



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 15.09.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/7780

Saksbehandler:
Veronica Sahlén

Faglig tilrådning til klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2016/2017

Vi viser til epost fra Klima- og miljødepartementet 16. august om faglig tilrådning i behandling av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2016/2017, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 18.

Bakgrunn

Rovviltnemndene i region 4 og 5 fattet den 21. juni 2016 vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2016/2017, hvorav nemndene åpnet for uttak av inntil 8 dyr innenfor et avgrenset område i det så kalte Osdalsreviret, og ytterligere en kvote på inntil 5 ulver i det resterende område utenfor ulvesonen.

Naturvernforbundet har klaget på vedtaket 12. juli 2016, på den delen av vedtaket som omhandler uttak av ulver i Osdalsreviret. Naturvernforbundet anfører at begrunnelse for lisensfelling skal utgå fra et behov om skadereduksjon og mener at dette ikke foreligger i denne saken. De viser til at ulvene i Osdalsreviret benytter et område med minimal konflikt mellom ulv og beiteinteresser.

Naturvernforbundet anfører videre at rovviltnemndene med sin redegjørelse av skadesituasjonen og skadepotensiale viser til skadepotensialet utenfor ulvesonen som helhet, og ikke i området som ulvene i Osdalsreviret benytter. De mener også at vedtaket medfører en risiko på at den genetisk viktige tispene i Julussa-reviret blir felt.

Miljødirektoratet viser videre til klagen i sin helhet.

Nemndene har vurdert begge klagene i møte 16. august 2016 og har ikke sett grunnlag for å omgjøre sitt vedtak. Nemndene har 16. august 2016 oversendt saken til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse.

Klima- og miljødepartementet har i epost 16. august 2016 bedt Miljødirektoratet om faglig tilrådning i klagesaken.

Grunnlaget

Generelt om uttak av rovvilt og lisensfelling

Naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen setter de overordnede rammebetingelsene for uttak av rovvilt, og Stortinget har i rovviltforliket i 2011 presisert at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av disse bestemmelsene. Bernkonvensjonens artikkel 9 er sentral hva gjelder adgang til uttak av rovvilt for å beskytte bestemte interesser. Bestemmelsen imeholder to generelle vilkår i tillegg til flere spesielle vilkår. For at det skal kunne gjøres unntak fra artiklene 6 og 7 og gis tillatelse til felling av rovvilt, må begge de generelle vilkårene være oppfylt samt ett av de spesielle vilkårene. Det første generelle vilkåret er at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning. Det andre generelle vilkåret er at unntaket ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse. Det mest aktuelle spesielle vilkåret er at unntaket skal avverge alvorlig skade på blant annet husdyr og tamrein.

Bestemmelsen er gjennomført i naturmangfoldloven § 18, som slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk bl.a. for å avverge skade på husdyr og tamrein. Vedtak om uttak kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

I St.meld. nr. 15 (2003-2004) er det lagt opp til en økt vektlegging av lisensfelling og kvotejakt som framtidige beskatningsformer på rovvilt. Innenfor rammen av norsk lovverk og hensynet til Bernkonvensjonens bestemmelser vil dette innebære at felling av ulv kan foregå som lisensfelling. Bakgrunnen for dette er ønske om å utvikle jakt og fellingsformer som sikrer økt alminneliggjøring av rovviltartene og bred deltagelse av lokale jegere.

Lisensfelling av ulv er også omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016). Lisensfelling er skademotivert bestandsregulering for arter der ordinær jakt ikke er aktuelt, blant annet for ulv som er fredet i henhold til viltloven og etter Bernkonvensjonen. Motivasjonen for lisensfelling er å kunne begrense tilvekst eller utbredelsen av en bestand og ikke for å avverge skade forårsaket av et bestemt individ. Lisensfellingsperioden er fastsatt forskjellig innenfor og utenfor ulvesonen, med lisensfellingsperiode utenfor ulvesonen 1. oktober til og med 31. mars og innenfor ulvesonen 1. januar til og med 15. februar. Dette for å unngå at avhengige valper mister foreldrene og for at en drektig tisper mister sin partner og dermed får redusert mulighet til å forsørge valpene. Effektene av lisensfelling vil sannsynligvis bli forskjellige avhengig om man velger å rette kvoten mot enkelte individer, familiegupper eller revirmarkerende par.

Om skademotivert lisensfelling for bestandsregulering ved felling av familiegupper av ulv

Lisensfelling skal være skademotivert med motivasjon å regulere bestanden av en art som ikke er formål for ordinær jakt. Dette er en utfordring ved vurdering av lisensfelling på ulv hvor hele familiegupper og revirmarkerende par vurderes for uttak. Ulvens familiestruktur og kjent kunnskap om det generelle skadebildet innenfor etablerte revir samt ulvers generelle spredningsmønster i Skandinavia (i retning mot kjernebestanden), medfør at det ikke direkte lar seg sammenligne med lisensfelling på andre rovviltarter eller med lisensfelling rettet mot streifdyr av ulv. Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skal videre legges til grunn, særlig med hensyn til bestandsstatus for ulv, og terskelen for felling utenfor ulvesonen skal generelt være lav.

Om bestandsstatus for ulv i Norge

Siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv i Skandinavia for vinteren 2015/2016 forelå 1. juni 2016 hvor det framgår at bestandsstatus for ulv er 41 familiegrupper, hvorav 7 helnorske ynglinger, 4 ynglinger i grenserevir og 30 familiegrupper i helsvenske revir. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge. Av revirmarkerende par ble det registrert 29 revirmarkerende par i Skandinavia (24 i Sverige, 4 i Norge og ett på tvers av riksgrensen). Sett til det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette omtrent likt tidligere år, selv om antall familiegrupper har gått ned.

Gjeldende kunnskap om samlet belastning ulvebestanden utsettes for jfr. naturmangfoldloven § 10, så var det i perioden etter 1. oktober 2015 (start på overvåkingsperioden 2015/2016) til dags dato skutt 12 ulver på lisens- og skadefelling (hvorav 1 i nødverge og 1 av dyrevelferdshensyn) i Norge, hvorav 2 innenfor ulvesonen. Annen avgang fra bestanden kan utgjøres av for eksempel påkjørsler, naturlig dødelighet og ulovlig felling. En ulv ble felt ulovlig innenfor ulvesonen i desember. I tillegg ble 1 ulv funnet død i Kongsvinger hvor obduksjon og toksikologirapport viste at ulven hadde store verdier med rottegift i leveren. Det ble også gjenfunnet en død ulv i Alta i samme periode. Obduksjon av den ulven viste at den døde på grunn av sykdom. Total kjent avgang i Norge etter 1. oktober 2015 er 15 ulver.

Om Osdalsreviret

I løpet av vinteren 2004/2005 ble det for første gang sporet en enslig revirmarkerende hannulv i områdene mellom Elvdalen, Osdalen og Storsjøen i Hedmark fylke. Vinteren 2006/2007 ble det sporet et revirmarkerende par i området og yngling ble dokumentert i 2008 og 2009 (Høgskolen i Hedmark, Oppdragsrapport nr. 6-2008 og nr. 4-2010). Vinteren 2010/2011 ble den gamle flokken erstattet med et nytt par, hvorav begge ulvene ble felt på lisensfelling i 2011. Vinteren 2014/2015 ble det på nytt påvist et revirmarkerende par i området, som også fikk navnet Osdalsreviret. Dette er den 4. parkonstellasjonen som har blitt registrert i området. I vinteren 2015/2016 var over 95 % av ulvene i Osdalsrevirets områdebruk utenfor ulvesonen. Det ble dokumentert yngling i Osdalsreviret i overvåkingsperioden 2015/2016.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratets faglige tilråding i denne saken knytter seg til å vurdere ulvebestandens status og forventede utvikling i region 4 og 5 og vurdere sannsynligheten for at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet i regionen. Vurderingene knyttet til den forventede utviklingen av ulvebestanden i regionen tar utgangspunkt i at vedtatt kvote effektueres.

Miljødirektoratet har vurdert rovviltnemndas vedtak om lisensfelling utenfor ulvesonen mot bakgrunn av de generelle vilkårene for vedtak om uttak, det vil si at 1) det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning utfra prinsippet om geografisk differensiering, 2) det ikke er til skade for bestandens overlevelse, samt det spesielle vilkåret om at tiltaket skal avverge alvorlig skade på husdyr og tamrein. Begrepet "husdyr" er ikke definert i naturmangfoldloven, men lovens § 18 er i hovedsak en videreføring av viltlovens §§ 12, 13, 14 og 14a (Ot. Prp. 52 (NML), side 130 første spalte nederst). Viltlovens bestemmelser om husdyrbegrepet er kommentert i Ot. Prp. Nr 37 (1999-2000) s. 18. Mot bakgrunn av Bernkonvensjonens gjeldende unntaksregler i artikkel 9, hvor originalteksten

bruker begrepet "livestock", legger Miljødirektoratet til grunn at husdyr i denne forstand omfatter sau, geit og storfe.

Generelt om den totale kvoten

Rovviltnemndene i region 4 og 5 har fattet vedtak om lisensfelling på ulv i region 4 og 5 utenfor ulvesonen i 2016/2017 med en kvote på 5 dyr, samt lisensfelling på ulvene i Osdalsreviret med en kvote på inntil 8 ulver innfor et avgrenset område som også skal ivareta hensyn til den genetisk viktige ulven i Julussa-reviret. Den totale kvoten for regionene er dermed satt til 13 dyr.

Miljødirektoratet viser til sine vurderinger i faglig tilrådning til klagesak om kvote for betinget skadefelling i regionene (brev til Klima- og miljødepartementet 12. august 2016). Eventuelle ulver skutt på betinget skadefelling vil belastes lisensfellingskvoten for regionene og Miljødirektoratet vurderer at vedtatt kvote, sett i sammenheng med kvote for betinget skadefelling, ikke vil være til skade for bestandens overlevelse.

Julussa og Osdalen har leveområder som er direkte tilgrensende til hverandre (Figur 1). Det området som er avgrenset for å ivareta hensyn til Julussa-reviret er forholdsvis marginalt, hvilket kan være en utfordring avhengig av hvordan områdebruken i både Julussa og Osdalen påvirkes av uttak av individer i Osdalen. For stor margin vil dog også påvirke muligheten til å lykkes med uttak i Osdalen. Miljødirektoratet mener at den vedtatte avgrensingen er forsvarlig med hensyn til ulvene i Julussa, men vil bemerke at det alltid vil foreligge en viss usikkerhet i konkret områdebruk i ulike år og en viss risiko for at andre ulver enn ulver fra Osdalsreviret kan felles.

Uttak av revirmarkerende par og voksne lederdyr i familiegrupper vil ta ut reproduksjonspotensialet i det aktuelle området innenfor kommende ynglingsperiode, noe som vil påvirke sannsynligheten for bestandsmåloppnåelsen til neste år. Hvor stor innvirkning dette vil ha er svært vanskelig å estimere da små bestander er særlig utsatt for tilfeldig variasjon i hvor mange kull som fødes og hvor.

Miljødirektoratet vurderer likevel at den kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor forvaltningsområdet i regionene, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet for ulv i 2017.

Vurdering av den delen av kvoten som omfatter Osdalsreviret

I den del av området som er avsatt til lisensfelling av ulvene i Osdalsreviret er det i hovedsak storfe som beiter på utmarksbeite. I henhold til søknad om produksjonstilskudd august 2016 beiter 224 storfe, 5 sauer, 2 geiter og 2 hester innenfor Osdalsrevirets områder.

Skadebildet innenfor leveområdet til ulvene i Osdalsreviret er ikke beskrevet i saksframstillingen til vedtaket. I region 4 og 5 sine felles strategier for forvaltning av ulv står det blant annet at "*Ved vurdering [av uttak av rovvilt] skal det legges vekt på områdets betydning som beitemark, potensialet for fremtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak.*" Dette er i liten grad behandlet i vedtaket med hensyn til Osdalsrevirets leveområde. I redegjørelsen for skadeomfanget i rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling utenfor ulvesonen står det:

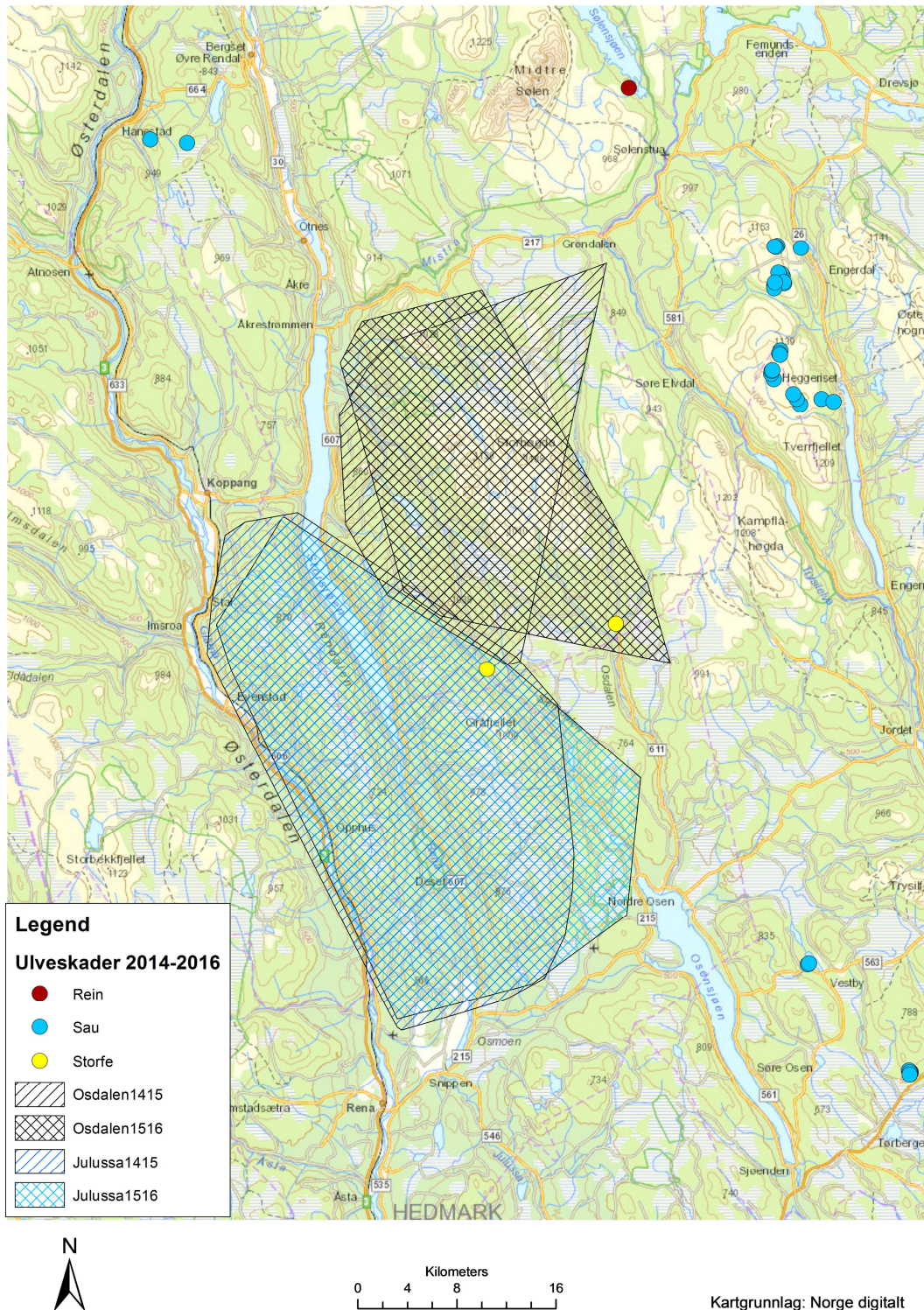
"I Hedmark ble det iht. Rovbase erstattet 646 sauer tatt av ulv i 2015. I Elgå reinbeitedistrikt ble det erstattet 17 kalv tatt av ulv. Tilsvarende tall for Oslo og Akershus er 245 sau. Ingen husdyr ble erstattet i Østfold.

Skadene som forårsakes av ulv varierer mye fra år til år, og skadene er i all hovedsak knyttet til ulv utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Dette skyldes at det innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv i stor grad gjennomføres tyngre forebyggende tiltak, som flytting og beiting på inngjerdet område, og at det i liten grad er frittgående sau i utmark i dette området.

Skadene forårsaket av ulv på sau utenfor ulvesonen har de siste tre årene økt i Akershus, mens det har vært store årlige variasjoner i Hedmark. Det er dermed vanskelig å se noen klar trend."

Kun én storfe-kalv er påvist tapt innenfor området som benyttes av Osdalsreviret i 2016 (se Figur 1). Kalven ble drept av ulv (skadd og avlivet) i juli 2016 og genetisk analyse av ekskrementprøve funnet ved den ulveskadde kalven i juli viser at hannen i Osdalsreviret er sannsynlig skadevolder. Ytterligere 4 storfe ble skadd (ikke avlivet) av ulv i august i samme område. Et storfe har også blitt påvist tapt til ulv innenfor området som benyttes av Julussa-reviret i 2014 (Figur 1).

Miljødirektoratet viser til at de påviste skadene og skadepotensialet i det aktuelle området er svært begrenset.



Figur 1. Sau (blå), storfe (gul) og rein (rødbrun) påvist drept av ulv mellom 1. januar 2014 til 23. august 2016. Kartet inkluderer ikke dyr som er funnet skadd og ikke ble avlivet. Dokumentert minste områdebruk for Osdals- og Julussa-reviret vinter 2014/2015 og 2015/2016 vises også. De fleste skadene er utenom Osdalsrevirets leveområder.

Vurdering av lisensfellingsperiode innenfor Osdalsreviret

I retningslinjene til rovviltforskriftens § 10 femte ledd står det at "(...) Innenfor ulvesonen vil det være parring, yngling og årvalper som kan bli berørt av en lisensfelling. Det er derfor i dette området fastsatt en fellingsperiode som på den ene siden sikrer at årvalpene er store nok til å kunne greie seg uten alfadyr dersom disse blir skutt, og på den andre siden er fellingsperioden avgrenset av perioden da ny parring starter. Ut fra dette er fellingstiden i dette området fastsatt til perioden 1. januar til og med 15. februar.

Utenfor ulvesonen vil det i hovedsak være lisensfelling rettet mot nye pardannelser av voksne dyr eller voksne streifdyr. I dette området er fellingstiden fastsatt til perioden 1. oktober til og med 31. mars. Der en lisensfelling utenfor ulvesonen kan berøre valper bør ikke lisensfellingene starte før 1. januar."

Nemndene har vedtatt at lisensfelling innenfor Osdalsreviret kan foregå fra 1. januar til og med 31. mars, med hensyn til valpenes overlevelsesmuligheter dersom foreldrene ville bli skutt. Miljødirektoratet vil her påpeke at lisensfelling innenfor reviret etter 15. februar, da ny parring starter, kan føre til at en drektig ledertispe blir alene igjen i reviret da det ikke finnes garantier for å lykkes med uttak av alle ulvene i reviret.

Miljødirektoratet anbefaler at det tas forbehold om dette i avgrensning av lisensfellingsperioden, i henhold til retningslinjene til rovviltforskriftens § 10 syvende ledd: "(...) Videre kan det vurderes å fastsette en kortere fellings-/jaktperiode enn den som går frem av forskriften dersom dette anses hensiktsmessig for å ivareta de overordnede hensyn knyttet til forskriftens formål."

Miljødirektoratet anbefaler å korte fellingsperioden til tilsvarende som for innenfor ulvesonen, eller at lisensfelling avlyses den 15. februar dersom ikke enten lederhannen eller ledertispen har blitt skutt før den datoen.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Veronica Sahlén
rådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Rovviltnemnda i region 4	c/o Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Postboks 8111	0032	OSLO
Rovviltnemnda i region 5	c/o Fylkesmannen i Hedmark, Postboks 4034	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 8111 Dep	0032	OSLO
Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034	2306	Hamar