ikke er kjent forekomst av revir. Sekretariatene anser at dette sammen med andre hensyn kan danne rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling.

Når det gjelder psykososiale forhold mener sekretariatene at de negative effektene, også dersom det vil oppstå reviretableringer, vil være begrensede. Sekretariatene mener derfor at dette hensynet ikke danner rettslig grunnlag for lisensfelling utenfor ulvesona.

Sekretariatene mener at hensynet til opprettholdelse av spredt bosetting kan tillegges en viss vekt utenfor ulvesona i denne saken, også i områder der det ikke er kjent forekomst av revir. Sekretariatene anser at dette sammen med andre hensyn kan danne rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling.

Sekretariatene viser forøvrig til departementets klagebehandling. Departementet slår fast at det er en offentlig interesse av vesentlig betydning at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesona. Videre viser sekretariatene til at bestanden ligger vesentlig over bestandsmålet, og det er sekretariatenes oppfatning at lisensfelling utenfor ulvesona ikke vil true bestandens overlevelse. Sekretariatene anser at en lavere terskel for felling utenfor ulvesona derfor kan praktiseres tydelig.

Etter en samlet vurdering anser sekretariatene at det med hensyn til andre offentlige interesser av vesentlig betydning, er hjemmelsgrunnlag for å åpne for lisensfelling etter nml § 18, bokstav c i alle områder utenfor ulvesona.

Sikkerhet og helse, herunder frykt

Deler av lokalsamfunn og enkeltpersoner opplever en frykt for ulv som opptrer relativt nært til bosetting og der folk ferdes.

Sekretariatene viser til departementets klagebehandling der det pekes på at hverken lovens ordlyd, forarbeider eller Bernkonvensjonen gir støtte til at frykt for ulv hos enkeltpersoner eller i

befolkningen, uten at det foreligger reell fare, alene er tilstrekkelig grunnlag for felling. Videre peker departementet på at dersom unntaket for allmenne helse- og sikkerhetshensyn m.m. skulle fortolkes på en slik måte at slik subjektiv frykt omfattes, ville det langt på vei undergrave lovens og konvensjonens beskyttelse av store rovdyr.

Situasjonen rundt sikkerhet og helse, samt frykt, ble grundig drøftet i sekretariatenes saksframlegg til vedtak om lisensfelling innenfor revir i 2017/2018. Det er etter sekretariatenes oppfatning ikke dokumentert at det utenfor ulvesona er ulver som utgjør en reell og konkret risiko for skade på mennesker. Det er derfor ikke rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling etter dette hensynet. Problemstillingen omkring allmenn frykt i befolkningen er diskutert som grunnlag for felling under hensynet til psykososiale forhold under «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*». Vi viser derfor til nærmere drøftinger og vurderinger i dette avsnittet.

5.3 Sammenfatning og konklusjoner - hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c

Det har vært en utbredt forståelse at når bestandsmålene for rovvilt er nådd, skal bestandene kunne reguleres gjennom kvotejakt og lisensfelling. Samtidig viser behandlingen av ulvesaken i Stortinget og Prop. 63 L (Endringer i naturmangfoldloven) at Bernkonvensjonens rammer er strenge, og at det er et begrenset handlingsrom for felling av ulv etter naturmangfoldlovens bestemmelser. Sekretariatene har drøftet de ulike bestemmelsene i naturmangfoldloven § 18, første ledd b og c, og vurdert disse med hensyn til lisensfelling innenfor og utenfor ulvesona. Sekretariatenes konklusjoner fremgår under.

Sekretariatene mener at det ut fra den nåværende situasjonen ikke er hjemmel i nml. § 18 første ledd, bokstav b eller bokstav c, for felling av ulv innenfor ulvesona.

Vilkårene som gjelder skadeomfang og skadepotensiale anses ikke som oppfylt innenfor ulvesona. Det slippes et stort antall dyr på beite i mange deler av ulvesone. I Østfold alene slippes det ca. 28 000 sau på beite. Skadeomfang og skadepotensiale på husdyr og tamrein ansees likevel å være begrenset. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

Videre har sekretariatene kommet til at hensynet til beitenæring, øvrige næringsinteresser og samfunnsinteresser ikke er tungtveiende nok til å danne rettslig grunnlag for lisensfelling. Det er lagt vekt på prinsippet om differensiert forvaltning og hensynet til at rovvilt skal sikres vern innenfor rovviltprioriterte områder. Hensynet til forutsigbarhet og konfliktdemping, samt hensynet til økt tillit til forvaltningen taler også for at det ikke åpnes for lisensfelling innenfor ulvesona.

Sekretariatene mener at det er hjemmel etter nml. § 18 første ledd, bokstav b for felling i beiteprioriterte områder i Akershus og Hedmark. Dette inkluderer blå sone vest for Glomma i Hedmark, samt beiteområdet til Sølendalen havnelag.

Det slippes et stort antall sau på utmarksbeite i de prioriterte beiteområdene. Det drives også med tamreindrift innenfor Elgå reinbeitedistrikt. Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensiale på sau og tamrein i disse områdene er stort. Det foreligger heller ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

I rovviltprioritert område nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark, anser sekretariatene at skadepotensialet på husdyr og tamrein er begrenset, og det er ikke hjemmelsgrunnlag for å tillate lisensfelling. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

Sekretariatene mener at det er hjemmel etter nml. § 18 første ledd, bokstav c for felling i alle områder utenfor ulvesona.

Sekretariatene mener at hensynet til beitenæringa alene danner rettslig grunnlag for felling innenfor beiteprioriterte områder utenfor ulvesona etter nml. § 18 første ledd, bokstav c. Dette inkluderer blå sone vest for Glomma i Hedmark, samt beiteområdet til Sølendalen havnelag. Forekomst av ulv i beiteprioriterte områder kan være til hinder for fortsatt beitebruk.

Etter en samlet vurdering anser sekretariatene at det med hensyn til andre offentlige interesser av vesentlig betydning, er hjemmelsgrunnlag for å tillate lisensfelling i alle områder utenfor ulvesona. Det er blant annet lagt vekt på hensynet til jaktinteresser og inntekter fra jakt, og hensynet til opprettholdelse av spredt bosetting. Videre er det er lagt vekt på prinsippet om differensiert forvaltning, og at det i henhold til dette må anses som en offentlig interesse av vesentlig betydning at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesona. Sekretariatene viser til at bestanden ligger vesentlig over bestandsmålet og at lisensfelling utenfor ulvesona, etter sekretariatenes vurdering, ikke vil true bestandens overlevelse. Sekretariatene anser derfor at en lavere terskel for felling utenfor ulvesona kan praktiseres tydelig.

6. Vurdering av bestandens status og forventede utvikling

Ved vurdering av kvote for lisensfelling 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.

I følge naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav a til f kan vedtak treffes bare hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Bestandsstatus

Vinteren 2017-2018 ble totalt 41 familiegrupper av ulv dokumentert i Skandinavia, hvorav 28 i Sverige, åtte i Norge og fem med tilhold på begge sider av riksgrensen.

Totalt ble 31 revirmarkerende par påvist, hvorav 23 ble funnet i Sverige, fem på tvers av riksgrensen og tre i Norge.

Ved feltregistreringer og DNA-analyser er det bekreftet 41 ynglinger av ulv i Skandinavia i 2017, hvorav 28 valpekull påvist i Sverige, fem i svensk-norske grenserevir og åtte i Norge.

I Norge ble samtlige flokker og alle unntatt ett par bekreftet med fullstendig eller delvis tilhold innenfor ulvesona, og da særlig i Hedmark fylke. Seks av de åtte helnorske familiegruppene hadde fullstendig tilhold innenfor ulvesonen, mens de to resterende hadde delvis tilhold innenfor denne sona (Julussa og Osdalen). Med unntak av ett par (Koppangsparet) ble de resterende to norske parene kun registrert innenfor ulvesona. Både familiegruppene i Osdalen og Julussa samt koppangparet ble felt under lisensfelling sist vinter.

Bestandsutvikling

I perioden fra 90- tallet og frem til 2015, har den skandinaviske ulvestammen hatt en årlig jevn tilvekst. For antall dokumenterte familiegrupper har det imidlertid etter 2015 vært en nedadgående trend. Fra vintersesongen da ulvebestanden var størst i 2014-2015 til siste sesong i 2017-2018 har antallet registrerte familiegrupper totalt i Skandinavia sunket fra 49 til 41, en reduksjon på 16% for 3-årsperioden (Figur 4). Antall ynglinger, som er basis for bestandsberegningen, følger trenden i antall familiegrupper, og dermed synes også totalbestanden av ulv i Skandinavia å ha blitt redusert i siste 3-årsperiode.

Reduksjonen i bestandstrend og antall familiegrupper er særlig markert for svensk delbestand. Svenske myndigheter har nylig slått fast at bestanden ligger på grensen av såkalt *gynsam bevarandestatus*. I løpet av de tre sesongene er antall registrerte familiegrupper i Sverige redusert med 13 (30%), fra 43,5 til 30,5 familiegrupper for vintrene 2014-2015 og 2017-2018. Summen av antall revir med familiegrupper og revirmarkerende par er relativt konstant i den siste 3-årsperiode, både i Skandinavia og Sverige, da antall revirmarkerende par har økt. Antall valpekull i helsvenske revir i 2017 er imidlertid det laveste antall ynglinger som er registrert i Sverige på fem år.

I samme 3-årsperiode har antall familiegrupper i norsk delbestand og dermed den norske delen av den skandinaviske ulvebestanden økt fra 5,5 til 10,5 familiegrupper, noe som tilsvarer nesten en dobling av norsk delbestand i løpet av perioden.

Genetisk status

En ny finsk-russisk ulv ble dokumentert i Norrbottens län i november 2017, deretter er ulven ikke gjenfunnet. En finsk-russisk ulvetispe som var kjent fra tidligere registreringssesonger i Sverige hadde

fortsatt tilhold i Tiveden-reviret i Örebro län. Hun fødte et valpekull våren 2017 og en familieguppe med et intakt foreldrepar og valper ble påvist i vinter.

Avkom til ulver av finsk-russisk opprinnelse blir kalt F1. Genetisk sett er disse F1 sammen med immigranter (F0) spesielt viktige individer i bestanden. I tillegg til kullet av F1-valper som ble født i Tivedenreviret, ble det også påvist en F1 som valp i Svartedalen i Västra Götalands län. Kun denne éne valpen ble påvist sammen med den revirmarkerende faren i reviret. Ut fra genetiske analyser ble det konkludert med at valpens mor høyst sannsynlig var en hittil ukjent finsk-russisk ulvetispe, men denne ulvetispen ble ikke dokumentert i reviret i løpet av registreringssesongen.

I vinterens ulvebestand fantes også eldre F1-ulver som var avkom fra tidligere finsk-russiske immigranter (Kynna, Galven/Prästskogen, Tunturi), født i 2016 eller tidligere. Slike eldre F1-avkom ble dokumentert som foreldre i fem av vinterens familiegupper, hvorav fire ynglet i 2017 og den siste hadde følge med avkom fra tidligere år. En av de fire familieguppene med F1-avkom som foreldredyr hadde tilhold delvis i Norge, mens de tre resterende hadde flokktilhold kun i helsvenske revir. I tillegg ble tre F1-individer dokumentert i hvert sitt revirmarkerende par, ett i Norge og to i Sverige. Dessuten ble det også dokumentert seks enslige F1-individer i Skandinavia denne vinteren, hvorav tre var fra kullet i Tunturi 2016. Disse tre ble kun påvist i Sverige, én som en ikke-stasjonær vandringsulv, én igjen i fødselsreviret, og som stasjonær i et eget revir nær fødselsreviret. Av eldre F1-avkom ble det således påvist totalt 14 F1-ulver vinteren 2017-2018.

Den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten, som reflekterer innavlsnivået i den skandinaviske ulvestammen, ble beregnet til 0,23 blant avkom i vinterens registrerte familiegupper, noe som er uforandret i forhold til 2016.

Ved fastsetting av kvote må det også tas hensyn til annen forventet dødelighet i populasjonen. Sekretariatene legger til grunn at det også må forventes vedtak om felling i andre rovviltregioner i Norge, samt i den svenske delen av bestanden. Svenske myndigheter har imidlertid varslet at de, av hensyn til bestandssituasjonen, ikke vil gjennomføre lisensfelling vinteren 2019. Totalt ble det dokumentert 78 ulver døde i Skandinavia fra 1. mai 2017 – 30. april 2018, hvorav 48 i Sverige og 30 i Norge. Av de 30 døde ulvene i Norge var 28 i Hedmark, og 2 i Oppland Fylke. Så langt er det siden 1. mai 2018 registrert 2 døde ulver i Norge, en felt på skadefelling i Stor-Elvdal, og en påkjørt av bil i Moss. Det kan også være en ytterligere avgang fra bestanden som av ulike årsaker ikke er kjent, eksempelvis ulykker, naturlig død og ulovlig felling. Antallet døde ulv i Norge er begrenset utenfor region 4 og 5, noe som har sammenheng med at det også er færre ulver i øvrige rovviltregioner.

Antallet ynglinger innenfor region 4 og 5 har i perioden 2009 - 2013 ligget relativt stabilt med 3 årlige helnorske ynglinger, og en variasjon på mellom totalt 4,5 og 5,5. I 2014 ble det registrert 2 ynglinger i helnorske revir, og totalt 4,5 inkludert grenserevir. I 2015 ble det dokumentert 7 helnorske ynglinger og totalt 9 ynglinger. Bestanden lå dermed vesentlig over bestandsmålet. I 2016 er det dokumentert 4 helnorske ynglinger og totalt 7,5 med grenserevir. I 2017 er det dokumentert 8 helnorske ynglinger og totalt 10,5 med grenserevirene.

Sannsynligheten er høy for at det forekommer yngling innenfor etablerte revirer der foreldreparet forblir intakt, mens innenfor revir der ett eller begge foreldreindivider blir borte, vil sannsynligheten for reproduksjon være vesentlig lavere. I en så liten populasjon som den norske delen av

ulvestammen, vil imidlertid tilfeldigheter kunne føre til store variasjoner fra år til år. Naturlig avgang, ulykker (f.eks. påkjørsel) eller illegal jakt kan være forhold som kan føre til at en eller begge foreldreindivider innen et revir blir borte og redusere sannsynligheten for yngling. Også genetisk status (innavlsgard) har betydning for ynglesuksess. Der flere slike forhold sammenfaller, kan det få stor betydning for antallet ynglinger påfølgende vår. Ved fastsetting av kvote må disse forholdene tas i betraktning, slik at gjenværende revirer er tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at bestandsmålet nås også neste år. Gjennom vinterens kartlegging er det dokumentert totalt 16 familiegrupper og revirmarkerende par inkludert grenserevir når grenserevir teller med en faktor på 0,5. Det er dokumentert yngling våren 2017 innenfor revirene Slettås og Osdalen.

7 Sekretariatenes forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde

Kvote

Etter en samlet vurdering anbefaler sekretariatene at det åpnes for lisensfelling utenfor ulvesona i region 4 og 5. Sekretariatene anser at vilkårene for felling etter nml. § 18, første ledd c er oppfylt innenfor disse områdene. I tillegg er nml. § 18, første ledd b oppfylt innenfor prioriterte beiteområder. Det er lagt vekt på prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

Det anbefales en kvote på totalt 12 dyr. Kvotes størrelse er foreslått slik på bakgrunn av forventet antall dyr som vil oppholde seg utenfor ulvesona i region 4 og 5 i 2018/2019. Det er lagt vekt på at vedtaket fattes tidlig i beitesesongen. Eventuelle uttak av ulv på skadefelling eller annen irregulær avgang etter at vedtaket fattes vil trekkes fra kvota for lisensfelling, jf. rovviltforskriften § 7.

I sin klagebehandling slo departementet fast at vilkåret om at uttaket ikke truer bestandens overlevelse skal vurderes opp mot hele den sørskandinaviske ulvebestanden. Den norske ulvebestanden er i stadig økning, likevel har det vært en nedgang i den sørskandinaviske bestanden totalt siden vinteren 2014/2015. Nedgangen skyldes en betydelig reduksjon i den svenske delen av stammen. Svenske myndigheter har slått fast at bestanden ligger på grensen av det som er *gynsam bevarandestatus*. Sekretariatene viser til at lisensfellingsområdet er avgrenset til områder utenfor ulvesona. Felling av dyr utenfor ulvesona vil i mindre grad påvirke bestandsopnåelsen i Norge. Uttaket må likevel vurderes som en del av den samlede belastning på bestanden.

Det legges også til grunn at det kan fattes vedtak om felling (skadefelling/lisensfelling) i andre rovviltregioner i Norge, samt i den svenske delen av bestanden. Svenske myndigheter har imidlertid varslet at det ikke vil åpnes for lisensfelling i Sverige vinteren 2018/2019. Fellingsstatistikk viser også at de aller fleste ulver som blir felt i Norge, felles innenfor region 4 og 5.

Sekretariatene viser til at det er en relativt høy grad av innavl i den skandinaviske ulvestammen, noe som kan bidra til å true bestandens overlevelse på sikt. Dette tilsier at bestanden bør forvaltes i den øvre delen av bestandsmålet. Det er per nå ingen kjent forekomst av genetisk viktige individer utenfor ulvesona. Sekretariatene viser for øvrig til at bestanden ligger vesentlig over bestandsmålet, og at det per nå ikke er kjente revirer utenfor ulvesona i Norge.

Ut fra den kunnskap sekretariatene har, mener vi det er grunnlag for å anta at et uttak på 12 ulver utenfor ulvesona i region 4 og 5 ikke vil være til hinder for å nå bestandsmålet kommende år. Et slikt uttak vil heller ikke true bestandens overlevelse på sikt. Det forutsettes at det iverksettes nødvendige tiltak for å hindre felling av eventuelt genetiske viktige individer som kommer inn i fellingsområdet.

Norske og svenske forvaltningsmyndigheter har inngått en avtale med felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen. I henhold til denne skal svenske myndigheter kontaktes for å vurdere muligheten for å flytte individet til Sverige som et alternativ til felling, i tilfeller der genetisk viktige individer registreres og kriteriene for felling er tilstede. Sekretariatene er ikke kjent med at det per nå forekommer genetisk viktige individer innenfor det foreslåtte fellingsområdet.

Fellingsperiode

Fellingsperioden for lisensfelling av ulv utenfor ulvesona er fastsatt i rovviltforskriftens § 10 e) fra 1. oktober til 31. mars. Rovviltnemndene kan fastsette en kortere fellingsperiode dersom særlige forhold tilsier det. Sekretariatene kan ikke se at det er forhold som tilsier at nemndene bør fastsette en kortere lisensfellingsperiode i denne saken. Sekretariatene anbefaler nemndene å fastsette en fellingsperiode fra 1. oktober 2018 til 31. mars 2019.

Avgrensning av fellingsområdet

Sekretariatene anbefaler nemndene å fastsette fellingsområdet til Hedmark og Akershus Fylke utenfor ulvesona.

8 Vurdering av naturmangfoldloven §§ 8-12

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 baseres 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. "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. Sekretariatene mener at det i denne saken foreligger tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 derfor tillegges mindre vekt.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen som populasjonen av ulv blir utsatt for, jf. nml § 10, blant annet gjennom statusrapporter og annen informasjon fra Skandulv som inkluderer oversikt over både regulær og irregulær avgang. I tillegg er det gjennomført forskningsprosjekter der blant annet dødelighet og betydning av ulike faktorer er beskrevet. Alle

døde individer av ulv blir løpende registrert i Rovbase. Siden kartleggingsperioden for 2017/2018 startet (1. okt. 2017), er det en kjent avgang på 30 dyr i Norge. Det kan også være en ytterligere avgang fra bestanden som av ulike årsaker ikke er registrert i Rovbasen, eksempelvis ulykker, naturlig død og ulovlig felling. Det må også legges til grunn at det vil åpnes for uttak gjennom skadefelling og lisensfelling av ulv i Sverige og andre rovviltregioner i Norge. Ut fra kunnskap om bestandsstatus og -dynamikk i ulvebestanden, samt bestandsmålsettingen for ulv, anser sekretariatene at den samlede belastningen ikke blir for stor ved et uttak av 12 ulv utenfor ulvesona i region 4 og 5.

Sekretariatene anser ikke at nml. § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver er relevant å vurdere i denne sammenheng.

I henhold til nml. § 12 skal det for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater. I denne saken er det lagt stor vekt på prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning, hvilket innebærer at ynglinger av ulv fortrinnsvis skal foregå innenfor ulvesona. Det foreslåtte uttaket av ulv gjelder områder utenfor ulvesona. Det vises for øvrige til vurderingene i kapitlene ovenfor.

9 Innstilling

Etter rovviltforskriften § 10 kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av ulv. Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning og uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Lisensfelling er felling av et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og c), der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet, jf. rovviltforskriften § 2. I henhold til naturmangfoldloven § 18, første ledd bokstav b) kan felling gjennomføres for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom. I henhold til bokstav c) kan felling gjennomføres for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.

Sekretariatene mener vilkår for lisensfelling av ulv er oppfylt, og tilrår derfor at rovviltnemndene i region 4 og 5 fatter følgende vedtak:

1. Om nemndenes myndighet

Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser til den nasjonale målsettingen om 4-6 årlige ynglinger, der 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesona skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. De siste dokumenterte data om ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt viser at det er registrert totalt 10,5 ynglinger der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse har 8 ynglinger forekommet i helnorske revirer.

Rovviltnemndene anser med det at de har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv, jf. §§ 10 og 4 første ledd bokstav d og e i rovviltforskriften.

2. Kvote

Rovviltnemndene har fattet vedtaket på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. naturmangfoldloven § 8. Det foreligger betydelig kunnskap om den skandinaviske ulvebestanden, og føre-var-prinsippet, jf. § 9, tillegges derfor mindre vekt. Nemndene anser at en kvote på inntil 12 dyr ikke vil påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. nml. § 10. Hensynet til differensiert forvaltning er lagt til grunn for vedtaket, jf. nml. § 12. Nemndene anser ikke at nml. § 11 er relevant i denne sammenheng.

Ut fra den foreliggende dokumentasjon over forekomst av ulv og vedtatt politikk finner rovviltnemndene at det er grunnlag for å åpne for lisensfelling av ulv utenfor ulvesona. Rovviltnemndene finner at lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesona i Hedmark og Akershus ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2019. Et slikt uttak anses ikke å true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf. naturmangfoldloven § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7.

3. Lisensfellingsområde

Rovviltnemndene vedtar å åpne for lisensfelling utenfor ulvesonen i Hedmark og Akershus fylker.

4. Lisensfellingsperiode

Lisensfellingsperioden fastsettes til perioden fra 1. oktober 2018 til 31. mars 2019.

5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk viktige individer

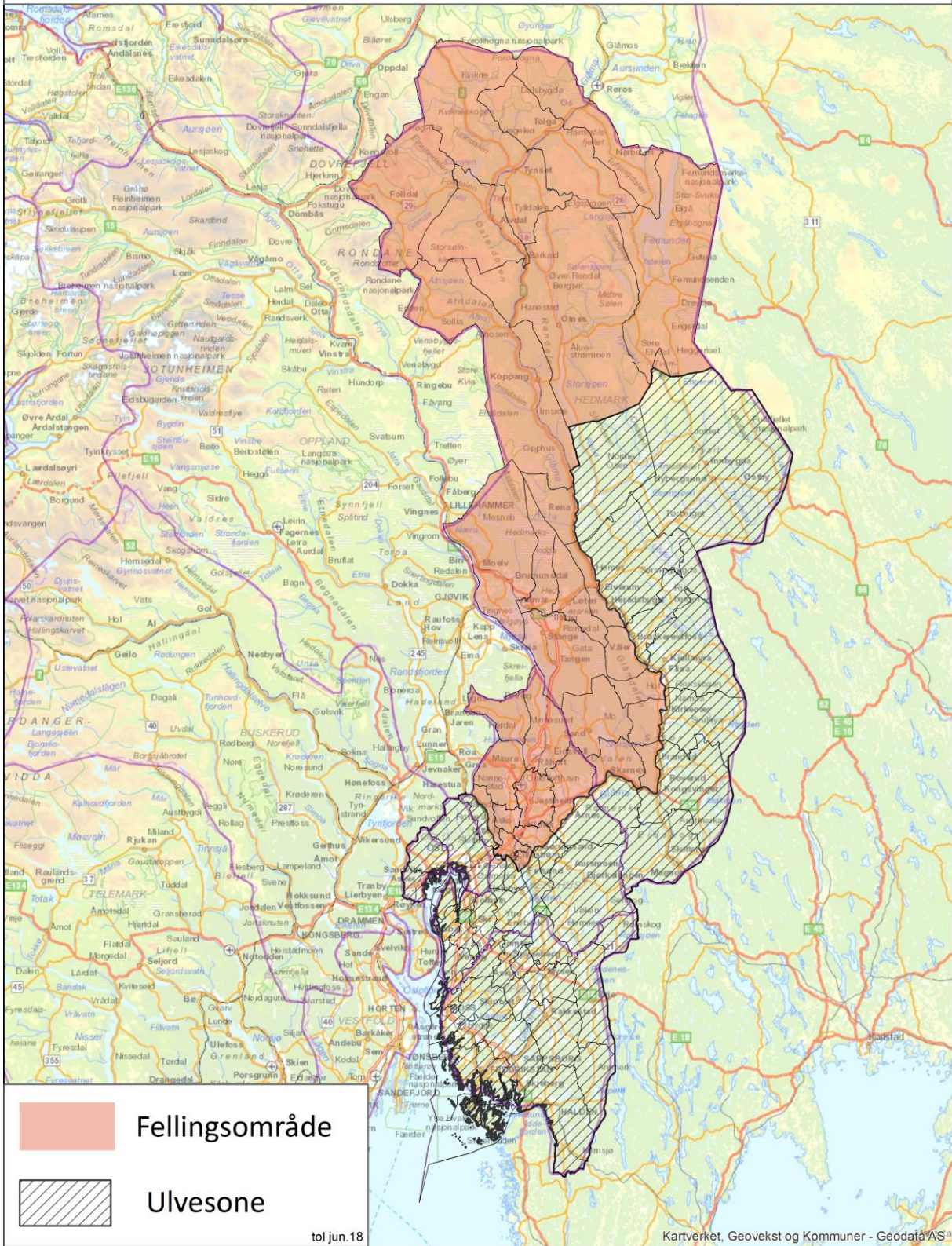
Ut i fra dagens kunnskap anser rovviltnemndene å ha tatt de forholdsregler som skal tas for å ivareta genetisk viktige individer. Dersom ny kunnskap om viktige genetiske individer skulle tilkomme, kan fylkesmennene i samråd med lederne av rovviltnemndene i region 4 og 5 gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at disse felles.

6. Vilkår for deltakere i lisensfellingen

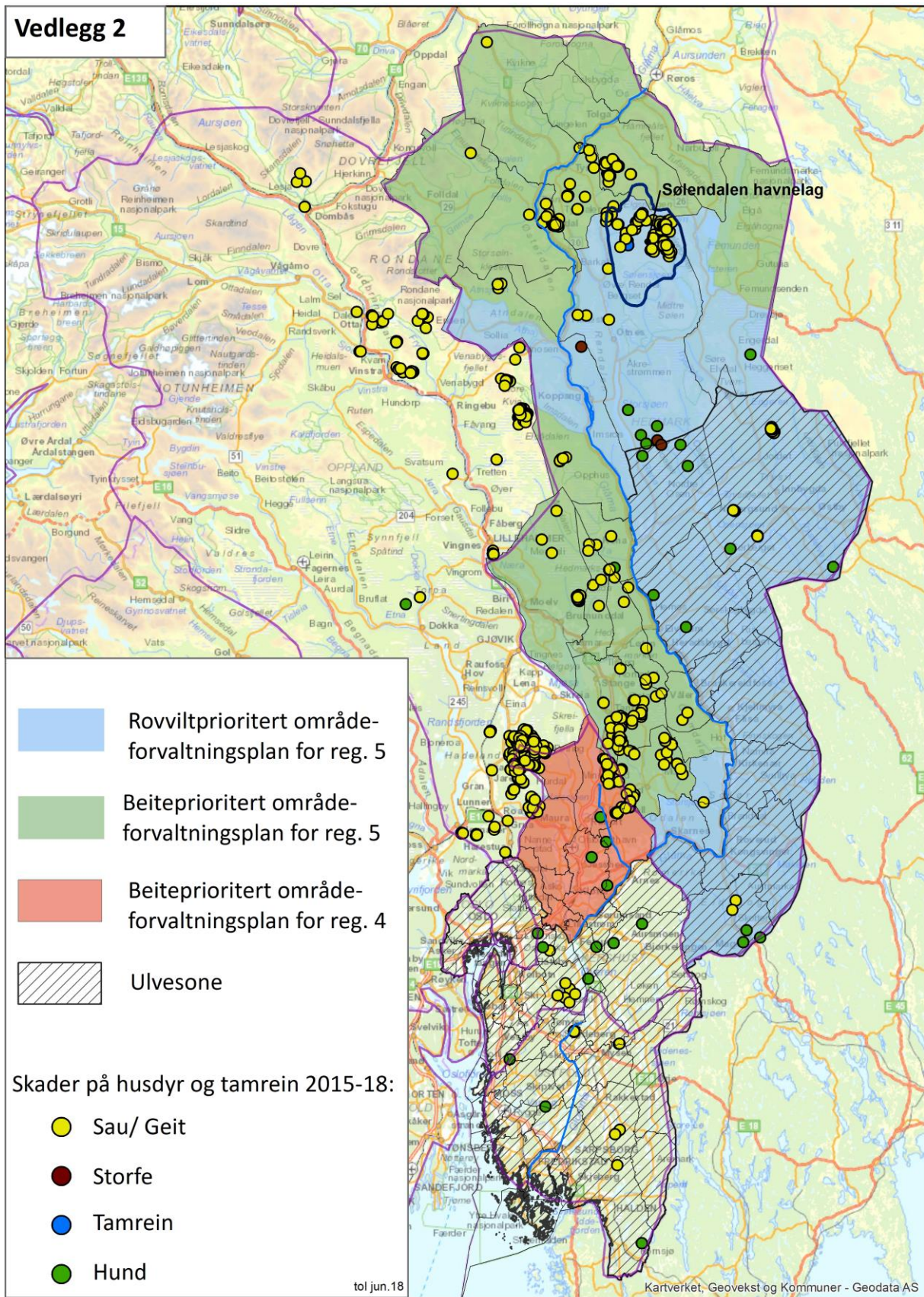
Jeger plikter å holde seg oppdatert om status for lisensfellinga minst en gang daglig under fellingsforsøk. Fylkesmannen oppretter en ulvetelefon som gir jegeren opplysning om antall felte dyr og hvor mange dyr som gjenstår på kvoten. Jeger plikter også å registrere seg som bruker av Fylkesmannens løsning for SMS-varsling om status for lisensfellinga.

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 1 Sekretariatens anbefaling om fellingsområde ved lisensfelling av ulv i rovviltregion 4 og 5 - 2018/ 2019



Figur 1: Sekretariatens anbefaling om fellingsområde for lisensfelling av ulv i region 4 og 5 2018/2019



Figur 2: Forvaltningsområder og dokumenterte skader av ulv på husdyr og tamrein i perioden 2015-2018 (pr. 7. juni).

Vedlegg 3: Kunnskapsgrunnlag

I. Bestandssituasjonen for ulv

De siste opplysningene om bestandssituasjonen for ulv per dags dato er sammenstilt i rapporten *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2017-2018*. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia". Rapporten er utarbeidet på oppdrag av Miljødirektoratet i Norge og Naturvårdsverket i Sverige. Opplysningene nedenfor er hentet fra denne rapporten.

Kartlegging av valpekull og antall ulver i Skandinavia foregår hver vinter i perioden fra 1. oktober til 31. mars. Bestandsstørrelsen på ulv i Sverige og Skandinavia beregnes på bakgrunn av antall registrerte valpekull, mens den norske delen av bestanden beregnes på bakgrunn av kartlegging av alle individer i felt og DNA-analyser. Vinteren 2017-2018 ble den skandinaviske totalbestanden grovt beregnet til 410 ulver (95% CI: 324-533), beregningen tar ikke hensyn til dødelighet gjennom registreringssesongen. Det ble påvist 70-71 ulver med helnorsk tilhold. I tillegg er 45 ulver påvist med tilhold på tvers av riksgrensen. Dersom grenseulver fordeles mellom landene etter samme prinsipp som tidligere (halvparten til hvert land) gir dette en norsk delbestand på totalt 92-94 ulver sist vinter, før døde ulver i perioden er fratrukket. Tilsvarende tall fra forrige registreringssesong (2016-2017) viste 54-56 helnorske ulver, og minst 51-56 med tilhold på begge sider av riksgrensen.

Tabell 1. Antall ulver i Norge, på tvers av riksgrensen eller med uklar status dokumentert vinteren 2017-18. Reell flokkstørrelse i familiegruppene registreres ikke lenger i Sverige, slik at ulv i grenseflokker er å betrakte som minimumstall. Tabellen er hentet fra rapporten *Ulv i Norge pr. 30. april 2018- foreløpige konklusjoner for vinteren 2017/2018*, og er oppdatert i henhold til endelig statusrapport *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2017-2018. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia*.

Revir/område	Land	Fylke/län	Sosial status 2017-18	Kull født i 2017	Antall ulver 2017-18
Osdalen	N	Hedmark	Familiegruppe	Ja	12 ¹
Julussa	N	Hedmark	Familiegruppe	Ja	7 ²
Slettås	N	Hedmark	Familiegruppe	Ja	7
Letjenna	N	Hedmark	Familiegruppe	Ja	6
Kynna	N	Hedmark	Familiegruppe	Ja	5
Mangen	N	Hedmark/Akershus	Familiegruppe	Ja	5-6
Østmarka	N	Akershus/Oslo	Familiegruppe	Ja	3
Hobøl	N	Østfold	Familiegruppe	Ja	4
Juvberget ³	N/S	Hedmark/Värmland	Familiegruppe	Ja	7 ⁴
Kockohonka	S/N	Värmland/Hedmark	Familiegruppe	Ja	8
Skugghöjden	S/N	Värmland/Hedmark	Familiegruppe	Ja	5
Magnor	S/N	Värmland/Hedmark	Familiegruppe	Ja	7
Boksjø	N/S	Østfold/V.Gotland	Familiegruppe	Ja	6
Koppang	N	Hedmark	Revirmark. par	Nei	2 ⁵
Deisjøen	N	Hedmark	Revirmark. par	Nei	2
Gräsmark	N	Hedmark	Revirmark. par	Nei	2
Varåa	N/S	Hedmark/Värmland	Revirmark. par	Nei	2
Bogringen	S/N	Värmland/Hedmark	Revirmark. par	Nei	2
Flisdalen	N/S	Värmland/Hedmark	Revirmark. par	Nei	2
Brännan	S/N	Värmland/Østfold	Revirmark. par	Nei	2
Rømskog	N/S	Østfold/Värmland	Revirmark. Par	Nei	2
Åmot/Ringebu/Ringsaker	N	Oppland/Hedmark	Stasjonær?	Nei	1 ⁶

Heggeriset	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1 ⁷
Jordet-Evenstad	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1 ⁸
Deset	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1 ⁹
Åmot-Grue	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1 ¹⁰
Rena vest	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1 ¹¹
Starmoen	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1
Stange-Grue vest	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1 ¹²
Stange	N	Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1 ¹³
Kongsvinger Ø	N	Hedmark	Stasjonær	Nei	1
Värmland-Eidsk.	S/N	Värmland/Hedmark	Ikke stasjonær?	Nei	1
Eda-Kongsvinger Ø	N/S	Hedmark/Värmland	Stasjonær	Nei	1
Tresjøen	N	Akershus	Stasjonær	Nei	1
Aursmoen	N	Akershus	Ikke- stasjonær?	Nei	1
Aurskog	N	Akershus	Ikke stasjonær?	Nei	1
Aurskog	N	Akershus	Ikke stasjonær?	Nei	1
Rødnes	N	Østfold/Akershus	Stasjonær	Nei	1

1. Lisensjakt ti dyr 3-12.1.2018 og to dyr skadefelling 26.2.2018, Rendalen.
2. Lisensjakt fem dyr 1-5.1.2018, skadefelling et dyr 9.2.2018, Rendalen, Stor-Elvdal & Åmot.
3. Samme revir som tidligere i vinter ble kalt Flisberget.
4. Lisensjakt en hannvalp fra reviret felt i Våler, 6.1.2018.
5. Lisensjakt to dyr 25.10.2017, Stor-Elvdal.
6. Lisensjakt tisper 18.3.2018, Ringsaker.
7. Lisensjakt tisper 29.10.2017, Engerdal.
8. Skadefelling tisper 26.2.2018, Rendalen.
9. Lisensjakt tisper 4.1.2018, Åmot, 1,5-årig avkom Osdalen, 8 km utenfor reviret.
10. Tisper funnet død Elverum, antatt dødsdato 18.3.2018.
11. Lisensjakt hann 28.10.2017, Åmot.
12. Lisensjakt tisper 30.1.2018, Grue.
13. Lisensjakt hann 4.10.2017, Stange.

Siden 1. oktober 2017 er det en kjent avgang på 30 ulver i Norge, hvorav 24 ved lisensjakt, tre ved skadefelling, en påkjørt av bil og en med ukjent dødsårsak (tabell 2). Fem av disse er avlivet/påkjørt/funnet død innenfor forvaltningssona for ulv.

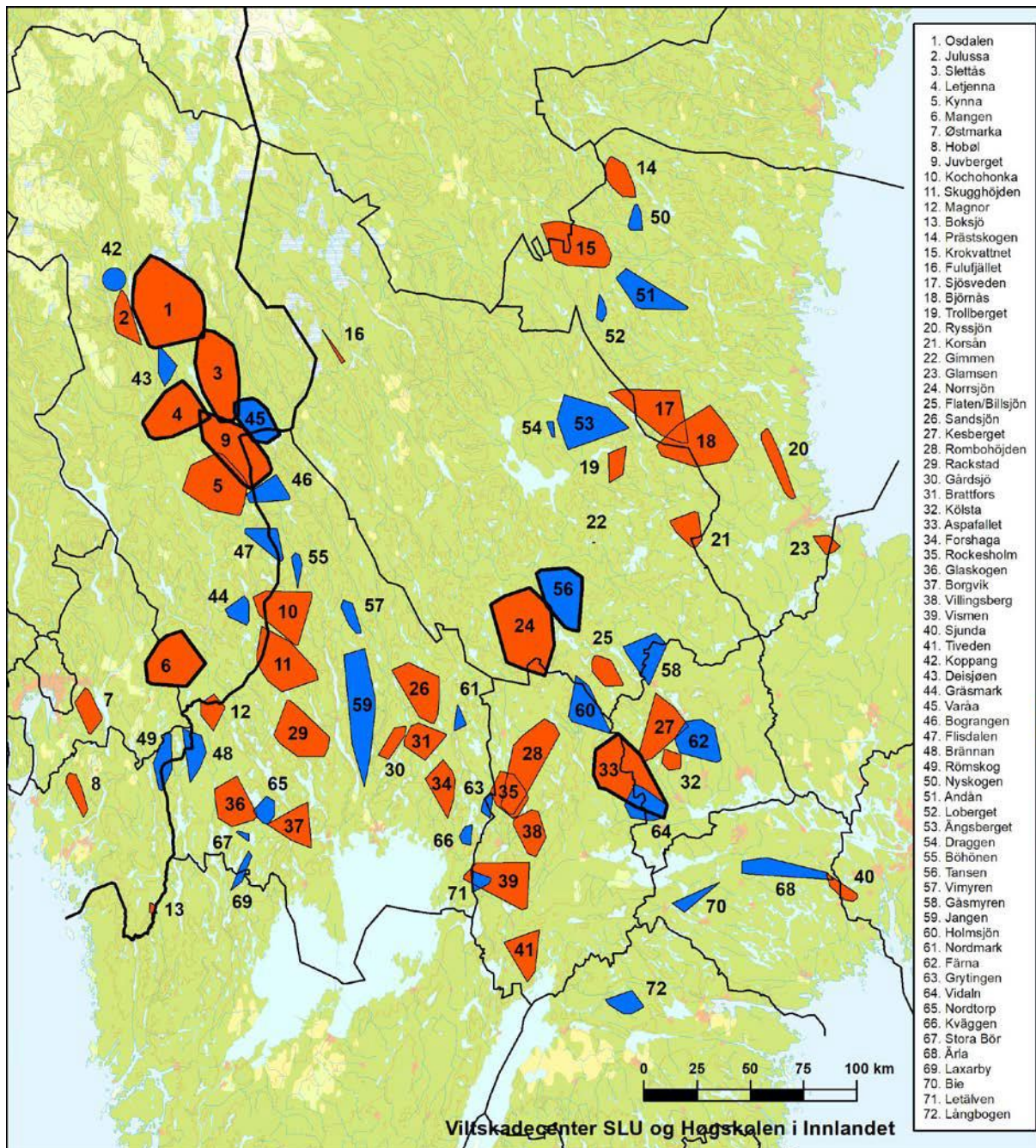
Tabell 2. Kjent avgang av ulv i Norge i perioden 1.10.2017 – 31.5.2018.

Kjønn	Dødsdato	Dødsårsak	Kommune
Hann	04.10.2017	Jakt - Rifle	STANGE (N)
Hann	25.10.2017	Jakt - Rifle	STOR-ELVDAL (N)
Hunn	25.10.2017	Jakt - Rifle	STOR-ELVDAL (N)
Hann	28.10.2017	Jakt - Rifle	ÅMOT (N)
Hunn	29.10.2017	Jakt - Rifle	ENGERDAL (N)
Hann	01.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hunn	01.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hann	02.01.2018	Jakt - Rifle	ÅMOT (N)
Hann	03.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hann	03.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)

Hunn	03.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hunn	03.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hunn	04.01.2018	Jakt - Rifle	ÅMOT (N)
Hann	05.01.2018	Jakt - Rifle	ÅMOT (N)
Hunn	05.01.2018	Jakt - Rifle	STOR-ELVDAL (N)
Hunn	05.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hann	06.01.2018	Jakt - Rifle	VÅLER I HEDMARK (N)
Hann	07.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hann	09.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hunn	09.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hunn	09.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hunn	12.01.2018	Jakt - Rifle	RENDALEN (N)
Hunn	30.01.2018	Jakt - Rifle	GRUE (N)
Hann	09.02.2018	Skadefelling	STOR-ELVDAL (N)
Hunn	26.02.2018	Skadefelling	RENDALEN (N)
Hunn	18.03.2018	Jakt - Rifle	RINGSAKER (N)
Hunn	19.03.2018	Ukjent	ELVERUM (N)
Hann	17.05.2018	Påkjørt bil	MOSS (N)
Hann	28.05.2018	Jakt - Rifle	STOR-ELVDAL (N)

Gjennom vinterens registreringer er det dokumentert totalt 41 familiegrupper og 31 revirmarkerende par i Skandinavia (figur 1). Etter en fordeling mellom Norge og Sverige der grenseoverskridende revir teller med en faktor på 0,5 for hvert land, utgjør den svenske delen av bestanden 30,5 familiegrupper og 25,5 par, mens den norske delen utgjør 10,5 familiegrupper og 5,5 par.

Totalt i Skandinavia ble det dokumentert 41 ynglinger i 2017. Av disse var åtte født i helnorske revir, og fem i grenserevir. I Norge ble samtlige flokker og alle unntatt ett par bekreftet med fullstendig eller delvis tilhold innenfor ulvesona, og da særlig i Hedmark fylke. Seks av de åtte helnorske familiegruppene hadde fullstendig tilhold innenfor ulvesonen, mens de to resterende hadde delvis tilhold innenfor denne sona (Julussa og Osdalen). Med unntak av ett par (Koppangsparet) ble de resterende to norske parene kun registrert innenfor ulvesona.



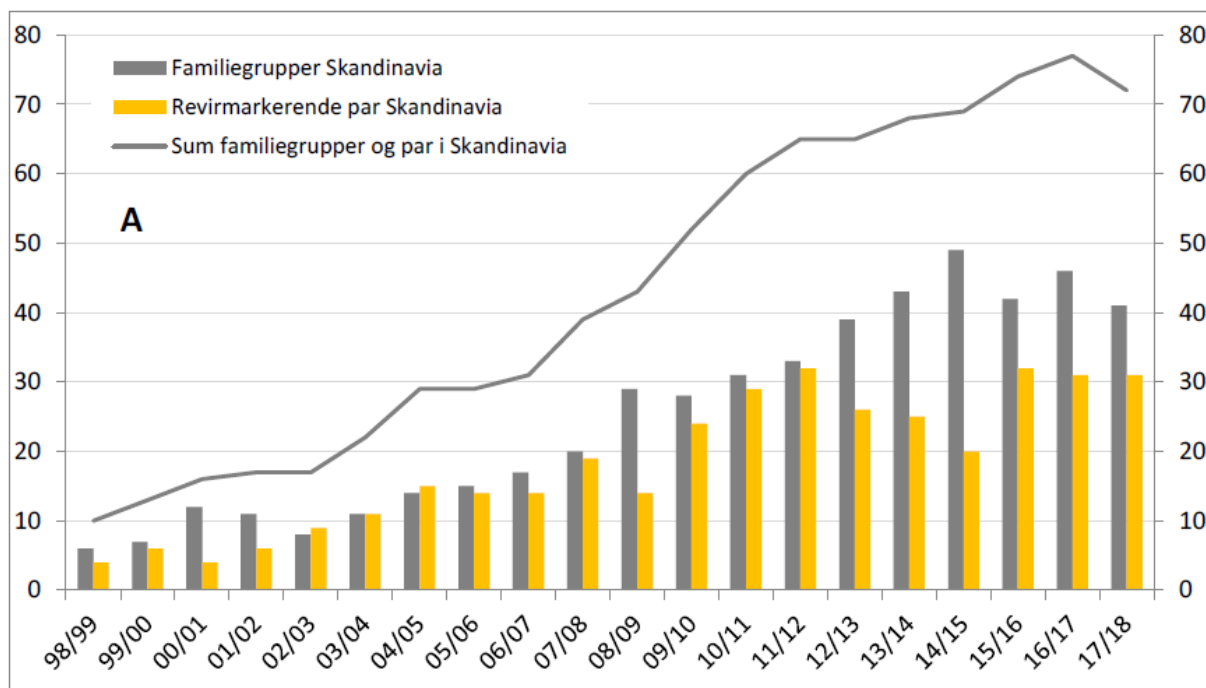
Figur 3: Familiegrupper (røde polygoner) og revirmarkerende par (blå polygoner). Tjukk ytterkant angir revir hvor minst en ulv hadde GPS-sender om vinteren. Figuren er hentet fra "Bestandsovervåking av ulv vinteren 2017-2018. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia".

Yngling og utvandring av årssvalper foregår normalt etter kartleggingsperioden, når det ikke lenger er mulig å følge ulvenes bevegelse på sporsnø. Det er derfor ikke kjent hvor mange ynglinger som har skjedd våren 2018, eller hvor mange individer som er innenfor de fleste revirene. Observasjoner som meldes inn i løpet av sommeren og høsten kan gi indikasjoner om status innenfor de andre reviriområdene og om det har forekommet nye etableringer. Observasjoner som er registrert så langt danner imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag for å gjøre gode nok vurderinger rundt dette.

I store trekk har den skandinaviske ulvestammen hatt en årlig tilvekst siden 1990-tallet. For antall dokumenterte familiegrupper har det imidlertid etter 2015 vært et brudd i denne trenden, og de tre

siste vintersesongene har antall familiegrupper vist en nedadgående trend. Fra vintersesongen da ulvebestanden var størst i 2014-2015 til siste sesong i 2017-2018 har antallet registrerte familiegrupper totalt i Skandinavia sunket fra 49 til 41, en reduksjon på 16% for 3-årsperioden (Figur 4). Antall ynglinger, som er basis for bestandsberegningen, følger trenden i antall familiegrupper, og dermed synes også totalbestanden av ulv i Skandinavia å ha blitt redusert i siste 3-årsperiode.

I samme 3-årsperiode er reduksjonen i bestandstrend og antall familiegrupper særlig markert for svensk delbestand. I løpet av de tre sesongene er antall registrerte familiegrupper i Sverige redusert med 13 (30%), fra 43,5 til 30,5 familiegrupper for vintrene 2014-2015 og 2017-2018. Summen av antall revir med familiegrupper og revirmarkerende par er relativt konstant i siste 3-årsperiode, både i Skandinavia og Sverige, da antall revirmarkerende par har økt. Antall valpekull i helsvenske revir i 2017 er imidlertid det laveste antall ynglinger som er registrert i Sverige på fem år. I samme 3-årsperiode har antall familiegrupper i den norske delbestanden og dermed den norske delen av den skandinaviske ulvebestanden økt fra 5,5 til 10,5 familiegrupper, noe som tilsvarer nesten en dobling av norsk delbestand i løpet av perioden.



Figur 4: Antall dokumenterte familiegrupper (grå søyler) og revirmarkerende par (oransje søyler) og totalt i Skandinavia (grå graf) for hele registreringsperioden 1. oktober – 31. mars, vintrene 1998/99 – 2017/18, Tallene inkluderer familiegrupper og par som er kjent avlivet i registreringsperioden.

Genetisk status:

Utvikling i graden av innavl i populasjonen følges årlig. Graden av innavl beskrives med en innavlskoeffisient som kan variere mellom 0 og 1. Innavlskoeffisienten øker jo mer slektskap det er mellom individer. Generelt har det vært en høy grad av innavl i den skandinaviske populasjonen, men innavlskoeffisienten har variert siden slutten av 90-tallet. I perioden 1996 til 2007 steg den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten fra 0,13 til 0,3. Fra 2008 til 2012 sank innavlskoeffisienten igjen til 0,25. Etter en svak økning til 0,26 i 2013, har det vært en reduksjon fra 0,25 i 2014 til 0,23 i 2016. I 2017 var innavlskoeffisienten uendret i forhold til i 2016. En redusert grad av innavl bidrar til å styrke populasjonens levedyktighet på sikt.

II. Husdyr og beitebruk

Innenfor ulvesona er det totalt grovt anslått 35 000 småfe og ca. 24 000 storfe (tall fra 2016). Det meste av sauene som beiter innenfor ulvesona beiter på inngjerdet areal, og en stor andel av disse også innenfor rovdyravvisende gjerder. Unntaket er et område i Asker og Bærum hvor ca. 3400 sauer og 2000 storfe beiter fritt på utmarksbeite.

Hedmark

Data om antall beitedyr er blant annet hentet fra søknad om produksjonstilskudd for søknadsomgangen august 2016. Det er bare antall dyr som beiter innenfor ulvesona hele beitesesongen som er med i tallmaterialet (tabell 3). Det er tatt forbehold om at det kan forekomme feil i tallgrunnlaget. For Hedmark er tallene fra 2016, men en regner ikke med at endringene har vært vesentlige siden sist beregning og at tallene gir et greit bilde på fordelinga av beitedyr i ulvesona.

Tabell 3: Antall dyr på beite innenfor ulvesona i Hedmark

Kommune	Småfe på innmarksbeite/inngjerdet utmarksbeite	Storfe på innmarksbeite/inngjerdet utmarksbeite	Storfe og sau fritt på utmarksbeite
Kongsvinger	954	917	23 Storfe
Sør-Odal	48	191	0
Eidskog	764	926	0
Grue	949	22	300 Storfe
Åsnes	605	458	0
Våler	16	633	0
Elverum	914	1107	358 Storfe
Trysil	1130	828	172 Storfe
Åmot	894	357	375 Storfe
Sum Hedmark	6274	5439	1228 Storfe

Innenfor den delen av ulvesona som ligger i Hedmark går det ca. 6 300 småfe på beite. I all hovedsak går disse dyrene på inngjerdete innmarksbeiter. I Grue og Trysil kommune går også et større antall dyr på store inngjerdete utmarksbeiter. Innenfor ulvesona flyttes det også en del besetninger til utmarksbeite lenger nord i fylket. Disse dyrene beiter på innmarksbeite i forkant og etterkant av beitesesongen i tilknytning driftssentrene. Disse dyrene inngår ikke i tallmaterialet opplistet i tabell 3.

Det er totalt ca. 6 700 storfe på beite innenfor ulvesona i Hedmark. Av disse går ca. 1 200 på utmarksbeite. Det er et vesentlig antall storfe i mange kommuner innenfor ulvesona i Hedmark, med flest dyr i Kongsvinger, Elverum, Åsnes og Trysil. Størst antall dyr på utmarksbeite har kommunene Grue, Elverum og Åmot.

Oslo og Akershus

Data om antall beitedyr er blant annet hentet fra søknad om produksjonstilskudd for søknadsomgangen august 2016. Det er bare antall dyr som beiter innenfor ulvesona hele beitesesongen som er med i tallmaterialet (tabell 4). Det er tatt forbehold om at det kan forekomme feil i tallgrunnlaget. Tallene fra Oslo og Akershus er fra 2016.

Tabell 4: Antall dyr på beite innenfor ulvesona i Oslo og Akershus

Kommune	Småfe på innmarksbeite/inngjerdet utmarksbeite	Storfe på innmarksbeite/inngjerdet utmarksbeite	Storfe og sau fritt på utmarksbeite
Nittedal	27	185	
Oslo	275	100	
Vestby	289	146	
Ski	357	293	
Ås	897	336	
Frogn	184	9	
Nesodden	49	124	
Oppegård	165	17	
Bærum	1711	261	Vestmarka
Asker	367	447	Vestmarka
Aurskog-Høland	1829	1238	
Fet	614	377	
Rælingen	508	357	
Enebakk	912	539	
Lørenskog	16	239	
Nes	507	703	
Sørums	231	448	
Sum Oslo og Akershus	8 938	5 819	

Innenfor ulvesona i Oslo og Akershus fylker beiter i underkant av 9 000 småfe og 6 000 storfe. Disse går i all hovedsak på inngjerdet innmarks- og/eller utmarksbeite. Mange husdyreiere i Asker og Bærum har beiterett i Vestmarka og de fleste beitedyra slippes fritt på utmarksbeite innenfor ulvesona.

Østfold

Data om antall beitedyr er hentet fra søknad om produksjonstilskudd, 2017 (tabell 5). Med beite menes i denne sammenheng både utmarksbeite, innmarksbeite og beite på overflatedyrka eller fulldyrka jord. Med dyr på utmarksbeite menes dyr som i løpet av beitesesongen har gått minst 5 uker på utmarksbeite, og som har hoveddelen av det daglige grovfôrintaket fra beiting av utmark.

I tabellen er det også angitt areal innenfor gjerder av god standard. Dekningsgraden er angitt som % av NIBIOS minstenorm for arealbehov for småfe i utmark.

Tabell 5: Antall dyr på beite innenfor ulvesona i Østfold.

	Beite totalt		Herav på utmarksbeite		Daa rovdyravvisende gjerder satt opp etter 2013 («ny» standard) «Dekningsgrad»
	Småfe	Storfe	Småfe	Storfe	
Halden	868	1832	271	132	307 daa, 13 %
Moss	351		318		0 daa, 0 %
Sarpsborg	1846	2637	123	54	50 daa, 5 %
Fredrikstad	1313		208		0 daa, 0 %
Hvaler	955		894		0 daa, 0 %
Aremark	1172	723	498	12	1100 daa, 25 %
Marker	1263	645	33	45	291 daa, 98 %
Rømskog	501	20	152	0	263 daa, 19 %
Trøgstad	1308	1079	174	14	174 daa, 11 %
Spydeberg	731	777	780	61	157 daa, 2 %
Askim	276	14	0	0	192 daa
Eidsberg	1665	642	847	21	827 daa, 11 %
Skiptvet	225	715	171	28	0 daa, 0 %
Rakkestad	1479	1609	467	107	539 daa, 12 %
Råde	620		462		16 daa, 0,4 %
Rygge	603	132	82	0	51 daa, 7 %
Våler	481	545	113	0	0 daa, 0 %
Hobøl	463	316	282	139	148 daa, 6 %
Totalsum	16120	11686	5875	613	4120 daa, 7,8 %

Ulvesona omfatter hele Østfold. I 2017 var det registrert ca. 16 000 småfe og 12 000 storfe på beite i sesongen. Det foregår beiting på innmark og utmark i hele fylket. De fleste småfe produsentene i Østfold har gått vekk fra bruk av fritt utmarksbeite etter flere skadeår tidlig på 2000 tallet. Beitende husdyr i Østfold går derfor i all hovedsak på areal som er inngjerdet på en eller annen måte og de fleste tap av beitedyr til fredet rovvilt i Østfold skjer derfor på inngjerdet område. Det skjer tap også innenfor rovdyravvisende gjerder av eldre type, men det har ikke vært tap innenfor gjerder satt opp etter standarden som ble gjeldende fra 2013.

Etter 2013 er det satt opp ca. 79 km rovdyravvisende gjerde, og det er inngjerdet ca. 4120 daa. NIBIO regner med et arealbehov ved svært godt beite mellom 9-13 daa per småfe og mellom 43-65 daa per storfe. Sammenliknet med antall dyr på utmarksbeite i Østfold tilsier dette et arealbehov på ca. 26 500 daa utmark til småfebeite, og 13 800 daa utmark til storfebeite. Inngjerdet areal etter ny standard utgjør mindre enn 10 % av dette. Ingen produsenter i kommunene Våler og Skiptvet i Østfold har etablert rovdyravvisende gjerder etter 2013, til tross for at det er registrert ulverevir i disse kommunene.

III. Skadehistorikk

Det er stor årlig variasjon i antallet dokumenterte skader innenfor ulvesona (tabell 6). I de årene med størst skadeomfang, har en stor andel av skadene vært knyttet til enkelthendelser eller gjentatte angrep innenfor samme områder. Med unntak av angrepene i beiteområdene til Kjølaberget/ Hollaberget i Hedmark i 2012, har slike enkelthendelser forekommet på inngjerdete arealer (se kommentarer under tabell 6). Det reelle skadeomfanget vil være noe større enn det som fremgår av tabell 6, fordi ikke alle ulvedrepte dyr blir gjenfunnet, eller gjenfunnede dyr er i en slik tilstand at det ikke lar seg gjøre å dokumentere skadeårsak. Idet mange av dyrene i ulvesona går på innmarksbeiter, vil det imidlertid være større sannsynlighet for gjenfunn og mulighet for dokumentasjon enn utenfor ulvesona hvor dyr går fritt på utmarksbeite.

Tabell 6: Antallet antatte og dokumenterte skader på husdyr forårsaket av ulv innenfor ulvesona i perioden 2010 – 2018 (pr. 7. juni). Tallene er hentet fra Rovbase.

	År	Sau	Storfe	Geit	Hund	Totalsum
Akershus	2010	0	0	0	1	1
	2011	1	0	0	1	2
	2012	4	0	0	2	6
	2013	3	0	0	2	5
	2014	0	0	0	1	1
	2015	46	0	1	3	50
	2016	0	0	0	0	0
	2017	3	0	0	1	4
	2018	0	0	0	1	1
Akershus		57	0	1	12	70
Hedmark	2010	0	0	0	4	4
	2011	16	1	0	3	20
	2012	38	1	0	2	41
	2013	3	0	0	0	3
	2014	13	1	0	4	18
	2015	42	0	0	3	45
	2016	6	4	0	1	11
	2017	1	0	0	6	7
Hedmark		119	7	0	23	149
Oslo	2012	0	0	0	1	1
	2015	0	0	0	1	1
Oslo					2	2
Østfold	2010	11	0	0	5	16
	2011	1	0	0	0	1
	2012	1	0	0	0	1
	2013	0	0	0	0	0
	2014	10	0	0	1	11
	2015	0	0	0	2	2
	2016	1	0	0	1	2
	2017	41	0	0	0	41
Østfold		65	0	0	9	74
Totalsum		241	7	1	46	295

Kommentarer til tabell 6:

Akershus

Alle dokumenterte skader fra 2015 er registrert innenfor samme beiteområde i Enebakk kommune. Skadene stammer fra to hendelser i en kort avgrenset tidsperiode. I det ene tilfellet gikk sau innenfor et gjerde som ikke tilfredsstilte standarden for rovdyravvisende gjerde. I det andre tilfellet kom en ulv innenfor et godkjent rovdyravvisende gjerde via en svakhet i gjerdet.

Hedmark

En stor andel av skadene dokumentert i 2012 (ca. 65 %) stammer fra ulveangrep i besetninger i Kjølaberget/ Hollaberget beiteområde. I påfølgende år er det gitt midler til å holde dyrene på innmarksbeite. Det er også gitt midler til oppsetting av rovdyravvisende gjerder rundt en del av innmarksbeitene.

En stor andel av skadene som er dokumentert i 2015 (ca. 69 %) stammer fra ett tilfelle der en ulv kom seg innenfor det rovviltavvisende utmarksgjerdet i Flendalen i Trysil kommune. I 2016 er det bevilget midler til forsterkning av det rovdyravvisende gjerdet. Skadene i 2016 stammer fra to forskjellige hendelser i Trysil hvor ulv kom seg innenfor inngjerdet innmarksbeite. Det var ikke rovviltavvisende gjerdestandard i noen av de to tilfellene.

Østfold

Alle skadene som er dokumentert i henholdsvis 2010 og 2014 stammer fra enkelthendelser hvert år, der ulv har gjort skade på sau på inngjerdet innmarksbeite. Det største skadetilfellet i 2017 stammer fra en enkelthendelse i Askim hvor ulv gjorde skade på 23 dyr på inngjerdet beite. Totalt ble det i 2017 registrert 41 dokumenterte eller antatt sikre skader i Østfold.