

Fellessak 9/20 - Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2021

Sekretariatet for region 4 og 5 anbefaler overfor rovviltnemndene at det fattes vedtak om:

- Lisensfelling av ulv innenfor forvaltningsområdet for ulv
- En kvote på inntil 16 ulver med hensikt å ta ut alle individene i revirene Kynna og Aurskog

Forord

Sakspapirene til sak 9/20 om lisensfelling innenfor ulvesonen og 8/20 om lisensfelling utenfor ulvesonen har lik saksutredning for kapittel 1 (omtale av regelverk), kapittel 2 (politiske føringer), kapittel 3 (rovviltnemndenes myndighet) og kapittel 4 (om bestanden). Når det gjelder drøftinger rundt oppnåelse av det norske bestandsmålet (kap. 5.1) og vurderinger rundt bestandens overlevelse (kap. 5.2) så er sakspapirene i sak 8/20 og 9/20 i det vesentlige like, men med noe geografisk differensiering i omtalen hhv. utenfor og innenfor sonen.

Siden jaktidsrammen er forskjellig innenfor og utenfor sonen, og det har vært ønskelig å avvente endelig klagesaksbehandling innenfor sonen til nærmere jaktstart, så er vurdering av lisensfelling i region 4 og 5 delt i to separate saker. Premissene for behandlingen er imidlertid lik og dette fremgår i begge sakene.

Innhold

Innstilling:	3
1. Om nemndenes myndighet	3
2. Kvote	3
3. Lisensfellingsområde	3
4. Lisensfellingsperiode	4
5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk viktige individer	4
6. Vilkår for deltakere i lisensfelling	4
Saksutredning:	5
1. Regelverk	5
I. Naturmangfoldloven	5
II. Forskrift om forvaltning av rovvilt	6
2. Politiske føringer	7
3. Om rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv	8
4. Bestand, bestandsutvikling, innvandring og mulig uttak	9
5. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget og valg av revir for lisensfelling	11
5.1 Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet	11
5.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. nml § 18 andre ledd	13
5.3 Vurdering av ulverevir for lisensfelling	16
5.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b	18
5.5 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c	21
5.6 Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12	31
6. Sekretariatets forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde	31

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 (nml) § 18 første ledd b) og c), der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet, jf. rovviltforskriften § 2. I henhold til nml § 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.

Sekretariatet mener vilkårene for lisensfelling av ulv er oppfylt innenfor revirene Kynna og Aurskog 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 av ulv, 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 8,5 ynglinger i 2019 der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse har 6 ynglinger forekommet i helnorske revirer.

Rovviltnemndene anser med det at de har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv, jf. § 4 første ledd bokstav d og e, § 7 og § 10 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 16 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i revirene Kynna og Aurskog, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2021. Et slikt uttak vil ikke påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. nml. § 10, eller true overlevelsen av den skandinaviske 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 sekretariatets saksframlegg og anser at det er hjemmel for lisensfelling innenfor revirene Kynna og Aurskog etter nml § 18 c. Det er her lagt vekt på det norske bestandsmålet.

3. Lisensfellingsområde

Av hensyn til å sikre et effektivt uttak av alle dyr i revirene Kynna og Aurskog, og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører reviret, fastsettes fellingsområdet av Fylkesmannen nærmere oppstart av lisensfelling. Fellingsområdet fastsettes med bakgrunn i siste tilgjengelige informasjon

om områdebruk og kjent forekomst av andre ulver i nærliggende områder. Fellingsområdet kan endres av Fylkesmannen ilt. fellingsperioden.

4. Lisensfellingsperiode

Lisensfellingsperioden fastsettes til perioden fra 1. januar 2021 til 15. februar 2021.

5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk viktige individer

Ut 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 Fylkesmannen 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 lisensfelling under fellingsforsøk. Fylkesmannen oppretter en kvotetelefon 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 fylkesmennes løsning for SMS-varsling om status for lisensfelling.

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

Sekretariatet refererer utdrag fra hhv. naturmangfoldloven og rovviltforskriften under som ansees å være relevant for saksutredningen.

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 nml. Naturmangfoldlovens bestemmelser gir føringer for vedtak som gjelder forvaltning av rovvilt. Noen av de viktigste bestemmelsene gjengis under.

§ 5. (forvaltningsmål for arter)

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

§ 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. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.

II. Forskrift om forvaltning av rovvilt

Følgende bestemmelser med tilhørende kommentarer gjelder definisjoner, 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.

Vedtaket 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 besluttet følgende:

- 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.
- Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning (soneforvaltning) videreføres.

Videre er prinsippene i rovviltforlikene av 2004 og 2011 lagt til grunn for 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 en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. I juni i år vedtok Stortinget en endring i naturmangfoldloven §18 som presiserer at det ved vurdering av uttak av rovvilt etter §18 første ledd bokstav c skal legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd. Samtidig skal ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og andre bestemmelser i naturmangfoldloven.

Stortingsmeldingen viderefører felles retningslinjer mellom Norge og Sverige knyttet til ivaretagelse av genetisk verdifulle individer. Her er det gitt felles definisjon på genetisk verdifulle individer og flere aktuelle tiltak. Det er også beskrevet begrensninger i mulighetene til fullt ut å ivareta ethvert genetisk individ. Disse retningslinjene ligger til grunn for norsk forvaltning av ulv.

Under følger de felles retningslinjene av 1. april 2012 mellom daværende Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket, for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen (utdrag):

«Dagens skandinaviske ulvestamme er relativt liten og isolert fra andre populasjoner. Små populasjoner av dyr eller planter har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Disse problemene blir større jo færre individer populasjonen består av, jo mer isolert populasjonen er og jo smalere genetisk base den har (antall grunnleggere av populasjonen). For alle disse tre faktorene har den skandinaviske ulvepopulasjonen dårlige forutsetninger, og det er derfor enighet mellom norske og svenske myndigheter om at tiltak er nødvendig for å bedre den genetiske situasjonen for den skandinaviske ulvepopulasjonen»

«Aktuelle felles tiltak for genetisk verdifulle individer (utdrag); ... De ulver som er definert som genetisk verdifulle skal så langt mulig unntas fra skadefelling/skyddsjakt og lisensfelling/licensjakt. I de tilfeller genetisk verdifulle individer registreres i Norge, men der kriteriene for felling er til stede, skal svenske myndigheter kontaktes for å vurdere muligheten for å flytte individet til Sverige som et alternativ til felling.

Begrensninger (utdrag); ... Genetisk status for individene skal tillegges betydelig vekt ved vurdering om felling/jakt. Dette er likevel ikke til hinder for felling av slike individer der de samlede kriteriene for felling er oppfylt, og der andre tiltak er vurdert og konsekvensene for den skandinaviske ulvepopulasjonen er drøftet.»

3. Om rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv

Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling, jf. rovviltforskriften §§ 7 og 10, når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Nemndenes myndighet skal for ulv baseres på dokumenterte data om

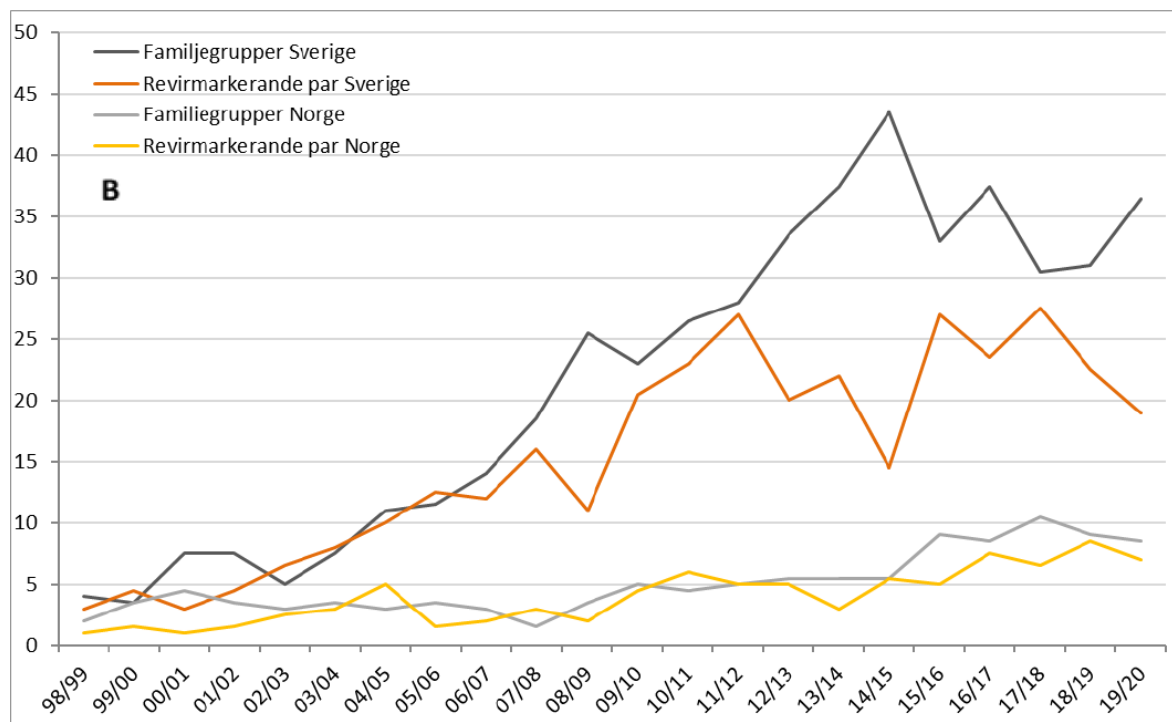
siste års ynglinger som går frem av endelig statusrapport fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd.

Sekretariatet for region 4 og 5 viser til at det i Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 2020 fra Rovdata fremgår at det var totalt 8,5 ynglinger i Norge, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 6 i helnorske revir. Bestandsmålet 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.

4. Bestand, bestandsutvikling, innvandring og mulig uttak

Bestand og bestandsutvikling

Den felles skandinaviske ulvebestanden er for sesongen 2019-2020 beregnet til å bestå av cirka 450 individer og det er en økning på 70 individer fra forrige vinter. Tilsvarende tall fra tidligere, er 460 i 2014, 430 i 2015, 2016 og 2017, 410 i 2018 og ca. 380 i 2019.



Figur 1. Kilde Skandulv 2020. Antall dokumenterte familjegrupeer (grå) og revirmarkerende par (oransje/gul) i henholdsvis Sverige og Norge for hele registreringsperioden 1. oktober – 31. mars, vintrene 1998/99 – 2019/20.

Bestanden er forholdsvis stabil i Norge med ca. 80-81 ulver i Norge, når grenserevirene deles mellom landene. I Sverige har bestanden økt fra 300 til 365 individer (inkl. halvparten av grenserevirene). Det er i vinter påvist totalt 45 familjegrupeer av ulv i Skandinavia, hvorav 34 i Sverige, seks i Norge og fem

med tilhold på begge sider av riksgrensen. Det gir en oppgang på fem familiegrupper i Skandinavia siden i fjor. Når antall ulveflokker og par i grenserevir deles mellom landene ble det påvist i alt 36,5 familiegrupper og 19 revirmarkerende par i Sverige i vinter, mens Norge hadde totalt 8,5 familiegrupper og 7 revirmarkerende par.

Ulver som erdøde i løpet av registreringsperioden er ikke trukket fra disse tallene.

Bestandsrapporten og faktagrunnlag med kart over og beskrivelse av revirene er vedlagt saksutredningen.

Innvandrere og innavl

Grunnlaget for den skandinaviske bestanden er fem ubeslektede individer. Dette har medført et høyt innavlsnivå som går utover fertilitet og overlevelse. Det er en felles målsetting mellom Sverige og Norge å redusere innavlsbelastningen ved å forsøke å ivareta individer som innvandrer fra Finland/Russland og som dermed kan bidra med nye gener i bestanden. Under følger kjent status over innvandrere som har potensial til å inngå i den Skandinaviske bestanden.

To innvandrere etablerte seg i Tivedenreviret i Sverige og ynglet første gang i 2013. To hanner fra Tiveden er nå i revirmarkerende par (forventet yngling i 2020) og ytterligere 1-2 har etablert seg, men foreløpig uten partner.

En innvandret hannulv etablerte seg med partner i Tunturireviret i Sverige vinteren 15/16, og ynglet i 2016. I 2017 ble det påvist en valp i Svartedalenreviret hvor en av foreldrene var en ukjent finskrussisk innvandrer. Ingen valper fra Tunturi eller Svartedalen har lyktes i å reproducere seg, så disse ulvene ansees ikke å ha ført sine gener inn i den nåværende skandinaviske bestanden.

I november 2019 ble en genetisk verdifull ulv (finsk-russisk innvandrer) flyttet fra Engerdal til Kongsvinger. Etter å ha vært på vandring i og utenfor ulvesonen gjennom vinteren er den nå en del av det revirmarkerende paret i Deisjøreviret. Det er usikkert om den kom til reviret tidsnok til at det kan bli valper i reviret i 2020.

De to siste innvandrerne som har spredd sine gener inn i bestanden etablerte seg i hhv. Galvenreviret og Kynnareviret i 2008. Det var da over 15 år siden siste innvandrer som etablerte seg i bestanden. Ved mulig yngling av avkom etter Tivedentispa i 2020, vil bestanden kunne føres tilbake til seks ubeslektede individer; fire hanner og to tisper.

I 2019 var den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegruppene på 0,24, noe som er en svak nedgang (0,01) fra året før. Innavlskvotienten var på 0,24 også i 2017. En innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer avkom til et søskenpar. Det ser imidlertid ut som om potensialet for bedring er større enn samme tid i fjor, dersom innvandrere og F1 individ lykkes i å reproducere seg.

Beregning av uttak

I rapporten «Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen» 2021, har Skandulv beregnet hvilke beskatningsnivå som gir henholdsvis en forventet nulltilvekst, en tilvekst på 5 % og en tilvekst på 10 %. Det er gjort egne beregninger for uttak som kan gjøres i de norske og svenske delbestandene separat, og samlet for den skandinaviske bestanden. Beregningene gjelder antallet dyr som kan felles under lisensfelling, skadefelling og nødverge i perioden 1. mai 2020 til 30. april 2021.

I rapporten benyttes ulike modeller for å beregne effekten av ulike uttak. Modellene gir noe ulike resultater, og det er også 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 23 dyr vil gi nulltilvekst i den norske delbestanden. Om man i modell 1 legger data fra siste 5 år til grunn viser modellen at et samlet uttak av 29 dyr vil gi nulltilvekst i den norske delbestanden. Modell 2 er en kjønns- og aldersbestemt matrisemodell. Basert på data for siste 3 år viser denne modellen at et samlet uttak på 20 dyr vil gi nulltilvekst i den norske delbestanden.

Resultatene ved bruk av de ulike modellene viser at det kan felles 20 - 29 individer (middeltall) i Norge dersom målet er å opprettholde den norske delen av bestanden på samme nivå i 2021. Videre kan det felles 60 - 68 individer (middeltall) totalt i Skandinavia dersom målet er å opprettholde den skandinaviske bestanden på samme nivå.

Historisk avgang

Kjent uttak av ulv iht. rovbase.no de siste tre år, er listet opp under. Dette omfatter ikke naturlig dødelighet. Etter første mai i år er det tatt ut sju ulver i Norge, alle utenfor ulvesonen.

Tabell 1: Døde ulver (lisensfelling, skadefelling og nødverge) i perioden 1. mai til 30. april:*

År	Region 4 og 5	Øvrig Norge	Totalt
2017/2018	27	2	29
2018/2019	16	5	21
2019/2020	13	4	17

* Tallene inkluderer ikke naturlig dødelighet, eller annen irregulær avgang som eksempelvis påkjørsler m.m.

5. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget og valg av revir for lisensfelling

Sekretariatet vil i det følgende drøfte bestanden, bestandsmålene, bestandens overlevelse og hjemmelsgrunnlaget for felling.

For at det skal kunne åpnes for felling er det flere vilkår som må være oppfylt. Det er vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet, og vilkåret om at felling ikke truer den sør-skandinaviske bestandens overlevelse. I tillegg må det være hjemmel for uttak etter naturmangfoldloven § 18. b eller c.

Dette drøftes i det videre.

5.1 Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet

Ved fastsetting av kvote for lisensfelling skal det ifølge kommentarene til roviltforskriften § 7 annet ledd gjøres en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling. 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 at blant annet;

(...) 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 (...).

Sekretariatet viser til at det er en høy grad av innavl i den skandinaviske ulvebestanden og mener at dette tilsier at bestanden bør forvaltes i den øvre del av bestandsmålet.

Det er kjent at det har forekommet ulovlig avlaving av ulv både historisk og de senere år, noe som også fremkommer gjennom tidligere forskning gjennomført av Skandulv. Dette tilsier også at bestanden bør forvaltes i øvre del av bestandsmålet.

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 2021.

Av den endelige statusrapporten for bestandsovervåking av ulv vinteren 2019/2020, fremgår det at det i løpet av registreringsperioden ble registrert 11 helnorske familiegrupper eller revirmarkerende par. En familiegruppe (Letjenna) og ett revirmarkerende par (Spekedalen) ble felt i løpet av registreringsperioden, slik at det per 01.05 er kjent 9 helnorske revir. Tilsvarende er det kjent 9 grenseoverskridende familiegrupper og par.

Tilsvarende tall fra forrige registreringsperiode var 6 helnorske revir og 8 grenserevir der paret var intakt ved endt kartlegningsperiode.

Sannsynligheten er relativt høy for at det forekommer yngling innenfor etablerte revirer der foreldrepar forblir intakt. Tall fra de siste 10 års overvåking av ulv i Norge viser at antallet ynglinger ligger i snitt på 60 % av antallet revir som eksisterte foregående vinter. Den årlige variasjonen har vært mellom 52 og 75%. I en så liten populasjon som den norske delen av den skandinaviske ulvebestanden, vil imidlertid tilfeldigheter kunne føre til store variasjoner fra år til år. Naturlig avgang, ulykker (f.eks. påkjørsel) eller illegal avlaving kan være forhold som kan føre til at en eller begge foreldreindivider i et revir blir borte. Også genetisk status (innavlsgrad) har betydning for ynglesuksess. Der flere slike forhold sammenfaller, kan det få stor betydning for antallet ynglinger påfølgende år.

Fordi bestandsmålet inneholder et minimumskrav til helnorske ynglinger, vil også variasjonen i revirenes utbredelse ha betydning for bestandsoppnåelsen. I mange tilfeller vil det være små marginer som avgjør om et revir blir kategorisert som helnorske eller grenseoverskridende i ulike år.

Ved uttak av revirer må alle disse forholdene tas i betraktning, slik at gjenværende revirer er tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at bestandsmålet nås også neste år.

Etter en samlet vurdering av siste tilgjengelige kunnskap om bestandens status og utvikling, er sekretariatet kommet til at det med utgangspunkt i det norske bestandsmålet og forutsetningene over kan tas ut to til tre helnorske revir gjennom lisensfelling (familiegrupper eller revirhevdende par) innenfor ulvesona.

Et uttak på tre revir vil etter sekretariatets vurdering trolig medføre en markert nedgang i den norske delbestanden, mens et uttak på to revir trolig vil medføre at bestanden reduseres noe. Uttak av helnorske revir påvirker oppnåelsen av det norske bestandsmålet sterkere enn uttak av grenserevir.

Sekretariatet anbefaler en gradvis og forutsigbar forvaltning hvor man forsøker å unngå store svingninger i bestanden og hvor man over år innretter seg for å ligge nærmest mulig bestandsmålet. Sekretariatet mener at et uttak av to revir i 2021 er forsvarlig sett i lys av det norske bestandsmålet for ulv.

Med et slikt uttak kan det etter sekretariatets oppfatning fortsatt sannsynliggjøres at det nasjonale bestandsmålet nås i 2021. Hvor vidt uttaket truer bestandens overlevelse kommenteres under neste kapitel.

Nemndene skal også behandle sak om lisensfelling utenfor ulvesona i region 4 og 5. Dette vil i hovedsak være rettet mot enkeltindivider og i mindre grad påvirke oppnåelsen av bestandsmålet.

5.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. nml § 18 andre ledd Ifølge naturmangfoldloven § 18, andre ledd, kan vedtak bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Sekretariatet viser til departementets klagebehandling av 31.12.2019 der det fremgår:

Vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden. Dette følger av lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 130 2. spalte, annet hele avsnitt (...)

Departementet mener samtidig at bestandens overlevelse er et annet vurderingstema enn det norske bestandsmålet for ulv. Disse vurderingene støttes også i dom avsagt i Borgarting lagmannsrett datert 29.01.2020 (ikke rettskraftig).

Sekretariatet vurderer at oppfylging av det svenske vilkåret knyttet til «gynnsam bevarandestatus» (gunstig bevaringsstatus), i henhold til EUs arts- og habitatdirektiv, er tilstrekkelig for at uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Et uttak som ikke reduserer bestanden mer enn at den fortsatt ansees å ha gunstig bevaringsstatus vil etter departementets vurderinger i tidligere klagesaker, heller ikke true bestandens overlevelse. Departementet har tidligere vist til at å oppnå «gynnsam bevarandestatus kan være et strengere vilkår enn å ikke true bestandens overlevelse. Sekretariatet mener imidlertid at det beste kunnskapsgrunnlaget vi har er den svenske utredning om «gynnsam bevarandestatus», og legger den til grunn for vurdering av bestandens overlevelse.

«Gynnsam bevarandestatus»

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». Dette er basert på vitenskapelig utredninger der forskerne legger til grunn en skandinavisk populasjon på minst 340 ulver fordelt med 300 for Sverige og 40-60 for Norge. Dette minimumsantallet forutsetter at minst en immigrant fra Finland eller Russland etablerer seg og reproducerer i den skandinaviske bestanden hvert femte år (hver generasjon). Immigrerende ulver har stor betydning for å forbedre den genetiske tilstanden i bestanden og dermed bestandens langsiktige overlevelse.

Svenske forvaltningsmyndigheter varslet den 17. juni at beslutningsmyndigheten for lisensjakt i Sverige delegeres til länsstyrelsen i utvalgte län. Länsstyrelsene har fått frist til 1. oktober med å

vurdere lisensfelling av ulv. Naturvårdsverket peker i sin beslutning på at ulvebestanden i Sverige er stabil og med populasjonstilvekst på ca 9 %. Videre viser de til at den svenske delbestanden var på 365 individer (36,5 familiegrupper) iht. den siste bestandsrapporten, noe som er over minstenivået i Sverige. Naturvårdsverket legger også til grunn at den genetiske situasjonen nå ser ut til å ha noe mer potensiale for forbedring enn tidligere. I sin rapportering til EU-kommisjonen, har svenske myndigheter vurdert at den svenske bestanden har «gynnsam bevarandestatus».

Sekretariatet finner det krevende å vurdere om målet om minst en innvandrer hvert femte år som etablerer seg og reproducerer er oppfylt. Vi anser at innvandrernes gener på sikt må inngå i bestanden, og vi ser at det burde vært gjennomført en faglig vurdering rundt dette.

Samtidig så er sekretariatet av den oppfatning at potensialet for en langsiktig bedring av den genetiske situasjonen nå er noe bedre enn i 2019. Minst en F0 og to F1-individer er i parkonstellasjoner, og innavlskvotienten er i siste bestandsrapport redusert fra 0,25 til 0,24 og er på nivå med 2017.

Forventet uttak i Norge og Sverige

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

Naturvårdsverkets beslutning om å delegere myndigheten til Länsstyrelsene viser at svenske myndigheter vurderer at det er rom for noe uttak i den svenske delen av bestanden. Samtidig bes Lansstyrelsene om en restriktiv vurdering av mulig uttak og at man tar hensyn til øvrig dødelighet og uttak gjennom ulovlig jakt. Omfanget av ulovlig jakt i Sverige vurderes å ligge på 15 – 20 % av den totale dødeligheten. Siden Lansstyrelsen har frist til 1. oktober med å vurdere mulig uttak, er det vanskelig å anslå hva det totale omfanget blir.

Det må imidlertid forventes at det også vil felles et visst antall ulver i Sverige ved skadefelling (skydds jakt). I 2018/2019 og 2019/2020 ble det ikke åpnet for lisensjakt i Sverige. I statusrapporten fra Rovdata fremgår det at det ble lovlig felt 21 ulver i perioden 1. mai 2019 til 30. april 2020. Sekretariatet legger til grunn at det kan bli felt et tilsvarende antall også i 2020/2021, og med mulig lisensfelling i Sverige så vil dette uttaket sannsynligvis øke.

Det må også forventes at det felles ulv i andre rovviltregioner i Norge. Rovviltnemndene vedtok i 2019/2020 en samlet kvote på 43 ulver, hvorav 26 utenfor ulvesonen og 17 innenfor ulvesonen. Av disse kunne 12 ulver felles utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Etter klagebehandling ble vedtaket innenfor ulvesonen endret til seks ulver (Letjennareviret).

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 6 ulver (tabell 1). Sekretariatet mener det er rimelig å legge til grunn at det ikke vil felles vesentlig flere ulver i andre rovviltregioner enn tidligere. Ulver som felles utenfor ulvesona er i hovedsak dyr som vandrer inn fra Sverige.

Sekretariatet viser til saksframlegg for fellessak 8/20, der sekretariatet anbefaler nemndene å vedta en kvote på 12 dyr for lisensfelling utenfor ulvesona i region 4 og 5. Lisensfellingkvotene i region 4 og 5 har de senere årene i stor grad blitt effektuert. Noen dyr er imidlertid trukket fra kvoten som irregulær avgang (påkjørrel m.m) og regnes ikke som en del av lovlig jaktuttak. Tidspunktet når vedtak om lisensfelling fattes, har normalt betydning for hvor mange dyr som belastes kvoten gjennom irregulær avgang i tiden før jaktstart.

Etter 1. mai i år og til nå (10. aug), er det så langt felt 7 dyr i Norge. 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.

Ved uttak av revir vil målsetningen være å felle alle dyrene tilhørende det aktuelle reviret. Fordi antall individer i de ulike revirene neste vinter ikke er kjent på vedtakstidspunktet, vil det imidlertid være usikkerhet rundt antallet dyr som kan bli aktuelt å felle. Erfaringer viser også at når det gjennomføres lisensfelling i etablerte revir kan enkeltdyr forlate reviret uten at disse blir felt. Noen revir består kun av et revirmarkerende par uten valper, mens andre revir kan bestå av familiegupper. Sekretariatet mener at det bør tas høyde for at uttak av ett revir kan medføre felling av inntil 8 ulver. I enkelte tilfeller kan det også være et høyere antall dyr i en familieguppe.

Den norske delen av den skandinaviske bestanden har vært relativt stabil de senere år, selv med et årlig uttak (lisensfelling, skadefelling, nødverge og irregulær avgang) på mellom 18 og 30 dyr hvert år de siste tre år. Dette sammenfaller relativt godt med estimatet over mulig uttak for å holde en stabil bestand i Norge – og som for 2020 er beregnet til mellom 20-29 individer, (Beräkningar av beskatning av den Skandinaviske vargpopulasjonen 2021), referert i kapitlet over. Analysen over mulig uttak for å holde en stabil bestand i Norge fra forrige år (2019) var på 16-27 individer, noe som også er i samme størrelsesorden. Vi antar at nivået på uttak (lisensfelling, skadefelling, nødverge og irregulær avgang) utenom uttak av familiegupper, vil være i størrelsesorden som tidligere år. Vi forventer dermed at et uttak ut over en familieguppe (to eller flere familiegupper), vil redusere antall individer av ulv i Norge - og også bestanden ned mot bestandsmålet som måles i antall ynglinger. Her er det imidlertid usikkerhet knyttet til tilfeldige variasjoner for små bestander. I den skandinaviske bestanden som helhet kan det antas at felling av 60 - 68 individer vil medføre en relativt stabil bestand.

Det vil likevel være mulig med et høyere uttak enn 20 - 29 individer i den norske delen av bestanden, uten at bestanden bringes under det norske bestandsmålet på 4 – 6 ynglinger (omregnet til rundt 40 – 60 individer), som er det antallet ulv i Norge som svensk forvaltning legger til grunn i sine vurderinger knyttet til «gynnsam bevarandestatus».

I rapporten fra Skandulv gjøres det beregninger kun av uttak gjennom jakt, inkl. nødverge. I tabell 1 over benyttes samme tallgrunnlag, slik at det blir mulig å sammenholde tallene for mulig uttak.

Sekretariatet mener det er rom for å gjøre uttak som medfører nedgang i den norske delen av bestanden uten at dette truer bestandens overlevelse. Uttak på norsk side vil imidlertid henge sammen med potensialet for uttak på svensk side.

Den svenske delen av bestanden ligger på 365 individer, over nivået på 300 individer som er ansett som minimum for å opprettholde «gunstig bevaringsstatus». De siste tre årene har man i Sverige hatt en årlig avgang utover naturlig dødelighet på mellom 11 og 39 dyr (uten lisensjakt i Sverige de to siste sesonger). Videre kan det felles 60 - 68 individer (middeltall) totalt i Skandinavia dersom målet er å opprettholde den skandinaviske bestanden på samme nivå.

Med uttak av to helnorske revir, anser vi at det fremdeles kan være rom for noe uttak på svensk side, også dersom man ønsker en stabil skandinavisk bestand. Dersom svenske myndigheter ønsker å redusere bestanden, siden de nå anser at de ligger over «gynnsam bevarandestatus», så øker dette potensialet for uttak.

Sekretariatets samlede vurdering er at det i tillegg til den anbefalte kvoten på 12 ulver utenfor ulvesona i region 4 og 5, eventuelt uttak i Sverige, samt uttak i andre regioner i tråd med tidligere år,

kan tas ut inntil to revir innenfor ulvesona uten at dette truer bestandens overlevelse. Det samlede uttaket gjennom lisensfelling i region 4 og 5 vil med høy usikkerhet anslås å bli på rundt 20-30 ulver. Dette er basert på gjennomsnittlig uttak de siste tre årene, og hvor man nå tar høyde for et uttak av to revirer. Sekretariatet forutsetter i denne vurderingen rundt bestandens overlevelse at det ikke tas ut revir med genetisk verdifulle individer.

I vurderingen er det samlede forventede uttak i den skandinaviske ulvebestanden holdt opp mot siste tilgjengelige kunnskap om ulvebestandens status og forventede utvikling. Sekretariatet vurderer at det samlede forventede uttaket i Norge og Sverige kan medføre nulltilvekst eller noe nedgang i den skandinaviske bestanden.

Videre er det sannsynlig at det samlede uttaket i Norge vil kunne bringe den norske delen av bestanden til et lavere antall individer i 2021. Uttaket anses likevel ikke å ville bringe bestanden under bestandsmålet.

5.3 Vurdering av ulverevir for lisensfelling

Grunnlag for valg av revir

Sekretariatet har utarbeidet et faktagrunnlag (vedlegg 1) som er et viktig grunnlag for vurdering av revir for lisensfelling. Et annet viktig grunnlag for valg av revir er felles strategier for forvaltning av ulv i forvaltningsplanene for region 4 og 5:

Dersom det er kartlagt revirhevdende individ med særlig viktig genotype (immigrant) innenfor forvaltningsområdet for ulv, skal dette/disse parene prioriteres bevart ved eventuell iverksetting av lisensfelling (...).

(...)

Ved prioritering av stasjonær ulv eller familiegruppe som tillates tatt ut, skal det legges vekt på områdets betydning som beitemark, potensialet for framtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Det skal også legges vekt på å oppnå byrdefordeling ved en utskifting av konfliktfylte familiegrupper når bestandssituasjonen tillater dette, slik at ikke de samme områdene skal opprettholde familiegrupper over lang tid.

Sekretariatet legger videre til grunn at det ikke bør åpnes for lisensfelling i revir der foreldrepåret ikke er intakt, eller bare en av foreldreindividene er kjent. Dette kan medføre en risiko for å felle eventuelle genetisk verdifulle individer som har etablert seg i reviret. Det bør heller ikke åpnes for lisensfelling i revir som bare har en begrenset del av utbredelsen i Norge, uten at det samtidig åpnes for lisensfelling i reviret på svensk side. Uten en felles norsk/svensk beslutning om uttak av grenserevir vil dette medføre en risiko for at jakta ikke kan utføres på en effektiv måte. Sekretariatet forutsetter videre at revir med immigranter (Deisjø-reviret) eller F1- individer (Boksjø-reviret) ikke tas ut, og at man unngår uttak av de revirene som har lavest innavlsgrad.

Nærmere omtale av enkelte revir

Sekretariatet vil ikke gå detaljert inn i faktagrunnlaget for alle ulverevir, men vil her gi en nærmere omtale av enkelte revir som vi mener på ulike måter utmerker seg. For samlet oversikt over revirene og detaljert omtale av disse viser vi til det vedlagte faktagrunnlaget.

Kynna: Kynna er et relativt stort revir og med en familiegruppe hvor det vinteren 2019/2020 ble dokumentert 9 individer. Vinteren 2018/2019 ble 12 individer registrert i reviret. Innavlskvotienten ved eventuelle valper født i 2020 er på 0,297, noe som er over snittet på 0,24. Kynna grenser i nord mot reviret Ulvåa, i øst mot Juvberget og i sørøst mot Bograngen. Alle disse tre revirene hadde under registrerings sesongen alfadyr som var radiomerket gjennom forskning. Revirgrensene mot nord, øst og sørøst er dermed lettere å anslå enn for øvrige revir. I vest grenser reviret til Hornmoen-reviret og disse grensene er usikre. Hornmoen er et nytt revir, som på grunn av revirets lille registrerte størrelse kan antas å ha noe overlapp med Kynna. I området som trolig benyttes av Kynna-reviret (og delvis av Hornmoen, Juvberget og Ulvåa) er det om lag 700 småfe og 1400 storfe. Disse går med noen få unntak som gjelder storfe, på inngjerdet beite (innmark og utmark). På grunn av lang tilstedeværelse av ulv i området har det vært nødvendig med tilpassinger av driften. Skadene på beitedyr i området er fra tidlig på 2000-tallet (2002-2003). Ledertispa i reviret er først registrert i 2015/2016, mens hannen kom i høst/vinter fra Flisdalen hvor han var lederhann. Sekretariatet anser også at den høye tettheten av revir i området i seg selv er en faktor som kan gi økt konflikt og opplevelse av belastning.

Hornmoen: Hornmoen-reviret er et nytt revir, første gang påvist med et revirmarkerende par vinteren 2019/2020. Reviret, slik det er dokumentert i siste status-rapport, er svært lite, og omfatter også områder som tidligere ble benyttet av Kynna-reviret. Sekretariatet antar at området disse dyra benytter i realiteten er en del større enn det som er påvist så langt, og at det også kan være en del overlapp med Kynna. Sekretariatet mener at mye av de samme forholdene som for Kynna vil være gjeldende innenfor Hornmoen-reviret. Selv om dette reviret er nylig etablert har det over lang tid vært etablert ulvrevir i dette området. Sekretariatet mener også at det vil være sannsynlig at Hornmoen-reviret relativt raskt utvider sitt område inn i det gamle Kynna-reviret, dersom Kynna-reviret tas ut under vinterens lisensjakt.

Aurskog: Reviret ligger i Viken, øst for Øyeren og sør for Glomma. I nordøst ligger reviret Mangen, mens de to grenserevirene Skillingsmark og Rømskog ligger i øst. Det kartfestete arealet til Aurskog-reviret er relativt langt og smalt, og med form av en trekant. Det tyder på at revirgrensene er relativt usikre. Med de geografisk relativt små revirene i øst, så kan det være at det her i realiteten er revirer som grenser inntil hverandre. Usikre snøforhold gjør sporing noe mer utfordrende enn lengre nord. Reviret Aurskog ble med denne parkonstellasjonen første gang etablert i 2018. Området har imidlertid hatt kjente revir siden 2015/2016. Også før det har det vært kjent forekomst av ulv i området. Under vinterens kartleggingssesong bestod familiegruppen av fem individer. Valper som eventuelt er født våren 2020 vil ha en innavlskoeffisient på 0,299 noe som er høyere enn snittet på 0,24. Det er i overkant av 1000 storfe og i underkant av 2000 småfe i Aurskog-Høland kommune og rundt 600 storfe og 600 småfe i tidligere Fet kommune. Det har for sekretariatet vært utfordrende å anslå hvor stor andel av disse som kan være berørt av Aurskog-reviret. Det har vært skader på husdyr i kommunen, og det har i området vært nødvendig med driftstilpasninger gjennom bruk av inngjerdet beite og bruk av rovviltavvisende gjerde for å redusere skadepotensialet for husdyr. Som for Kynna og Hornmoen, anser sekretariatet også at den høye tettheten av revir i området i seg selv er en faktor som kan gi økt konflikt og opplevelse av belastning. Det har hittil ikke vært åpnet for uttak av revir i Viken.

Deisjøen: Reviret Deisjøen ligger hovedsakelig innenfor ulvesonen, men benytter også områder utenfor ulvesonen. Det tidligere Julussa-reviret benyttet mye av de samme områdene, og det har vært lang tilstedeværelse av ulv i området. Lederhannen i reviret er en finsk-russisk innvandrer, og det er svært viktig at slike individer blir ivaretatt for at man på lengre sikt kan muliggjøre en bedring av den genetiske situasjonen. Bedre genetisk variasjon i bestanden gjør at man kan ha en lavere bestandsstørrelse enn man ellers må ha for å ivareta en langsiktig overlevelse av ulvebestanden. Det

har i løpet av sommeren 2020 vært situasjoner med uro i storfe-besetninger på beite innenfor reviområdet. En kalv er dokumentert tapt til ulv i området den 10.7.2020.

Østmarka: Reviret i Østmarka ligger tett innpå store befolkningskonsentrasjoner i Osloregionen. Det har de siste årene vært enkelte skader på sau på innmark, trolig fra ulv i dette reviret. I tillegg er den genetiske statusen for dette paret dårlig, med høy innavlskoeffisient. Når det gjelder holdninger til ulv, er situasjonen for Østmarkareviret at befolkningen vest for reviret i store trekk er positiv til reviret, mens befolkningen i øst er mer negative (Nordmenns holdninger til ulv, Skogen og Krange, 2018).

Valg av revir for videre vurdering

For alle revirene som er nærmere omtalt over, er det forhold som taler for at de prioriteres for uttak gjennom lisensfelling. Deisjøreviret ligger delvis utenfor ulvesonen og har gjort skade på husdyr inneværende sesong. Den genetisk viktige lederhannen gjør imidlertid at reviret etter sekretariatets vurdering ikke kan eller bør velges for lisensfelling, men at ivaretagelse av dette individet må prioriteres. I Østmarka har ulvreviret vedvart over lang tid, det har vært skadesituasjoner og reviret har en høy innavlsgrad. De ulike holdningene til dette reviret gjør imidlertid at det etter sekretariatets vurdering vil være svært omstridt med felling, og at dette ikke vil bidra til å dempe konfliktene i rovviltforvaltningen.

I revirene Aurskog, Hornmoen og Kynna er mange av de samme forholdene gjeldende. Føringerne i de felles strategiene for forvaltning av ulv i region 4 og 5 om byrdefordeling taler imidlertid for at et evt. uttak gjennom lisensfelling fordeles geografisk.

Med dette og bestandssituasjonen som utgangspunkt drøfter sekretariatet i det videre derfor hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c konkret for revirene Kynna og Aurskog. For å legge til rette for et best mulig beslutningsgrunnlag for nemndene gjør sekretariatet også drøftinger rundt hjemmelsgrunnlaget generelt for uttak av revir innenfor ulvesona.

5.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b

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 naturmangfoldloven 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».

Hjemmelsgrunnlaget for felling på grunn av potensialet for skade på husdyr og tamrein er grundig vurdert av departementet i forbindelse med klagebehandlingene av tidligere vedtak om lisensfelling av ulv både innenfor og utenfor ulvesona. Departementet har i alle tidligere klagebehandlinger som gjelder lisensfelling i revir innenfor ulvesona kommet til at det ikke har vært hjemmel for lisensfelling av ulv etter nml § 18, første ledd, bokstav b.

Sekretariatet påpeker at revirgrensene som oppgis i rapporten fra bestandsovervåkingen er å anse som minimumsgrenser og kan avvike fra den reelle områdebruken. Det er derfor beheftet med noe usikkerhet å knytte dokumenterte skadetilfeller til de etablerte revirene. Det forekommer også jevnlig streifdyr innenfor ulvesonen. Disse kan også forårsake skader i områder med beitedyr. Nedenfor fremgår sekretariatets vurdering av potensialet for skade på husdyr og tamrein basert på siste tilgjengelig kunnskap i 2020.

Sau

Innenfor ulvesonen slippes det årlig 29 300 småfe på beite. I all hovedsak slippes det ikke sau fritt på utmarksbeite, med unntak av i Vestmarka (Asker, Bærum og Lier kommuner) hvor det slippes om lag 3000 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 soneforvaltningen med tilhørende rovviltbelastningen innenfor ulvesonen. Ifølge en rapport fra NIBIO i 2018 (Beitebruk i ulvesona), er ordinært utmarksbeite i hovedsak avvirket.

Enkelte år peker seg 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 tilfredsstillt standarden for rovdryavvisende gjerder. Slike hendelser har blitt fulgt opp med tiltak for å forebygge fremtidige skader, blant annet ved at det etter søknad kan bevilges midler til forsterkning av gjerder. I enkelte områder, spesielt raviner og gårdsnær skogsmark og langs vann og vassdrag, er det imidlertid praktisk vanskelig å sette opp rovviltavvisende gjerder.

På landsbasis ble det i 2019 erstattet 1460 sau som tapt til ulv. Av disse er 466 knyttet til Innlandet (hvorav 368 i region 5 Hedmark), og 46 knyttet til Oslo og Viken (hvorav 44 i region 4 Oslo, Akershus, Østfold).

I region 5 er tapene til ulv i 2019 særlig knyttet til skadesituasjon i Nord-Østerdal øst for Glomma (utenfor sona). I region 4 gjelder de erstattede dyrene tap i Nannestad, Gjerdrum og Lunner kommuner (utenfor sona). Innenfor ulvesonen har tapene de siste årene vært lave (se tabell 2 i det vedlagte faktagrunnlaget), og knytter seg til enkelthendelser. Tapstallene varierer mye mellom år, men det er årvisse tap av beitedyr til ulv både i region 4 og region 5. I 2020 er det registrert fire skader på sau fra ulv i ulvesonen (Akershus).

Sannsynligheten for tap og skade er til stede. Sekretariatet anser likevel at skadeomfang og skadepotensialet på sau er begrenset innenfor alle deler av ulvesona, og at det ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets tidligere klagebehandling av vedtak i tilsvarende saker. Den differensierte forvaltningen legger også til grunn at det innenfor ulvesonen må forventes en tilpasning av beitebruken for å hindre skader.

Det kan være effektivt å flytte husdyr ut av ulvesona eller til hjemmebeite på inngjerdet areal. I region 5 gis det årlig tilskudd til beiting på innmarksbeite, mens det innenfor ulvesonen ikke er gitt

slike tilskudd i region 4. Det er mulig for en beitebruger å søke om tilskudd til oppsetting av rovdryavvisende gjerder innenfor budsjettammene som er avsatt til forebyggende tiltak. Med dagens etableringstakt vil det imidlertid fortsatt gå mange år før alle husdyr beiter innenfor rovviltgjerder av godkjent standard, og tiltakene medfører en økt belastning for beitebrukerne. Sekretariatet anser likevel at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på sau innenfor ulvesona.

Storfe

Innenfor ulvesona slippes det totalt ca 25 000 storfe på beite. I en rekke kommuner innenfor ulvesona i Hedmark slippes storfe fritt på utmarksbeite, mens i Østfold og Akershus går storfe i all hovedsak på innmarksbeite eller inngjerdet utmarksbeite. Unntaket er Vestmarka i Asker, Bærum og Lier kommuner hvor det slippes rundt 200 storfe på fritt 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 perioden fra 2010 er det dokumentert totalt 15 skader på storfe forårsaket av ulv i Norge, alle innenfor tidligere Hedmark fylke. Av disse er 8 tilfeller registrert innenfor ulvesona. Det meldes med jevne mellomrom om driftsforstyrrelser og urolige dyr, hvor beitebruger antar at dette skyldes rovdyr. I 2020 har det blitt dokumentert 1 kalv tapt til ulv innenfor Deisjøreviret.

Sekretariatet anser at skadeomfang og skadepotensialet på storfe er begrenset innenfor alle deler av ulvesona, og at det ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets tidligere klagebehandling av nemndenes vedtak i tilsvarende saker.

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.

Hund

Det forekommer årlige ulveangrep på hund, og de aller fleste angrepene skjer innenfor ulvesona i tilknytning til etablerte revir. I perioden fra 2010 og frem til 2020 er det dokumentert 69 hunder angrepet av ulv i Norge. De aller fleste var innenfor ulvesona. 6 av disse er fra 2019 og alle disse er fra innenfor sona. Så langt i 2020 er registrert ett skadetilfelle i Enebakk, men flest skader skjer under jakt på høsten. Mørketallene her kan være betydelige, da det ikke er alle skadetilfeller som rapporteres Statens Naturoppsyn.

Sekretariatet anser likevel at skadeomfang og skadepotensiale på hund er begrenset innenfor alle deler av ulvesona, og at det ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets tidligere klagebehandling i tilsvarende saker.

Skader på hund kan unngås ved å jakte med bandhund i områder med kjent ulveforekomst når jaktformen gjør det mulig. Dette krever en tilpasning i jaktutøvelsen (jf. vurderingene under kapittel 5.5 under), men ikke utover det som må forventes innenfor områder prioritert for ulv. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på hund.

Tamrein

Det foregår ikke tamreindrift innenfor ulvesona. Skadeomfang og skadepotensial på tamrein innenfor ulvesona er derfor svært begrenset. Sekretariatet anser derfor at dette hensynet ikke gir hjemmel for lisensfelling av ulv innenfor sona. Når det gjelder ulver som vandrer ut av ulvesona, og som kan utgjøre et skadepotensial i beiteprioriterte områder, viser sekretariatet til drøftingene nedenfor.

Skadeomfang og fremtidig skadepotensial på husdyr og tamrein

Innenfor ulvesona har husdyrholdet over tid tilpasset seg rovdyr situasjonen, men det oppstår årvisse skader innenfor inngjerdede områder. Skader kan oppstå i tilknytning til revir, men også streifende ulv kan utgjøre skadeskadepotensiale innenfor ulvesona. Prinsippet om differensiert forvaltning tilsier imidlertid at terskelen for felling skal praktiseres høyere innenfor ulvesona. Sekretariatet viser til kravet til omfang av skader og skadepotensial som er lagt til grunn ved departementets tidligere klageavgjørelser om lisensfelling innenfor ulvesona.

Etter sekretariatets oppfatning er skadeomfang og skadepotensial for tamrein og husdyrartene begrenset, og gir verken isolert eller samlet sett rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling i noen deler av ulvesona etter nml. § 18, bokstav b. Som det er redegjort for over, foreligger det også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på husdyr og tamrein.

Skadeomfanget på sau er vesentlig større i prioriterte beiteområder utenfor ulvesona. Det kan hevdes 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. Gjennom forskning utført av Skandulv, er det godt dokumentert at skader i prioriterte beiteområder i all 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.

Sekretariatet viser til departementets klagebehandlinger 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 også påpekt at ulv som vandrer inn i slike områder kan felles der det er gitt kvoter for lisens- og skadefelling. Terskelen for å gi skadefellingstillatelse er lav i beiteprioriterte områder, selv om det er krevende å gjennomføre skadefelling i beitesesongen. Etter at lisensfellingsperioden utenfor ulvesona er utvidet frem til 31. mai, er det også i større grad mulig å ta ut dyr som vandrer inn i prioriterte beiteområder nærmere beitesesongen.

5.5 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c

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, (...)

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. Det skal ved vurdering av

uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.

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.

Sikkerhet og helse, herunder frykt

Deler av lokalsamfunn og enkeltpersoner opplever frykt for ulv som opptrer relativt nær bosetning og der folk ferdes. Sekretariatet viser til departementets tidligere klagebehandlinger. Der påpekes det at verken 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 sekretariatets oppfatning er det imidlertid 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.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

Energi- og miljøkomiteén viser i Innst. 257 L (2016-2017) til at det verken i Bernkonvensjonen eller i naturmangfoldloven er nærmere angivelser av hva slags offentlige interesser som anses å oppfylle vilkårene. Flertallet legger til grunn at den enkelte medlemsstat har en viss frihet til å definere hva slags offentlige interesser som i hvert enkelt tilfelle kan oppfylle vilkårene for vedtak om uttak. Videre viser komiteén også til at bestemmelsen i hvert enkelt tilfelle stiller krav til at den eller de aktuelle offentlige interesser må være av «vesentlig betydning». I den tilsvarende bestemmelsen (artikkel 9 nr. 1) i Bernkonvensjonen benyttes begrepet *overriding public interests*, altså altoverskyggende eller dominerende offentlige interesser.

Energi- og miljøkomiteén understreker at vurderingen av hvorvidt vilkårene som omfattes av begrepene «offentlige interesser av vesentlig betydning» er oppfylt, må foretas i det enkelte vedtak om felling. Videre har komiteén uttalt at interesseavveiningen som må foretas iht. naturmangfoldloven § 18 c skal være av dynamisk karakter. Dette innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. Flertallet i Borgarting lagmannsrett støtter ikke dette synet i dom av 29.01.2020. Denne dommen er anket inn for Høyesterett av både staten og saksøker, og er derfor ikke rettskraftig. Sekretariatet ser det dermed som vanskelig å legge avgjørende vekt på Borgarting lagmannsrett sine vurderinger i dette saksframlegget. Sekretariatet viser også til at Stortinget i juni 2020 vedtok å ta inn i naturmangfoldloven § 18 at det ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c, skal legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd. Sekretariatet mener dette tillegget til naturmangfoldloven kan tolkes slik at det er en tydeliggjøring av betydningen av bestandsmålet. Vi registrerer imidlertid at det i stortingsbehandlingen av forslaget var ulike vurderinger knyttet til betydningen av dette tillegget til loven.

Sekretariatet konstaterer at konflikter både knytter seg til enkelte reviområder, og at det også dreier seg om forvaltningen av ulv generelt. Det er en forventning fra mange om at ulvebestanden skal kunne forvaltes etter det nasjonale bestandsmålet. Samtidig har det ikke vært fullt ut samsvar mellom det fastsatte bestandsmålet og det rettslige grunnlaget for å gjennomføre lisensfelling innenfor ulvesona. En forståelig og forutsigbar forvaltning er viktig for å bidra til konfliktdemping og en økt tillit til rovviltforvaltningen. Etter sekretariatets oppfatning kan det likevel ikke legges til grunn at hensynet til et dempet konfliktnivå i ulveforvaltningen generelt kan gi et rettslig grunnlag for felling innenfor ulvesona. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Etter sekretariatets vurdering gir heller ikke det omtalte tillegget til naturmangfoldloven § 18 fra juni 2020 et selvstendig grunnlag for å tillate lisensfelling. Sekretariatet har i denne og tidligere saker lagt vekt på bestandsmålet, men viser til at vilkårene for felling må være oppfylt.

I klagebehandlingen av nemndenes vedtak om lisensfelling i Letjenna, Mangen og Rømskogreviret i 2019 kom departementet til at det var hjemmel etter § 18 c for å tillate felling av Letjenna-reviret, men ikke for revirene Mangen og Rømskog, her referert:

«Samlet vurdering – konfliktdemping og tillit til forvaltningen (...) Drøftingen over viser at det for Mangen- og Rømskogrevirene ikke foreligger opplysninger som er særlig tungtveiende i en vurdering etter nml. § 18 første ledd bokstav c. Stortinget har understreket at det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om lovens vilkår for felling er oppfylt. Det er derfor ikke tilstrekkelig når nemndene i all hovedsak kun viser til nml. § 18 første ledd bokstav c, generelt til flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017) og at bestanden ligger over bestandsmålet, og ikke dokumenterer konkret hva som skal begrunne felling, herunder forhold knyttet til det enkelte revir. Nemndene oppga heller ikke noen konkretisert begrunnelse som kan bidra til å påvise hjemmel for uttak av disse revirene, når departementet ba om dette i brev av 6. desember 2019. På bakgrunn av dette finner departementet at det, ut fra den informasjon som er forelagt departementet om Mangen- eller Rømskogreviret, ikke er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for å felle ulvene i disse to revirene».

Nedenfor fremgår sekretariatets drøfting av de hensynene som er fremhevet av Energi- og miljøkomitéen i Innst. 257 L (2016-2017).

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

Energi- og miljøkomitéen uttaler at beitebrukere er private næringsdrivende, men det er en offentlig interesse at vi har sau, rein og storfe på beite og at det er økonomisk aktivitet i distriktene. Videre viser komitéen til at Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. Dette innebærer at man skal forvalte rovdyr og beitedyr så adskilt som mulig, og for å nå dette målet har man delt landet inn i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr. I områdene som er prioritert for beitedyr skal det være lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade, mens det skal være en tilsvarende høyere terskel innenfor rovviltprioriterte områder.

Innenfor gjeldende rammevilkår mener sekretariatet at tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesona ikke skal forhindre fortsatt beitebruk, men det vil oppstå ulemper ved at drifta må tilpasses rovviltforekomsten i beiteområdet. Det er fortsatt mulig å drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdede arealer innenfor ulvesona.

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. Beiting på innmarksbeite kan likevel medføre økt arbeidsbelastning og ulemper for beitebrukere, blant annet knyttet til snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene, samt økte krav til ettersyn og vedlikehold av gjerder.

Som det fremgår av drøftingene av naturmangfoldloven § 18 b, er sannsynligheten for skader på storfe vesentlig mindre enn for sau. Det kan være enklere å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon gjennom ekstraordinært tilsyn, da storfe i langt større grad enn sauen går samlet på beite. Det er også mulig å få tilskudd til tidlig nedsanking om skadesituasjonen utvikler seg. Ulv kan likevel medføre driftsforstyrrelser for storfe på utmarksbeite ved at dyr blir jaget og spredt over store områder.

Behovet for tilpasning i beitebruken og ulempene knyttet til dette, vil være noe varierende i ulike deler av ulvesona. I de fleste områder er det allerede gjort omfattende tilpasninger hos næringa for å forebygge ulveangrep, og det slippes i liten grad sau på utmarksbeite. I region 5/Hedmark er utmarksbeitet avvirket innenfor ulvesona og det gis tilskudd til hjemmebeite. I region 4/Akershus og Østfold er det viktigste tiltaket å beskytte beitedyra med rovviltavvisende gjerder, da fritt utmarksbeite ikke har de samme tradisjoner her. Det er likevel fortsatt behov for etablering av rovdyravvisende gjerder i mange områder. I en del områder i Hedmark har for øvrig bjørn tidligere vært en større skadegjører på sau i utmark enn ulv. Det har derfor vært og vil være behov for tunge forebyggende tiltak rettet mot sau innenfor deler av ulvesona også på grunn av bjørn.

Selv om skadeomfang og skadepotensial innenfor sona er begrenset på grunn av tilpasninger i næringa, forekommer det årlige tilfeller med angrep på sau. Beitebrukere kan fortsatt oppleve frykt for angrep på sau og storfe i områder med tilstedeværelse av ulv. Sauebønder som bor i kommuner hvor det har vært tap av sau til ulv (>10 kadaver) i løpet av de siste 5 årene (i hovedsak utenfor ulvesonen), har signifikant høyere grad av mentale plager enn øvrige sauebønder. Dette er vist i en nasjonal spørreundersøkelse for 1650 bønder i regi av Forskningsrådet 13.05.2020, rapport "Beiteressurs, rovdyr og lokalsamfunn".

Den samme rapporten tyder også på at sauebønder innenfor ulvesonen har et mer negativt syn på rekruttering til næringa enn sauebønder utenfor, selv om resultatene ikke er statistisk signifikante. Etter sekretariatets oppfatning kan behovet for omstilling og frykt for skader på beitedyr medføre en belastning for beitebrukere innenfor flere deler av ulvesona, og bidra til å bygge opp under konflikten knyttet til rovviltforvaltningen.

Når det gjelder forholdene for beitebruk i eller i nærhet til de to revirene Kynna og Hornmoen, har sekretariatet fått opplysninger fra kommunene om at det totalt er om lag 700 småfe og 1400 storfe i området. Hoveddelen av dyra går på gårdsnære innmarksbeiter og noen på inngjerdede utmarksbeiter. Noen få storfe går på utmarksbeiter uten gjerder. Fordelt på kommuner så er det i Våler og Åsnes 1 bruker med geit (2 dyr), seks brukere med sau (totalt 475 dyr), 2 brukere med storfe (184 dyr). Alt av beitedyr går på inngjerdede beiter. For Elverum så går det ingen dyr fritt på utmarksbeite. Det er to større inngjerdede områder der dyr går på inngjerdet beite ved Starmoen. Det er 6 brukere med beitedyr totalt i området. 5 brukere med storfe. 3 brukere med sau. 522 storfe, 180 søyer og lam. I tilknytning til området benyttet av Kynna og Hornmoen har Fylkesmannen fått meldinger om driftsulempene knyttet til storfe på utmark og melding fra kommunen om urolige dyr på innmark.

Aurskogreviret, har i dag et revir som er kartfestet som en langstrakt trekant, og dette tyder både på et stort revir og at det er en lav presisjon på revirgrensene. Av kommunene som sogner til reviret har

Fylkesmannen fått opplyst fra landbruksforvaltningen at det for Aurskog-Høland kommune er om lag 1100 storfe og 1800 småfe. Alle beitedyr går på inngjerdet innmark eller kombinasjonsbeiter av innmark og utmark. Det går ikke beitedyr fritt på utmarksbeite i kommunen. Mange av foretakene med sau har rovviltavvisende gjerder. Det er sannsynlig at Aurskog reviret benytter kulturlandskapet ned mot Øyeren i Fet (Lillestrøm kommune). I Fet er det 11 foretak med til sammen 610 storfe og 5 foretak med småfe med sammen 579 søyer og lam. Et par av sauebesetningene har rovviltbeskyttende gjerde.

I dagens situasjon er skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i revirene begrenset. Beitebrukere kan likevel oppleve en frykt for at det kan oppstå nye ulveangrep på sau og storfe, og også oppleve uro i dyreflokkene som følge av at ulv beveger seg langs gjerdene. I 2018 ble 14 sauer dokumentert tatt av ulv på et inngjerdet beite i Setskog (Aurskog-Høland kommune), men det er usikkert hvilket revir den eller de skadegjørende ulvene kom fra. Som tidligere nevnt kan omstilling fra utmarksbasert beite også medføre en merbelastning for beitebrukere ved snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene, samt økte krav til etablering, ettersyn og vedlikehold av gjerder. Forekomst av ulv kan også medføre driftsforstyrrelser for storfe på utmarksbeite ved at dyr blir jaget og spredt over store område.

Sekretariatet viser til departementets vurdering i tidligere klagebehandling om at ulempene knyttet til omstilling i næringen og frykt for skader på beitedyr inngår i den samlede belastningen lokalsamfunn opplever, og er en del av årsaken til de konfliktene som har utviklet seg.

Etter sekretariatets oppfatning har ulempene og belastningen for beitenæringa innenfor disse revirene bidratt til å øke konfliktene knyttet til forvaltningen av rovvilt, og er av en slik grad at det kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. Det ansees likevel ikke å gi hjemmel for felling isolert sett. Felling av revirer innenfor ulvesonen vil heller ikke være en varig løsning ettersom man må forvente både forekomst av streifende individer og nye reviretableringer i samme område.

Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser

Ved behandling har Energi- og miljøkomitéen uttalt at distriktpolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse etter § 18, bokstav c. Dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak. En sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om dette vilkåret er oppfylt. Videre har komitéen uttalt at negativ påvirkning på bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn.

Jakt

Et flertall i Energi- og miljøkomitéen peker på at jakt er en viktig interesse i samfunnet og har lange tradisjoner i Norge, og har merket seg at det er betydelig flere som deltar i jaktaktiviteter enn det er personer som eier jaktrettigheter. Komitéen uttaler videre at jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige distriktpolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet.

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. Ulvebestandens virkning på jaktutøvelse og inntekter fra jakt, vil være betydelig større i områder med etablerte ulverevir. Påvirkning på selve utbyttet i form av felte dyr, vil likevel variere noe ut fra revirets størrelse, tetthet av byttedyr, antall ulver i revirer, tetthet av revir mv. I rapporten Elg i ulverevir: predasjon og elgjakt. Utredning om ulv og elg del 2 (Høgskolen i Innlandet mfl. 2019), ble det årlige predasjonstrykket beregnet til i gjennomsnitt 7 – 8% av elgbestanden, målt som antall elg etter kalving. Motsvarende var jakttrykket beregnet til gjennomsnittlig 15 – 19% av elgbestanden. Det betyr at i gjennomsnitt går om lag 1 /3 av tilveksten i elgbestanden i et ulverevir til predasjon fra ulv, mens 2/3 til uttak gjennom jakt. Undersøkelsen viser imidlertid at ulvens områdebruk innenfor revirene er ujevn, med tilhørende ujevnt predasjonstrykk. Det betyr at de jaktterrengene som ligger i den delen av ulvereviret som er mye brukt vil ha et høyere predasjonstrykk, og dermed oppleve en høyere belastning av ulvereviret i form av redusert jaktutbytte. I gjennomsnitt var jaktuttaket i slike områder 24 % lavere enn i områder der ulven tilbragte lite tid. Der revirene ligger relativt tett, noe som kan være gjeldende for både Elverum og Aurskog-Høland kommune, anser sekretariatet at den samlede belastningen på hjorteviltbestandene kan øke. Dette siden det blir et høyere predasjonstrykk over store områder enn i områder der det er lenger mellom revirene.

Sekretariatet viser til at elgbestanden har hatt en kraftig økning i etterkrigstida, og i enkelte områder har bestanden over år vært høyere enn det beiteressursene tåler. På bakgrunn av dette har det i enkelte kommuner vært høy avskyting for å regulere ned bestanden. Det er etter sekretariatets syn ikke grunnlag for å si at bestandene av hjortevilt er vesentlig forringet i et nasjonalt eller regionalt perspektiv om følge av predasjon fra ulv.

Ulverevir kan imidlertid ha en negativ virkning på elgbestanden lokalt og måten man ønsker å drive jakt på. Dette kan få betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver og jegere både økonomisk og som rekreasjonsform. Jegere og rettighetshavere kan imidlertid til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi 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. Tvert om kan bestanden av mellompredatorer (rev mfl.) bli noe redusert og dette kan være gunstig for småviltet. 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. En undersøkelse fra Høgskolen i Innlandet fra 2019 (Pedersen m.fl.) har for eksempel vist at inntekter fra småviltjakt øker i takt med avstand fra ulverevir.

For området som nå ser ut som brukes av Kynna-reviret, er det i Rovbase og de siste fem årene registrert to jakthunder drept eller skadet av ulv. For Aurskog-reviret er to hunder registrert tapt eller skadet de siste fem år.

Ulemper ved at man for eksempel må benytte bandhund framfor løshund innenfor ulverevir, må også ses i sammenheng med den differensierte rovviltforvaltningen, der det nødvendigvis må forventes en tilpasning av jaktutøvelsen innenfor ulvesona. Skader på hund kan i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund, eller med bandhund i områder med kjent ulveforekomst og der jaktformen tillater det. Vi viser også til at det lokalt er ulike tradisjoner for bruk av løshund og bandhund på elgjakt. Selv om det er muligheter for jegerne å tilpasse seg, kan bortfallet av slike tradisjonelle jaktformer være konfliktfylt.

Sekretariatet viser til departementets klagebehandling der det er påpekt at selv om ulempene knyttet til jakt har begrenset vekt, inngår tilstedeværelse av ulv i jaktområder som en del av den samlede belastningen lokalsamfunn opplever. Konfliktene knyttet til ulveforvaltningen dreier seg i noe grad om hensynet til jakt som fritidsinteresse og næringsvei.

Innenfor alle deler av ulvesona bedrives ulike typer jakt, og konflikter knyttet til jakt oppstår i de fleste områder hvor det etableres ulvevir. Dette gjør seg gjeldende også innenfor områdene som benyttes av Kynna og Aurskog der det bedrives både storviltjakt og småviltjakt. Selv om jakta ikke vurderes til å være vesentlig forringet, har tilstedeværelsen av ulvevir medført et behov for tilpasning i måten jakta utføres på og en redusert avkastning av elgbestanden. Tilstedeværelsen av ulv i jaktområdene over en lang periode, har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen.

Etter sekretariatets oppfatning kan ikke hensynet til jakt alene gi grunnlag for uttak av revirene Kynna og Aurskog. Hensynet kan likevel tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av det rettslige grunnlaget etter nml § 18 c. En eventuell lisensfelling av revirer innenfor ulvesonen vil heller ikke være en varig løsning ettersom man må forvente både forekomst av streifende individer og nye reviretableringer i samme område, men det kan redusere de opplevde ulempene for en periode.

Psykososiale forhold

Ulvekonfliktene handler til en viss grad om utrygghet, bekymringer for barn/hunder/egen person og innskrenkede muligheter for friluftsliv og jaktutøvelse. Energi- og miljøkomitéen har uttalt at blant annet psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske hensyn.

For utøvelse av tradisjonell jakt handler de negative virkningene av ulvevir om bl.a. mindre muligheter for bruk av løshund, fare for å miste jakthunden, og at det går ut over livskvaliteten. Det vil si at de negative virkningene 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 viser flere undersøkelser, blant annet rapporten «Nordmenns holdninger til ulv» (Skogen og Krange, 2018) at meningene om ulv er svært varierende, også i ulveområder.

Bevegelsesmønsteret til radiomerkede skandinaviske ulver er analysert av Høgskolen i Innlandet i rapporten «Individuell atferd hos ulv overfor menneskelig infrastruktur i Skandinavia» fra 2018. I rapporten konkluderes det med at tilgang til byttedyr trolig er en viktig faktor for ulvenes arealbruk. Ulvene viste oftest ikke noe spesielt seleksjonsmønster eller var unnvikende overfor infrastruktur. Oppsøkende adferd var sjeldent. Unntaket var skogsbilveier som ble oppsøkt av mer enn halvparten av ulvene, trolig for å kunne forflytte seg mer energieffektivt. Om vinteren var ulvene mer oppsøkende eller mindre unnvikende, antakelig for å jakte elg og rådyr som oppholdt seg nær menneskelig infrastruktur i perioder med snødekke.

Sekretariatet kan ikke se at det er dokumentert at ulv har utvist unormal eller nærgående adferd. I flere av reviområdene oppgir likevel lokalbefolkningen at de opplever ulver som nærgående, noe som medfører frykt og ubehag. I kommuner som har hatt ulv over noe tid 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.

Sekretariatet mener at de ovennevnte problemstillingene som mange kan føle ved å bo i ulverevir over en lengre tidsperiode, kan tillegges en viss vekt ved vurdering av hjemmelsgrunnlaget. Dette inngår som en del av den samlede belastningen som lokalsamfunn opplever, og konfliktene knyttet til ulverevir skyldes delvis psykososiale forhold. Etter sekretariatets oppfatning vil belastningen variere noe mellom ulike ulverevir. Dette kan blant annet være knyttet til om det har vært konkrete hendelser der ulv er oppfattet som nærgående eller lite sky for mennesker, om ulv har medført skader på husdyr og / eller hunder, om det har vært etablert revir over flere år og hvor stort antall dyr det har vært i reviret. Beliggenheten og utstrekning av reviret kan også ha betydning.

I områdene som benyttes av Kynna og Aurskog har det vært forekomst av ulv over lengre tid, slik at belastningen knyttet til disse problemstillingene har vedvart over mange år. I begge områdene hvor disse revirene finnes, er det også flere øvrige revir.

Kynnareviret ble første gang registrert i 2004/2005 og har etter det blitt registrert årlig. Den første ynglingen i reviret ble registrert i 2008/2009. I 2015/2016 ble det registrert en ny tisper i reviret. Vinteren 2018/2019 bestod flokken av 12 individer, mens det vinteren 2019/2020 ble registrert 9 individer.

For Aurskogreviret har det siden 2010/2011 vært registrert ulv i området, utenom årene 2013/2014 og 2014/2015. I 2015/2016 etablerte seg et nytt par i område igjen. Dette paret oppholdt seg i området ut 2016/2017. Dagens lederdyr ble registrert i 2018. Vinteren 2019/2020 ble det registrert 5 individer i reviret.

For begge revirene har sekretariatet mottatt meldinger om møter mellom ulv og mennesker, og ulv som har vært nær bebyggelse, men det er ikke dokumentert unormal adferd hos ulv i revirene.

Sekretariatet anser at belastningen knyttet til psykososiale forhold ikke kan gi hjemmel for felling innenfor Kynna eller Aurskog isolert sett. Den vedvarende belastningen over lang tid vurderes likevel å kunne tillegges noe vekt i en samlet vurdering av nml § 18 c.

Opprettholdelse av spredt bosetting

Sekretariatet viser til at stortingsflertallet har uttalt at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak.

Bosetting i distriktene er en forutsetning for å opprettholde matproduksjonen og skjøtsel av kulturlandskapet. Som det fremgår av tidligere drøftinger, fører forekomst av ulv 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 man kan forventes for ulveforvaltningen. Videre representerer distriktene en viktig ressurs i utviklingen av Norge som reiselivsdestinasjon.

Rovviltforekomst kan 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. Sekretariatet kan ikke se at ulvebestandens påvirkning kan skilles ut som eget tema, eller at det er sannsynliggjort gjennom undersøkelser at den virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. Det er etter sekretariatets oppfatning ikke grunnlag for felling etter dette vilkåret innenfor noen deler av ulvesona i dagens situasjon.

Konfliktdemping og tillit til forvaltningen

Klima- og miljødepartementet har i sine klagebehandlinger pekt på at konfliktdemping og tillit til forvaltningen er et viktig hensyn i rovviltforvaltningen. Dette er blant annet understreket i Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur s. 112 der det heter:

"Regjeringen er opptatt av at konfliktnivået skal være lavest mulig og at det er bredest mulig aksept for forvaltning av rovvilt i Norge".

Etter sekretariatets oppfatning er det knyttet en viss grad av konflikt til alle revirene innenfor ulvesona. Som det fremgår av våre tidligere drøftinger er det i varierende grad konflikter knyttet til beitebruk innenfor de ulike reviområdene. Konflikten knyttet til jakt som fritidsaktivitet og næringsvei er i større eller mindre grad gjeldende innenfor alle revirene. Hensynet til psykososiale forhold, og den frykt og ubehag som en del mennesker føler ved å ha ulv i nærheten vil også i noe grad variere og blant annet være avhengig av om ulv har medført skader på husdyr og / eller hunder, om det har vært etablert revir over flere år og hvor stort antall dyr det har vært i reviret. I enkelte av reviområdene har det vært tilstedeværelse av ulv lang tid, noe som gjør at belastningen har pågått over mange år og har bygget opp under konflikten. I noen områder er det også både et høyt antall dyr og en høy tetthet av revir.

Revirene Kynna og Aurskog er eksempler på revir med tilstedeværelse over lang tid i områder med høy tetthet av ulverevir. Kynna-reviret har over flere år vært stabilt reproduserende med et høyt antall dyr. Sekretariatet anser at hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen ikke kan gi hjemmel for felling innenfor Kynna eller Aurskog isolert sett. De nevnte forholdene vurderes likevel til å ha noe vekt i en samlet vurdering av nml § 18 c.

Rullering av byrdene

Hensynet til byrdefordeling kan ikke isolert sett gi rettslig grunnlag for felling. Sekretariatet viser til at dette likevel er et av kriteriene som er lagt til grunn i nemndenes felles forvaltningsplan for prioritering av hvilket revir som bør tas ut gjennom lisensfelling. Sekretariatet har lagt vekt på at det har vært etablert ulv i området som benyttes av Kynna og Aurskog over lang tid, noe som har medført en belastning for deler av lokalbefolkningen. Sekretariatet har derfor i vurderingen av revir for uttak lagt vekt på dette hensynet.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning - sammenfatning og konklusjon

Sekretariatet viser til tidligere avgjørelser i Klima- og miljødepartementet om at et dempet konfliktnivå i forvaltningen av ulv er en tungtveiende nasjonal interesse som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Det ble lagt vekt på at konflikten knyttet til enkelte revir var så store at det

virket inn på slike hensyn. Etter sekretariatets oppfatning er konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen også i dagens situasjon så høy at det å dempe konfliktnivået må ansees som en nasjonal interesse som omfattes av distriktpolitiske hensyn.

Sekretariatet har kun gjort en konkret vurdering av det rettslige grunnlaget for felling innenfor revirene Kynna og Aurskog. Sekretariatet konstaterer imidlertid at det i flere av områdene innenfor ulvesona er konflikter relatert til forvaltningen av ulv. Belastningen knyttet til beiteinteressene, hensynet til jaktinteresser og den frykt og ubehag som folk føler ved å ha ulv i nærheten gjør seg gjeldende i varierende grad innenfor flere av reviområdene. Det er også ulikt i hvor lang tid belastningene har vedvart.

Som det fremgår av drøftingene har sekretariatet kommet til at ingen av hensynene isolert sett gir hjemmel for felling i revirene Kynna og Aurskog. Sekretariatet konstaterer likevel at lokalbefolkningen opplever belastninger knyttet både til omfattende omstilling i beitenæringa og frykt for skader på beitedyr, negativ innvirkning på jakt som fritidsaktivitet og næringsvei, og frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Etter sekretariatets oppfatning bidrar dette til å bygge opp under konflikten i rovviltforvaltningen.

Etter sekretariatets oppfatning er belastningen og konflikten knyttet til de ulike hensynene innenfor revirene Kynna og Aurskog samlet sett av en slik alvorlighetsgrad og varighet at det danner rettslig grunnlag for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c.

Sekretariatet viser til Energi- og miljøkomitèens uttalelse om at interesseavveiningene skal være av dynamisk karakter og at det ved vurdering av uttak av rovvilt nml § 18 c, skal legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt i Stortinget er nådd. Bestanden i Norge har over tid ligget over det norske bestandsmålet. Sekretariatet viser også til vurderingene om at et slikt uttak ikke vil true bestandens overlevelse.

Vilkåret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger

Ulemper og belastninger knyttet til Kynna og Aurskog kan i noe grad reduseres gjennom andre tiltak enn felling. Sekretariatet viser til at det er opprettet en egen støtteordning for kommuner med ulverevir som kan benyttes til næringsutvikling, tjenestetilbud og andre tiltak. Målet med disse tiltakene er å redusere konfliktnivået og gi økt kunnskap om rovvilt.

Det er allerede gjennomført effektive skadeforebyggende tiltak rettet mot beitedyr i området, og skadepotensialet er derfor begrenset. Ulempene knyttet til omstilling og fortsatt frykt for at det kan oppstå nye angrep på beitedyr er likevel en belastning for beitebrukere.

Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen. Dette vil likevel ikke i tilstrekkelig grad bidra til å dempe det høye konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen, som til en viss grad dreier seg om hensynet til jakt som fritidsinteresse og næringsvei.

Belastningen knyttet til det psykososiale aspektet ved å leve i områder med ulv kan til en viss grad forebygges for eksempel ved informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdpende tiltak. Samtidig viser sekretariatet til at det i kommuner som har hatt ulv over noe tid er gitt uttrykk for at det kan være en belastning som går utover folks livskvalitet. Sekretariatet kan ikke se at det foreligger tiltak som fullt ut kan avhjelpe den frykt og uro som mange opplever ved å bo i et ulverevir.

Sekretariatet kan ikke se at andre tiltak enn felling i tilfredsstillende grad kan avhjelpe de negative virkningene i hensynet til beitenæring, jaktutøvelse som fritidsaktivitet og næringsvei eller psykososiale forhold innenfor Kynna og Aurskog eller at dette i betydelig grad vil dempe

konfliktnivået i rovviltforvaltningen. Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ansees derfor som oppfylt.

5.6 Vurdering etter 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 2020. "Føre-var-prinsippet" i § 9 sier at når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvordan beslutningens virkning vil være på naturmiljøet, skal man unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Sekretariatet mener at det i denne saken foreligger tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 tillegges derfor 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.

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 felling av ulv i Sverige og andre rovviltregioner i Norge. Ut fra kunnskap om bestandsstatus og -dynamikk i ulvebestanden, samt bestandsmålsettingen for ulv, anser sekretariatet at den samlede belastningen ikke blir for stor ved et uttak av Kynna og Aurskog. Det vises for øvrig til tidligere drøftinger rundt bestandens overlevelse.

Sekretariatet 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.

6. Sekretariatets forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde

Sekretariatet anbefaler at det fastsettes en kvote for lisensfelling innenfor revirene Kynna og Aurskog på inntil 16 dyr. Kvotes størrelse er foreslått slik på bakgrunn av en målsetning om at alle dyr som tilhører reviret skal tas ut. Dersom det viser seg å være flere eller færre dyr tilhørende reviret, viser sekretariatet til at rovviltnemndene eller departementet kan endre vedtaket i tråd med formålet om å ta ut de dyrene som tilhører reviret.

Fellingsperioden for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona er fastsatt i rovviltforskriftens § 10 e) fra 1. januar til 15. februar. Rovviltnemndene kan fastsette en kortere fellingsperiode dersom særlige

forhold tilsier det. Sekretariatet kan ikke se at det er forhold som tilsier at nemndene bør fastsette en kortere lisensfellingsperiode i denne saken. Sekretariatet anbefaler nemndene å fastsette fellingsperioden fra 1. januar 2021 til 15. februar 2021.

Av hensyn til å kunne fastsette et lisensfellingsområde som sikrer et effektivt uttak av alle dyr tilhørende reviret, og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører reviret, er det viktig å ha god kjennskap til områdebruken for ulvene i reviret. Sekretariatet anbefaler at fellingsområdet fastsettes av Fylkesmannen nært opp til jaktstart når det foreligger oppdatert informasjon om områdebruken.