

Fellessak 5/19: Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv utenfor ulvesona i 2019-2020

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

- Lisensfelling av ulv utenfor ulvesona med en kvote på inntil 12 dyr i områder utenfor ulvesona og utenfor etablerte reviområder

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 utenfor ulvesona, 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 8 ynglinger der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse har 5 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. nml § 8. Det foreligger betydelig kunnskap om den skandinaviske ulvebestanden, og føre-var-prinsippet, jf. § 9, tillegges derfor mindre vekt. Rovviltnemndene anser at en kvote på 12 ulver utenfor ulvesona, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2020. Et slikt uttak vil ikke påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. nml. § 10, eller true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf. nml § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7. Hensynet til differensiert forvaltning er lagt til grunn for vedtaket, jf. nml. § 12. Nemndene anser ikke at nml. § 11 er relevant i denne sammenheng. Nemndene viser til sekretariatenes saksframlegg og anser at det er hjemmel for lisensfelling etter nml § 18 b i beiteprioriterte områder i Akershus og Hedmark, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark samt beiteområdene til Sølendalen beitelag. I øvrige deler av blå sone utenfor ulvesona i Hedmark anser nemndene at det er hjemmel for lisensfelling etter nml § 18 c.

3. Lisensfellingsområde

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

Rovviltnemndene vedtar å åpne for lisensfelling utenfor ulvesonen med avgrensning som følger:

- Akershus fylke utenfor ulvesona
- Hedmark fylke utenfor ulvesona, med unntak for et nærmere avgrenset område for å hindre at det blir felt dyr fra Deisjøreviret.
- Området som er unntatt fra lisensfelling omfatter: Området i Stor-Elvdal og Rendalen kommuner som ligger sør for Fv. 30 og FV 217, øst for Glomma og vest for Trysil-/Femundvassdraget.

Rovviltnemndene har vedtatt slik avgrensning for å hindre uttak av alfadyr før eventuelle valper kan klare seg selv i Deisjøreviret.

4. Lisensfellingsperiode

Lisensfellingsperioden fastsettes til perioden fra 1. desember 2019 til 31. mai 2020.

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 lisensfelling

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.

Saksutredning:

1 Regelverk

I. Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (nml) 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. Naturmangfoldlovens 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.

§ 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.

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:

- *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. Flertallet i Energi- og miljøkomiteen har i Innst. 257 L (2016-2017) påpekt at en tydelig soneforvaltning (geografisk differensiert forvaltning) er i samsvar med føringene i rovviltforlikene av 2004 og 2011.

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.

3 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 for 2018 (2017-tall i parentes) var totalt 8 (10,5) ynglinger, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 5 (8) i helnorske revir og 6 (5) i grenserevir. 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.

Vedtak om lisensfelling kan likevel bare fattes dersom det er rettslig grunnlag etter Naturmangfoldloven.

4 Sekretariatenes vurderinger av det rettslige grunnlaget for lisensfelling

4.1 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 fellingen 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. Det er ikke slik at enhver skade på de verdier som er nevnt i § 18 første ledd bokstav b kan anses for å åpne for uttak. I praksis er det skade på husdyr og tamrein som er de vanlige skadetyperne. Energi- og miljøkomitéen har i sine flertallsmerknader, jf. Innst. 257 L (2016-17) understreket at også hund skal være omfattet av begrepet «husdyr».

Vurderinger knyttet til 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. Mattilsynet utfører en årlig gjennomgang av beitesesongen som var, og utsikter for kommende beitesesong med tanke på dyrevelferd opp mot rovdyr. I rapporten legges det vekt på at størstedelen av det dokumenterte tapet av beitedyr til fredet rovvilt skjer i beiteprioritert område.

Forvaltningsplanene for rovvilt i Hedmark er delt inn i ulike soner. Grønn sone omfatter beiteprioriterte områder. Blå sone omfatter områder som både er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt og viktige beiteområder. Blå sone inkluderer ulvesona, men også større områder nord for ulvesona i Stor-Elvdal og Rendalen kommuner (se kart i vedleggsdelen). 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. 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 relativt 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 havnelag, der det var omfattende skader i 2018, 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 utenfor ulvesona for lisensfellingsåret 2018/2019.

Innenfor de beiteprioriterte områdene utenfor ulvesona i Hedmark og Akershus, inkludert beiteområdet til Sølendalen havnelag, 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 et stort antall sau fritt på utmarksbeite.

Gjennom forskning fra SKANDULV er det godt dokumentert at hovedutfordringen når det gjelder skader på beitedyr er knyttet til enslige ulver på vandring. De beiteprioriterte områdene rundt ulvesona er spesielt utsatte, da dette er de første områdene hvor ulv på vandring østfra først kommer i kontakt med store mengder sau på fritt utmarksbeite. I de beiteprioriterte områdene skal terskelen for skadefelling være lav, men det er i praksis svært krevende å gjennomføre felling av ulv på barmark. Riksrevisjonen påpeker denne problemstillingen i sin rapport om forvaltningen av rovvilt i 2019. Mattilsynet uttrykker også sterk bekymring for dyrevelferden hos beitedyr i disse områdene i sin rapport til KMD 2019. Mattilsynet henviser til at det har vært årlige hendelser med tap av sau til ulv i beiteprioriterte områder (2016, Rendalen, 2017, Hadeland, og 2018, Rendalen).

Sekretariatene mener at det vil være vanskelig å gjennomføre effektive forebyggende tiltak i beiteprioriterte områder. Det er snakk om et stort antall sau, og det foreligger ikke andre realistiske alternativer til utmarksbeite i disse områdene. 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 av å opprettholde utmarksbeite for sau.

Innenfor beiteprioriterte områder i Hedmark og Akershus, inkludert blå sone vest for Glomma i Hedmark og Sølendalen havnelag sine beiteområder i blå sone øst for Glomma, mener sekretariatene at skadeomfang og skadepotensialet på sau 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 etter sekretariatenes syn ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.

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. 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 i disse områdene.

Vurderinger knyttet til storfe

I beiteprioriterte områder i Akershus slippes det rundt 1685 storfe, og i Hedmark rundet 9690 storfe på fritt utmarksbeite. Dette representerer en økning på 1038 fra 2017. Det er økt interesse for å utnytte utmarksressursene til storfebeite, og det forventes en ytterligere økning. En større satsing på storfe på utmarksbeite er også en tilpasning til økte rovviltbestander da storfe i mindre grad er utsatt for ulveangrep på beite.

I perioden fra 2010 er det dokumentert totalt 14 skader på storfe forårsaket av ulv, alle disse i Hedmark fylke. Av disse er 8 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 ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn i departementets klagevurdering av 27.9.2018.

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 er også mulig å søke om tilskudd til radiobjeller. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på storfe.

Etter sekretariatenes oppfatning er skadeomfang og skadepotensialet på storfe 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.

Vurderinger knyttet til hund

I perioden fra 2010 er det dokumentert 13 hunder angrepet av ulv utenfor ulvesona i region 4 og 5. I 2018 ble det dokumentert 5 angrep på hund, av disse 2 utenfor ulvesonen. 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 i departementets klagevurdering av 27.9.2018.

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.

Etter sekretariatenes oppfatning er skadeomfang og skadepotensialet på 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 hund.

Vurderinger knyttet til tamrein

Tamreindrift er avgrenset til Elgå reinbeitedistrikt i Hedmark. Innenfor reinbeitedistriktet er det siden 2010 dokumentert 41 skader på tamrein forårsaket av ulv. Av disse ble 3 skader dokumentert i 2018. 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 tamreindrift i region 4 og 5, 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.

Innenfor Elgå reinbeitedistrikt mener sekretariatene at skadeomfang og skadepotensialet på tamrein er stort. Det foreligger etter sekretariatenes syn ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. På bakgrunn av dette anser sekretariatene at det er hjemmelsgrunnlag i nml. § 18, bokstav b for å tillate lisensfelling innenfor Elgå reinbeitedistrikt.

Vurderinger knyttet til lisensfelling i medhold av nml § 18 første ledd bokstav b - sammenfatning og konklusjon

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

Sekretariatene har kommet til at det er hjemmelsgrunnlag for å åpne for lisensfelling i medhold av nml § 18 bokstav b i beiteprioriterte områder i Akershus og Hedmark. Dette inkluderer blå sone vest for Glomma i Hedmark, samt beiteområdet til Sølendalen havnelag. Etter en samlet vurdering av de momenter som er omtalt ovenfor anser sekretariatene at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling i medhold av nml § 18 første ledd bokstav b i disse områdene, og at vilkåret om at forebygging av skader på husdyr og tamrein ikke kan nås på annen måte er oppfylt for hele dette området.

4.2 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 sikkerhetshensyn 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. Det er i første rekke bestemmelsen om «andre offentlige interesser av vesentlig betydning,» som vurderes å kunne gi hjemmelsgrunnlag for lisensfelling av ulv.

Stortinget har både gjennom rovviltforliket av 2011 og i senere behandlinger understreket viktigheten av prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, og departementet har i sin klagebehandling av 27.9.2018 lagt stor vekt på dette prinsippet i vurderingen. 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 konfliktredusering 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. Sekretariatene har i vurderingen av hjemmelsgrunnlaget etter nml § 18 første ledd bokstav b kommet til at det foreligger hjemmel etter denne bestemmelsen til å åpne for lisensfelling av ulv i beiteprioriterte områder. Sekretariatene går derfor ikke nærmere inn på vurdering av hjemmelsgrunnlag i medhold av nml § 18 første ledd bokstav c når det gjelder disse områdene.

Sikkerhet og helse, herunder frykt

Deler av lokalsamfunn og enkeltpersoner opplever frykt for ulv som opptrer relativt nært til bosetning og der folk ferdes. Sekretariatene viser til departementets tidligere klagebehandlinger der det påpekes 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.

Dersom det dokumenteres at individer utgjør en reel trussel mot mennesker, vil et uttak kunne skje av allmenne sikkerhetshensyn. Etter sekretariatenes oppfatning er det imidlertid 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.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

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

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.

Det er så langt ikke kjente etableringer av revir utenfor ulvesona, jf. rapporten *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2018-2019*. Skadepotensialet, spesielt når det gjelder storfe, må anses å være lavere i områder hvor det kun forekommer streifdyr. Innenfor rovviltprioriterte områder må beitenæringa i noen grad tilpasse driften til at det kan være etablerte forekomster av rovvilt, og at det kan forekomme streifdyr av ulv.

Det har 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 i klagesak av 27.9.2018. Sekretariatene er av den oppfatning at tilstedeværelse av ulv ikke er til hinder for fortsatt beitebruk i området, men den samlede belastningen som næringa opplever gjennom behovet for omstillinger av drifta er et forhold som kan tillegges vekt ved vurdering av hjemmelsgrunnlaget for felling i medhold av nml § 18 bokstav c.

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

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 konfliktdepende. Dette hensynet ble også vektlagt av Oslo tingrett i dom av 18. mai 2018.

Sekretariatene anser at hensynet til forutsigbarhet og konfliktdeping i forvaltningen i denne saken er et hensyn som taler for at det kan 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

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. 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 streifullv. 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 er forhold som ikke alene kan gi hjemmel for felling i medhold av nml § 18 bokstav c, men at hensynet er et moment som kan tillegges vekt i en samlet vurdering.

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.

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. I en studie utført av NIBIO i 2018 (Beitebruk i ulvesona) fremgår det at mange husdyreiere med familie oppgir at de frykter ulveangrep. Dette medfører daglig stress, de er sterkt bekymret for husdyra sine og har redusert søvnkvalitet. De er også bekymret for fremtidsutsiktene som husdyreiere. 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 når det gjelder psykososiale forhold, også dersom det vil oppstå reviretableringer, vil være begrensede.

Dersom 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 bosetning

Spørsmålene knyttet til fraflytting er komplekse. Det er vanskelig å se at ulvebestandens påvirkning kan skilles 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.

Forekomst av ulv fører til ulemper for beitenæringen. Det vil spesielt ved generasjonsskifte eller ved vurdering rundt fremtidig satsing på husdyr, være av betydning hvilke rammer og mål som kan forventes for ulveforvaltningen.

I sin klageavgjørelse av 1.12.2017, viser departementet til uttalelse fra Utmarkskommunenes 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 kun kan tillegges begrenset vekt utenfor ulvesona. Sekretariatene anser at dette hensynet ikke alene kan danne rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling, men at det kan tillegges noe vekt i en samlet vurdering.

Vurderinger knyttet til lisensfelling i medhold av nml § 18 første ledd bokstav c - sammenfatning og konklusjon

Sekretariatene har vurdert hjemmelsgrunnlaget for å åpne for lisensfelling i medhold av nml § 18 bokstav c i blå sone nord for ulvesona og øst for Glomma i Hedmark, med unntak av beiteområdet til Sølendalen havnelag. Etter en samlet vurdering av de momenter som er omtalt ovenfor anser sekretariatene at vilkåret om at det må foreligge offentlige interesser av vesentlig betydning er oppfylt for hele dette området.

Ulemper og belastning knyttet til de ulike hensynene kan delvis avhjelpes gjennom andre tiltak enn lisensfelling. De negative virkningene knyttet til konfliktnivået og manglende tillit til rovviltforvaltningen, blant annet som følge av manglende forutsigbarhet, kan likevel ikke avhjelpes gjennom slike tiltak.

4.3 Vurdering av vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet

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 års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Dette vilkåret er et annet vurderingstema enn vilkåret om at et uttak ikke skal true bestandens overlevelse.

Bestandsmålet for ulv er fastsatt som et intervallmål som gir et visst handlingsrom ved vedtak om felling. I kommentarene til rovviltforskriften § 3 fremgår det blant annet at;

(...) 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 (...).

Sekretariatene anser at den høye graden av innavl i den skandinaviske ulvebestanden tilsier at bestanden i dagens situasjon bør forvaltes i den øvre del av bestandsmålet. I 2018 var den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegruppene på 0,25, noe som er en svak økning (0,01) fra året før. En innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer avkom til et søskenpar. Det er kjent at det har forekommet tilfeller av ulovlig felling av ulv, noe som også fremkommer gjennom forskning gjennomført av SKANDULV. Dette bygger opp under vurderingen om at bestanden bør forvaltes i øvre del av bestandsmålet. Det er imidlertid vanskelig å fastslå i hvilken grad det fortsatt foregår ulovlig jakt.

Ved vurderingen av vilkåret om at bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet må det legges til grunn en sannsynlighetsvurdering av hvor mange valpekull som blir født i 2020. Av den endelige statusrapporten for bestandsovervåking av ulv vinteren 2018/2019, fremgår det at det er registrert 11 helnorske revir med familiegrupper eller par, og tilsvarende 11 grenseoverskridende revir. I tre av de norske revirene er imidlertid lederparene felt ved lisensfelling (Slettås, Osdalen og Opphus). Videre er, ifølge informasjon fra Rovdata, hannen i Mangenreviret registrert som enslig stasjonær med valper. I Hobølreviret har faren forlatt reviret, og det usikkert om en enslig gjenværende tise er revirmarkerende. Hannen i grensereviret Juvberget ble i vinter funnet død, og den gjenværende tisa slo seg senere sammen med hannen i Bograngenreviret som er et annet grenserevir. Det er derfor bare en parkonstellasjon i de tre revirene som i rapporten benevnes som Juvberget 5, Juvberget 6 og Bograngen. Den 10. mai ble det gjenfunnet en drektig tise i en sjø i Åsnes Finnskog. Rovdata har bekreftet at dette var ledertisa i Flisdalenreviret.

Basert på siste tilgjengelig informasjon gjensto det 6 helnorske revir og 8 grenserevir der paret var intakt ved endt kartlegningsperiode. Det er imidlertid mistanke om at hannen i det helnorske reviret Gräsmark er steril, siden det ennå ikke er produsert valpekull i reviret. Bortfall av lederindivid i flere av revirene skaper større grad av usikkerhet rundt potensialet for yngling i 2020. På den annen side kan det frem mot 2020 oppstå ny pardannelse i revir der bare ett av foreldreindividene var igjen. Det kan også oppstå pardannelser i områder hvor det i dag ikke er kjente etablerte revir. Dette vil gi et høyere potensial for antallet ynglinger kommende år.

Sannsynligheten er relativt høy for at det forekommer yngling innenfor etablerte revirer der foreldrepar forblir intakt. 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 reduserer sannsynligheten for yngling. Også genetisk status (innavlsgrad) har betydning for ynglesuksess. Der flere slike forhold sammenfaller, kan det få stor betydning for antallet ynglinger påfølgende år.

Det er vinteren 2018-2019 ikke registrert noen revirhevdende par eller familiegrupper utenfor ulvesona. Lisensfelling av ulv utenfor ulvesona berører derfor ikke kjente revirmarkerende par eller familiegrupper. Sekretariatene anser at uttak av streifende eller stasjonære ulv utenfor sona i liten grad vil påvirke muligheten til å nå bestandsmålet kommende år.

4.4 Vurdering av vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. nml § 18 andre ledd

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

Sekretariatene viser til departementets klagebehandling av 17.12.2018 der det fremgår:

Departementet mener at et krav om gynnsam bevarandestatus i henhold til EUs arts- og habitatdirektiv gir et gir et beskyttelsesnivå som er strengere enn naturmangfoldlovens krav om at «uttak ikke truer bestandens overlevelse» og det tilsvarende kravet etter Bernkonvensjonen artikkel 9 nr 1 om at «unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse».

(...)

Et uttak som ikke reduserer bestandens mer enn at den fortsatt ansees å ha gunstig bevaringsstatus vil etter departementets syn ikke true bestandens overlevelse. Også et uttak som innebærer bestandsreduksjon ut over dette, vil kunne være i overenstemmelse med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

Sekretariatene legger også disse forutsetningene til grunn for sine vurderinger av vilkåret om at uttak ikke må true bestandens overlevelse. Videre legger sekretariatet til grunn at vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. dom i Oslo tingrett avsagt 18. mai 2018.

«Gynnsam bevarandestatus»

Imigrerende ulver har stor betydning for å forbedre den genetiske tilstanden i bestanden og dermed bestandens langsiktige overlevelse. I svensk forvaltning legges det til grunn at den svenske delen av ulvebestanden må bestå av minimum 300 individer for at bestanden skal ha *gynnsam bevarandestatus (basert på vitenskapelig utredninger der forskerne legger til grunn en skandinavisk populasjon på minst 340 ulver fordelt med 300 for Sverige og 40 for Norge)*. Dette minimumsantallet forutsetter at minst en immigrant fra Finland eller Russland etablerer seg og reproducerer i den skandinaviske bestanden hvert femte år.

Det er registrert tre nye finskrussiske ulver nord i Skandinavia. To av disse ble imidlertid felt under skadefelling i Finnmark i 2018, den siste ble sporet senest i Norbottens län i april 2019. De to siste innvandrerne som har spredd sine gener inn i bestanden etablerte seg i h.h.v. Galvenreviret og Kynnareviret i 2008. Det var da over 15 år siden siste innvandrer som etablerte seg i bestanden. Det er kommet til nye innvandrere også etter dette, men så langt har ingen av disse (F1-individer) lyktes i å etablere seg i revir. To innvandrere etablerte seg i Tivedenreviret og ynglet første gang i 2013. Hannen i dette reviret har forsvunnet, men tispas har etablert seg med ny partner. Ingen av valpene fra dette reviret har inngått i nye parkonstellasjoner. En innvandret hannulv etablerte seg med partner i Tunturireviret vinteren 15/16, og ynglet i 2016. Hannen var ikke lenger i reviret vinteren 2016/17. Heller ikke fra dette reviret har noen av valpene inngått i nye parkonstellasjoner. I

2017 ble det påvist en valp i Svartedalenreviret hvor en av foreldrene var en ukjent finskrussisk innvandrer.

Sekretariatene legger til grunn at vellykkede ynglinger av innvandrede individer i både Tiveden, Tunturi og Svartedalen må regnes med når man vurderer om det har etablert seg minimum én ny finskrussisk innvandrer i den sørskandinaviske ulvebestanden. Ut fra dette anser vi at forutsetningen for en *gyynsam bevarandestatus* for bestanden med en bestand på 340 dyr er til stede.

Bestandssituasjonen

Gjennom bestandsovervåking av ulv vinteren 2018-2019, er det påvist færre ulver, ulveflokker, revirmarkerende par og valpekull i Skandinavia enn forrige vinter. Både i Norge og Sverige har det vært en nedgang i bestanden, men nedgangen har vært større i Sverige. Siden 2014 har det vært en jevn nedgang i den beregnede bestanden i Skandinaviske (460 i 2014, 430 i 2015 og 2016, og 410 ulver i 2017). I kartleggingssesongen 2018-2019 ble det registrert 84-87 ulver i Norge, inkludert halvparten av de 40-41 ulvene i grenserevir. I Sverige er bestanden beregnet til 300 individer, mens den samlede skandinaviske bestanden er beregnet til 380 dyr¹. Ulver som er døde i løpet av registreringsperioden er ikke trukket fra disse tallene.

I rapporten «*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen*» 2020, har SKANDULV beregnet hvilke beskatningsnivå som gir henholdsvis en forventet nulltilvekst, en tilvekst på 5 % og en tilvekst på 10 %. Det er gjort egne beregningene for uttak som kan gjøres i de norske og svenske depopulasjonene separat, og samlet for den skandinaviske populasjonen. Beregningene gjelder antallet dyr som kan felles under lisensfelling, skadefelling og nødverge i perioden 1. mai 2019 til 30. april 2020.

I rapporten benyttes ulike modeller for å beregne effekten av ulike uttak. Modellene gir noe ulike resultater, og det er også noe usikkerhet knyttet til beregningene. Modell 1 bygger på beregnet årlig potensiell tilvekst i populasjonen ut fra populasjonsdata. Hvis man i modellen legger potensiell tilvekst siste 3 år til grunn får man at et samlet uttak av 21 dyr vil gi nulltilvekst i den norske populasjonen. Om man i modell 1 legger data fra siste 5 år til grunn viser modellen at et samlet uttak av 27 dyr vil gi nulltilvekst i den norske populasjonen. Modell 2 er en kjønns- og aldersbestemt matrisemodell. Basert på data for siste 3 år viser denne modellen at et samlet uttak på 16 dyr vil gi nulltilvekst i den norske populasjonen.

Resultatene ved bruk av de ulike modellene viser at det kan felles 16 - 27 individer i Norge dersom målet er å opprettholde den norske delen av bestanden på samme nivå etter at valpekull er født i 2020. Videre kan det felles 37 – 49 individer i Skandinavia dersom målet er å opprettholde den skandinaviske bestanden på samme nivå.

¹ I Norge kartlegges alle individer i felt, mens antallet individer i Sverige og samlet i den skandinaviske populasjonen beregnes på bakgrunn av antallet bekreftede valpekull. Det totale antallet individer beregnet for Skandinavia avviker derfor fra summen av antallet individer oppgitt for Norge og Sverige.

Forventet uttak i Norge og Sverige

Ved vurderingen av vilkåret om bestandens overlevelse må det likevel gjøres en vurdering av det samlede uttaket i Norge og Sverige. Det samlede uttaket må holdes opp imot bestandssituasjonen og den forventede utvikling i den skandinaviske ulvebestanden.

Svenske forvaltningsmyndigheter har varslet at det ikke vil bli åpnet for lisensfelling i Sverige i 2019/2020.

Naturvårdsverket skriver i sin beslutning:

Naturvårdsverket bedömer att utrymmet för licensjakt efter varg under kommande jaktsäsong är obefintligt med rådande populationsstorlek och populationstrend. Här har även beaktats att det kan komma att ske uttag genom skydds jakt. Naturvårdsverket bedömer vidare att ett uttag för licensjakt under kommande jaktsäsong inte kan anses vara i linje med förvaltningens mål om gynnsam bevarandestatus för artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Naturvårdsverket tog den 7 juni 2018 ställning att inte delegera möjligheten till beslut om licensjakt efter varg till länsstyrelserna inför vintern 2018/2019 (NV04186-18). Eftersom Naturvårdsverket bedömer att det även i år saknas utrymme för licensjakt under kommande jaktsäsong kommer Naturvårdsverket inte besluta att delegera möjligheten att fatta beslut om licensjakt efter varg till länsstyrelserna. En förnyad bedömning i fråga om delegation av licensjakt kommer att ske 2020 utifrån resultaten av nästa års varginventering.

Selv om det ikke åpnes for lisensfelling, må det likevel forventes at det vil felles et visst antall ulver i Sverige ved skadefelling (*skydds jakt*). I 2018/2019 ble det heller ikke åpnet for lisensjakt i Sverige. I statusrapporten fra Rovdata fremgår det at det ble lovlig felt 9 ulver i perioden 1. mai 2018 til 30. april 2019. Sekretariatene legger til grunn at det kan bli felt et tilsvarende antall også i 2019/2020.

Det må også forventes at det felles ulv i andre rovviltregioner i Norge. De ulike rovviltregionene vedtok i 2018/2019 en samlet kvote på 26 ulver for lisensfelling utenfor ulveonsa. Av disse kunne 14 ulver felles i andre rovviltregioner enn region 4 og 5. Erfaring fra tidligere år tilsier imidlertid at bare en mindre andel av kvotene i de andre regionene effektueres. Det samlede uttaket gjennom ulike typer felling for andre rovviltregioner har de siste 3 årene variert mellom 2 og 8 ulver (tabell 1). Sekretariatene mener det er rimelig å legge til grunn at det ikke vil felles vesentlig flere ulver i andre rovviltregioner enn i 2018/2019, som var det høyeste av de siste tre årene (8 dyr). Ulver som felles utenfor ulvesona er i hovedsak dyr som vandrer inn fra Sverige. Nedgangen i den svenske bestanden tilsier at man ikke kan forvente en økt innvandring av ulv.

Sekretariatene viser for øvrig til saksframlegg for fellessak 6/ 19 der sekretariatene anbefaler nemndene å vedta en kvote på inntil 8 dyr innenfor ulvesona i region 4 og 5. Lisensfellingskvotene i region 4 og 5 har de senere årene i stor grad blitt effektuert. Noen dyr er imidlertid trukket fra kvoten som irregulær avgang (påkjørrelse m.m) og regnes ikke som en del av lovlig jaktuttak. Vedtak om lisensfelling i region 4 og 5 har de senere årene blitt fattet i begynnelsen av beitesessongen (juni). Ulver felt gjennom skadefelling i løpet av sommeren er derfor også blitt trukket fra kvoten for lisensfelling.

I perioden fra 1. mai i år er det så langt felt 5 dyr i Norge (alle i Hedmark). Disse dyrene er felt før det er fattet vedtak om kvoter for lisensfelling. De trekkes derfor ikke fra kvoten som irregulær avgang, men kommer i tillegg til vedtatte lisensfellingskvoter.

Sekretariatet mener det kan være rom for å gjøre uttak som medfører nulltilvekst eller en svak nedgang i den norske delen av bestanden uten at det truer bestandens overlevelse. Den svenske delen av bestanden ligger imidlertid helt ned mot bestandsmålet på 300 individer, som igjen er ansett som minimum for å opprettholde «gunstig bevaringsstatus». I rapporten fra Skandulv påpekes det at den skandinaviske bestanden ligger nært felles bestandsmål for Norge og Sverige, dersom det norske bestandsmålet regnes om til antall individer, og at potensialet for uttak i den skandinaviske bestanden derfor er begrenset. Etter sekretariatenes oppfatning bør det ikke legges opp til et uttak region 4 og 5 som, sammen med annet forventet uttak i Norge og Sverige, er høyere enn det som er beregnet å gi nulltilvekst i den Skandinaviske bestanden. Et uttak som medfører en nedgang i den skandinaviske bestanden i dagens situasjon, vil etter sekretariatets oppfatning kunne medføre risiko for bestandens overlevelse på sikt.

Rapporten fra Skandulv viser at det kan felles 16 - 27 individer (avhengig av modell og forutsetninger) i den norske delen av bestanden uten å gi fare for nedgang i den norske delen av bestanden. I den skandinaviske bestanden som helhet kan det felles 38 - 49 individer uten å gi fare for nedgang i den sørskandinaviske bestanden. Det vil likevel være mulig med et noe høyere uttak enn 16 - 27 individer i den norske delen av bestanden uten at bestanden bringes under det norske delmålet på 40 individer, som er det antallet svensk forvaltning legger til grunn i sine vurderinger knyttet til *gynnsam bevarandestatus*.

Tabell 1: Ulver felt gjennom lisensfelling, skadefelling og nødverge i perioden 1. mai til 30. april i Norge siste 3 år:

	Rovviltregion 4 og region 5	Alle andre rovviltregioner	Sum
2016/2017	12	4	16
2017/2018	27	2	29
2018/2019	15	8	23
2019/2020*	5*	0*	5*

I rapporten «Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen» 2020 gjøres det beregninger kun av uttak gjennom jakt, inkl. nødverge. Annen irregulær avgang er ikke inkludert. I tabellen over benyttes samme tallgrunnlag, slik at det blir mulig å sammenholde tallene for mulig uttak.

*Pr 9.8.2019

Ut over vurderingen av det antall dyr det kan være rom for å ta ut, har det også stor betydning hvilke dyr som eventuelt felles. I en bestand med så store innavlsproblemer som den sørskandinaviske ulvebestanden er det av stor betydning at genetisk verdifulle individer ivaretas, jf. avtale mellom norske og svenske myndigheter om dette, samt brev fra KLD av 24.4.2018. Åpning av lisensfelling utenfor reviområder innebærer at man i de fleste tilfeller ikke har kunnskap om genetisk status for de individer som blir felt, og det foreligger en reell risiko for at genetisk verdifulle individer kan bli felt. Departementet har fra sesongen 2019 vedtatt en endring i rovviltforskriftens § 10, slik at lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen først starter 1. desember, men varer til 31. mai. Departementet

har lagt vekt på at endringen av lisensfellingsperioden kan bidra til å redusere faren for felling av genetisk verdifulle individer.

Generell lisensfelling i et område uten revirmarkerende par eller familiegrupper innebærer en reell fare for felling av genetisk viktige individer. Risikoen for felling av genetisk verdifulle dyr må veies opp mot behovet for å ta ut ulv for å redusere fare for skade på bufe, og mot behovet for å ivareta andre offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. nml § 18 første ledd bokstav b og c. Stortingets vektlegging av en tydelig differensiert forvaltning må også tillegges vekt i denne vurderingen.

Gjennom utsatt oppstartsdato for lisensfellingsperioden har Klima- og miljødepartementet gjennom endring av rovviltforskriften § 10 fastsatt at lisensfellingsperioden utenfor ulvesona er fra 1. desember til 31. mai. Dette innebærer en senere oppstart enn hva som var tilfellet tidligere, og kan i noen grad øke muligheten til å klarlegge genetisk status på innvandrede individer. Det er likevel fortsatt slik at muligheten for at genetisk viktige individer blir felt gjennom lisensfelling er til stede. Risikoen for felling av genetisk viktige individer var gjenstand for drøfting i klagebehandling på nemndene i region 4 og region 5 sitt vedtak om lisensfelling av ulv 2018-2019. KLD uttalte da i klagebehandlingen at ved mistanke om tilstedeværelse av genetisk verdifulle ulver under lisensfellingsperioden, har departementet anledning til å stanse lisensfelling eller vurdere andre tiltak for å forhindre at slike ulver blir felt. Departementet fant ikke grunnlag for å ta klagen knyttet til dette forholdet til følge. Sekretariatene anser at grunnlaget som foreligger før lisensfellingsperioden 2019-2020 ikke i vesentlig grad avviker fra det som forelå før lisensfellingsperioden 2018-2019.

5 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 bokstav b oppfylt innenfor prioriterte beiteområder. I blå sone utenfor ulvesona og utenfor områdene til Sølendalen beitelag anser sekretariatene at det er hjemmel til lisensfelling i medhold av nml. § 18, første ledd bokstav c. 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 2019/2020. Det er lagt vekt på at vedtaket fattes i beitesesongen, og dyr som felles på skadefelling eller dør gjennom annen irregulær avgang vil belastes lisensfellingskvoten, jf. rovviltforskriftens § 7. Videre er det lagt vekt på at det samlede uttaket ikke skal bli så stort at det medfører fare for en reduksjon i den sørskandinaviske ulvebestanden. Den norske ulvebestanden har de siste årene vært i 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 *gyvnnsam bevarandestatus*. Sekretariatene viser til at lisensfellingsområdet er avgrenset til områder utenfor ulvesona og utenfor reviområder. Felling av

dyr utenfor ulvesona vil i mindre grad påvirke bestandsoppnåelsen i Norge. Uttaket må likevel vurderes som en del av den samlede belastning på bestanden.

Det legges også til grunn at det trolig blir fattet 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 2019/2020. Fellingsstatistikk viser 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 over bestandsmålet.

Det er ikke kjente revirer utenfor ulvesona i Norge, men Deisjøreviret i Åmot kommune er sporet ganske tett opp til grensen for ulvesona, som i dette området følger grensa mellom Åmot og Rendalen kommuner. Det er også funnet møkkprøver fra en valp i dette reviret nord for kommunegrensa til Rendalen. Historisk sett har andre ulveflokker (Julussareviret) som brukte mye av de samme områdene benyttet områder både innenfor og utenfor ulvesonen. For å unngå felling av dyr fra Deisjøreviret anser sekretariatene at det bør avsettes en buffersone.

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. desember til 31. mai. 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. desember 2019 til 31. mai 2020.

Avgrensning av fellingsområdet

Sekretariatene anbefaler nemndene å fastsette fellingsområdet til Hedmark og Akershus Fylke utenfor ulvesona, og utenfor en buffersone som fastsettes for å unngå felling av dyr fra Deisjøreviret. Se kart, figur 1.

7 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.

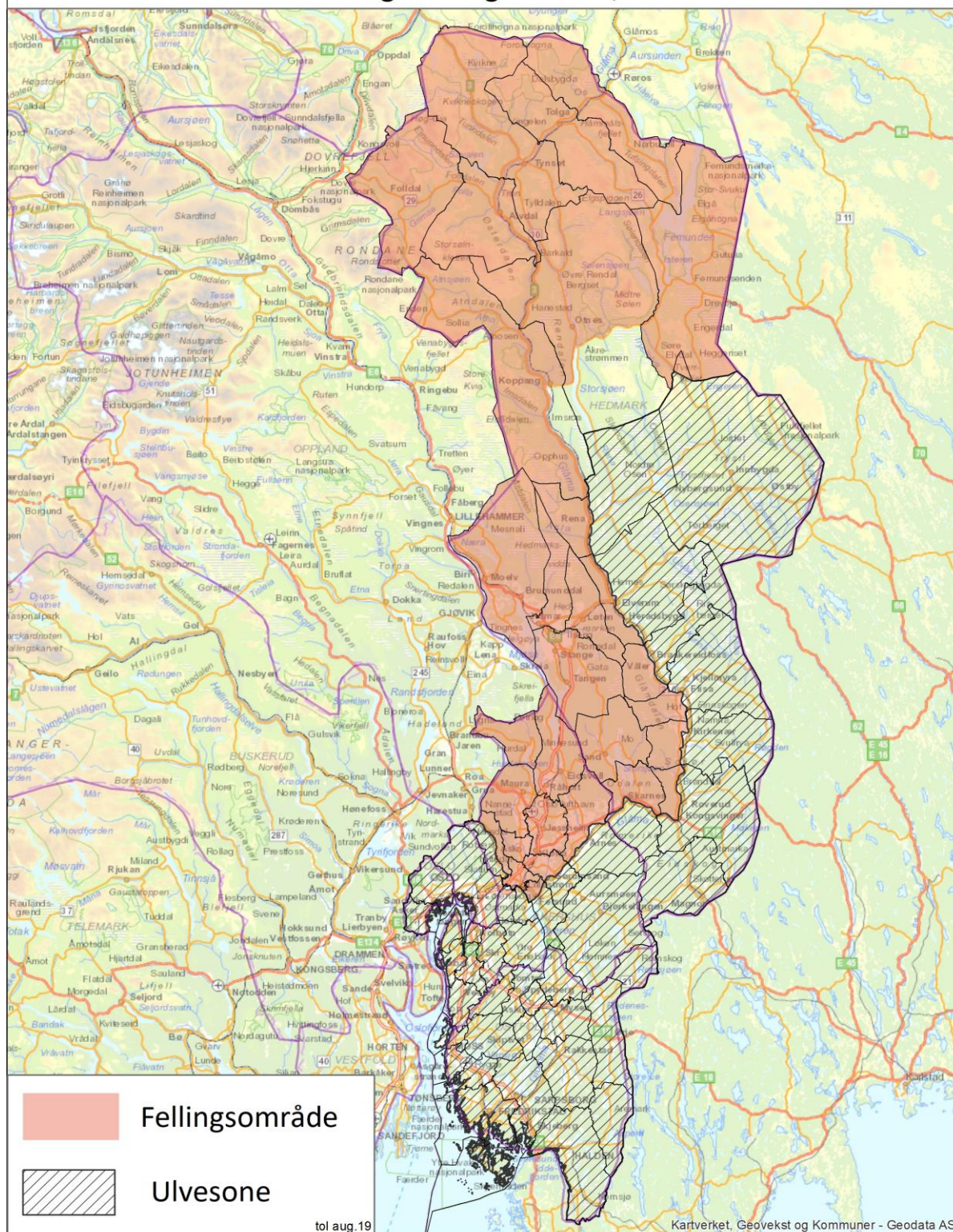
Ulvebestanden er godt undersøkt med årlige sporinger, og man har dermed god oversikt over svingningene i bestanden, jf. Rapporten Bestandsovervåking av ulv vinteren 2018-2019. "Føre-var-prinsippet" i § 9 sier at når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvordan beslutningens virkning vil være 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 2018/2019 startet (1. okt. 2018), er det en kjent avgang på 22 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.

Sekretariatens anbefaling om fellingsområde ved lisensfelling av ulv utenfor ulvesona i region 4 og 5 - 2019/ 2020



Figur 1: Sekretariatens anbefaling om fellingsområde for lisensfelling av ulv utenfor ulvesona i region 4 og 5 i 2019/2020.