Faggrunnlag om bestandsmål for ulv og ulvesone

Klima- og miljødepartementet
31. oktober 2014

Innhold

1. Innledning 5
2. Rammebetingelser 6
   2.1 Internasjonale forpliktelser 6
   2.2 Naturmangfoldloven 6
   2.3 Rovviltforliket 2004 om ulv 9
   2.4 Rovviltforliket 2011 om ulv 10
   2.5 Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning av rovvilt (soneforvaltning) 11
3. Myndighetsforhold 12
   3.1 Generelt 12
   3.2 Betinget skadefelling 13
   3.3 Lisensfelling 13
4. Lisensfelling 13
   4.1 Lisensfellingsresultat siste år 14
   4.2 Lisensfellingsperioden 14
   4.3 Effekter av lisensfelling 16
5. Skadefellinger 17
   5.1 Betinget skadefelling 17
   5.2 Miljødirektoratet sin myndighet til å fatte vedtak til om skadefelling 19
   5.3 Kursing, muligheter for effektivisering? 19
6. Utvikling i beitenæringene 21
   6.1 Historisk statistikk over antall sau i Norge 21
   6.2 Utvikling i jordbruket generelt i Norge 22
   6.3 Utvikling av husdyr på utmarksbeite i Norge 22
   6.4 Utvikling av saueholdet i Hedmark, Østfold og Akershus/Oslo 23
   6.5 Utvikling i saueholdet i ulvesonen 24
   6.6 Tamrein 27
7. Vurdering av risiko for tap 28
   7.1 Risiko for tap av husdyr 28
   7.2 Vurdering av risiko ut fra driftsmessige hensyn 28
   7.3 Risiko for tap av tamrein 30
8. Dyrevelferd og beiterestriksjoner 31
   8.1 Dyrevelferdslovgivningen som hjemmel for regulering av konflikten mellom husdyr og rovdyr 31
   8.2 Rendalsdommen 31
   8.3 Beiteareal og beitekvalitet i ulvesonen 32
9. Driftsomstilling 33
10. Tap av beitedyr og forebyggende tiltak 34
   10.1 Tap av beitedyr forårsaket av ulv 34
   10.2 Aktuelle forebyggende tiltak mot ulveskader og konfliktdempende tiltak 39
   10.3 Omstillingsordning 43
11. Ulv, elg og elgjakt 44
12. Ulv og hund 47
13. Holdninger til ulv i og utenfor ulvesona 50
   13.1 Holdninger i ulvesona 51
   13.2 Holdninger til ulv i Norge 51

13.3 Holdninger til bestanden av ulv 52
13.4 Holdninger til bestandsmål på 3 årlige ynglinger 52
13.5 Om frykt 53
13.6 Ulv i Østmarka ved Oslo 53
14. Ulvesona 54
14.1 Ulvesonas historikk 54
14.2 Evaluering av forvaltningsområdet for ynglende ulv 56
15. Genetisk verdifulle individer 60
15.1 Retningslinjer 60
16. Sverige: Politikk og forvaltning 61
16.1 Rovdyrforvaltning i Sverige 61
16.2 Sammendrag av relevante svenske rapporter 64
17. Trusselbildet mot ulvebestanden 67
18. Bestandsmål 67
18.1 Overordnede rammer for fastsetting av bestandsmål 68
18.2 Definisjoner av yngling og familiegruppe av ulv 71
18.3 Metodikk for bestandsregistrering i Norge og Sverige 72
18.4 Vurdering av ulike bestandsmessige enheter og definisjoner som kan legges til grunn for forvaltningsmålet for ulv 73
18.5 Om bestandsmål knyttet til en geografisk differensiert forvaltning 76
18.6 Om bestandsmål og forholdet til grenseflokker 78
18.7 Oppsummering omkring nye definisjoner for bestandsmål for ulv 81
19. Litteraturliste 83
20. Vedlegg 86

1. **INNLEDNING**

Ved behandlingen av representantforslag 163 S (2010-2011), omtalt som rovviltforliket av 2011, vedtok Stortinget flere forslag om ulv som krever videre oppfølging i Klima- og miljødepartementet.

Konkret ble Stortinget enige om at det skal samarbeides med Sverige om bestandsregistrering og fordeling av grenseulv. Ulverevirer i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet, og utgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med en faktor på 0,5. Videre har Stortinget påpekt at måloppnåelsen (antallet ynglinger) skal ses over flere år i sammenheng. På bakgrunn av dette skal det foretas en ny vurdering av bestandsmålet for ulv.

Stortinget vedtok at dagens bestandsmål for ulv skal ligge fast inntil en avtale med Sverige er oppnådd. Forhandlingene med Sverige skulle starte umiddelbart etter at Sverige var ferdig med sin utredning av rovviltpolitikken. Videre vedtok Stortinget at det skulle søkes å få dette på plass senest innen 2013, og at Stortinget skal holdes orientert om forhandlingene. Dersom avtale med Sverige ikke oppnås, skal partene drøfte bestandsmål for ulv på nytt. Stortinget vedtok også at det skal settes ned et utvalg som skal evaluere ulvesonen.

Klima- og miljødepartementet har i perioden 2010 - 2013 hatt flere møter med det svenske Miljödepartementet der ulv har vært tema. Seneste møte på politisk nivå ble avholdt 20. februar 2014. Miljödepartementet i Sverige opplyste i dette møtet at prosessen med EU om forvaltning av ulv i forbindelse med arts- og habitatdirektivet måtte avsluttes før de eventuelt kunne starte forhandlinger med Norge om fordeling av ulv i grenserevir. Noe nærmere tidsangivelse for når prosessen med EU forventes avsluttet kunne svenske myndigheter ikke antyde. Stortinget har blitt fortløpende orientert om dialogen Klima- og miljødepartementet har hatt med svenske myndigheter.

På bakgrunn av at det virket lite sannsynlig at man kunne starte forhandlinger med Sverige i overskuelig framtid, besluttet regjeringen at det i tråd med rovviltforlikets punkt 4.3 skal fremmes en sak for Stortinget om fastsettelse av bestandsmål for ulv uten at en avtale med Sverige om fordeling av grenseulv foreligger.

Klima- og miljødepartementet nedsatte i 2012 et utvalg som gjennomførte en evaluering av forvaltningsområdet for ynglende ulv (ulvesona). Bestandsmål for ulv og vurdering av hvor man primært ønsker å oppnå dette målet, har klar sammenheng. Klima- og miljødepartementet mener det er hensiktsmessig å vurdere nytt bestandsmål og ny avgrensing av ulvesona samtidig.

Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv) har på oppdrag fra Miljødirektoratet laget en rapport som sammenstiller kunnskapen om ulv i Skandinavia fra den forskning som er utført i perioden 1998 – 2014. Rapporten er vedlagt i sin helhet.

2. RAMMEBETINGELSER

2.1 Internasjonale forpliktelser

Den mest sentrale internasjonale miljøavtalen som direkte berører rovvilt i Norge er Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bern-konvensjonen). Bernkonvensjonen ble vedtatt 18. juni 1979 og trådte i kraft 1. juni 1982. Norge ratifiserte konvensjonen 27. mai 1986.

Formålet med konvensjonen er bevaring av vill flora og fauna og deres leveområder. Det skal legges særlig vekt på bevaring av arter som er truet eller sårbare.

Artikkel 2 er konvensjonens generelle bestemmelse om bevaring av arter. Det er ikke bare artene som sådan som skal bevares, men også bestandene av artene. Artikkelen lyder: ”De Kontraherende Parter skal treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller typer som lokalt er i fare.”

Artikkel 6 er sentral for å oppfylle forpliktelsene knyttet til oppbygging eller bevaring av bestandene. Her heter det at statene ”skal treffe nødvendige og egnede lovgivings- og administrative tiltak for å sikre det spesielle vern av arter av vill fauna som er angitt i Vedlegg II”. Dette vedlegget omfatter mange arter, herunder jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Det er fastsatt visse minstekrav til hva som skal være forbudt når det gjelder disse artene. Det skal blant annet være forbud mot ”alle former for forsettlig fangst og fangenskap og forsettlig dreping”, ødeleggelse av områder brukt til ynglesteder eller hvilesteder, betydelig forstyrrelse av dyrene m.m.

Artikkel 9 gir adgang til å gjøre unntak fra bestemmelsene i artikkel 6 m.fl. for å beskytte bestemte interesser. Artikkel 9 åpner dermed for eksempel for felling. Bestemmelsen inneholder to generelle vilkår i tillegg til flere spesielle vilkår. For at det skal kunne gjøres unntak fra artikkel 6, 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 avlinger, husdyr, skog, fiske, vann eller annen eiendom. Andre eksempler på spesielle vilkår er forsknings- og undervisningsformål og gjenoppbygging av bestander. Bestemmelsen er gjennomført i naturmangfoldloven § 18.

2.2 Naturmangfoldloven

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) inneholder en rekke bestemmelser som gjelder direkte for rovviltforvaltningen.

Paragraf 1 Formålsbestemmelsen understreker at lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Det sentrale er at naturens mangfold skal tas vare på, det vil si bestå og opprettholdes på lang sikt. Begrepet ”biologisk mangfold” er definert i § 3 c og omfatter mangfold på både økosystemnivå, artsnivå og genetisk nivå. Som hovedvirkemidler til å nå lovens formål angir § 1 bærekraftig bruk og vern. Loven og formålsbestemmelsen legger til grunn både at naturen har en egenverdi, at den har verdi på grunn av betydningen for alle levende organismer, og at den har verdi som grunnlag for menneskenes liv, ikke bare økonomisk og for direkte livsopphold, men også i vid forstand som omfatter helse, trivsel og kultur.

Bestemmelsen vil ha betydning for lovtolking av øvrige bestemmelser i naturmangfoldloven, og vil dermed også kunne gi veiledning for skjønnsutøvelse i beskyttelsestiltak etter loven. Den vil også kunne veilede forvaltningsmyndighetene ved valg mellom flere virkemidler, og for beslutningen om man overhodet skal treffe et vedtak eller igangsette et tiltak eller ikke.

Paragraf 15 slår fast at høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi skal unngås. Likeledes skal unødig jaging av viltlevende dyr unngås.

Paragraf 17 inneholder bestemmelser om nødverge. Den slår blant annet fast at vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Videre kan vilt avlives under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. Adgangen til avliving i nødverge av jerv, gaupe og bjørn for å beskytte bufe, tamrein og gris utvides noe når bestandene over tid ligger klart over bestandsmålene. Dersom bestanden av jerv, gaupe og bjørn over tid har vært klart under bestandsmålet, eller ekstraordinære bestandsmessige forhold tilsier det, skal Kongen oppheve den utvidete adgangen til avliving i nødverge

Paragraf 17 a gir utvidet adgang til felling i nødverge av rovdyr som befinner seg innenfor rovdyrsikkert hegn.

Paragraf 18 er en sentral paragraf i rovdyrsammenheng. Den slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk for en lang rekke formål, blant annet 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.

Paragraf 19 innebærer at når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen.

I tillegg til disse spesifikke reglene om artsforvaltning i naturmangfoldloven, gjelder naturmangfoldlovens generelle mål og prinsipper for bærekraftig bruk (§§ 4, 5 og 8 til 12).

Paragraf 5 slår fast at 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 skal også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av, ivaretas. Med ”ivaretas” på lang sikt menes at man søker å beholde eller oppnå en god tilstand. Videre skal artene forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, det vil si det geografiske område der det er naturlig at arten forekommer.

De individer som sammen inntar et bestemt leveområde, vil utgjøre en bestand. Hva som skal til for at en bestand kan regnes som levedyktig, vil variere fra art til art.

Selv om målet er at arter skal forekomme i levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområde, kan andre viktige samfunnsinteresser tilsi at målet nås på andre måter, eller i et annet tempo, enn hensynet til naturmangfoldet isolert sett skulle tilsi. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376 nevner som eksempel på dette den differensierte rovviltforvaltningen som baserer seg på en interesseavveining mellom utmarksnæring og rovviltvern. Det vises i denne sammenheng til lovens § 14. Paragraf 14 innebærer at tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men kan altså medføre at målet i § 5 nås på en annen måte eller i et annet tempo enn man ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Paragraf 5 innebærer videre at artenes økologiske funksjonsområde skal ivaretas, og de øvrige økologiske betingelsene skal være tilstede så langt det er nødvendig for å nå forvaltningsmålet for arter. Økologisk funksjonsområde er definert i loven § 3 bokstav r og kan omfatte leveområder eller områder med mer begrenset funksjon som yngleområder. Øvrige økologiske betingelser er f.eks. rent vann, fravær av forstyrrelse i yngletiden eller spredningskorridorer.

Paragraf 7 slår fast at prinsippene i §§ 8 til 12 i naturmangfoldloven skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og at vurderingen skal fremgå av beslutningen.

Det følger av § 8 at 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. Bestemmelsen pålegger myndighetene å bygge på vitenskapelig kunnskap når det treffes beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Dette gjelder i utgangspunktet kunnskap som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte kunnskap som eventuelt må fremskaffes. Paragraf 8 slår fast at myndighetene videre skal 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.

I § 9 er føre-var-prinsippet lovfestet. Det følger av bestemmelsen at 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. Videre slår bestemmelsen fast at dersom det 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.

Utgangspunktet for beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet er at beslutningsgrunnlaget skal være best mulig, jf. § 8. Likevel kan det i en del tilfeller være tvil om konsekvensene for miljøet. Føre-var-prinsippet vil komme til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har slik tilstrekkelig kunnskap.

Det følger av § 10 at en påvirkning av et økosystem eller en art skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet/arten er eller vil bli utsatt for. Bestemmelsen skal sikre at nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering som omfatter både belastning som allerede er skjedd, og muligheten for påvirkninger senere.

Paragraf 11 slår fast at tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Det følger av § 12 at 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. Økonomiske forhold vil i enkelte saker veie tyngre enn hensynet til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen.

2.3 Rovviltforliket 2004 om ulv

Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 *Rovvilt i norsk natur* (2003-2004) og Energi- og miljøkomiteens innstilling (Innst. S. nr. 174 (2003-2004)) blir omtalt som rovviltforliket av 2004.

Stortingets Energi- og miljøkomité behandlet stortingsmeldingen om *Rovvilt i norsk natur* 7. mai 2004. På dette tidspunktet var det en mindretallsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Energi- og miljøkomiteens innstilling av 7. mai 2004 ble behandlet i Stortinget 13.mai 2004. I vedtaket står blant annet:

"…

Vedtak 337
Stortinget ber Regjeringen opprette et nytt forvaltningsområde for ynglende ulv. Det nye forvaltningsområdet har følgende avgrensing:

- Akershus: Hele fylket med unntak av kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum og Nittedal øst for Nitelva.
- Oslo: Hele fylket.
- Østfold: Hele fylket.
- Hedmark: Hele fylket med unntak av kommunene Nord-Odal, Stange, Hamar, Løten, Ringsaker, Åsnes vest for Glomma, Våler vest for Glomma, Elverum vest for Glomma, Åmot vest for Glomma, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga og Os.

…

Vedtak 340
Stortinget ber Regjeringen forvalte rovdyrene basert på nasjonale bestandsmål med følgende bestander:

- Ulv: 3 årlige ynglinger innenfor den nye ulvesonen.
- …

Vedtak 341
Stortinget legger til grunn at de tiltak som forlikspartnerne omtaler i innstillingen til rovviltmeldingen, legges inn under Miljøverndepartementet."

Under Energi- og miljøkomiteens merknader i innstillingen, viser flertallet (Ap, H, SV, KrF) til at *Norge etter Bern-konvensjonen har en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur*, og mener derfor at spørsmålet *ikke er om vi skal ha rovvilt i norsk natur, men hvor vi skal forvalte det og hvordan*.

Samme flertall foreslår videre å *opprette en rovviltforvaltning basert på åtte forvaltningsregioner for rovvilt*, og *mener også forvaltningen av ulv må legges inn under den regionale forvaltningen, men slik at de regionene som kommer inn under ulvesonen samarbeider om forvaltningen*.

Samme flertall viser også *til at Trysil legges til den fremtidige ulvesonen, men slik at det tas særskilte hensyn til tamreinområdene nord for Trysil og den totale belastningen Trysil har med ulv i grensetraktene mot Sverige. Når det gjelder grensegruppene av ulv, mener flertallet at de må forvaltes i samarbeid med Sverige, og kan ikke legges inn i et norsk mål.*

Samme flertall legger videre *til grunn at rovviltnemndene i region 4 og 5 skal samarbeide om forvaltningen av 3 årlige ynglinger av ulv… . Flertallet vil også peke på at rovdyrene må forvaltes på en bærekraftig og økologisk måte… . Det forutsettes at det ikke settes inn tiltak som strider mot de nasjonale bestandstallene.*

2.4 Rovviltforliket 2011 om ulv

Representantforslag 163 S (2010-2011) er omtalt som rovviltforliket av 2011. Representantforslaget ble 16. juni 2011 fremmet av stortingsrepresentanter fra alle partier som da hadde plass på Stortinget: Martin Kolberg (Ap), Ketil Solvik-Olsen (Frp), Erna Solberg (H), Dagfinn Høybråten (KrF), Trygve Slagsvold Vedum (SP), Bård Vegar Solhjell (SV) og Trine Skei Grande (V). Det nye forliket ble vedtatt av et enstemmig storting 17. juni 2011. Det var da første gang i historien at alle partier på Stortinget var enige om rovviltpolitikken.

Representantforslaget slår fast at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølgingen av dette. Om bestandsmålet og forvaltningssonen for ynglende ulv står det spesielt:

”4.1 Det skal samarbeides med Sverige om bestandsregistrering og fordeling av grenseulv. Ulverevirer i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet. Utgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med en faktor på 0,5. Måloppnåelsen (antallet ynglinger) skal ses over flere år i sammenheng. På denne bakgrunn skal det foretas en ny vurdering av bestandsmålet for ulv.

4.2 Vi ønsker en avtale med Sverige, og inntil det er oppnådd, ligger dagens bestandsmål fast. Forhandlingene med Sverige skal starte umiddelbart etter at Sverige er ferdig med sin utredning. Forlikspartnerne er enige om at det skal tas stilling til endelig bestandsmål for ulv når en avtale med Sverige er på plass, senest innen 2013. Stortinget skal holdes orientert om forhandlingene. Det søkes å få dette på plass senest innen 2013.

4.3 Dersom avtale med Sverige ikke oppnås, skal partene drøfte bestandsmål for ulv på nytt.

4.4 Det settes ned et utvalg som skal evaluere ulvesonen.”

2.5 Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning av rovvilt (soneforvaltning)

På grunn av rovviltets utstrakte arealbruk vil bevaring av disse artene måtte foregå i det flerbrukslandskapet som dekker mesteparten av landet. På bakgrunn av de ulike interessene har det i Norge siden tidlig på 1980-tallet eksistert en erkjennelse av at det er nødvendig med en viss prioritering av arealbruk for henholdsvis rovvilt og andre interesser, særlig utmarksbeite, dersom konfliktene skal kunne reduseres (St.meld. nr. 15 *Rovvilt i norsk natur*). I utkast til landsplan i 1987 ble det omtalt som «sikringsområder» for store rovdyr. I forbindelse med St.meld. nr. 27 (1991-92) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe* ble dette benevnt som «kjerneområder» for store rovdyr. Gjennom rovviltmeldinga fra 1997 (St. meld. nr. 35 (1996-1997) *Om rovviltforvaltning*) ble geografisk differensiert forvaltning videreutviklet, og senere er prinsippet nedfelt direkte i viltloven og rovviltforskriften. Stortinget har ved behandling av rovviltforlikene i 2004 og 2011 sluttet seg til at prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning fortsatt skal legges til grunn i forvaltningen. Dette er derfor et sentralt virkemiddel i arbeidet med å forvalte en todelt målsetting om både å sikre rovvilt og beitenæring i Norge.

I forarbeidene til viltloven (Ot.prp. nr. 37 (1999-2000) heter det:
«Differensiert forvaltning i relasjon til felling etter § 12, betyr at restriksjonsnivået med hensyn til fellingspraksis differensieres. Differensieringen vil kunne være forskjellig for de ulike arter som følge av artenes ulike adferdsmønster, utbredelse og bestandsnivå. Kriteriene for felling på de ulike restriksjonsnivåene må ikke undergrave målsettingen om å sikre bestandens overlevelse. Hensynet til å sike bestandens overlevelse anses som så vidt grunnleggende at det er tatt inn i lovteksten. Av den grunn er det stilt obligatoriske krav om at de nærmere kriterier for felling som fastsettes i forskrift skal ivareta dette hensyn. Se nærmere om bruken av ordet under punkt 4.4. Hvilken størrelse og sammensetning av vedkommende rovviltbestand som er nødvendig for å sikre bestandens overlevelse er først og fremst er faglig skjønnsspørsmål som forvaltningen må ta stilling til blant annet på bakgrunn av vitenskapelige betraktninger og den til enhver tid foreliggende kunnskap…»

I rovviltforskriftens § 1, første ledd, heter det:
«Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.»

For å bidra til å oppfylle målet om en bærekraftig forvaltning av rovvilt, basert på en differensiert forvaltning, er rovviltnemndene i forskriftens § 6 gitt en hjemmel til å vedta regionale forvaltningsplaner:
«Rovviltnemnden skal utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt. I forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen, jf. forskriften § 1. Forvaltningsplanen skal vise hvordan rovviltnemnden vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Planen skal også gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler innenfor regionen for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter.»

I forvaltningsplanene definerer rovviltnemndene hvilke områder som er såkalte prioriterte yngleområder for rovvilt, der man fortrinnsvis skal oppfylle regionens bestandsmål, samt

prioriterte beiteområder, der hensynet til beitedyr skal veie tyngst. Forvaltningsplanen gir føringer for den totale virkemiddelbruken i regionen, det vil si både for tiltak rettet mot rovvilt (bestandsregulering og skadefelling), og tiltak rettet mot husdyr og tamrein (forebyggende tiltak). Gjennom lisensfelling og kvotejakt skal bestandene av rovvilt reguleres slik at konfliktene med husdyr og tamrein blir minst mulig. I prioriterte beiteområder skal terskelen for iverksetting av fellingstillatelser være lav, mens i prioriterte rovviltområder vil terskelen for uttak av rovdyr være tilsvarende høyere, og beitenæringen og andre interesser skal tilpasse seg rovdyrenes tilstedeværelse i disse områdene.

3. MYNDIGHETSFORHOLD

3.1 Generelt

Siden rovviltforskriften kom i 2005, etter Stortingets behandling av St. meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr 174 (2003-2004), har rovviltforskriften regulert myndigheten til å fatte vedtak om felling av ulv i Norge.

I rovviltforskriften § 3 fremgår det at det skal være tre årlige ynglinger av ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, der familiegruppens revir i sin helhet ligger i Norge. Dersom over halvparten av reviret ligger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, skal reviret regnes som innenfor forvaltningsområdet. Når en del av reviret ligger i Sverige, skal familiegruppen ikke regnes med i målet på tre årlige ynglinger. Rovviltnemnda har myndighet til å fatte vedtak om felling etter rovviltforskriftens § 8 og § 10, når bestanden av den enkelte art ligger over de fastsatte bestandsmålene for regionen. Slike vedtak om ulv i regionene 4 og 5 fattes av rovviltnemndene i disse to regionene i fellesskap. Når det gjelder ulv kan ikke rovviltnemndene fatte vedtak om felling innenfor en familiegruppe eller på et revirmarkerende par dersom bestanden utelukkende består av tre familiegrupper eller revirmarkerende par innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Rovviltnemndenes myndighet når det gjelder ulv baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt.

I forskriftens § 7 fremgår det at en rovviltnemnd ikke kan fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige. Slike vedtak om felling innenfor familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv som berører Sverige, kan bare fattes av Miljødirektoratet, jf. rovviltforskriften § 13. Bakgrunnen er at felling i slike grupper berører et annet lands forvaltning, og at det må være et nasjonalt fagdirektorat i Norge som drøfter både behov og mulige bestandskonsekvenser med de svenske forvaltningsmyndigheter før et eventuelt vedtak om felling fattes.

Rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, og på data om biologiske bestandsmessige forhold og skade- og konfliktsituasjonen. Kravet til presisjon øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes.

Etter rovviltforskriften § 13 kan Miljødirektoratet fatte vedtak om skadefelling, kvote for betinget skadefelling eller kvote for lisensfelling av ulv av eget tiltak eller etter søknad. Direktoratet kan fatte slike vedtak også dersom bestanden ligger under det fastsatte bestandsmålet for en region eller for landet. Vedtak om felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige, skal fattes etter kontakt med svenske myndigheter.

3.2 Betinget skadefelling

Skadefelling er skademotivert felling av enkeltindivider av rovdyr for å stanse eller forhindre skader på bufe eller tamrein. Dersom vilkårene i rovviltforskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd tildele kvote for betinget skadefelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv til fylkesmannen for å forhindre at disse artene gjør skade på bufe eller tamrein, jf. § 8. Slike vedtak om ulv i regionene 4 og 5 fattes av rovviltnemndene i disse to regionene i fellesskap. I de tilfeller nemndene ikke har myndighet, er det Miljødirektoratet som kan fatte vedtak etter rovviltforskriften § 13.

Rovviltnemndene kan fastsette kvoter for antall enkeltindivider av en rovviltart som kan felles innenfor sin region i perioden 1. juni ett år til og med 15. februar det neste år. I perioden 16. februar til 31. mai, er det bare Miljødirektoratet som har myndigheten til å fastsette kvoter for skadefelling, uavhengig av om bestandsmålet er nådd.

Kvoten for betinget skadefelling tildeles Fylkesmannen og kan benyttes for å forhindre skade på bufe eller tamrein, jf. rovviltforskriften § 9. Innenfor rammen for kvoten kan Fylkesmannen av eget tiltak eller etter søknad fatte vedtak om å iverksette felling for å forhindre fremtidig skade.

3.3 Lisensfelling

Lisensfelling er skademotivert bestandsregulering av rovviltarter hvor et bestemt antall individer av en art kan felles, og der ordinær jakt ikke er aktuelt. Dersom vilkårene i rovviltforskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for skademotivert lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av gaupe, jerv, bjørn og ulv, jf. § 10. Slike vedtak om ulv i regionene 4 og 5 fattes av rovviltnemndene i disse to regionene i fellesskap. I de tilfeller nemndene ikke har myndighet, er det Miljødirektoratet som kan fatte vedtak etter rovviltforskriften § 13.

Lisensfellingsperioden for ulv er fra 1. januar til og med 15. februar innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, og fra 1. oktober til og med 31. mars utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv.

4. LISENSFELLING

Etter behandlingen av Rovviltmeldingen i 1992 (St.meld. nr 27 (1991-1992)) ble det gjennomført en revisjon av fellingsbestemmelsene vedr rovvilt. Ny forskrift om forvaltning av bjørn, jerv ulv og gaupe ble fastsatt ved Kgl.res av 9. juli 1993. I denne forskriften ble begrepet lisensfelling introdusert. Myndigheten til å åpne for bestandsregulering ble lagt til daværende Direktoratet for naturforvaltning.

Lisensfelling er skademotivert bestandsregulering av rovviltarter der ordinær jakt ikke er aktuelt. Det er ikke aktuelt med ordinær jakt for disse arter, fordi etter viltloven er jerv, bjørn, ulv og kongeørn fredet. Dette innebærer at målsetningen om en bærekraftig forvaltning er et overordnet hensyn ved forvaltningen av disse artene. Lisensfellingsbegrepet ble innført når rovviltbestandene nådde et nivå der beskatning av artene var motivert ut fra hensyn til å forebygge fremtidig skade i forhold til bufe og tamrein. Motivasjonen var dermed å kunne begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand. I motsetning til ordningene med skadefelling er lisensfellingen ikke rettet mot et bestemt individ, og felling utføres av

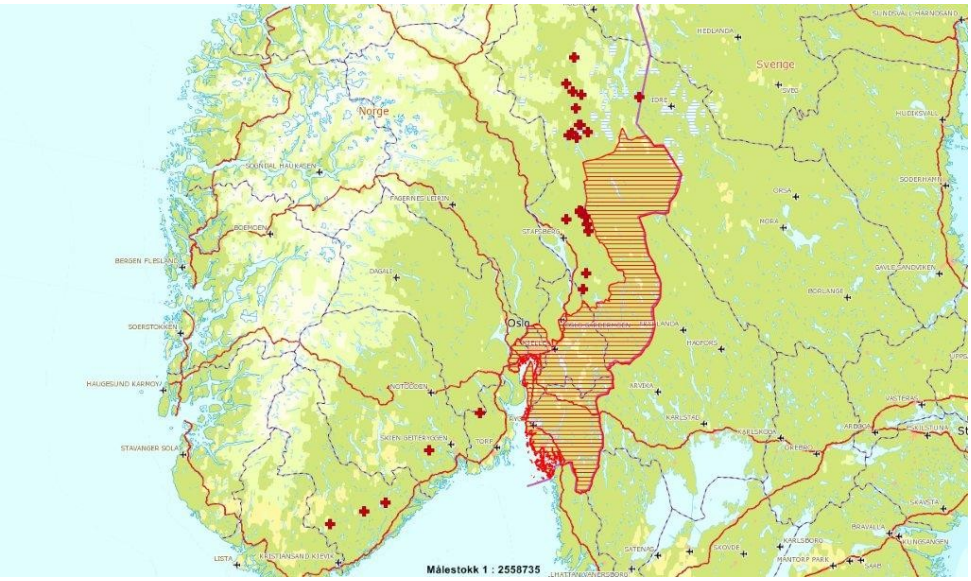
registrerte jegere. Organiseringen tilfredsstiller Bernkonvensjonens krav om at uttak skal skje under strengt kontrollerte forhold. Dette innebærer for Norges del at det fastsettes kvoter for uttak i nærmere bestemte områder, samt at hver jeger er registrert og rapporterer om gjennomføringen av lisensfellingen.

Adgangen til lisensfelling av ulv ble vedtatt som en oppfølging av Stortingets behandling av St. meld. nr. 15 (2003-2004), jf Innst. S. nr. 174 (2003-2004) fastsatt egen forskrift om lisensfelling av ulv ved Kgl.res av 17.desember 2004

For lisensfelling av ulv er hovedregelen at det ikke fastsettes kvote dersom bestandsmålet ikke er nådd. Direktoratet har myndighet til å fatte vedtak om alle former for felling og jakt dersom situasjonen tilsier det, jf. naturmangfoldloven § 18, bokstav b. Direktoratet kan fatte slike vedtak også der bestanden ligger under det fastsatte bestandsmålet for en region eller for landet. I disse tilfellene er det et vilkår at slik felling eller jakt ikke er skadelig for bestandens overlevelse, og at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning.

4.1 Lisensfellingsresultat siste år

For vinterperioden 1. oktober 2013 – 30. april 2014 er det i Norge skutt to ulver under lisensjakten. I Sverige er 18 ulver avlivet i en av flere alternative former for lovlig jakt. Figur 1 viser geografisk oversikt over totalt 27 skutte ulver under lisensfelling i Norge i perioden 1. januar 2005 til 31. mars 2014.



Figur 1. Skutte ulver under lisensfelling i Norge i perioden 1. januar 2005 – 31. mars 2014.

4.2 Lisensfellingsperioden

I rovviltforskriftens bestemmelser om hvilken periode lisensfellingen skal foregå i, er det for ulv valgt å differensiere perioden innenfor og utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Dette er av hensyn til parring, yngling og årsvalper innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Fellingsperioden innenfor forvaltningsområdet er derfor fastsatt til 1. januar til og med 15. februar. Utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv vil lisensfelling i hovedsak være

rettet mot nye pardannelser av voksne dyr eller streifdyr. I dette området er fellingsperioden i forskriften i dag fastsatt til 1. oktober til og med 31. mars.

Når man skal fastsette jakttider for en dyreart skal alle sider av et slikt tiltak belyses, jf. naturmangfoldloven kapittel III. På grunn av Norges differensierte forvaltning av rovvilt, vil ulike hensyn kunne være relevante utenfor og innenfor ulvesona. Ved fastsettelse av lisensfellingsperiode for ulv innenfor ulvesona ligger i tillegg derfor blant annet følgende vurderinger til grunn:

1) Risikoen for at avhengige valper mister foreldrene, og
2) risikoen for at en drektig tispe mister sin partner, og dermed får redusert mulighet til å forsørge ungene.

En sammenstilling av kjent kunnskap, både fra Skandinavia og andre deler av verden, viser at januar synes å være en brytningsperiode for valpenes mulighet for å overleve helt uten foreldre. Ved starten av januar er valpene 7-8 måneder gamle. Valper som mister en eller begge av foreldrene før januar står overfor to sentrale utfordringer. Foreldreløse valper kan få redusert mulighet for å overleve samt bli mindre sky. Sistnevnte kan føre til en lavere terskel for å nærme seg mennesker. Ut i fra dette bør lisensfellingsperioden ut fra en ren faglig vurdering ikke starte før valpene er store nok til å ha mulighet for å overleve uten foreldre. Videre, hvis en hann skytes bort fra ei drektig tispe vil den diende tispa få store problemer med å forsørge seg selv under dieperioden. I tillegg blir det vanskeligere å forsørge valpene med nok mat etter at de begynner å spise fast føde. På grunnlag av disse utfordringene bør jaktperioden ut fra en ren faglig vurdering avsluttes før paringssesongen. Tilgjengelig kunnskap viser at ulv i Skandinavia får valper i perioden 20. april - 20.mai, med middeldato rundt 3. – 4. mai. Om lag 95 % av valpingene forekommer etter 25. april. Med en drektighetstid på ca. 63 dager hos ulv, skulle det tilsi at 95 % av paringene skjer etter 20. februar.

I tillegg til en ren faglig vurdering ut fra hensynet til ulvebestanden, er det ved fastsettelse av varighet på lisensfellingsperioden også av betydning at perioden har tilstrekkelig varighet til å sikre at fastsatte kvoter i størst mulig grad tas ut for å forebygge skader og drap av beitedyr, jf rovviltforliket.

Kunnskapen om bestandsstatus inneværende sesong pr. 1. oktober er begrenset. I den flerårige kontrakten som Miljødirektoratet har skrevet med Rovdata, er tidsfristen for endelig rapportering for bestandsstatus ulv i Skandinavia satt til 1. september påfølgende år. Dette betyr at rapporten om forrige års bestandsstatus foreligger i god tid før gjeldende lisensfellingsperiode starter, og kunnskapsgrunnlaget for ynglinger og revirmarkerende par siste vinter er med andre ord oppdatert.

En utfordring er at man ikke nødvendigvis vet om revirmarkerende par som bruker områder også utenfor ulvesonen, har ynglet siste sommer. Denne kunnskapen vil normalt ikke være tilgjengelig før tidligst når foreløpig rapport for bestandsstatus foreligger 15. juni påfølgende år. Skulle det oppstå situasjoner der revirmarkerende par kan ha ynglet utenfor ulvesona må forvaltningen ta hensyn til dette.

4.3 Effekter av lisensfelling

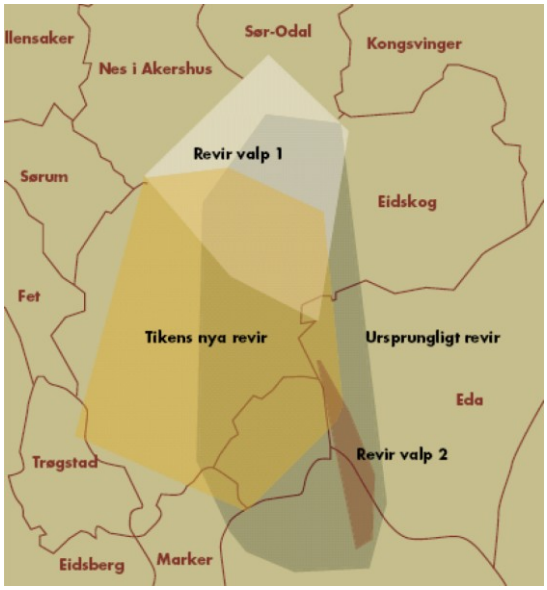
Lisensfelling av ulv er i stor grad effektivt så lenge det innenfor lisensfellingsområdet forekommer både sporsnø og ulv på samme tid. Lisensfellingen innenfor eller nær ulvesonen er effektiv. Dette kan man si ut i fra at man på lisensfelling i områder nær ulvesonen, og med en viss ulveforekomst, feller de ulver det blir gitt kvote på raskt når det er gode sporingsforhold på vinteren.

Måten et uttak blir gjennomført på, blant annet med tanke på hvilke individ som blir tatt ut, kan gi ulike effekter ut over en direkte bestandsreduksjon.

Uttak av dyr i ulike aldersgrupper
Generelt sett vil det hos de fleste dyrearter være helt forskjellige effekter av å felle dyr i yngre aldersgrupper kontra eldre dyr. For ulv vil eksempelvis felling av unger i en flokk ha en helt annen betydning enn felling av et av individene som utgjør alfaparet (lederparet). I en skandinavisk ulveflokk er det bare alfaparet/lederparet som får unger, og flokken er sterkt hierarkisk organisert. Felling av et av alfa-individene kan få mange ulike utfall, som for eksempel at flokken går i fullstendig oppløsning. Dødelighetsrisikoen kan dermed øke for samtlige dyr i flokken ved felling av en.

Det er erfaringsmessig ofte lederdyr som felles dersom man åpner for felling av enkeltdyr i familiegrupper. To viktige konsekvenser av felling av lederdyr kan være:

1) At revirgrenser endres, og oppsplitting kan føre til at det oppstår flere mindre revirer i stedet for ett stort. Dette skjedde eksempelvis med Årjäng- Kongsvinger-reviret 2002-2003 (se figur 2).
2) At felling av lederdyr fører til at valpene opptrer nærmere bebyggelse utover høsten og vinteren. Dette skjedde eksempelvis i Rendalen etter felling av lederhannen i Koppangflokken i august 2000.



Figur 2 Oppsplitting av Kongsvinger-Arjäng-reviret i tre nye revir etter at foreldrehannen forsvant våren 2002. De to ungtispenes og den opprinnelige foreldretispas revir er angitt for november-desember 2002, sammenlignet med det opprinnelige reviret våren 2002.

Fellingen av Atndalsflokken i 2001 er et godt eksempel der myndighetene under fellingsforsøk har måttet ta hensyn til de forvaltningsmessige konsekvensene ved en eventuell felling av et av alfa-individene i en familiegruppe. Av Atndalsflokken ble det felt i alt 9 ulver i en kontrollert fellingsoperasjon i regi av forvaltningsmyndigheten, og utført av Statens naturoppsyn. Fellingen var nødvendig for å ivareta de politiske og forvaltningsmessige målsettinger som forelå på vedtakstidspunktet. Fellingene ble imidlertid planlagt og gjennomført med en betydelig grad av presisjon, der man blant annet la opp til at det måtte sikres at det i størst mulig grad ble felt valper i innledningen for ikke å få en oppløsning av flokken. Det siste dyret som ble felt i denne flokken var ledertispa. En hadde samtidig en betydelig sporingsoperasjon i området, for å sikre seg at det ikke kom inn ulv fra naboflokken på Koppangskjølen, da det ikke var bestandsmessig grunnlag for å felle denne. Hensikten med denne høye grad av presisjon var også å ha kontroll med fellingenes effekt på totalbestanden av ulv, slik at ikke denne skulle komme i fare. Samlet sett var derfor effekten at veksten i bestanden ble redusert, slik at det samlede bestandstallet vinteren 2001/2002 ikke var vesentlig høyere enn vinteren 2000/2001.

I flere sammenhenger kan det være av betydning for veksten i bestanden hvilket kjønn som eventuelt felles eller dør. Hvilket individ som blir tatt ut vil med andre ord kunne få betydning for veksten i bestanden og overlevelsen av valper. Å kunne avgjøre kjønn og alder på et individ i felt er imidlertid så krevende at det ikke egner seg å legge den typen restriksjoner til den ordinære lisensfellinga.

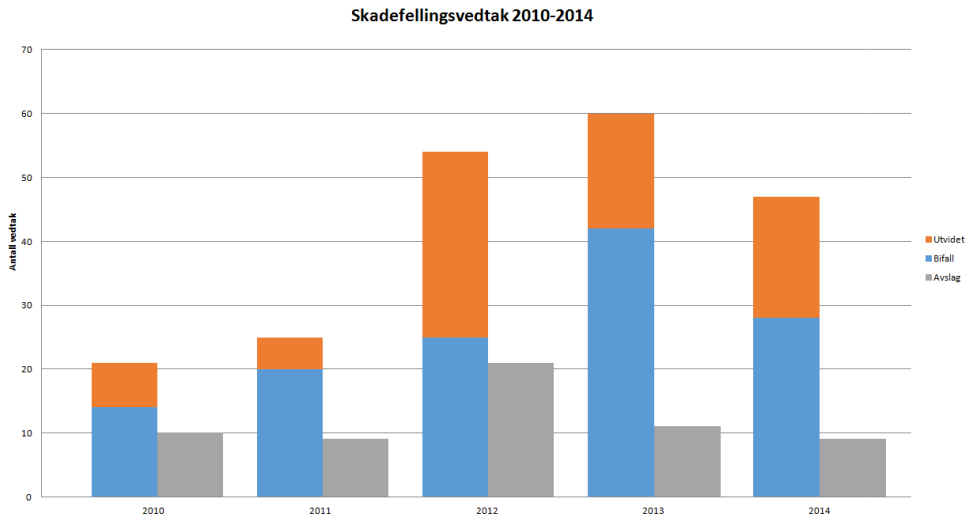
5. SKADEFELLINGER

Skadefelling er skademotivert felling av enkeltindivider av gaupe, jerv, bjørn eller ulv for å stanse eller forhindre skader på bufe eller tamrein med hjemmel i naturmangfoldloven § 18, punkt b. Kvotene for betinget skadefelling vedtas av Miljødirektoratet og rovviltnemndene, og fylkesmannen kan i henhold til § 9 i rovviltforskriften iverksette betinget skadefelling innen de kvoter som er vedtatt. Fylkesmannens myndighet til å iverksette betinget skadefelling er fra 1. juni til 15. februar. Miljødirektoratet kan etter § 13 iverksette skadefelling på eget initiativ og uavhengig av de fastsatte kvoter.

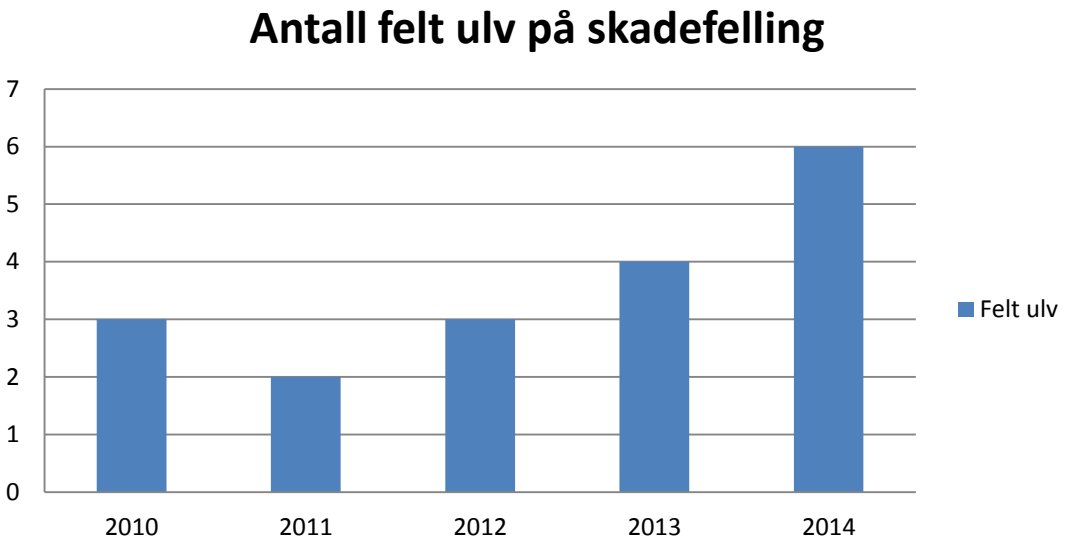
5.1 Betinget skadefelling

I løpet av perioden Fylkesmannen har myndighet til å fatte vedtak om betinget skadefelling, fattes det særlig i beitesesongen fortløpende vedtak på alle de fire store rovdyrartene. Terskelen for iverksettelse av betinget skadefelling er lav i områder som er prioritert til beitedyr, mens den er høyere i områder som er prioritert til rovvilt, særlig i de tilfeller man ligger under bestandsmålet. Selv om Fylkesmannen iverksetter fellingsforsøk svært raskt etter at skade er bekreftet, er ikke dette i seg selv tilstrekkelig for å lykkes med å felle det aktuelle skadegjørende individet. Bakgrunnen for at man i mange tilfeller ikke lykkes med fellingsforsøket er sammensatt. Blant annet kan det være usikkert om individet fortsatt er tilstede i området når fellingen iverksettes. Det er ikke uvanlig at folk kommer inn i skadeområdet og medfører forstyrrelser slik at individet vandrer videre og dermed ikke befinner seg i det aktuelle fellingsområdet. I slike tilfeller kan man oppdage tilsvarende skader i et tilgrensende område, og det er da vanlig at Fylkesmannen utvider området hvor man tillater felling. I noen tilfeller har man registrert at fellingsforsøk har skremt det skadegjørende individet titalls mil fra det opprinnelige stedet man startet skadefelling. Sporingsforhold er også en viktig faktor for måloppnåelse ved fellingsforsøk, og forsøk på

barmark er i de fleste tilfeller meget krevende for fellingslag, selv om de er raskt tilstede i fellingsområdet og at man vet at individet fortsatt er tilstede. Når det gjelder fellingssuksess for betinget skadefelling så er ikke den begrensende faktoren om Fylkesmannen fatter vedtak om felling (figur 3 og 4), men snarere at felling av rovvilt er en krevende øvelse, som avhenger av flere faktorer for å lykkes.



Figur 3 Antall vedtak om skadefellingtillatelse (søknad innvilget i blått, utvidet tillatelse i orange) og avslag på søknad (grått) i perioden 2010-2014. Tallene for 2014 er pr 28. oktober. Størrelsesforholdene beskriver antall vedtak og ikke antall ulv. I mange tilfeller vil det være fattet flere vedtak på samme ulveindivid(er). Avslag inkluderer også avslag på søknader om forlengelse i tid og/eller geografisk utvidelse av fellingsområdet. Utvidet inkluderer alle vedtak der et tidligere skadefellingstillatelse er gitt forlenget tid og/eller geografisk utvidelse av fellingsområdet.



Figur 4 Antall ulv felt ved tillatelse til skadefelling i perioden 2010-2014. Tallene for 2014 er pr 28. oktober. Antall felte ulver i denne figuren inkluderer ikke de individer som er felt av Statens naturoppsyn etter Miljødirektoratets vedtak om ekstraordinære uttak.

5.2 Miljødirektoratet sin myndighet til å fatte vedtak til om skadefelling

Miljødirektoratet har myndighet til å fatte selvstendig vedtak om skadefelling, jf. rovviltforskriften § 13. Slike uttak blir ofte referert til som ekstraordinære uttak. Disse uttakene i regi av miljøforvaltningen utføres av SNO etter oppdrag fra Miljødirektoratet. Et grunnleggende prinsipp ved disse uttakene er de skal bidra til en redusert skadesituasjon framover i tid. For Miljødirektoratet innebærer dette en kontinuerlig vurdering der felling skal avveies mot blant annet bestandshensyn, skadebilde, individdata, geografi og bestandsutvikling.

Det er et ofte uttrykt ønske å prioritere felling i lisensfellingsperioden. Generelt er uttak av enkeltdyr i lisensfellingsperioden bare effektivt dersom man utnytter fordelene med helikopter. Det innebærer raske og effektive forflytninger under gode sporingsforhold, slik at dyr som påtreffes tilfeldig kan spores og felles. Når det gjelder ulv, er det i flere tilfeller en større utfordring å gjennomføre uttak på snøforhold da hoveddelen av ulv utenfor forvaltningsområdet er unge svenske ulver på vandring. Erfaringsmessig dukker disse ulvene opp i april-mai når det de fleste steder er snøfritt. Videre har disse ulvene også stor vandringskapasitet, og kan i løpet av kort tid bevege seg over svært store avstander, noe som også gjør fellingsarbeidet utfordrende og uforutsigbart.

Det er årlig etterspørsel etter å felle gjenværende restkvoter etter lisensfellingen. Dette kan også være problematisk å oppfylle, blant annet fordi regioner uten mål om ynglende ulv ofte fastsetter kvote som er mer et uttrykk for å gi mulighet for lisensfelling snarere enn et konkret behov for bestandsregulering. I tillegg er situasjonen etter lisensfellingsperioden ofte en annen enn på tidspunktet vedtak om kvote ble fattet. Streifende ulv har stor aksjonsradius, og forekomster av ulv på sommeren kan være helt andre steder på vårvinteren. Restkvoter vil derfor ikke alltid være mulig å ta ut.

Miljødirektoratet har lagt til grunn at uttak av enkeltdyr som regel bør prioriteres etter lisensfellingsperiodens slutt. Først og fremst vil det være aktuelt der:

1) Det er fare for stor fremtidig skade
2) Felling er påkrevet for å hindre fast etablering eller yngling

Generelt vil vær og vind og topografiske forhold kunne begrense uttak. Vurdering av om et uttak kan gjennomføres er derfor overlatt til SNO og deres feltpersonell.

5.3 Kursing, muligheter for effektivisering?

Så lenge en ikke lykkes med majoriteten av de skadefellingstillatelser som blir gitt, vil det alltid være et spørsmål om å effektivisere for å øke fellingsandelen. Dette gjelder også under ordinær lisensfelling av ulv, da årsaken til at man ikke lykkes med de respektive fellingsforsøkene ofte er den samme som for annet rovvilt.

Før en vurderer hvilke tiltak som bør iverksettes for å øke fellingsandelen, må en imidlertid analysere hvorfor man ikke lykkes.

Kompetansen til jegerne

Skadefelling av ulv i Norge er forholdsvis nytt i de fleste områder. Dette gjør at både erfaring og interesse hos jegerne i mange tilfeller er liten. Jakt på ulv er en meget krevende jaktform.

Ulven kan vandre langt og raskt, den er sky og holder seg oftest i skogområder. Det kan derfor ikke forventes full effektuering av alle fellingstillatelser som blir gitt, selv om det er et mål for forvaltningen å komme så nær som mulig. I de deler av landet der vi har regelmessig forekomst av ulv ser man imidlertid at en lykkes oftere med felling. Dette henger både sammen med at ulven er mer vanlig, og i noen tilfeller revirhevdende, og at jegerne har opparbeidet seg kompetanse på felling av ulv.

Norges Jeger og Fiskerforbund (NJFF) har i samarbeid med Norsk institutt for naturforskning (NINA) utviklet et informasjonshefte om jakt på ulv i Norge. Dette heftet er en innføring i ulvens biologi og forvaltning, og en gjennomgang av ulike jaktformer på ulv. NJFF har også utviklet kursmateriell og arrangerer kurs i jakt på store rovdyr og motivasjonskvelder for lisensfelling av ulv. Som et ledd i oppfølgingen av rovviltforliket av 2011 er NJFF i kontrakt med Miljødirektoratet gitt i oppdrag å øke kompetansen hos jegerne gjennom sin virksomhet. Statens Naturoppsyn (SNO) bistår med forelesere på disse kursene og motivasjonskveldene. På kursene blir det også satt fokus på jaktleders rolle og viktigheten av å ha en dyktig jaktleder for å lykkes i jakta. Etter hvert som jegerne deltar på lisensfelling og skadefelling øker også den praktiske kompetansen. Det er derfor grunn til å tro at kompetanseutviklingen blir ivaretatt på tilstrekkelig måte. Likevel vil det være slik at på grunn av at ulven ikke finnes regelmessig i det meste av landet og kun oppleves som streifdyr, vil det være en utfordring å opprettholde kompetansen og interessen for jakt på ulv i mange områder.

Tidspunkt og grunnlag for fellingsvedtak
Ulven med sin kapasitet til vandring kan i prinsippet dukke opp nesten hvor som helst i Norge, også der det ikke finnes erfaring med ulv og ulveskader på husdyr. Påtreffer ulven sau eller rein kan den drepe eller skade disse. For å øke sannsynligheten for å felle en ulv som gjør skade, er det viktig at fellingstillatelsen blir gitt raskt og på riktig grunnlag. Erfaring viser at dersom grunnlaget for en fellingstillatelse er til stede, tar det svært kort tid fra skade oppdages til fylkesmannen gir en skadefellingstillatelse. Det er likevel viktig at eventuelle skader oppdages tidlig. Sannsynligheten for at ulven fremdeles oppholder seg i skadeområdet minker med alderen på skaden.

Ulven finnes ikke i området lengre
Foruten at felling av ulv i seg selv er svært krevende, er en viktig årsak til at man i mange tilfeller ikke lykkes med forsøk på skadefelling at det individet det jaktes på ikke lenger befinner seg i det aktuelle området. Dette kan skje også i tilfeller der skadefellingstillatelse blir gitt umiddelbart etter at skade blir oppdaget. Ulven kan vandre fort videre. Å ha en dyktig leder av skadefellingslaget vil i slike tilfeller være viktig. Dersom skaden har oppstått er det ofte en stor forventning om at skadegjøreren skal felles raskt og at skadefellingslaget er i høy beredskap. Å gjøre et forsøk på felling dersom ulven ikke lengre befinner seg i området vil være lite hensiktsmessig. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å avgrense tidsperioden, for så å forlenge skadefellingstillatelsen dersom ny skadesituasjonen oppstår. En god fellingsleder vil, i tillegg til å øke sannsynligheten for felling, også være konfliktdempende i situasjonen. Det er også viktig at respektive fellingsleder/kommune kommuniserer godt, slik at nærliggende beitebrukere kan være ekstra på vakt om ulveskader oppstår.

Noen av de samme forholdene gjør seg gjeldende også for lisensfelling av ulv. Det er viktig for rovviltnemndene når de fatter vedtak om lisensfelling at vedtakene blir fattet på riktig grunnlag. Det er flere eksempler på en praktisering der rovviltnemndene fastsetter en kvotetildeling slik at kvoten i seg selv ikke skal være begrensende. Dette kan skape en

forventning om et høyere antall ulv i områder enn det som er tilfelle, og felling av hele lisensfellingskvoten vil i slike tilfeller være umulig.

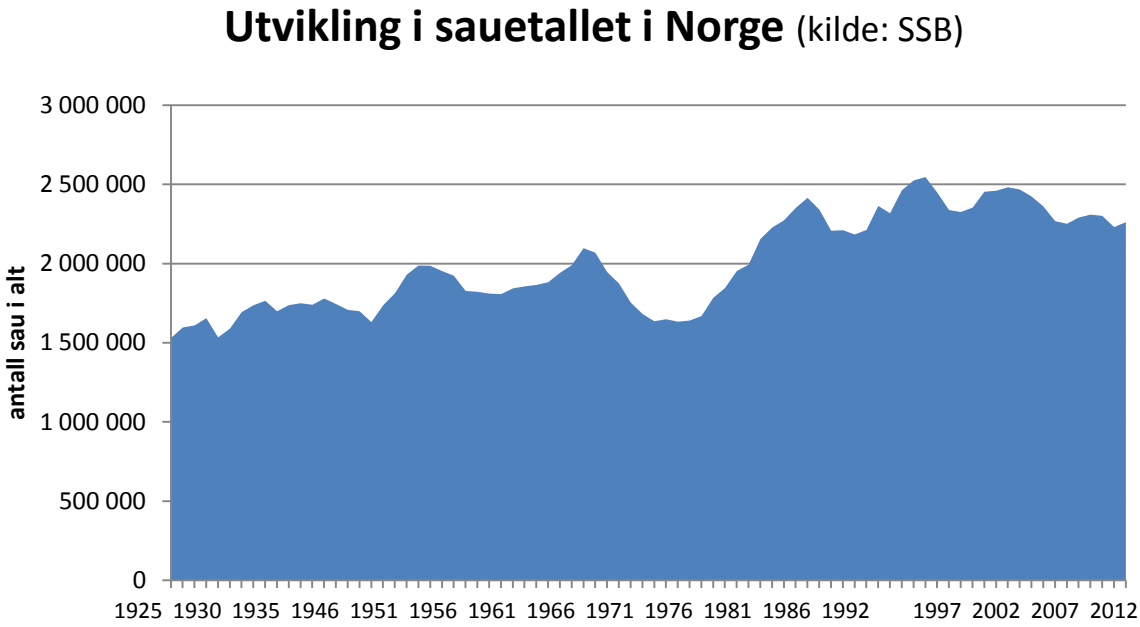
Ofte blir en manglende felling forklart med at ikke alle mulige virkemidler er tillatt eller tatt i bruk. I de deler av landet vi har regelmessig forekomst av ulv ser man imidlertid at en lykkes oftere med felling. Dette forteller også at skadefelling av ulv kan gjennomføres effektivt innenfor dagens rammer og med tillatte virkemidler, dersom jegeren har tilstrekkelig kompetanse og andre avgjørende forhold ellers er til stede. Å bygge kompetanse tar tid. Det er derfor viktig at jegeren kan konsentrere seg om å bli god på det man vet fungerer. En mulig sideeffekt av ønsket om å ta i bruk flere virkemidler kan være at jegerne ikke bruker nok tid på å bli gode lisensfellingsjegere.

Høy lokal kompetanse er viktig for å kunne utføre effektiv felling. Skadefellingsoppdrag skal i utgangspunktet løses lokalt, men Statens naturoppsyn kan bistå ved forespørsel fra de kommunale/regionale fellingslagene.

6. UTVIKLING I BEITENÆRINGENE

6.1 Historisk statistikk over antall sau i Norge

Antall sau og lam i alt i Norge har økt med 750.000 fra om lag 1.529.000 i 1925 til 2.260.000 i 2013. Dette tilsvarer ca 50 % økning (Figur 5). Antall voksne sauer er ikke økt tilsvarende på grunn av gjennomsnittlig høyere lammetall pr. sau noe som skyldes driftseffektivisering. Antall voksne sauer økte jevnt fra 840.000 i 1969 til ca 1 million i 2001. Senere er antallet redusert til 910.000 i 2013.



Figur 5 Antall sau på landsbasis fra 1925 til 2013. Tellingene fra 1925 til 1989 har telledato 20. juni, mens tellingene fra 1989 har telledato 31. juli. Tall for 1991 mangler i statistikken. Kilde: SSB (2014).

6.2 Utvikling i jordbruket generelt i Norge

Det har vært store strukturendringer og betydelig effektivisering av norsk jordbruksproduksjon. Fra 1950-tallet og fremover til 1999 ble antall jordbruksbedrifter redusert fra 213000 til 70700. Siden 1999 har flere enn hvert tredje bruk blitt lagt ned. Størst prosentvis reduksjon av jordbruksbedrifter hadde Troms, Finnmark og Aust-Agder med 45-48 %. Hedmark og Hordaland hadde størst reduksjon i antall bruk med hhv 2400 og 2300 færre bruk enn i 1999.

Samtidig har produksjonsvolumet, særlig produksjonen av husdyrprodukter økt. I perioden 1979-1999 økte det registrerte jordbruksarealet med 9,2 %. I perioden 1999- 2013 er det estimert en reduksjon i totalt jordbruksareal på ca. 5 %. Registrert totalareal var på sitt høyeste i 1998. Nedgangen i jordbruksareal siden da skyldes i all hovedsak reduksjon i arealet med åpen åker og hage. Totalt var det 43500 aktive jordbruksbedrifter i 2013.

Antall jordbruksbedrifter med mjølkeku ble redusert fra 82 200 i 1969 til 22 700 i 1999 og 9 500 i 2013. Gjennomsnittlig antall mjølkekyr pr buskap økte fra 5 i 1969 til 14 i 1999 og 24 i 2013. Antall jordbruksbedrifter med sau er redusert fra 69 100 i 1969 til 21 700 i 1999 og 14 500 i 2013.

I 1969 var det i alt 972.000 storfe. Antallet økte til litt over 1 million i 1999. Senere ble antallet redusert til 854.000 i 2013. Antall melkekyr ble redusert med 25 %. fra 312.000 i 1999 til 229.000 i 2013, mens antall ammekyr har økt fra 36.800 i 1999 til 75.000 i 2013.

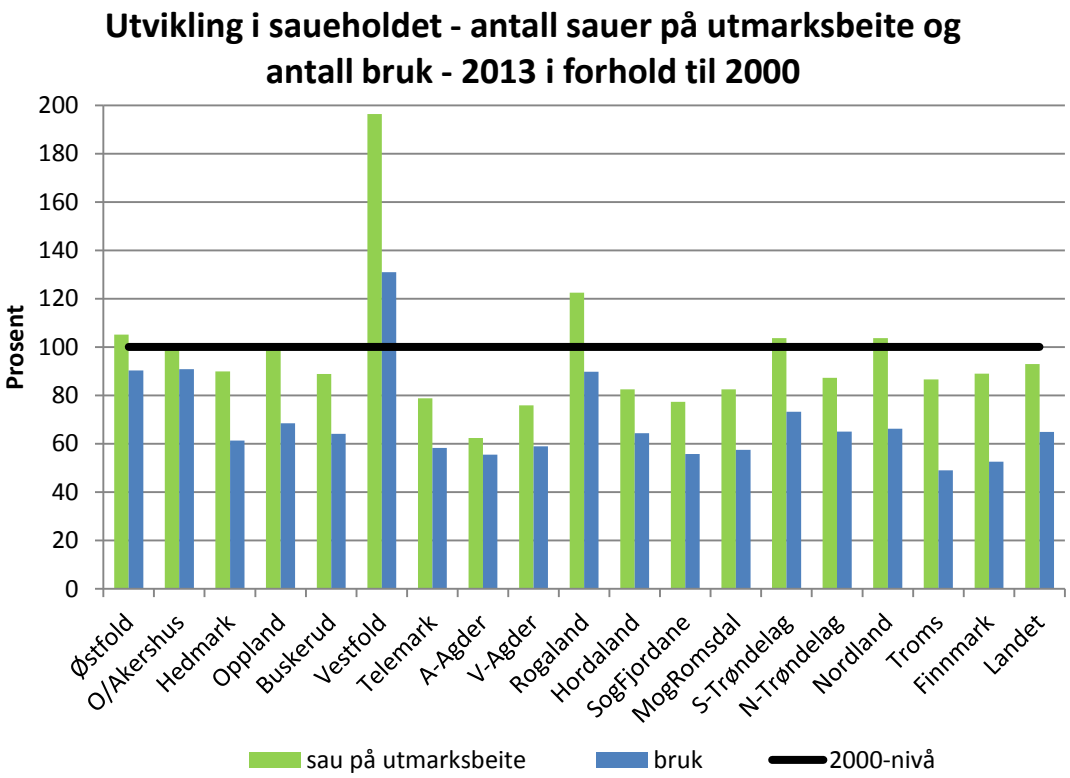
En økende andel av storfeet slippes på innmarks- og utmarksbeite. Dette kan ses som en effekt av krav om uteliv og beiting i regelverket om hold av storfe, og økonomisk stimulans til bruk av beite/utmarksbeite gjennom jordbruksavtalen. Videre bidrar ordningene over de regionale miljøprogrammene (RMP) med tilskudd til hold av beitedyr i prioriterte områder til at viktige miljø og landskapsverdier blir ivaretatt.

6.3 Utvikling av husdyr på utmarksbeite i Norge

Totalt finnes det ca.2,2 millioner husdyr på utmarksbeite i Norge av ulike slag (storfe, geit, hest og sau), og av disse er i underkant av 1,9 millioner sau. Antall bruk er siden 1995 redusert fra 22 700 bruk til 12 100 bruk i 2013. Gjennomsnittlig besetningsstørrelse økte fra 98 til 156 sau/lam pr bruk i samme periode. Økning i besetningsstørrelse og færre brukere kan gjøre tilsynet i utmark utfordrende og stiller større krav til organisering og samarbeid.

Når det gjelder antall dyr på utmarksbeite var det fra 2000 til 2013 total nedgang på 5 % for antall sau, storfe og geit under ett. For sau var det en nedgang på 6 %, for geit 26 % mens storfe hadde en økning på 7 %. Nedgangen for geit og økningen for storfe har betydning for hvordan landskapet rundt de fulldyrka arealene benyttes da det er sannsynlig at størsteparten av disse dyrene går nært gården. Historisk oversikt over antall sau tilbake til 1925 viser at antall sau (sau og lam) har variert på landsbasis. Det var en kraftig stigning i antall sau fra 1970- til 80-tallet, og antallet har holdt seg relativt stabilt siden.

Figur 6 nedenfor viser fylkesvis endring i antall sauer på utmarksbeite og antall bruk med sau på utmarksbeite fra 2000 til 2013. På grunn av lavt sauetall får Vestfold stort utslag ved små endringer i denne figuren.

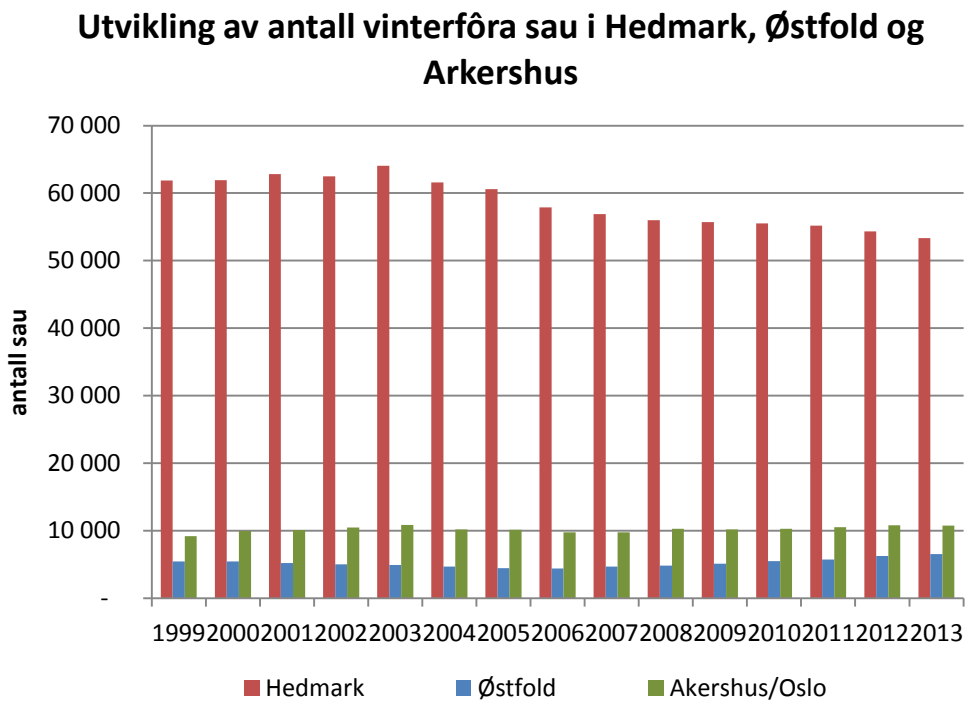


Figur 6 Fylkesvis endring i antall sau på utmarksbeite og antall bruk som har søkt om tilskudd for sau på utmarksbeite. (Kilde: Landbruksdirektoratet)

Endringer i størrelse og antall av jordbrukseiendommer og jordbruksbedrifter påvirkes av samfunnsutviklingen der den enkelte eier og driver vurderer hvilke muligheter og begrensninger rammebetingelsene gir for seg og familien i forhold til muligheter utenfor landbruket. Dette vil være politiske rammer, markedsmessige forhold, tilstrekkelig langsiktighet som gir trygghet for investeringer, mm.

6.4 Utvikling av saueholdet i Hedmark, Østfold og Akershus/Oslo

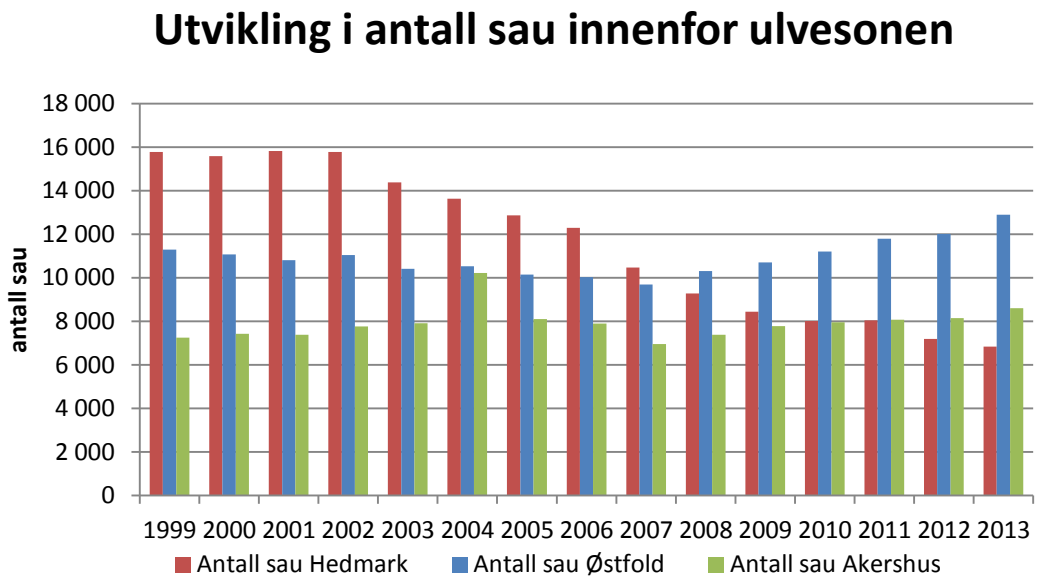
Figur 7 nedenfor viser utviklingen i totalt antall sau (vinterfôra sau) i de tre fylkene som er berørt av ulvesonen.



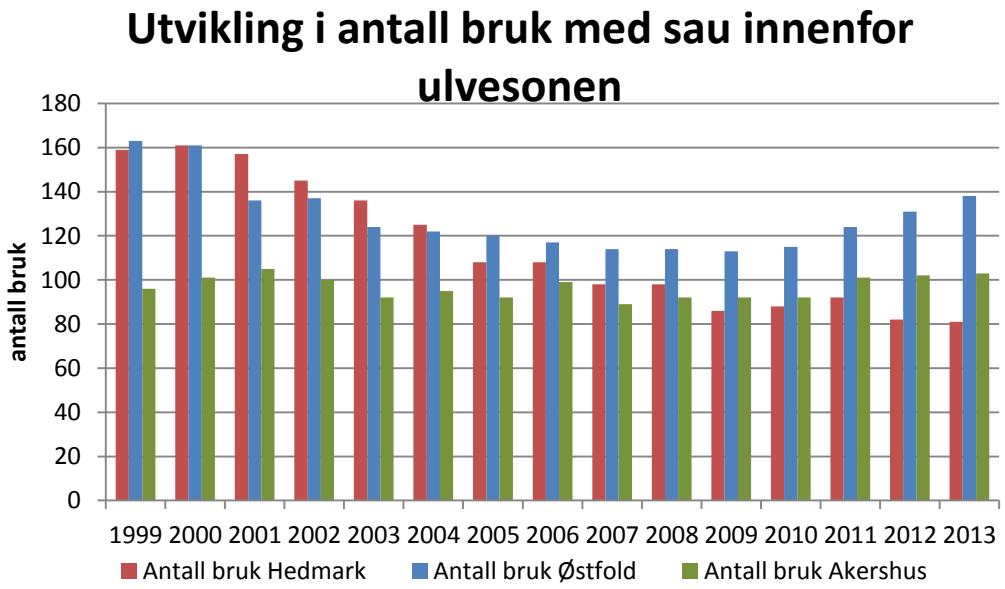
Figur 7 Antall sau det er søkt produksjonstilskudd for i søknadsomgang 1. januar (Kilde: Landbruksdirektoratet).

6.5 Utvikling i saueholdet i ulvesonen

De to figurene nedenfor (figur 8 og 9) viser tall fra søknad om produksjonstilskudd fra brukere som har sitt driftssenter innenfor ulvesonen. Disse viser en markert reduksjon av sauer og antall bruk i Hedmark, mens for Østfold og Akershus er det mindre endringer med både reduksjon og økning i perioden.



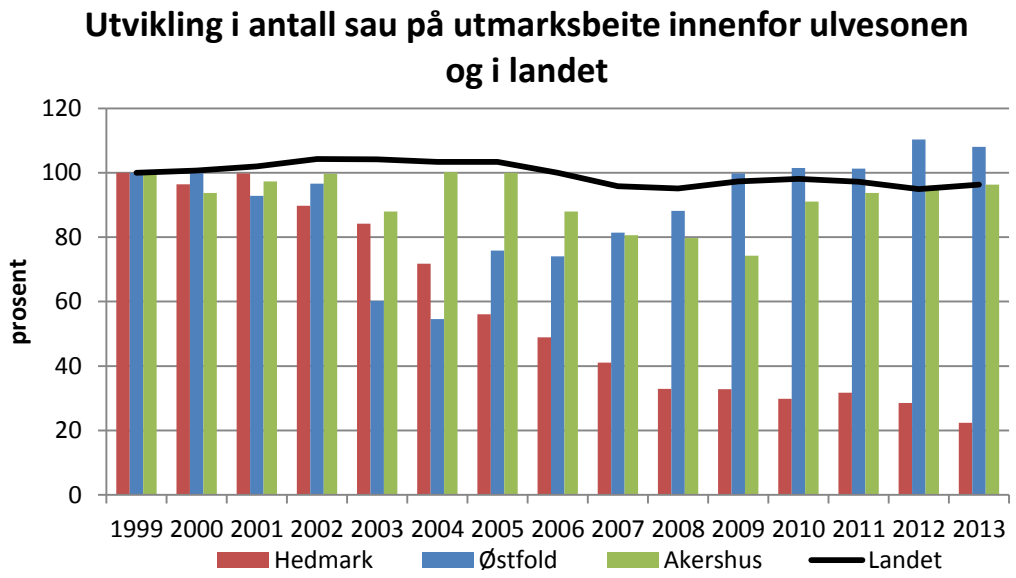
Figur 8 All sau det er søkt produksjonstilskudd for i søknadsomgang 31. juli fra bruk med driftssenter innenfor ulvesonen (Kilde: Landbruksdirektoratet).



Figur 9 Bruk med 5 eller flere sauer over ett år og 10 eller flere utegangersau med driftssenter innenfor ulvesonen (Kilde: Landbruksdirektoratet).

I Hedmark innenfor ulvesonen er totalt antall sau i perioden 1999 – 2013 redusert med 57 % og antall bruk med sau redusert med 49 %. I Østfold er antall sau først redusert og senere økt til 14 % over 1999-nivå, mens antall bruk med sau er redusert med 15 % i samme periode. I Akershus er sauetall og antall bruk med sau om lag uendret.

Figuren nedenfor (figur 10) viser prosentvis endring i antall sau som er sluppet på utmarksbeite innenfor ulvesonen i Hedmark, Østfold og Akershus fylker, og i hele landet sammenlignet med nivået i 1999. Endringene i antall sau på utmarksbeite i ulvesonen i Hedmark er sterkere enn utviklingen for totalt antall sau i fylket (figur 10). I følge fylkesmennene i Østfold og Akershus går det meste av sauen som det er gitt utmarksbeitetilskudd for på inngjerdet utmark i tilknytning til og kombinert med innmark.



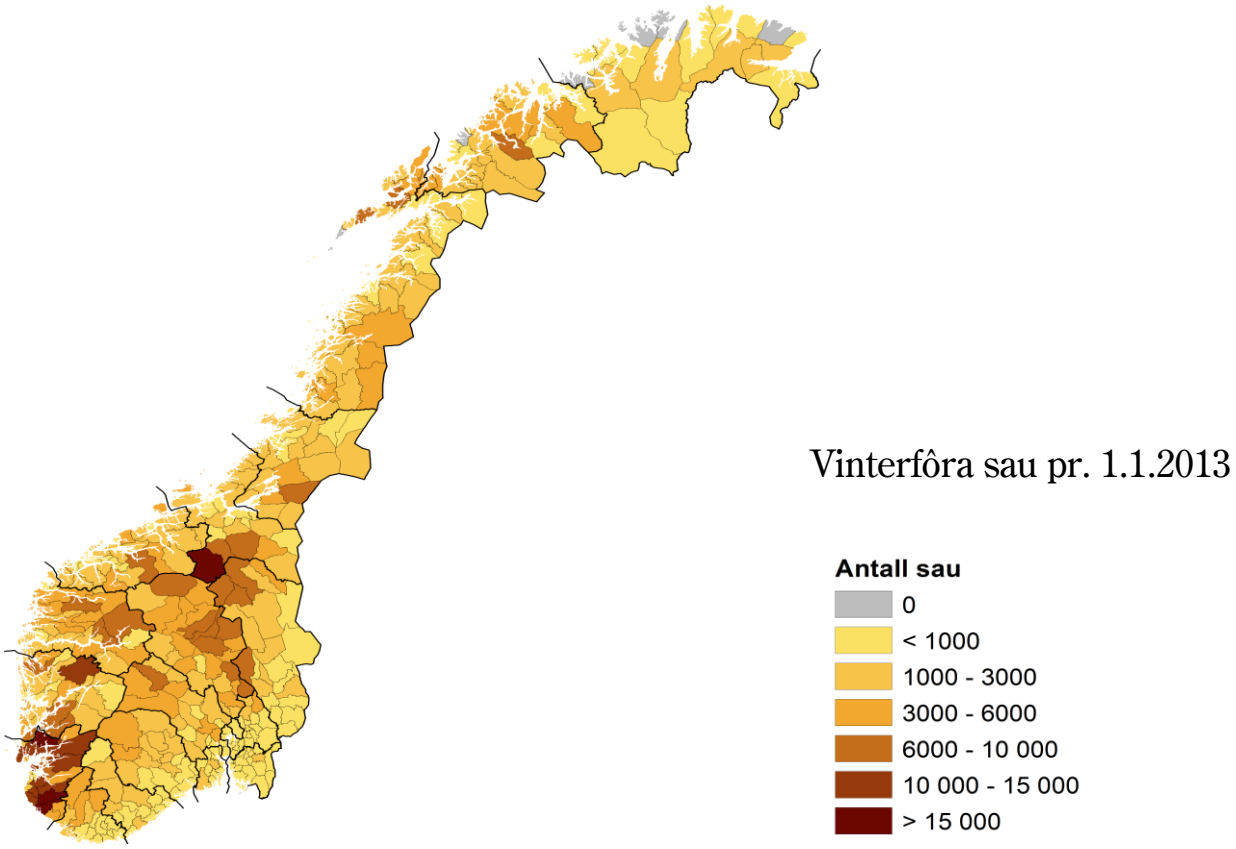
Figur 10 Figuren bygger på søknader om utmarksbeitetilskudd for sau (Kilde: Landbruksdirektoratet).

For Hedmark fylke i sin helhet er antall sau på utmarksbeite redusert med 13 % og antall bruk med sau på utmarksbeite med 40 % Innenfor ulvesonen i Hedmark er tilsvarende reduksjon på 78 % og 49 %.

I Østfold, Oslo og Akershus (hele fylker) er saueholdet historisk sett begrenset (se figur 11 for status 1. januar 2013). Den overveiende delen av saueholdet i disse fylkene har i større grad vært basert på innmarksbeiter og inngjerda utmarksområder. I disse fylkene er det grunn til å anta at det har vært enklere å tilpasse videre drift med f.eks. rovviltsikker inngjerding av begrensa beiteområder og forsterking av eksisterende gjerder. Sau på utmarksbeite tapt til ulv har derfor ligget på et lavt nivå.

Statistikken viser ikke i hvilke kommuner de gjenværende sauene i ulvesonen i Hedmark faktisk beiter om sommeren. Dette på grunn av at i søknad om utmarksbeitetilskudd registreres dyretallet på driftssenteret/bruket og ikke hvor dyra faktisk har gått på utmarksbeite. På grunn av at tre besetninger er flyttet til sommerbeiter i mindre rovviltutsatte områder er den reelle reduksjon av antall sau på utmarksbeite innenfor ulvesonen noe større enn statistikken viser. Statistikk over totalantall sau innenfor ulvesonen (figur 8) gir imidlertid et riktig bilde av utviklingen for saueholdet innenfor ulvesonen.

Figuren nedenfor (figur 11) viser antall vinterfôra sau per 1. januar 2013 pr. kommune.



Figur 11 Kart basert på antall vinterfôra sau per kommune per 1.1.2013 (Kilde: Institutt for skog og landskap).

6.6 Tamrein

Tamreindriften foregår i dag utenfor ulvesonen. Reindriften er en urfolksnæring som er unik i både nasjonal og internasjonal sammenheng. Reindriften er en av få næringer i Norge med helårs beitedrift. Totalt foregår det reindrift i nærmere 140 av landets kommuner, og på et areal som brutto utgjør om lag 40 % av landarealet i Norge eller ca. 140.000 km^2. Fra og med Finnmark til og med Sør-Trøndelag utgjør bruttoandelen rundt 80 % av landarealet. Ikke alt av dette arealet er tilgjengelig som reinbeite. Vann, barrierer, dyrket mark og bebygde områder kommer til fradrag. Hovedtyngden av reindriften, om lag 70 %, finner sted i Finnmark. Reintallet i Norge er i dag ca. 250 000 dyr i vårflokk, det vil si før kalving om våren. Kjøttproduksjonen er på om lag 2000 tonn per år.

Dagens reindrift baseres i stor grad på kjøttproduksjon. Dette er den viktigste inntektskilden i næringen. For å sikre god lønnsomhet i driften er det derfor viktig å ha en høyest mulig kjøttproduksjon, innenfor fastsatt øvre reintallgrense. I mange distrikt har utøverne gjort tilpasninger i driften nettopp for å høyne kjøttproduksjonen til et nivå som maksimerer inntekter. I andre distrikt er situasjonen en annen, særlig er lav produksjon, lave slaktevekter og lave inntekter en utfordring for distrikter i fellesbeiteområdene i Finnmark. Likeledes i enkelte distrikt i de kystnære områdene sør for Finnmark.

7. VURDERING AV RISIKO FOR TAP

7.1 Risiko for tap av husdyr

Tap av sau på utmarksbeite er dokumentert gjennom Organisert beitebruk fra 1970. Ordningen har siden 1980-tallet omfattet 75-80 % av all sau på utmarksbeite, men oppslutningsprosenten varierer mellom fylkene. Det registreres antall sluppet, hjemsanket og tapte dyr, samt opplysninger om antall dager tilsyn. Dataene gir et godt bilde av tapsutvikling og tapsnivå i norsk sauehold som i hovedsak er basert på frittgående beiting i utmark. Økt samarbeid og god organisering mellom saueeiere om driften som skjer på utmarksbeite bidro til å redusere tapsprosenten til ned på 3,8 % mot slutten av 1980-tallet. Ut over 1990- og 2000-tallet økte tapsprosenten til 6,8 % i snitt for landet i 2006 og er senere redusert til omkring 6 %. Rovvilt var den viktigste årsaken til økt tap av sau og lam på beite fra slutten av 1980-tallet, til slutten av 1990-tallet. Fra slutten av 1980-tallet til 1999 økte det samlede antall sau og lam tapt på utmarksbeite fra ca 78.000 (3,9 %) til ca 122.000 (6,1 %). Omkring 75 % av tapsøkningen (33.075 dyr) ble i 1999 erstattet som tapt til rovvilt. På landsbasis er både andel sau og lam erstattet som tapt til rovvilt og andel sau og lam som tapes på beite av andre årsaker enn rovvilt, lite endret de siste 15 årene. I enkelte områder har særlig flått-bårne sykdommer bidratt til økt tap. Alveld forårsaker også tap i enkeltområder med stor variasjon mellom år. Forskningsprosjekter i regi av Bioforsk og Universitetet i Oslo (UiO) på henholdsvis flått og alveld i Møre og Romsdal har bidratt til økt kunnskap om tap forårsaket av sykdommene. Generelt er det i en 30-årsperiode i områder med økende og kronisk høye tap av ukjent årsak gjennomført et stort antall tapsundersøkelser med bruk av telemetri, radiobjeller og ekstra tilsyn, for å avdekke årsak og målrette effektive forebyggende tiltak. En stor del av disse undersøkelsene har imidlertid blitt iverksatt med bakgrunn i mistanke om tap til rovvilt, og det er et stort behov for mer kunnskap om alle tapsårsaker mange steder i landet.

Mattilsynet har laget en veileder for vedtak ved rovdyrskade på beitedyr med hjemmel i dyrevernloven og i forskrift om velferd for småfe. Formålet er 1) å forebygge lidelser i områder der sannsynligheten for rovdyrskader er stor, jf. A-områder beskrevet nedenfor, 2) å avbryte de lidelser som skader etter rovdyrangrep har forårsaket hos individuelle husdyr samt 3) å forebygge videre utvikling av skadesituasjonen med påfølgende lidelser i området. Veilederen deler beiteområder inn i A-områder og B-områder knyttet til risiko for skader forårsaket av rovdyr. A-områder omfatter revir for familiegruppe av ulv og revirhevdende par eller annet geografisk høyrisikoområde hvor alvorlige og omfattende skader på beitedyr pga. rovdyr erfaringsmessig kan påregnes. Ifølge veilederen skal ulverevir alltid anses som et høyrisikoområde for skade og lidelse på beitedyr.

7.2 Vurdering av risiko ut fra driftsmessige hensyn

I prioriterte yngleområder for rovvilt skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utganspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet. På bakgrunn av erfaringer med sauehold basert på frittgående utmarksbeite (tradisjonell utmarksbeiting) i områder med faste bestander av ulv anses dette ikke som jordbruksfaglig forsvarlig. Tunge forebyggende tiltak som flytting, rovviltsikker inngjerding eller avvikling av sauehold og omstilling til annen produksjon er derfor i størst grad benyttet i slike områder.

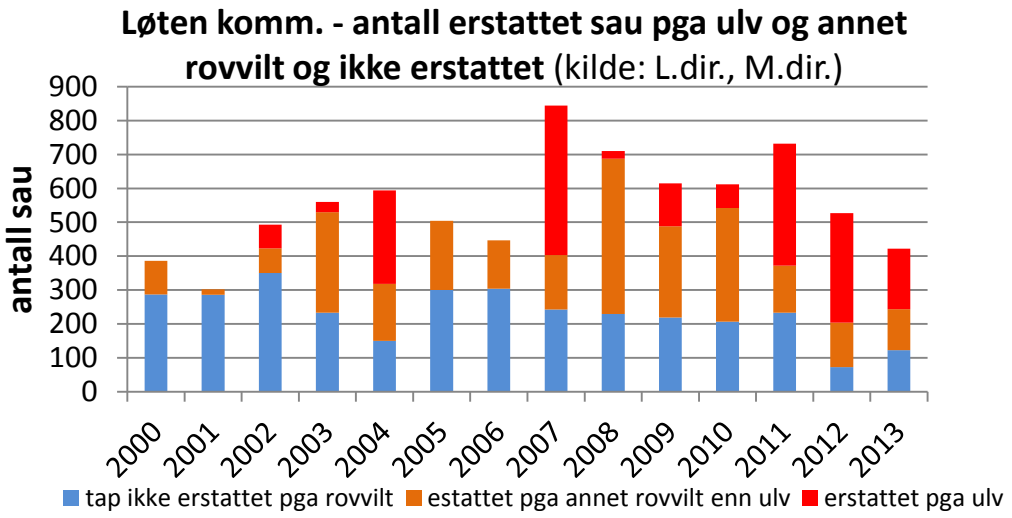
Av husdyr er det i hovedsak sau som erstattes som tapt på grunn av ulv. Det er imidlertid flere tilfeller der storfe er erstattet på grunn av angrep fra ulv.

I regionale forvaltningsplaner for rovvilt i fylkene som er berørt av ulvesonen vises det til spesielle utfordringer med å opprettholde forutsigbarhet for levedyktig næringsdrift i prioriterte beiteområder som grenser til prioriterte yngleområder.

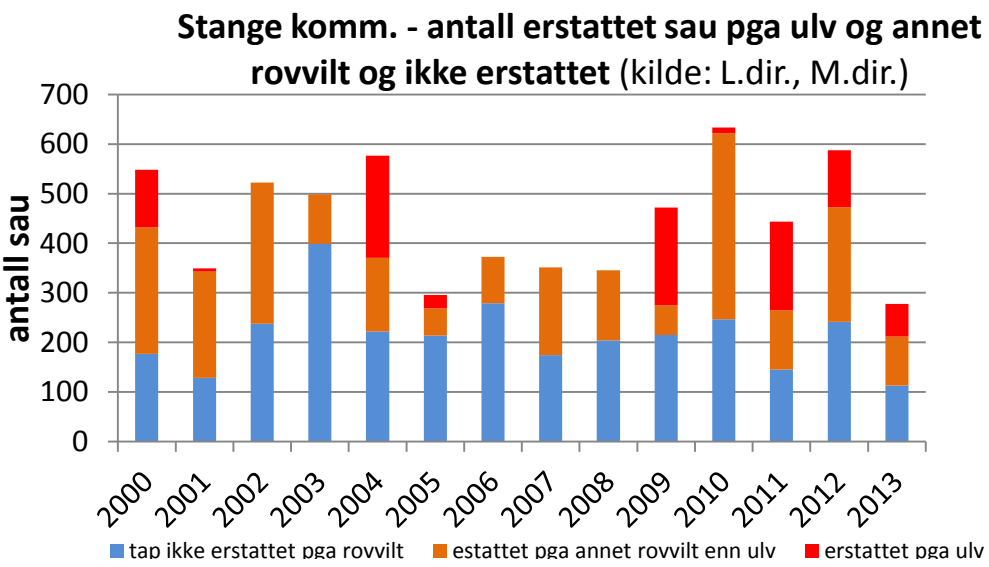
Samtidig er det stor variasjon i de tilgrensende områdene til ulvesona. Det er også stor variasjon mellom år. Dette har nær sammenheng med hvor streifulv dukker opp. Noen områder er mindre tapsutsatte, slik som for eksempel store deler av Buskerud.

I andre områder har ulv på vandring som i all hovedsak har opphav i svenske revir gjort omfattende skade de siste årene. Eksemplene nedenfor (figur 12 og 13) illustrerer dette for kommunene Løten og Stange i Hedmark.

Figur 12 og 13 viser tapsbildet for sau på utmarksbeite i Løten og Stange kommuner. Det må tas forbehold om at enkelte buskaper kan være flyttet til beiteområder utenfor kommunen. Figuren gir likevel tapsbildet for sauebuskaper hjemmehørende i Løten eller Stange.



Figur 12 Antall sau erstattet på grunn av ulv (rødt) og annet fredet rovvilt (brunt) og andre tapsårsaker (blått) i Løten kommune. (Kilde: Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet)



Figur 13 Antall sau erstattet på grunn av ulv (rødt) og annet fredet rovvilt (brunt) og andre tapsårsaker (blått) i Stange kommune.). (Kilde: Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet)

7.3 Risiko for tap av tamrein

I 2012 søkte reindriften erstatning for i alt 83 308 dyr tapt til rovvilt, og av disse ble 23 800 erstattet som tapt til rovvilt. Av disse igjen ble 47 erstattet som tatt av ulv. Ulv utgjør således en svært liten del av totaltapet. Hovedårsaken til at det tapes relativt få tamrein til ulv er at det samiske reinbeiteområdet ligger utenfor ulvesonen.

Reinen er særlig sårbar for tap til rovdyr på senvinteren og i kalvingsperioden om våren. Det er derfor et forvaltningsmål å beskytte reinens kalvingsområder mot yngling av rovvilt. Det er i dag et mål om at det ikke skal legges til rette for etablering av familiegrupper av ulv innenfor det samiske reinbeiteområdet. Stortinget har bestemt at det ikke skal være ynglende ulv i det samiske reinbeiteområdet. Det forekommer likevel tap av rein til streifulv, også langt unna ulverevir som er etablert i ulvesona.

Utviklingen i tap av rein til ulv har de siste årene vært svært varierende, med et toppår i reindriftsåret 2006/2007 da 239 tamrein ble erstattet som tatt av ulv. De to foregående årene (reindriftsåret 2011/2012 og 2012/2013) er tapene redusert til henholdsvis 40 og 47 tamrein erstattet som tatt av ulv.

Studier av produksjon og tap i reindriften sør for Finnmark viser at i kystnære områder er vinterbeitene en særlig knapphetsfaktor for produksjon. I disse distriktene ligger tetthet av rein betydelig lavere enn i Finnmark. Selv om slaktevekter i gjennomsnitt ligger noe høyere enn gjennomsnittet i Finnmark er produksjonen svært lav, og dyrene er særlig sårbare både for vanskelige værforhold om vinteren og for tap til rovvilt. Det er til dels vanskelig å skille ut hvordan tilgang på vinterbeite, værforhold og klima og rovvilt hver for seg påvirker produksjonen i disse områdene. Sør for Finnmark erstattes en betydelig større andel av tapene i næringen som rein tapt til rovvilt enn i Finnmark, men mye tyder likevel på at et økt slakteuttak vil kunne redusere tap også i områdene sør for Finnmark. Tap av tamrein til ulv er derimot et svært begrenset problem i reindriftsområdene.

8. DYREVELFERD OG BEITERESTRIKSJONER

Sauehold basert på tradisjonelt frittgående beite i utmark er ikke forenlig med fast tilhold av ulv eller i områder med fast forekomst av ulv. I ulvesona skal beitenæring tilpasses forekomsten av ulv, jf. rovviltforliket. Tilpasningen skal skje ved forebyggende tiltak eller omstilling. Denne arealdifferensierte forvaltningen er fastsatt av Stortinget, og skal sikre større forutsigbarhet både for næringen og for å nå bestandsmålene for rovvilt. Fortsatt sauehold innenfor ulvesona betinger derfor tyngre forebyggende tiltak som innebærer et fysisk skille mellom sau og ulv (flytting til andre beiter, rovviltsikkert gjerde, omstilling til annen produksjon mv.).

8.1 Dyrevelferdslovgivningen som hjemmel for regulering av konflikten mellom husdyr og rovdyr

Forskrift om velferd for småfe på beite, gitt med hjemmel i lov om dyrevelferd, pålegger dyreeier plikter når det gjelder å ta vare på og føre tilsyn med dyr på utmarksbeite. Forskriften sier blant annet at dyreeier ved slipp på utmarksbeite blant annet skal sikre at alle dyr har god helsetilstand. Forskriften sier også at dyr som ikke holdes i bygninger skal beskyttets mot blant annet rovdyrangrep. Dyr som holdes på utmarksbeite, skal sees etter minst en gang pr. uke i områder uten særskilt risiko, og ved mistanke om økt fare må tilsynet intensiveres.

Dyrevelferdsloven har i tillegg en egen bestemmelse som gir eier rett til økonomisk kompensasjon, dersom Mattilsynet på grunn av rovdyr pålegger inngripende restriksjoner på bruk av beitet.

Mattilsynet kan gi dyreeier pålegg om beiterestriksjoner eller andre tiltak rettet mot beitedyra for å avverge en uakseptabel dyrevernsituasjon. Mattilsynet kan kun gjøre tidsbegrensede vedtak grunnet dyrevelferdshensyn i en situasjon med stor risiko for tap. Mattilsynet kan ikke fatte vedtak om beitenekt som knytter varigheten av vedtaket til utvikling i rovviltforekomsten i det aktuelle området, fordi hjemmelen til å iverksette felling av rovvilt ligger hos en annen myndighet (jf. Rendalen-dommen 2006).

Mattilsynet har etter Rendalen-dommen ikke gjort vedtak om beiterestriksjoner på grunn av rovvilt i Hedmark. I tilfeller der en dyrevelferdssituasjon har vært under utvikling har sakene i hovedsak blitt løst i samarbeid med Fylkesmannen og dyreeierne slik at hensynet til dyrevelferden har vært søkt ivaretatt gjennom tiltak rettet mot rovviltet eller sauen.

8.2 Rendalsdommen

Høyesterett avsa i 2006 dom i en sak der 12 sauebønder hadde gått til sak mot Landbruks- og matdepartementet fordi de fikk forbud etter dyrevernloven mot å slippe sau i utmarka på grunn av fare for angrep av ulv. Av Rendalsdommen kan følgende generelle konklusjoner trekkes:

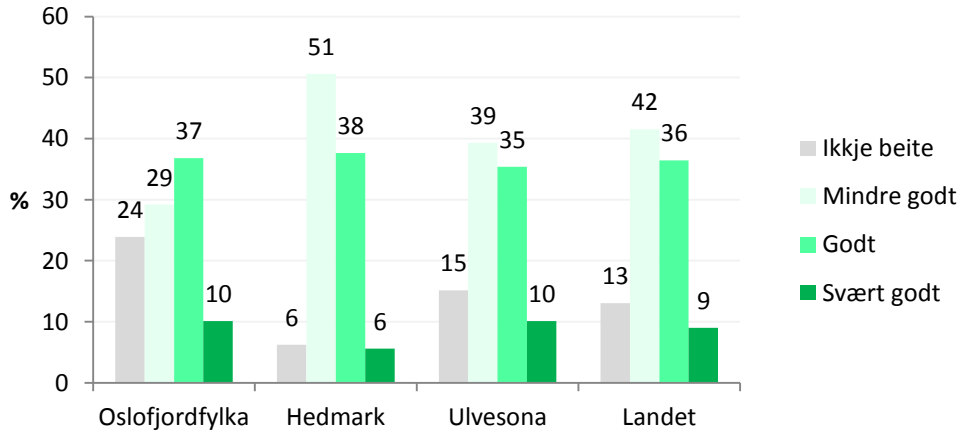
- dyrevernloven gjelder for dyr på utmarksbeite og dyreeier har etter loven ansvar for at husdyr på beite ikke lider eller kommer i fare for å lide på grunn av rovdyr
- hvis dyr på beite står i fare for å lide i utrengsmål som følge av rovdyrfare, kan tilsynsmyndighet fatte vedtak om nedsanking/beiterestriksjoner
- vedtak kan være betinget, det vil si rovdyrangrep trenger ikke å ha funnet sted, men vedtak vil bli utløst ved angrep

- tilsynsmyndighet kan fatte vedtak om forbud mot slipp på beite i områder med stor rovdyrfare
- pålegg om beiterestriksjoner som ikke er tidsbegrenset vil være ugyldige hvis de trekker ut i tid
- de økonomiske og praktiske byrder som dyreeier påføres er av betydning for den tidsmessige rekkevidden av beiterestriksjoner

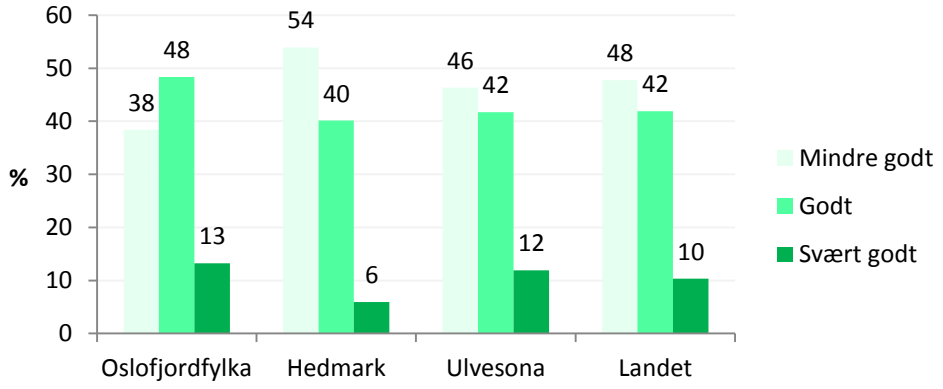
8.3 Beiteareal og beitekvalitet i ulvesonen

Fôrresurser og fôropptak på utmarksbeite
Institutt for Skog og landskap har beregnet at under halvparten av nyttbart beite til husdyr i Norge blir utnyttet i dag. For 2012 har Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) beregnet fôropptaket til 300 millioner fôrenheter, hvorav sau stod for ca 2/3 og storfe knapt 1/3. Beregnet fôropptak ble redusert fra 317 millioner fôrenheter i 2003 og skyldes i hovedsak færre sau og i noen grad avkortet beitetid på utmarksbeite i enkelte områder.
For å gi tilfredsstillende tilvekst forutsetter høsting av utmarksbeitet at dyra får utnyttet mest mulig av vekstsesongen og døgnet til beitesøk og beiting, dvs. frittgående beitedrift (fra St.meld.nr.9 (2011-2012) s. 92).

Institutt for Skog og landskap har gjort en ressursvurdering av utmarksbeitet i ulvesonen basert på vegetasjonstyper (figur 14 og 15). 15 % av arealet er klassifisert som "ikke beite" (dyrket mark, beitevoll, bebygd areal, bart fjell, blokkmark, mm.). Resten er delt inn i tre beiteklasser. Dette viser at beitekvaliteten innenfor ulvesonen er bedre enn i f.eks. Hedmark som helhet og ligger om lag på landssnittet. Oslofjordfylka omfatter hele arealet av Østfold, Oslo/Akershus og Vestfold.



Figur 14 Areal av ulik beitekvalitet for husdyr i ulvesona og for hele landet, vist som prosent av totalt landareal. (Kilde: Inst.Skog og landskap)



Figur 15 Areal av ulik beitekvalitet for husdyr i ulvesona og i hele landet, vist som prosent av tilgjengelig utmarksbeiteareal. (Kilde: Inst.Skog og landskap)

Institutt for skog og landskap beregner at det ut fra plantedekket og praktisk nyttbart areal klassifisert som *godt* og *svært godt* beite er det kapasitet til 452 000 saueenheter (1 storfe = 5 saueenheter) innenfor ulvesonen (Rekdal 2014). Med beitekapasitet menes maksimum dyretall som kan gi optimal produksjon av kjøtt, samtidig som beitegrunnlaget ikke forringes på lang sikt. Det kan gjøres et fratrekk i beitekapasitet med 100 000 saueenheter som følge av en viss effekt av konkurranse med elg om beiteplanter og en effekt av hytter og hyttetomter som vanskeliggjør beiting. Beitedyr fra bruk innenfor ulvesonen med mer enn fem uker i utmark utgjør til sammen 54 000 saueenheter i 2013. Statistikken sier imidlertid ikke noe om alle disse dyra faktisk beiter i ulvesonen. I Hedmark sendes for eksempel tre besetninger på utmarksbeite nord for ulvesonen som et forebyggende tiltak mot rovvilt. Opplysninger fra fylkesmennene tilsier at for det meste av sauen i denne statistikken overlappes utmarksbeite med gårdsnære inngjerdet beitearealer og innmark.

Samlet beitetrykk for Hedmark i 2013 er beregnet til 192 000 saueenheter, mens beitekapasiteten på praktisk nyttbart utmarksbeite er beregnet til 610 000 saueenheter.

Tilsvarende beregning for Oslofjordregionen (Østfold, Oslo, Akershus, Vestfold) viser at det er kapasitet til om lag 230 000 saueenheter. I 2005 utgjorde dyretallet som ble sluppet på utmarksbeite om lag 65 000 saueenheter, hvorav storfe sto for størst fôropptak. Her kan tallene justeres noe ned på grunn av en viss effekt av konkurranse med elg og rådyr, og at noen besetninger slippes på beite utenfor regionen (Rekdal 2007).

9. **DRIFTSOMSTILLING**

Midler til driftsomstilling grunnet rovvilt gis til brukere som har hatt årvisse, betydelige tap til rovvilt. Brukere innenfor de tidligere kjerneområdene for bjørn og jerv, samt forvaltningsområdet for ynglende ulv har vært prioritert. Det er spesielt i Hedmark og Nord-Trøndelag, det er gjennomført omstillingstiltak. I all hovedsak har omstillingsmidler vært gitt for å avvikle saueholdet og etablere ny, eller utvide annen næringsvirksomhet (f.eks. mjølkeproduksjon) på garden.

Fram til 2014 er det innvilget omstillingsmidler til 63 søkere, hvorav 37 i Nord-Trøndelag og 22 i Hedmark. Det er utbetalt 44 mill. kroner fra FKT-midler, 13 mill. kroner BU-midler og

0,6 mill. av andre midler, til sammen 57,6 mill. kroner. Omstillingene har omfattet ca 5 400 vinterfôra sauer.

I en periode fram til og med 2004 ble det bevilget midler til driftsomstilling på en egen budsjettpost i statsbudsjettet. Rovviltnemndene får i dag tildelt budsjett for forebyggende, konfliktdempende tiltak og omstilling samlet, fordelt på tilskuddsmidler og driftsmidler. Rovviltnemndene må selv avgjøre hvor stor andel av budsjettet som kan gis til omstilling. Regelverket har i noen grad vært praktisert ulikt mellom fylkene, og det har vært lite forutsigbart for brukere som vurderer omstilling. Erfaringsmessig er omstillingssaker svært kostnadskrevende, og hver enkelt sak vil ta en relativt stor andel av regionens årlige budsjett til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Det har derfor også vært vanskelig å prioritere penger til disse tiltakene fra rovviltnemndene, i konkurranse med andre tiltak.

Miljødirektoratet har på oppdrag av Klima- og miljødepartementet utarbeidet forslag til «Forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt», og det er gjennomført høring på denne, men forskriften er foreløpig ikke fastsatt. Målsettingen er å få en mer samordnet og helhetlig praksis for omstillingsarbeidet nasjonalt. Ifølge høringsforslaget er det et mål at driftsomstilling skal føre til annen næringsvirksomhet med tilknytning til landbrukseiendommen. For å kunne motta tilskudd til omstilling må blant annet tap av sau ha vært omfattende både i antall og andel over flere år, og andre løsninger/forebyggende tiltak må ha vært prøvd uten tilfredsstillende resultat.

Driftsomstilling er et effektivt tiltak for å redusere tapene hos den brukeren som blir omstilt, og det bidrar til at brukeren kommer over i en annen form for næringsvirksomhet som er bedre tilpasset rovviltsituasjonen. Videre vil mange brukere oppleve å få en bedre hverdag uten den belastningen det medfører å ha årlig store tap og skader i besetningen.

I Regjeringens budsjett for 2015 er det på KLDs budsjett foreslått øremerking av 7 mill. kroner til omstilling av driften.

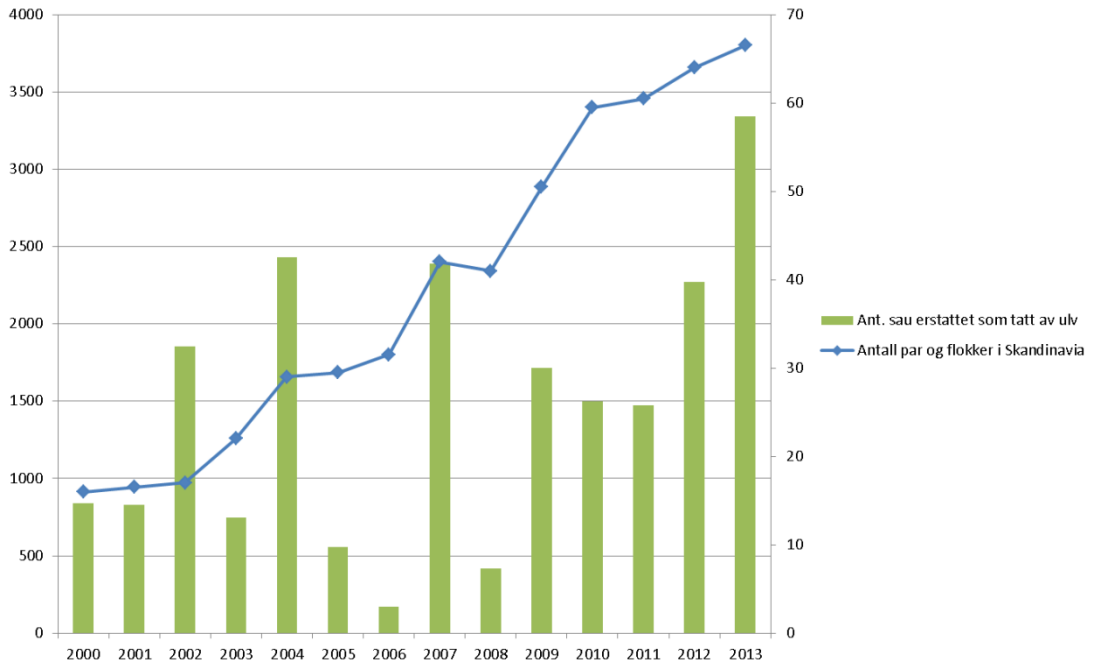
Rovviltnemndenes forvaltningsplaner er et viktig styringsdokument for i hvilke geografiske områder driftsomstilling kan være mest aktuelt. Forvaltningsplanene kan endres av rovviltnemndene. For god utnyttelse av omstillingsordningen er det nødvendighet med sammenhengende og langsiktig avgrensing av rovvilt- eller beiteområder.

10. TAP AV BEITEDYR OG FOREBYGGENDE TILTAK

10.1 Tap av beitedyr forårsaket av ulv

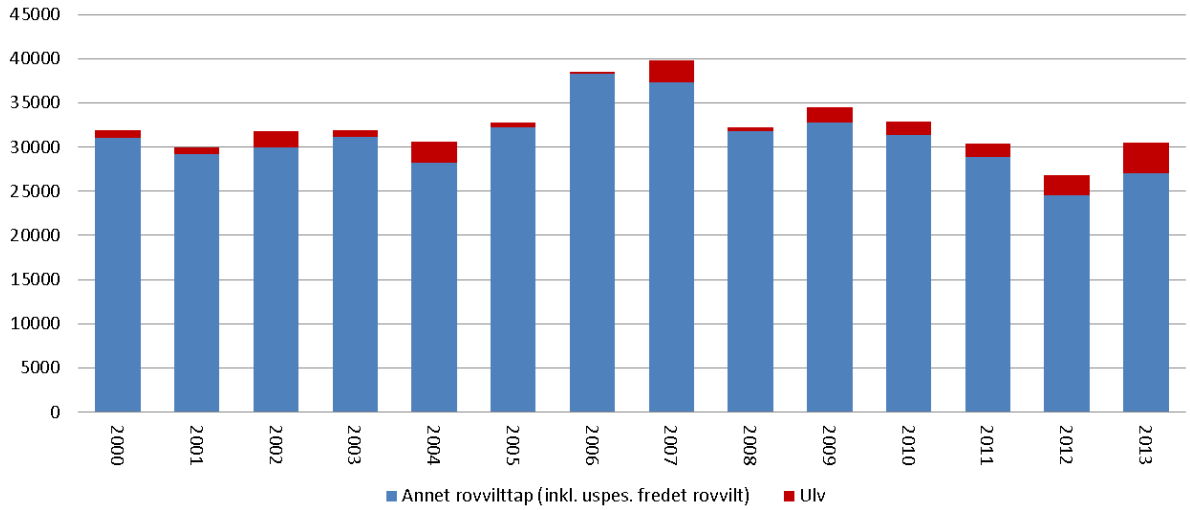
Tap av sau

I hele landet ble 3343 sau og lam erstattet som drept eller skadet av ulv i 2013. Antall sau og lam som ble erstattet som tatt av fredet rovvilt i 2013 utgjorde totalt 30 569 dyr, noe som var en betydelig økning sammenlignet 2012. Også fra 2011 til 2012 var det også en stor økning. Tapene til ulv varierer imidlertid mye i perioden 2000-2013 (figur 16). Årsaken til dette er at streifulv har kommet inn i beiteområder med mye sau på beite. En oversikt over utviklingen i antall sau og lam erstattet som tatt av ulv vises i figur 16, sammen med bestandsutviklingen for ulv i Skandinavia.



Figur 16 Utviklingen i antall sau og lam erstattet som drept av ulv i årene 2000-2013, samt bestandsutvikling for antall ulver i Skandinavia i samme periode.

Omfanget av ulveskader utgjør under 10 % av det totale skadeomfanget som er erstattet i årene fram til og med 2012. I 2013 utgjorde ulveskadene 11,3 % av antall sau og lam erstattet i Norge. I figur 17 vises utviklingen i antall sau og lam erstattet som tatt av ulv i perioden 2000-2013, samt av annet rovvilt for øvrig. Det gjøres oppmerksom på at kategorien «annet rovvilttap» inkluderer også tap erstattet som uspesifisert fredet rovvilt, og noen av disse vil derfor også være ulveskader.



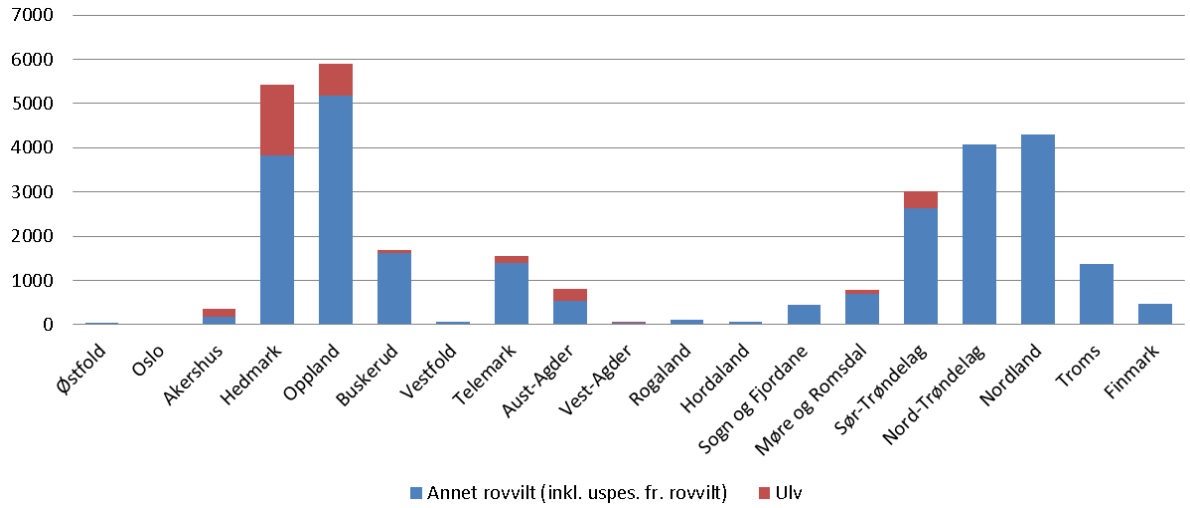
Figur 17 Utviklingen i antall sau og lam erstattet totalt som tatt av ulv og av annet fredet rovvilt i årene 2000-2013.

I 2013 var det flest skader forårsaket av ulv i Hedmark, Oppland, Sør-Trøndelag og Aust-Agder, jf. figur 18. Figuren er en fylkesvis oversikt over totalt antall sau og lam erstattet som

tatt av fredet rovvilt i 2013, samt hvor mye ulveskader utgjør av tapet som er erstattet. Tabell 1 viser hvor stor andel ulveskader utgjør av totaltapet som er erstattet i årene 2000-2013.

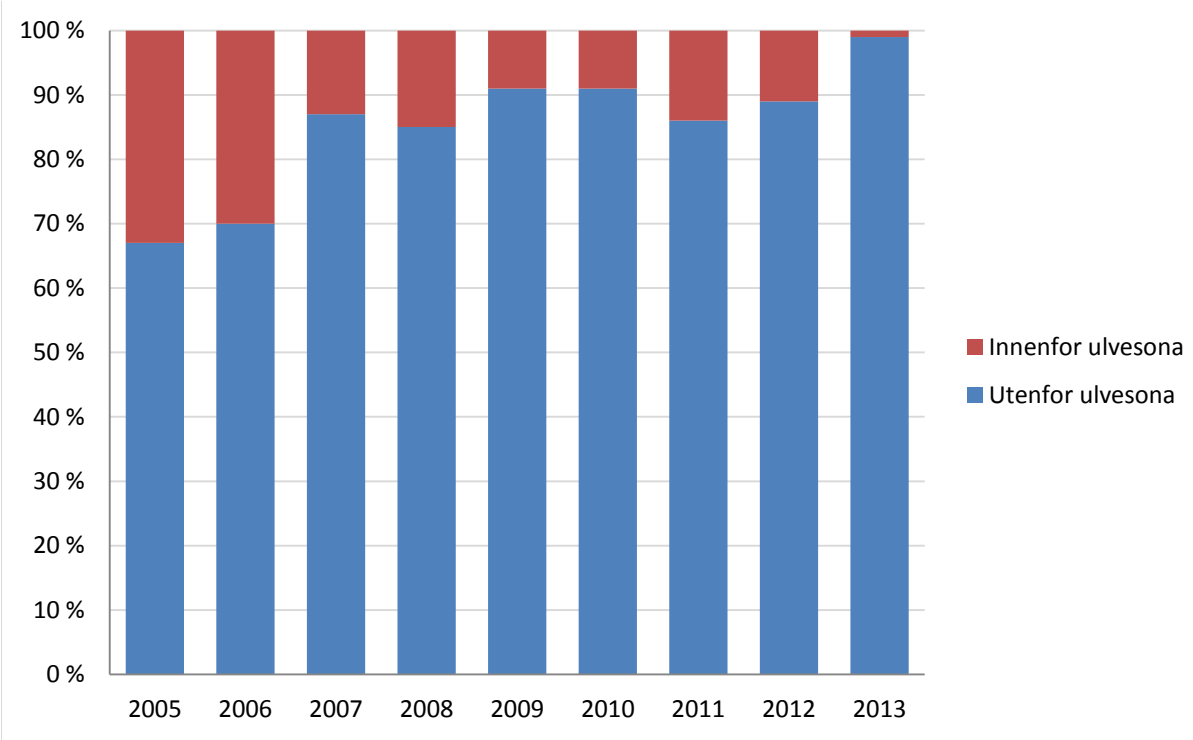
Tabell 1 Andel sau og lam som er erstattet som drept av ulv av totalt antall erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2000-2013.

År	Andel sau og lam erstattet som tatt av ulv
2000	2,6 %
2001	2,8 %
2002	5,8 %
2003	2,3 %
2004	7,9 %
2005	1,7 %
2006	0,5 %
2007	6 %
2008	1,3 %
2009	5 %
2010	4,6 %
2011	4,9 %
2012	8,5 %
2013	11,3 %



Figur 18 Fylkesvis oversikt over totaltapet som er erstattet som tatt av fredet rovvilt i 2013, fordelt på antall sau og lam erstattet av ulv og øvrig rovvilt (inkl. uspesifisert fredet rovvilt).

Hovedsakelig har tapene til ulv skjedd i områder utenfor faste revirer, og utenfor ulvesonen, jf. figur 19 og kartet i figur 20 sist i kapittelet. Andelen skader innenfor ulvesonen har gått gradvis ned det siste tiåret, fra 33 % i 2005 til 1 % i 2013. Dette har naturlig sammenheng med at det i liten grad foregår beiting med frittgående dyr i utmark innenfor ulvesonen. De fleste ulver utvandrer fra sitt føderevir når de er ca. ett år gamle, og de vandrer langt for å etablere seg i nye områder. Det er streifende ulver som forårsaker det meste av tapet av sau på beite i Norge.



Figur 19 Andel av alle dokumenterte ulveskader som er registrert innenfor og utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv i perioden 2005-2013.

Tap av tamrein

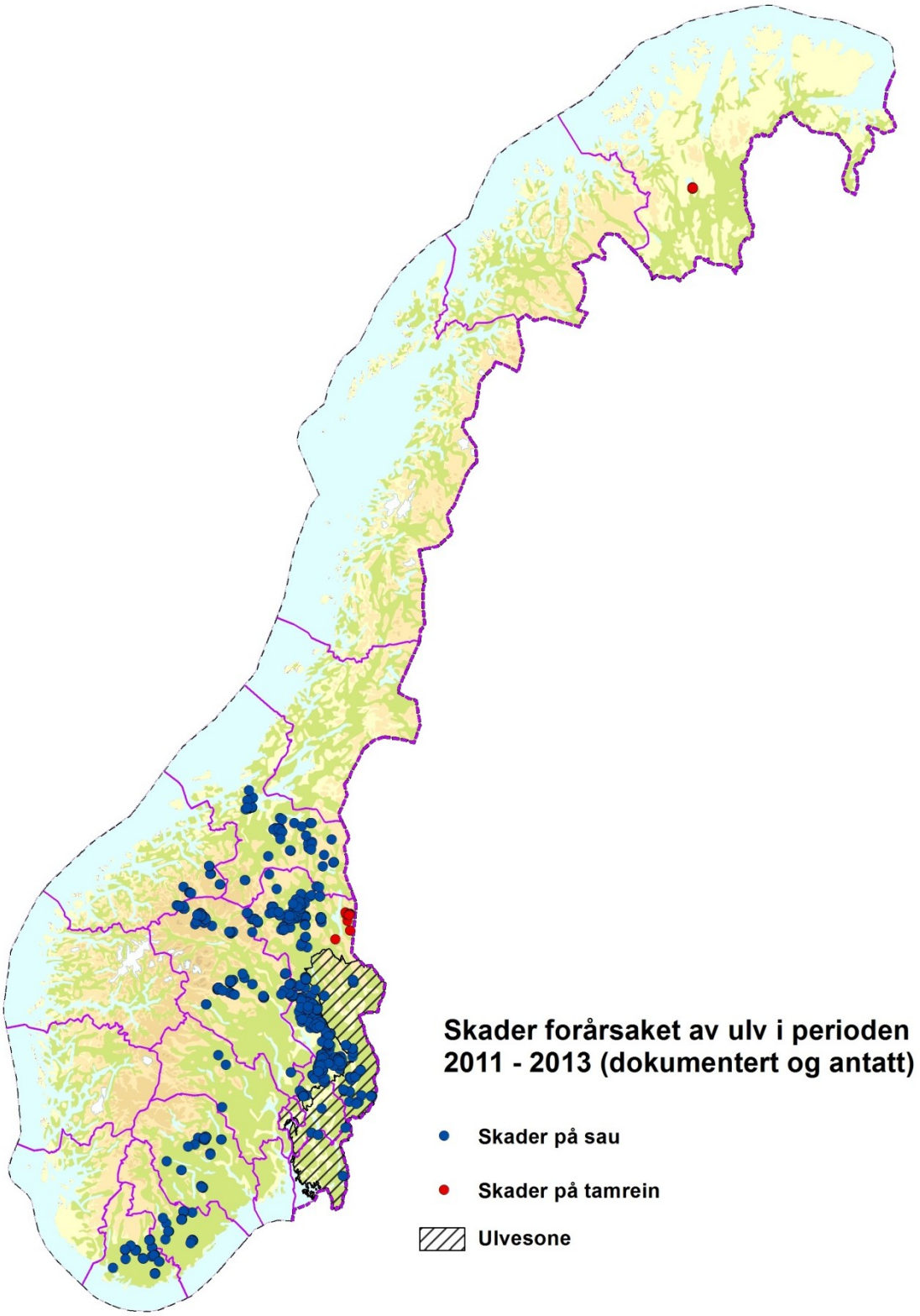
Det ble for reindriftsåret 2012/2013 erstattet totalt 23 753 tamrein, hvorav 47 er erstattet som tatt av ulv. Det siste tiåret har andelen ulveskader ligget på om lag 0,5 % sammenlignet med den totale andelen skader forårsaket av fredet rovvilt. Annet rovvilt enn ulv står dermed for om lag 99,5 % av rovviltskadene på tamrein det siste tiåret. Ved erstatningsoppgjøret for tamrein erstattes det meste av tapet som tatt av uspesifisert fredet rovvilt.

Det er vanskeligere å gjøre en fordeling på de ulike rovviltartene for tamrein enn for sau, da det generelt gjenfinnes færre kadaver av rein i forhold til det som kreves erstattet. En av årsakene er at rein beiter ute hele året, og bruker større områder enn sau. Videre er kadavre ofte i en slik forfatning av det ikke lar seg gjøre å fastslå dødsårsak.

Gjenfunnede og undersøkte kadavre av tamrein gir en viss indikasjon på fordelingen av tapsårsaker. Men samtidig kan det være forskjell i hvor lett det er å oppdage skade forårsaket av de ulike rovviltartene. Dette har sammenheng med rovviltartens adferd og skademønster. Tabell 2 viser en oversikt over fordeling på de ulike rovviltarter for tamrein som er gjenfunnet og undersøkt av Statens naturoppsyn i årene 2005/06-2012/2013, og hvor det er konstatert at rovvilt er årsak til skaden.

Tabell 2 Oversikt over kadaver etter tamrein som er gjenfunnet og undersøkt av Statens naturoppsyn, der det er konkludert med fredet rovvilt som skadegjører, fordelt på rovviltart.

	Bjørn	Gaupe	Jerv	Ulv	Kongeørn	Totalt
2011/12	1	369	152	12	156	690
2012/13	5	469	426	11	300	1211
2013/14	14	348	288	6	246	902



Figur 20 Dokumenterte ulveskader på sau og tamrein i Norge i årene 2011-2013. Forvaltningsområdet for ynglende ulv er markert med skravur.

10.2 Aktuelle forebyggende tiltak mot ulveskader og konfliktdempende tiltak

Regelverket for tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak ble sist revidert i 2012, og gjeldende forskrift er fastsatt av Miljødirektoratet 1. januar 2013. Målsettingen med tilskuddsordningen er å sikre iverksettelse av effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, samt konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper. Landbruks-, dyrevelferd- og miljøvirkemidler skal samlet bidra til måloppnåelsen

Oversikt over tildelte midler

I 2013 ble det utbetalt kr. 64,6 mill. på kap. 1427.73 til ulike forebyggende og konfliktdempende tiltak, inkludert midler til omstilling og fellingsvederlag. Region 5 (Hedmark), region 6 (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) og region 8 (Troms og Finnmark) er de som får tildelt mest midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak, jf. tabell 3.

Tabell 3 Oversikt over forbruk av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak i 2013, fordelt fylkesvis og regionvis.

Region	Fylke	Forbruk i 2013 (Post 1427.73)	Region	Sum for regionen
1	Sogn og Fj.	292 810	1	759 912
1	Hordaland	30 000	2	3 132 235
1	Rogaland	120 000	3	5 033 916
1	Vest-Agder	317 102	4	3 738 225
2	Aust- Agder	364 985	5	15 044 342*
2	Telemark	1 504 000	6	12 881 218
2	Buskerud	1 263 250	7	7 498 455
2	Vestfold	0	8	11 914 094
3	Oppland	5 033 916		
4	Oslo og A.	1 995 725		
4	Østfold	1 742 500		
5	Hedmark	15 044 342*		
6	Møre og R.	1 929 953		
6	S-Trøndelag	3 141 165		
6	N-Trøndelag	7 810 100		
7	Nordland	7 498 455		
8	Troms	5 304 421		
8	Finnmark	6 609 674		
	Sum	**60 002 397**	**Sum**	**60 002 397**

*Inkludert kr. 1.832.805,- som oppfølging av avtale inngått av LMD i omstillingssak.

Aktuelle forebyggende og konfliktdempende tiltak i områder med ulveskader

Tiltak som kan gis tilskudd skal i henhold til forskriften § 5 ha en direkte tapsreduserende effekt, eller kunne oppnå en slik effekt når man kombinerer ulike tiltak. De mest effektive forebyggende tiltak er tiltakstyper der man fysisk skiller rovdyr og beitedyr. Når det gjelder ulveskader på sau, vil ulike tiltak være aktuelle avhengig av om beitedyrene befinner seg innenfor et ulverevir, eller i områder med streifulv. Nedenfor gis en beskrivelse av ulike forebyggende tiltak, hvilken tapsreduserende effekt de har i forhold til ulveskader, og hvordan tiltakene prioriteres, sett i henhold til prinsippet om en differensiert rovviltforvaltning. Det er

brukere som har beitedyr innenfor de fastsatte rovviltområdene i henhold til forvaltningsplanen som skal prioriteres ved tildeling av tilskudd til forebyggende tiltak.

Hjemmebeite
Hjemmebeite innebærer at besetningen ikke bruker sitt ordinære utmarksbeite, men beiter på inngjerdet innmarksareal, eller en kombinasjon av innmarks- og utmarksarealer. Det gis et tilskudd pr. beitedyr fra miljøvernmyndighetene til å dekke ekstra kostnader ved gjennomføring av hjemmebeite. Utgifter til nødvendig inngjerding dekkes i tillegg.

I Hedmark beiter ca 5800 søyer og lam på hjemmebeite med tilskudd fra Fylkesmannen (2014). I 2013 var tallet høyere (ca. 7000 dyr) fordi et stort beitelag benyttet seg av hjemmebeite som midlertidig tiltak i en overgangsfase før dyrene skal flyttes til annet utmarksbeite. I Akershus beiter omkring 4900 søyer og lam på hjemmebeite, hvorav ca. 1500 innenfor rovviltavvisende gjerder. I Østfold beiter nesten all sau (ca. 10 300) på inngjerdet beite.

Hjemmebeite er et alternativ der besetningene har vært utsatt for årlig høye tap, og hvor de av dyrevelferdsmessige årsaker ikke kan beite i utmarka. Det er et effektivt forebyggende tiltak, som særlig er aktuelt innenfor ulvesona, men også i prioriterte rovviltområder med høye tap til andre rovdyr. Tiltaket er relativt arbeidskrevende, og det er nødvendig å ha god kompetanse for denne type drift, blant annet med hensyn til agronomi og snylterbehandling av dyr gjennom sesongen.

Inngjerding av beiteområder med rovdyravvisende strømgjerder
Det kan gis tilskudd til å gjerde inn innmark eller utmark med rovdyravvisende strømgjerder, og til inngjerding av større utmarksområder. For denne type gjerder har Miljødirektoratet fastsatt egne standarder som skal følges med hensyn til materialvalg og oppsetting. Inngjerding krever ofte visse forberedelser, og gjennomføres i hovedsak som et planlagt tiltak, men kan også gjennomføres i akutte skadesituasjoner når beitedyr må tas tidlig hjem fra utmarksbeite. Mesteparten av tilskuddsmidlene gis for å gjerde inn mindre arealer med innmarksbeite hos enkeltbrukere.

Det er mest aktuelt å gi tilskudd til inngjerding av beiteområder i de prioriterte rovviltområdene. Innenfor ulvesona er det gitt tilskudd til mange enkeltbrukere som har besetningen sin på hjemmebeite. I tillegg er det gitt tilskudd til inngjerding av to store utmarksområder i Grue og Trysil, som utgjør henholdsvis 11 100 daa og 21 700 daa. I begge disse områdene er det stort potensial for ulike rovdyrskader, men framfor alt skader av bjørn og ulv.

Rovdyravvisende strømgjerder fungerer effektivt mot alle typer rovdyr når det er satt opp korrekt og det føres jevnlig tilsyn med at gjerdet tilfredsstiller kravene i standarden. Erfaringene viser at inngjerding av store utmarksområder er krevende, da det stiller store krav til de som skal drifte anlegget. Det er viktig med daglig tilsyn og kontroll av hele gjerdet, samt gode internkontrollrutiner.

Flytting av beitedyr
Flytting av beitedyr som forebyggende tiltak innebærer at man flytter besetninger ut av et område med kronisk høye tap til rovvilt og til et annet beiteområde der man forventer vesentlig lavere tap. Flytting av beitedyr er i hovedsak et mer langsiktig tiltak for besetninger som har hatt kronisk høye tap til rovdyr. Tiltaket er prioritert for brukere innenfor områder som i forvaltningsplanen er definert som rovviltområder.

I Hedmark er besetninger flyttet ut fra områder med ulverevir, og/eller fra områder med høye tap til bjørn. Tilskuddet fra miljøvernmyndighetene skal dekke ekstra kostnader ved flyttingen, blant annet økte transportkostnader, ekstra tilsyn med sauen i det nye området og beiteleie.

Erfaringene med flytting av sau viser at det er gode resultater med hensyn til tapsreduksjon. Det er ressurskrevende å få til avtaler med beitelag og grunneiere, og det krever en særlig oppfølging de første to-tre årene som sauen går i det nye området. På lengre sikt er det imidlertid samfunnsøkonomisk og dyrevelferdsmessig et godt tiltak for besetninger som normalt skulle ha beitet i de mest rovviltutsatte områdene. Forutsetningene for å lykkes med tiltaket er at man planlegger godt, finner beiteområder med gode beiteressurser, forvaltningen av rovviltet gir forutsigbarhet for beitenæringen og man ikke forventer store tap til rovdyr. Det er også avgjørende at det er et velfungerende beitelag som tar imot den fremmede sauen og at dyreeier også samarbeider godt med dem.

Forsinket slipp
Forsinket slipp av sau innebærer at besetninger holdes lenger hjemme før slipp på utmarksbeite for å redusere risikoen for rovvilttap. Tiltaket har vært mest i bruk i Hedmark, og i situasjoner der man har fått bekreftet at ulv er innenfor beiteområdet ved tidspunkt for normalt beiteslipp. Mens fellingsforsøk pågår kan det være hensiktsmessig å forhindre tap ved å avvente beiteslipp. Erfaringsmessig oppstår det betydelige tap dersom det er ulv i beiteområdet ved beiteslipp. Dyrene går samlet en stund rett etter beiteslipp, og risikoen for omfattende tap er derfor stor når ulv kommer inn i flokkene i denne tidsperioden.

Tiltaket er mest aktuelt i de prioriterte beiteområdene, da slipp av beitedyr på utmarksbeite innenfor ulvesonen og i ulverevir uansett ikke er tilrådelig. Innenfor ulvesonen må andre, tyngre tiltak iverksettes.

Forsinket slipp er et tiltak som skiller rovdyr og sau fysisk, og som derfor er et effektivt forebyggende tiltak. Det medfører at utmarksbeiteressursene tas i bruk på et noe senere tidspunkt. Ved dette tiltaket er det vanlig at beiteslipp utsettes noen dager, eller ei ukes tid.

Tidlig sanking
Tidlig sanking av sau innebærer at besetningene hentes fra utmarksbeite tidligere enn normal sankedato. Tiltaket kan gjennomføres som et forberedt tiltak, der dyreeier før beitesesongen har fått tilsagn om tilskudd, slik at arealbruken kan planlegges bedre. Det er også et aktuelt tiltak i akutte skadesituasjoner.

Det er først og fremst besetninger som beiter innenfor de definerte rovviltområdene i forvaltningsplanen som vil prioriteres ved tildeling av tilskudd til forberedt tidlig sanking. Imidlertid vil det kunne være behov for å gjennomføre akutt tidlig sanking i konkrete skadesituasjoner også i prioriterte beiteområder. Dette gjelder typisk i områder med streifdyr av ulv hvor man ikke lykkes med skadefelling, og der tap av sau og omfattende lidelser

fortsetter over tid. Nedsanking av dyr vil da være et nødvendig tiltak av dyrevelferdsmessige årsaker.

Tiltaket er effektivt mot skader av alle arter av rovdyr i pågående skadesituasjoner, da rovdyr og sau skilles fysisk. Tiltaket innebærer imidlertid at beiteressursene i utmarka ikke kan utnyttes på samme måte som i en situasjon uten tilstedeværelse av rovdyr som gjør skade.

Utvidet tilsyn og kortvarig intensivt tilsyn
Utvidet tilsyn og kortvarig intensivt tilsyn er tiltak som kommer i tillegg til det ordinære tilsynet med beitedyr som dyreeiere er pålagt etter dyrevelferdsloven. I forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak heter det at det ikke kan gis tilskudd til utvidet tilsynsaktivitet alene, men at det kan støttes i kombinasjon med andre tiltak som skiller rovdyr og sau fysisk, bruk av vokterhund, eller kortvarig intensivt tilsyn ved akutte rovdyrskader.

Utvidet tilsyn har erfaringsmessig ingen, eller bare en helt begrenset tapsreduserende effekt i områder med ulverevir. Selv med omfattende tilsynsaktiviteter er det ikke mulig å unngå store tap i beiteområder med ulverevir. I henhold til Mattilsynets veileder for vedtak ved rovdyrskade på beitedyr (2006) vil utvidet tilsyn av dyrevelferdsmessige årsaker ikke være et aktuelt forebyggende tiltak i beiteområder innenfor ulverevir. I områder med skader av streifende ulv kan kortvarig intensivt tilsyn bidra til å få oversikt over skadesituasjonen, og til å kunne vurdere andre aktuelle tiltak. Det er et viktig dyrevelferdsmessig tiltak får å avdekke og hindre videre lidelser hos skadde dyr.

Tilpasninger av drifta innenfor ulvesona
Det har historisk sett vært relativt lite sau på utmarksbeite innenfor det som er forvaltningsområdet for ynglende ulv, og det er i dag kun få besetninger på utmarksbeite innenfor ulvesona (Ulvesoneutvalgets rapport, 2012). Det slippes ikke sau fritt på utmarksbeite innenfor etablerte ulverevir. Det er iverksatt tunge forebyggende tiltak innenfor ulvesona, hvilket medfører at det er relativt beskjedne tap av husdyr. I Akershus og Østfold rettes skadeforebyggende tiltak mot gaupe og ulv. I Hedmark er forebyggende tiltak i ulvesona også rettet mot bjørn, som er en potensiell skadegjører i en vesentlig del av forvaltningsområdet for ulv.

Mattilsynet gir føringer om husdyrhold og forsvarlig dyrevelferd med bakgrunn i dyrevelferdsloven. Ulverevir defineres som høyrisikoområder for skader på og lidelser hos beitedyr (Mattilsynets veileder, 2006). I områder der det er etablerte ulverevir vil det ut fra dyrevernmessige hensyn ikke være mulig å fortsette å ha småfe fritt på utmarksbeite. Alternativt driftsopplegg vil være flytting til annet beiteområde, beiting på innmark, eller omlegging til annen produksjon.

Den geografisk differensierte forvaltningen innebærer at investeringer i tyngre forebyggende tiltak og driftstilpasninger kan rettes inn mot et avgrenset område, og at man over tid bidrar til å redusere tapsomfanget over et større geografisk område.

Kalving i gjerde
Kalving i gjerde er et omfattende tiltak, der et begrenset antall simler og kalver holdes innenfor et inngjerdet område med hyppig tilsyn i en begrenset periode. Ettersom predasjon av bjørn er tidsbegrenset (99,7 % av drepte kalver forekommer 1.mai til 9. juni), kan inngjerding av simler og kalver under kalvingen i mai og begynnelsen av juni forventes å redusere bjørnepredasjonen på kalv. I andre områder lar ikke kalving i gjerdet seg

gjennomføre av ulike årsaker. Det foreligger lite informasjon på effekten av kalving i gjerde når det gjelder skader forårsaket av ulv.

Konfliktdempende tiltak
I henhold til forskriften kan det gis tilskudd til personer, kommuner og organisasjoner for tiltak som har til hensikt å dempe konflikter forårsaket av rovvilt. Tiltaket skal bidra til økt kunnskap om og forståelse for rovvilt og/eller rovviltforvaltning. Tiltak rettet mot barn og unge skal prioriteres.

Innenfor ulvesona har fylkesmennene prioritert å tildele midler til kunnskapsprosjekter rettet mot skoler, hovedsakelig ungdomsskoletrinn (Østfold, Oslo/Akershus og Hedmark). Videre har kadaverhundprosjekter fått støtte (Østfold og Hedmark), bandhundkurs for elghunder (Østfold), en årlig rovviltkonferanse på Hamar (Oslo/Akershus og Hedmark). Midler har også vært gitt til diverse FoU-tiltak.

Tiltakene som har vært gjennomført anses å ha bidratt til økt kunnskap om rovvilt og for å skape viktige møteplasser mellom ulike interessegrupper.

10.3 Omstillingsordning

Midler til driftsomstilling grunnet rovvilt gis til brukere som har hatt årvisse, betydelige tap til rovvilt. Brukere innenfor de tidligere kjerneområdene for bjørn og jerv, samt forvaltningsområdet for ynglende ulv har vært prioritert. Det er spesielt i Hedmark og Nord-Trøndelag, det er gjennomført omstillingstiltak. I all hovedsak har omstillingsmidler vært gitt for å avvikle saueholdet og etablere ny, eller utvide annen næringsvirksomhet (f.eks. melkeproduksjon) på garden.

Fram til 2014 er det innvilget omstillingsmidler til 63 søkere, hvorav 37 i Nord-Trøndelag og 22 i Hedmark. Det er utbetalt 44 mill. kroner fra FKT-midler, 13 mill. kroner BU-midler og 0,6 mill. av andre midler, til sammen 57,6 mill. kroner. Omstillingene har omfattet ca 5 400 vinterfôra sauer.

I en periode fram til og med 2004 ble det bevilget midler til driftsomstilling på en egen budsjettpost i statsbudsjettet. Rovviltnemndene får i dag tildelt budsjett for forebyggende, konfliktdempende tiltak og omstilling samlet, fordelt på tilskuddsmidler og driftsmidler. Rovviltnemndene må selv avgjøre hvor stor andel av budsjettet som kan gis til omstilling. Regelverket har i noen grad vært praktisert ulikt mellom fylkene, og det har vært lite forutsigbart for brukere som vurderer omstilling. Erfaringsmessig er omstillingssaker svært kostnadskrevende, og hver enkelt sak vil ta en relativt stor andel av regionens årlige budsjett til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Det har derfor også vært vanskelig å prioritere penger til disse tiltakene fra rovviltnemndene, i konkurranse med andre tiltak.

Miljødirektoratet har på oppdrag av Klima- og miljødepartementet utarbeidet forslag til «Forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt», og det er gjennomført høring på denne. Forskriften er foreløpig ikke fastsatt. Målsettingen er å få en mer samordnet og helhetlig praksis for omstillingsarbeidet nasjonalt. Ifølge høringsforslaget er det et mål at driftsomstilling skal føre til annen næringsvirksomhet med tilknytning til landbrukseiendommen. For å kunne motta tilskudd til omstilling må blant annet tap av sau ha vært omfattende både i antall og andel over flere år, og andre løsninger/forebyggende tiltak må ha vært prøvd uten tilfredsstillende resultat.

Driftsomstilling er et effektivt tiltak for å redusere tapene hos den brukeren som blir omstilt, og det bidrar til at brukeren kommer over i en annen form for næringsvirksomhet som er bedre tilpasset rovviltsituasjonen. Videre vil mange brukere oppleve å få en bedre hverdag uten den belastningen det medfører å ha årlig store tap og skader i besetningen.

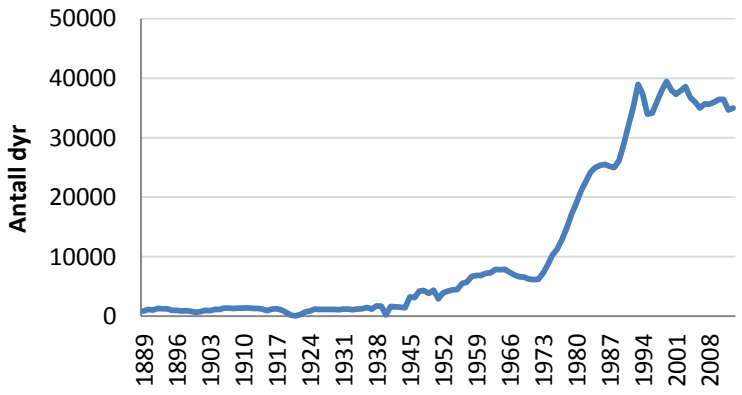
I Regjeringens budsjett for 2015 er det på KLDs budsjett foreslått øremerking av 7 mill. kroner til omstilling av driften.

Rovviltnemndenes forvaltningsplaner er et viktig styringsdokument for i hvilke geografiske områder driftsomstilling kan være mest aktuelt. Forvaltningsplanene kan endres av rovviltnemndene. For god utnyttelse av omstillingsordningen er det nødvendighet med langsiktig avgrensing av rovvilt- eller beiteområder.

11. **ULV, ELG OG ELGJAKT**

Historisk utvikling i elgbestanden
Bestanden av elg har i etterkrigstida vokst kraftig. Årsakene til dette henger sammen med blant annet menneskeskapte forandringer i skogen, rettet avskyting, og få eller ingen store rovdyr. Delbestander av elg har i en periode vært større enn det beiteressursene tåler i store deler av Sør-Norge. De historisk høye tetthetene av elg medfører også betydelige kostnader i skogbruket på grunn av beiteskader hvert år. Beiteundersøkelser i Hedmark (Stange og Våler kommuner) viser at nesten 32 % av alle granplanter mellom 0,5 og 3 meter har beiteskader av elg. Beiting av toppskudd forekom ifølge undersøkelsen på over 20 % av granplantene.

Avskytingen har de siste tiårene vært rekordhøy, og høsting av elg har aldri tidligere vært på et høyere nivå enn på 1990-tallet (figur 21). Siden elgjakt er viktig både økonomisk og som rekreasjon for mange i Norge, vil konflikter med jegere og rettighetshavere kunne oppstå ved etablering av ulv.



Figur 21 Antall felt elg i Norge i tidsperioden 1889-2013. Kilde: SSB.

I alt ble det felt 34 600 elg under jakta høsten 2012 og vinteren 2013. I tillegg ble 1724 elg drept som følge av møte med motorkjøretøy eller tog i 2012-2013.

Valg av elg i ulvens diett
Ulvens diett avhenger av hva som er tilgjengelig, og i Skandinavia utgjør elg den desidert største andelen av ulvens diett (opp til 95 %), etterfulgt av rådyr, små pattedyr og fugl. Hjort og villrein utgjør en meget liten del av dietten til ulven i Skandinavia, noe som trolig skyldes lite overlappende leveområder.

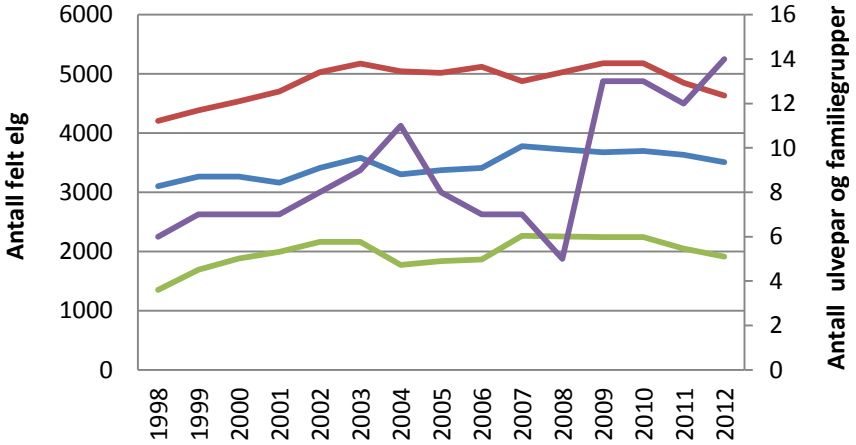
Skandinavisk ulv foretrekker elgkalver fremfor eldre dyr, og elgkyr fremfor okser. Studier har vist at om lag 80 % av elg drept av ulv enten var kalver eller åringer. Dette skyldes trolig avveiinger mellom energikostnader og fare for skade ved å nedlegge byttet og hvor mye mat ulven får. Det er mindre mat i en kalv, men til gjengjeld utgjør kalven en liten risiko for skade på ulven sammenlignet med en elgokse, samtidig som at det som regel kreves mindre energi å drepe en kalv. Ved dagens høye tettheter av elg i Skandinavia er det derfor få grunner for ulven til å prøve seg på en okse.

Ulveflokkens størrelse påvirker i mindre grad hvor mange elg som drepes. Et ulvepar dreper i gjennomsnitt like mange elg som en flokk på to voksne med en eller flere valper. Studier har vist at en ulveflokk på to til åtte individer i gjennomsnitt dreper mellom 62-90 elg pr. år, mens andre antyder 100-130 elg pr. flokk pr. revir. Andre studier igjen har antydet at ulvens predasjon ligger på om lag 20 elg pr. ulv pr. år.

Tidligere antok man at bestandstettheten av elg ikke påvirket hvor mange elg som ble tatt av ulv. Nyere forskning tyder på at det ikke er tilfellet. Det er også flere elg som blir tatt av ulv om sommeren enn om vinteren, noe som kan skyldes at årets kalver på dette tidspunktet er små og utgjør lite mat. Videre ser det ut til at ulvens byttevalg varierer med utvalget i elgpopulasjonen, det vil si at populasjonens kjønnssammensetning og aldersfordeling vil påvirke hvilke type dyr ulven velger å prøve seg på. Dette er rovdyr-byttedyr forhold rettighetshavere kan utnytte for å tilpasse høstingsstrategier til en eventuell etablering av ulv innenfor jaktområdet.

Hvordan ulven påvirker elgjakta
Høstingsstrategien i Norge er ofte et kompromiss av å optimalisere antall dyr som blir felt, mengde kjøtt som kan fraktes ut av skogen og/eller felling av store okser. Tradisjonelt balanserer størrelse på en elgbestand mot hensynet til beiteskader i skogen, og elgbestanden beskattes derfor relativt hardt i noen områder. I de fleste områder vil likevel ulvens effekt på elgbestanden først og fremst kunne erfares som økt dødelighet utenom jakt.

På kommunal skala er det vanskelig å observeres klare effekter av etableringa av ulv på avkastning i elgjakta, og antall revirmarkerende par/familiegrupper ser ikke ut til å påvirke antall elg som er felt innenfor eller utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv (figur 22). Etablering av ulv kan imidlertid få betydelige konsekvenser for det enkelte jaktfelt. Er elgbestanden holdt på et lavt nivå med dertil lave jaktuttak (for eksempel med hensyn til beiteskader), kan etablering av ulv gjøre at det ikke blir igjen jaktbar produksjon. Er elgbestanden tett, vil ulv i liten grad påvirke høstingsraten.



Figur 22 Antall registrerte familiegrupper av ulv og revirmarkerende ulvepar i Norge (lilla) i perioden 1998-2012 (høyre y-akse), sammen med antall felt elg (venstre y-akse) i kommuner innenfor fylkene Akershus, Hedmark, Oslo og Østfold (fylkene som har mål om yngling av ulv) og som i sin helhet ligger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv (rød), som i sin helhet ligger utenfor forvaltningsområdet (blå) og som har områder både innenfor og utenfor forvaltningsområdet (grønn). Kilde: SSB og Rovdata.

Innenfor et ulverevir vil fire faktorer være avgjørende for hvor mange dyr som potensielt kan høstes med hensyn til en bærekraftig elgstamme: hvor ofte ulven tar elg, revirets størrelse, elgbestandens tetthet og produktiviteten i området. For eksempel vil antall elg pr. areal som blir drept innenfor et lite ulverevir være større enn om reviret er stort, mens høy bestandstetthet i stor grad kan kompensere for elg tatt av ulv. Dette vil si at ulvens effekt på den lokale elgstammen bør vurderes ut fra informasjon om hver av disse faktorene.

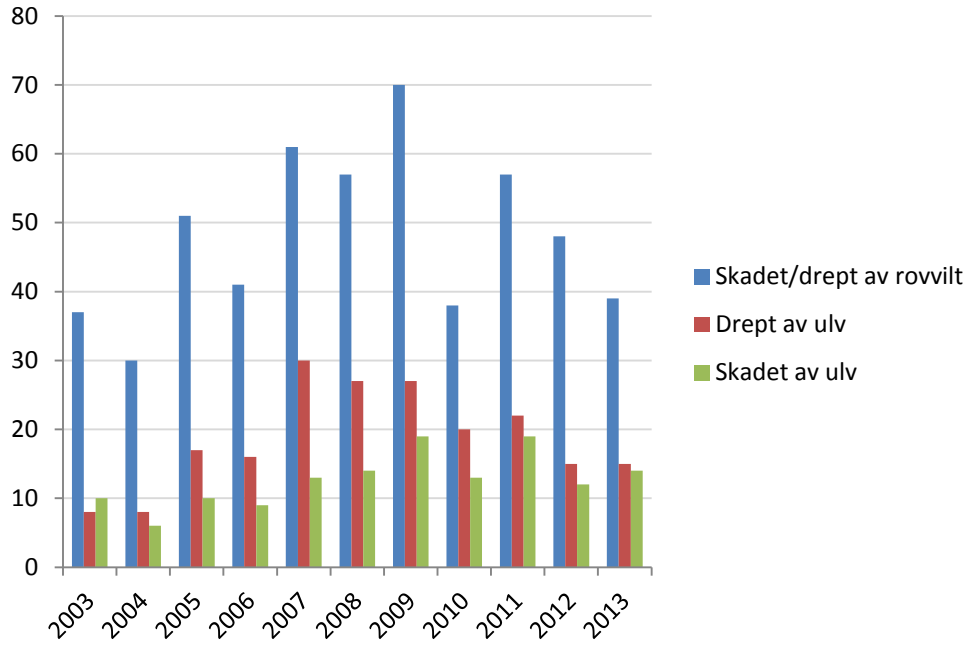
Kompenserende jaktstrategi

Ved tilstedeværelse av ulv må andelen som felles ved jakt ofte reduseres vesentlig, så sant man ikke kompenserer ved enten å øke bestandstettheten eller ved å tillate en større andel kuer i bestanden. En ny skandinavisk modell antyder at bestanden må økes med om lag 0,4 elg pr. km^2 for å kompensere for et gjennomsnittlig stort ulverevir. Dette vil imidlertid ikke være mulig å gjennomføre i flere områder på grunn av hensynet til beiteskader.

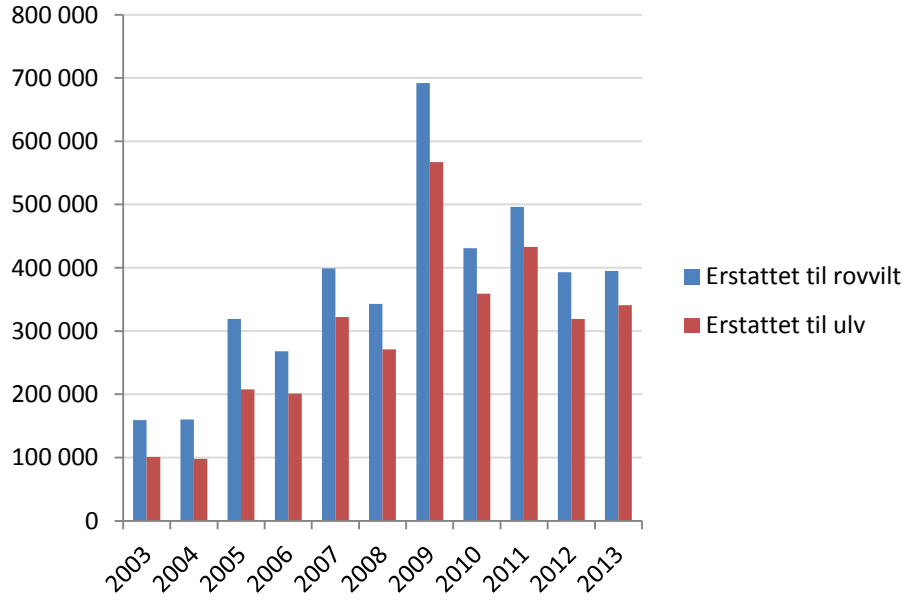
Det er velkjent at populasjoner med en overvekt av kuer gjerne er mer produktive enn populasjoner med en overvekt av okser, noe som kan gi løsningen på hvordan man i større grad kan opprettholde et visst jaktuttak i områder med etablering av ulv. En større andel hunndyr i elgbestanden kan oppnås ved øke avskytingen av okser, og skyte færre kalver og kuer. Andelen okser bør imidlertid ikke komme under 25-30 % av den voksne delen av populasjonen. I realiteten kan en slik jaktstrategi føre til en økning i antall dager pr. elg som felles. Årsaken til dette er at en slik optimaliseringsstrategi avhenger av at jegeren retter avskytingen mot en bestemt alder og kjønn i elgpopulasjonen, og det kan ta jegerne lengre tid å felle de individene som oppfyller de bestemte kriteriene. Dette er imidlertid en aktuell tilnærming for mange bestandsplanområder med fast etablering av ulv. På www.algforvaltning.se/moosemodel/ ligger det et webbasert forvaltningsverktøy der rettighetshavere kan få en økt forståelse for hvilke effekter alternative jaktstrategier har på bestandenes demografi, populasjonsstørrelse og jaktavkasting, både med og uten tilstedeværelse av ulv og bjørn.

12. **ULV OG HUND**

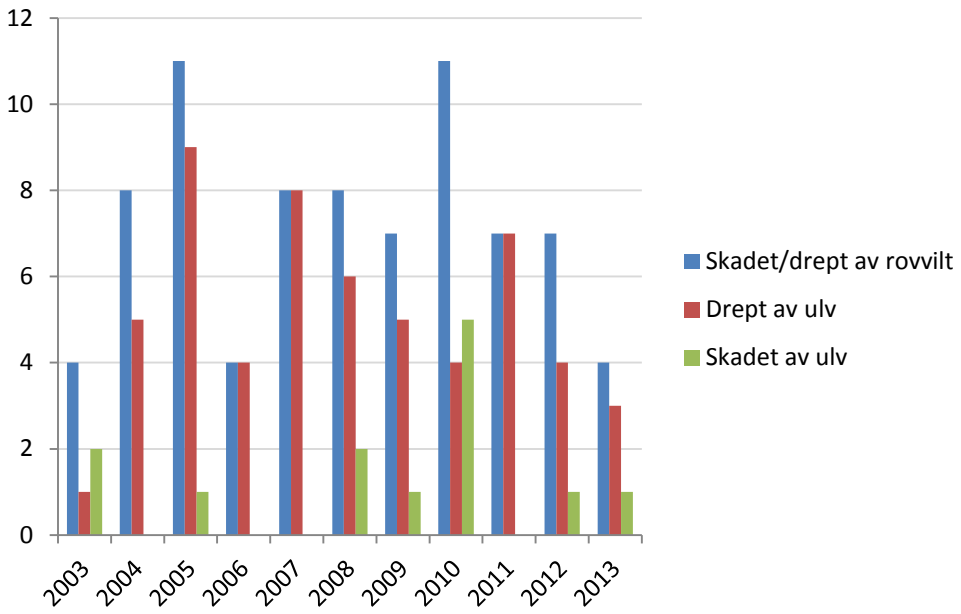
Et av de store konfliktområdene i ulveforvaltningen, med hensyn til skader på husdyr, er skader på hund, spesielt jakthunder. Jakt med løshund er en populær jaktform i Skandinavia, og det hevdes ofte at forekomst av ulv gjør det umulig med løshundjakt. Ulv er også den av rovdyrartene som forårsaker de fleste skader på hund i Skandinavia (figur 23, 24 og 25).



Figur 23 Oversikt over antall hunder som er skadet/drept av rovvilt totalt i Sverige i perioden fra 2003 til 2013 (blå), i tillegg til hvor mange hunder som er skadet av ulv (grønn) og drept av ulv (rød) under samme periode. Den grønne og røde kolonnen legges sammen for å sammenliknes med den blå kolonnen.



Figur 24 Oversikt over erstatningsbeløpet for skader på hund i Sverige i tidsrommet fra 2003 til 2013. Figuren viser beløpet som totalt er erstattet til rovvilt (blå) og erstattet til ulv (rød). Erstatningsbeløpet for skader på hund forårsaket av rovvilt økte i 2009.



Figur 25 Oversikt over antall hunder som er skadet/drept av rovvilt totalt i Norge i perioden fra 2003 til 2013 (blå), i tillegg til hvor mange hunder som er skadet av ulv (grønn) og drept av ulv (rød) under samme periode. Den grønne og røde kolonnen legges sammen for å sammenliknes med den blå kolonnen.

Ulveangrep på hund

Ulv og hund er nært beslektet, og det meste tyder på at ulv vurderer hund som en annen ulv. En gjennomgang av skadestatistikken for perioden 1997-2005 viste at de hunder som blir drept oftest ikke blir spist på, selv om det forekommer. Man ville forventet en større andel oppspiste hunder dersom ulven primært anså hunden som et bytte. Det er en større andel av mindre jakthunder som blir drept når de blir angrepet enn andel jakthunder av større raser. Dette kan skyldes både hundens størrelse og forskjeller i hvordan hunden oppfører seg og reagerer i møte med ulv.

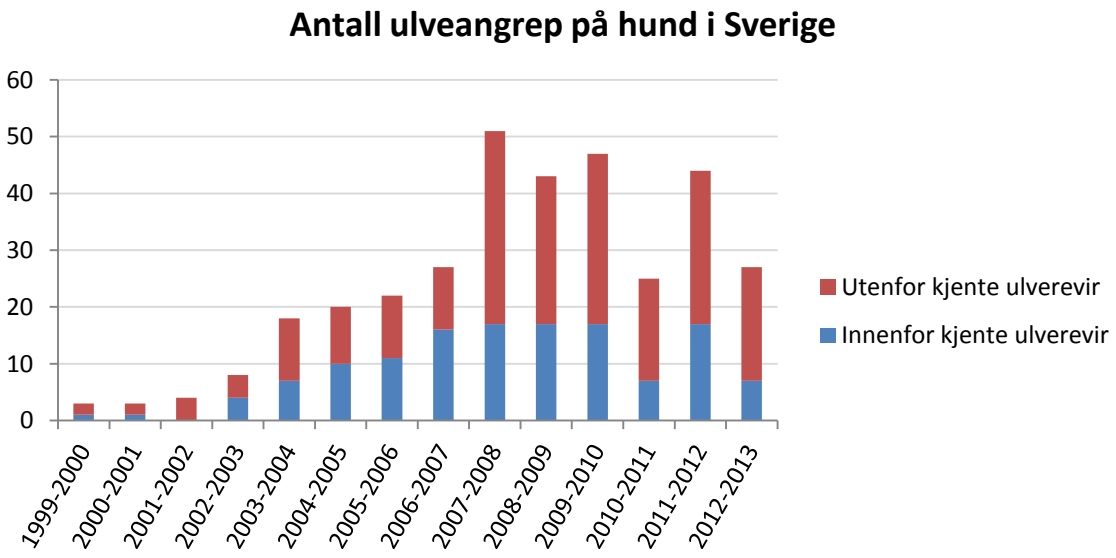
De fleste hunder som skades eller blir drept av ulv i Skandinavia er jakthunder i forbindelse med jaktsituasjoner. Resultater fra gjennomførte forsøk tyder ikke på at ulver tiltrekkes av hundelos. Det var heller slik at ulvene i de fleste tilfellene valgte å forflytte seg bort fra losen. Hvor mange hunder som skades, hvilken type rase, kjønn og aldersgruppe synes å stå i forhold til antallet jaktdager som hundene blir brukt. Med bakgrunn i tilgjengelige data virker det like vanlig at hunden blir oppsøkt av ulven, som at hunden har oppsøkt ulven når det har skjedd angrep, selv om det i det fleste tilfeller ikke er mulig å avgjøre hvem som søkte opp hvem. Risikoen for angrep på hund er også større i revir med flere ulveindivider. Dette kan skyldes at større flokker ofte deler seg opp og beveger seg gjennom reviret i mindre grupper. Oppsummeringsvis kan man si at risikoen for angrep øker med mange jaktdager med slipp av hund i ulverevir med høyere antall individer.

Risikoen for at en hund skal angripes av ulv avhenger i stor grad av hvor mange dager hunden slippes på jakt i ett ulverevir. «Risken för att en hund som används för jakt i ett vargrevir skall bli skadad eller dödad är ungefär 1 på 9 000 jaktdagar om det i reviret finns en ensam varg eller ett revirmarkerande par. Släpper man hunden i ett revir med en familjegrupp av varg så ökar risken till det dubbla, det vill säga ungefär 1 på 5 000 jaktdagar» (Viltskadecenters hemsida

http://www.viltskadecenter.se/index.php?option=com_content&task=view&id=100&Itemid=825#sa_stor). Det er ikke gjort tilsvarende vurderinger av risikoen for at hunder som ikke benyttes til jakt skal bli skadet eller drept av ulv.

Hvor mange hunder som blir angrepet av ulv avhenger av antallet jaktdager med hund innenfor reviret, antallet ulver i reviret og hvor tilbøyelig den enkelte ulven er for å angripe hund. Den siste begrunnelsen er sannsynligvis den med minst betydning for risikoen.

Litt mer enn halvparten av angrepne hunder i Sverige, angripes utenfor ulverevir (figur 26). Derimot er det mer areal som er utenfor ulverevir enn areal innenfor ulverevir, og Viltskadecenter har ikke funnet noen god måte ennå for å kvantifisere antallet jaktdager med hund utenfor ulverevir, og den relative risikoen innenfor og utenfor ulverevir er derfor ikke direkte sammenlignbar. For den enkelte hund vil risikoen for å bli angrepet av ulv være større innenfor ulverevir enn utenfor, fordi det er mer ulv innenfor revir (J. Karlsson (Frank), pers. komm.).



Figur 26 Antall ulveangrep på hund i Sverige fra 1999 til 2013 utenfor kjente ulverevir (rød) og innenfor kjente ulverevir (blå).

Om bruk av nødvergebestemmelsen

I både Sverige og Norge er det anledning til å kunne skyte ulv (rovdyr) for å forsvare husdyr, under forutsetning av at visse vilkår er oppfylt. I Sverige reguleres dette i Jaktförordningens (SFS 1989:205) § 28, og i Norge i naturmangfoldloven § 17 andre ledd. I Norge ble hund innlemmet i nødvergebestemmelsen i 2012 (jf. Prop. 82 L om endringer i naturmangfoldloven og friluftsloven), og bakgrunnen for lovforslaget var det enstemmige rovviltforliket i 2011 der en slik endring ble anmodet av Stortinget. I Sverige har vilkårene som er oppstilt i § 28 gradvis blitt lempet på med bakgrunn i at regjeringen har vurdert det slik at med det omfanget bestemmelsen har vært brukt, så anses ikke rovdyrbestandenes overlevelse å være truet. Første juli 2013 ble rutinene for håndtering av innrapporterte § 28-tilfeller endret ved at politiet ikke lenger gjør en rutinemessig etterforskning i felt, i stedet gjennomføres en feltkontroll av länsstyrelsens tilsynspersonell, som kontakter politiet dersom det foreligger mistanke om ulovlig felling.

I henhold til data i Rovbasen har 8 ulver blitt felt i Norge ut fra påberopt nødverge (naturmangfoldloven § 17a) siden 1988 (1 ulv i 1988, 2001, 2003, 2007, 2010 og 2013, og 2 i 2002). I Sverige har 39 dyr blitt felt med henvisning til Jaktförordningen § 28. I henhold til Statens Veterinärmedicinska anstalt (SVA) sin årsrapport fra 2013 ble 12 ulver felt med begrunnelse i beskyttelse av husdyr/hund (JF § 28a). I løpet av årene 2002 – 2012 ble det i gjennomsnitt felt 2,5 ulver/år med henvisning til § 28 (intervall: 1-6).

13. **HOLDNINGER TIL ULV I OG UTENFOR ULVESONA**

Tidligere undersøkelser har indikert at det er ulike syn og holdninger til rovdyr hvorvidt en er bosatt i byen eller på bygda, og i 2010 ble det gjennomført en stor spørreundersøkelse for å kartlegge folks holdninger til ulv, bjørn, jerv og gaupe i Norge.

Datainnsamlingen ble gjennomførte av TNS Gallup på vegne av NINA. Panelet som ble benyttet var et tilnærmet representativt utvalg av Norges befolkning over 15 år. Totalt 4002 personer besvarte undersøkelsen, hvorav 1002 personer med bosted i kommuner med fast bestand av store rovdyr, og 3000 fra et nasjonalt representativt utvalg fra resten av landet. Totalutvalget er stort, og gir særlig god dekning i områdene som har rovdyr i Norge. To rapporter er gitt ut basert på panelundersøkelsen – «Om rovdyr på landet og i byen» og «Holdninger til store rovdyr i Norge og Sverige» hvor sistnevnte er en sammenstilling med en tilsvarende undersøkelse i Sverige.

I spørreundersøkelsen ble kommuner med fast bestand av ulv, bjørn, jerv og/eller gaupe definert som rovdyrkommuner. Tabell 4 gir en oversikt over rovdyrkommuner, hvor blå kolonne viser til kommuner der personer fra spørreundersøkelsens utvalg var bosatt og som helt eller delvis ligger innenfor ulvesona.

Tabell 4 Kommuner som er definert som rovdyrkommuner i spørreundersøkelsen fra 2010. Kommuner i blå kolonne ligger helt eller delvis innenfor ulvesona. Kilde: NINA-rapport 650

Halden Aremark Marker Rømskog Eidsberg Skiptvet Våler (Østf.) Aurskog-Høland Kongsvinger Hamar	Ringsaker Eidskog Stor-Elvdal Rendalen Grue Åsnes Våler (Hedm.) Elverum Trysil Åmot	Steinkjer Meråker Verdal Snåsa Lierne Røyrvik Namsskogan Grong	Gáivuotna- Kåfjord Návuona - Kvænangen Guovdageaidnu - Kautokeino Alta - Álttá gielda Kárásjohka - Karasjok Deatnu - Tana Sør-Varanger

Ulvesona, det vil si forvaltningsområdet for ynglende ulv jf. § 2 i rovviltforskriften inkluderer følgende kommuner:

1) Oslo
2) Akershus med Asker, Aurskog-Høland, Bærum, Enebakk, Fet, Frogn, Lørenskog, Nes, Nesodden, de deler av Nittedal øst for Nitelva, Oppegård, Rælingen, Skedsmo, Ski, Sørum, Ullensaker, Vestby, Ås.

3) Østfold med Halden, Aremark, Marker, Aurskog-Høland, Rømskog, Eidsberg, Våler, Hvaler, Sarpsborg, Fredrikstad, Råde, Moss, Rygge, Trøgstad.
4) Hedmark med kommunene Kongsvinger, Eidskog, Trysil, Grue, samt deler av Åmot, Elverum, Våler, Åsnes øst for Glomma.

13.1 Holdninger i ulvesona

Området i spørreundersøkelsen som er definert som rovdyrkommuner samsvarer ikke med ulvesona. For å få en indikasjon på hvordan holdningen til ulv er i rovdyrområdet *innenfor ulvesona* gjennomførte NINA en ny sammenstilling av dataene fra spørreundersøkelsen fra 2010 med spørsmålet «Hva synes du om at det finnes ulv i Norge?» (O. Krange pers. med). I denne sammenstillingen ble utvalget i rovdyrkommunene i Østfold, Akershus og Hedmark (markert som blå i tabell 4), altså uten rovdyrkommunene i Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark, sammenliknet med svarene fra resten av landet (inkludert rovdyrkommunene fra Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark). Resultatet fra denne sammenstillingen er gjengitt i tabell 5.

Tabell 5 Sammenstilling av dataene fra spørreundersøkelsen for utvalget i rovdyrkommunene i Østfold, Akershus og Hedmark sammenlignet med resten av landet på spørsmålet "Hva synes du om at ulv finnes i Norge?". Kilde: *O. Krange, pers. med. 02.10.2014.*

	Rovdyrkommuner i Østfold, Akershus og Hedmark (N =715)	**Resten av landet** (N=3283)
Misliker sterkt	18,0 %	7,5 %
Misliker	14,1 %	9,8 %
Nøytral	17,9 %	22,3 %
Liker	24,3 %	27,4 %
Liker godt	25,6 %	33,0 %

I rovdyrkommunene innenfor ulvesona (markert som blå i tabell 4) oppgir 49,9 % at de liker at ulven finnes i Norge, 17,9 % er nøytrale og 32,1 % oppgir at de misliker at det finnes ulv i Norge. For resten av landet, altså områder hvor det ikke er fast bestand av ulv, oppgir 60,4 % at de liker at det finnes ulv i Norge, 22,3 % er nøytrale og 17,3 % at de misliker at det finnes ulv i Norge.

Sammenlikner en dette resultatet med svarene fra det opprinnelige rovdyrområdet som også inkluderer Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark (se avsnittet under) gir det en god indikasjon på at trenden er det samme. Et generelt funn fra undersøkelsen i 2010 og andre forskningsundersøkelser er at personer i urbane områder, byer og større tettsteder er mer positive til rovdyr og ulv enn personer i mer grisgrendte strøk.

13.2 Holdninger til ulv i Norge

Resultatene av spørreundersøkelsen fra 2010 viser at et flertall i befolkningen er positive til at det finnes ulv i Norge, både når en ser på resultatene fra hele rovdyrområdet og for det nasjonale utvalget (tabell 6). I rovdyrområdet er det 54,3 % som liker eller liker godt at det finnes ulv i Norge, 27 % misliker eller misliker sterkt at det finnes ulv i Norge og 18,7 % er nøytrale. I resten av landet er det 64,2 % som liker eller liker godt at det finnes ulv i Norge,

21,2 % som er nøytrale og 14,6 % som misliker at det finnes ulv i Norge.

Tabell 6 Sammenstilling av dataene fra spørreundersøkelsen kommuner med fast bestand av rovvilt sammenlignet med resten av landet på spørsmålet "Hva synes du om at ulv finnes i Norge? *Kilde: NINA-rapport 879*

	Rovdyrområde (N =897)	**Nasjonalt utvalg** (N=2628)
Misliker sterkt	14,2 %	6,2 %
Misliker	12,8 %	8,4 %
Nøytral	18,7 %	21,2 %
Liker	26,8 %	27,9 %
Liker godt	27,5 %	36,3 %

13.3 Holdninger til bestanden av ulv

Andelen i befolkningen som mener at bestanden av ulv er på et akseptabelt nivå er 45 % (tabell 7). I rovdyrområdene mener 40,4 % at bestanden er på et akseptabelt nivå. I det nasjonale utvalget er det mange som ønsker større bestander (35,8 %), noe som er langt flere enn andelen som ønsker at rovviltbestander skal reduseres (19,3 %). I rovdyrområdene er det en vesentlig større andel som ønsker å redusere bestanden (36,7 %) sammenliknet med de som ønsker å øke bestanden (22,9 %).

Tabell 7 Holdninger til størrelsen på bestanden av ulv i Norge i dag? Ulv – bestandstall fra 2009: 31-37 registrerte individer i Norge, i tillegg kommer ulv med tilhold i både Norge og Sverige (33-37 individer). Kilde: NINA-rapport 650

	Rovdyrområde (N = 995).	**Resten av landet** (N = 2981)
Bør reduseres mye	20,0 %	8,0 %
Bør reduseres	16,7 %	11,3 %
Akseptabelt	40,4 %	45,0 %
Bør økes	16,6 %	25,2 %
Bør økes mye	6,3 %	10,6 %

13.4 Holdninger til bestandsmål på 3 årlige ynglinger

Resultatene fra panelundersøkelsen i det nasjonale utvalget viser at 46,6 % mener at bestandsmålet er akseptabelt (tabell 8), 38 % mener det bør økes, mens 15,4 % mener det bør reduseres. I rovdyrområdene er det 41 % som mener at bestandsmålet er akseptabelt, 31,7 % mener bestandsmålet bør reduseres, mens 27,3 % mener det bør økes.

Tabell 8 Holdninger til det politiske fastsatte bestandsmålet for ulv på 3 årlige ynglinger i kommuner med fast etablering av rovvilt sammenlignet med resten av landet. Kilde: NINA-rapport 650.

	Rovdyrområde (N=992)	**Resten av landet** (N = 2977)
Bør reduseres mye	16,7 %	6,5 %
Bør reduseres	15,0 %	8,9 %
Akseptabelt	41,0 %	46,6 %
Bør økes	20,9 %	26,8 %
Bør økes mye	6,4 %	11,2 %

13.5 Om frykt

Et knapt flertall i befolkningen sier at de ”kanskje" eller "helt sikkert" kan godta å ha ulv i nærheten av der de bor (tabell 9). Dette gjelder både for personer i rovdyrområder og for resten av landet. I rovdyrområder sier 51,7 % at de kan godta å ha ulv i nærheten av der de bor mot 48,4 % som ikke kan godta det. For resten av landet sier 52,7 % at de kan godta ulv i nærheten av der de bor mot 47,3 ikke kan det.

Tabell 9 Sammenstilling av dataene fra spørreundersøkelsen for kommuner med fast bestand av rovvilt sammenlignet med resten av landet på spørsmålet *”Kunne du godta å ha ulv i nærheten av der du bor?”. Kilde NINA-rapport 650.*

	Rovdyrområder N = 989	**Resten av landet** N = 2934
Nei, absolutt ikke	25,5 %	21,0 %
Nei, helst ikke	22,9 %	26,3 %
Ja, kanskje	19,1 %	24,4 %
Ja, absolutt	32,6 %	28,3 %

Av de store rovdyrene er frykten størst for å møte bjørn (tabell 10). 25,8 % av befolkningen i Norge oppgir å være redd for å møte ulv. I rovdyrområdene oppgir flere å være redd for å møte ulv (32,8 %). Det er også flere i Oslo enn i mindre urbane områder som sier de er redde for å møte ulv og bjørn – til tross for at Oslofolk generelt er mer positive til rovdyr enn andre.

Tabell 10 Sammenstilling av dataene fra spørreundersøkelsen for hele landet sammenlignet med kommuner med fast bestand av rovvilt og kommuner uten fast etablering av rovvilt på spørsmålet ”Hvilke dyr er du redd for å møte i naturen*?”. Kilde NINA-rapport 650.*

	Hele landet N = 3999	**Rovdyrområde** N = 1001	**Resten av landet** N = 2998
Ingen	47,8 %	43,5 %	48,6 %
Bjørn	37,2 %	45,4 %	36,6 %
Ulv	**25,8 %**	**32,8 %**	**25,2 %**
Orm	25,2 %	17,6 %	25,1 %
Flått	23,0 %	17,3 %	22,8 %
Elg	21,8 %	17,9 %	21,4 %

13.6 Ulv i Østmarka ved Oslo

Vinteren 2013 dukket en fast etablering av ulv opp i Østmarka rett utenfor Oslo. For å undersøke hva folk som bor nær Østmarka (skogområdet mellom Oslo og Øyeren) mener om at ulven har etablert seg der, foretok NINA en undersøkelse i 2013 blant 900 personer i oslobydelene Alna og Østensjø, som ligger inntil Østmarka, og 500 personer i kommunene Enebakk og Rælingen, som ligger på den andre siden.

Denne undersøkelsen viste at blant folk som bor rundt Østmarka, er det flere tilhengere enn motstandere av å ha ulv i marka. Oppslutningen om ulven er større i de to oslobydelene enn i Enebakk og Rælingen: I osloutvalget er 60 % fornøyd med å ha ulven i Østmarka, 21 % liker det ikke, mens 17 % er nøytrale. I Enebakk/Rælingen er det 45 % som liker å ha ulv i Østmarka, 40 % liker det ikke, mens 15 % er nøytrale.

14. **ULVESONA**

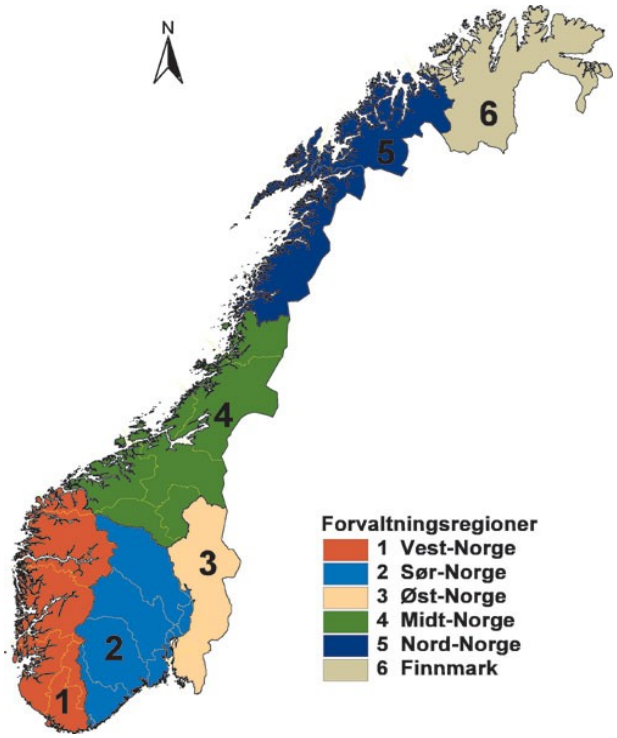
14.1 Ulvesonas historikk

Ved behandlingen av St.meld. nr. 35 *Om rovviltforvaltning* (1996-1997), jf. Innst. S. nr. 301 (1996–1997), ble det vedtatt et mål om å etablere reproduksjon av ulv i Norge. Det ble satt et mål om minst 8-10 familiegrupper i Sør-Skandinavia. Området hvor ulven skulle få anledning til å etablere seg ble avgrenset slik at forvaltningen ikke skulle legge til rette for etablering av ulv i områder med samisk tamreindrift. Dette innebar at det ikke skulle legges til rette for etablering av ulv i områdene fra Finnmark til Nord-Trøndelag og videre ned langs riksgrensa til sør for Femunden. Bestandsmålet på 8–10 familiegrupper i Skandinavia ble nådd første gang i år 2000.

I 1999-2000 ble det gjennomført en prosess for ytterligere å avgrense forvaltningsområdet av hensyn til områder med mye sau på utmarksbeite, og et nytt forvaltningsområde ble fastsatt av regjeringen våren 2001, jf. omtale i St.meld. nr. 24 (2000-2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Forvaltningsområdet ble da avgrenset til nærmere fastsatte fylker og kommuner på Sør- og Østlandet (figur 27).

Figur 27 Avgrensing av forvaltningsområdet for ynglende ulv i Norge i 2001. Redusert fra å gjelde hele Sør-Norge unntatt samiske tamreinområder til et mindre område på Sør- og Østlandet (grønn markering).

I 2004 ble forvaltningsområdet for ynglende ulv vurdert på nytt, og forslag til ny avgrensing ble lagt frem i St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*. Forslaget var et bestandsmål på *noen årlige ynglinger* av ulv, og at disse skulle finne sted i det som i stortingsmeldingen var foreslått å bli forvaltningsregion 3 - Øst-Norge (figur 28). Det ble presisert at det ikke skulle være etablering av ulv i samiske tamreinområder, og som hovedregel heller ikke i Alvdal, Tynset, Tolga og Os av hensyn til sau.

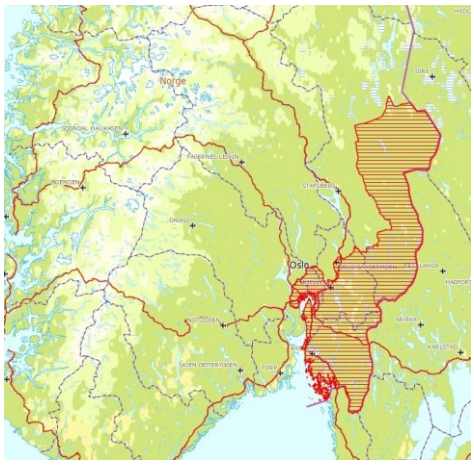


Figur 28 Forslag til nye rovviltregioner slik det ble fremlagt i St.meld. nr. 15, der ulv skulle kunne etablere seg og yngle i region 3 (Øst-Norge).

Ved behandlingen av St. meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004), besluttet Stortinget at utformingen av både forvaltningsregionene og forvaltningsområdet for ynglende ulv skulle justeres i forhold til regjeringens forslag. Gjeldende forvaltningsområde for ynglende ulv (figur 29), slik det ble vedtatt av Stortinget, er fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 2 d):

d) ***Forvaltningsområde for ynglende ulv:*** *Østfold, Oslo, Akershus med unntak av kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum og Nittedal øst for Nitelva, Hedmark med unntak av kommunene Nord-Odal, Stange, Hamar, Løten, Ringsaker, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga og Os, samt de deler som ligger vest for Glomma av kommunene Åsnes, Våler, Elverum og Åmot.*

Størrelsen på forvaltningsområdet for ynglende ulv ble dermed redusert sammenlignet med tidligere vedtatte avgrensinger og regjeringens forslag i St meld. nr. 15. Videre fastsatte Stortinget et konkret bestandsmål på 3 årlige helnorske ynglinger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv.



Figur 29 Gjeldende forvaltningsområde for ynglende ulv slik det ble vedtatt i Stortinget under behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004).

14.2 Evaluering av forvaltningsområdet for ynglende ulv

Bakgrunn
Av rovviltforliket 2011, jf. representantforslag 163 S (2010-2011) punkt 4.4, framgår det at det skal settes ned et utvalg for å evaluere forvaltningsområdet for ynglende ulv. Klima- og miljødepartementet nedsatte utvalget i mars 2012, og utvalget leverte endelig rapport i oktober 2012. Forvaltningsområdet for ynglende ulv er fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt, og eventuelle endringer av områdets geografiske avgrensing krever at det gjennomføres en alminnelig høring av saken. En slik høring ble gjennomført av Klima- og miljødepartementet høsten 2013.

Oppsummering av utvalgets anbefalinger
I sine anbefalinger og konklusjoner i rapport av oktober 2012 sier utvalget følgende:

Utvalgets flertall (8 av 9) går inn for å videreføre en modell med ei nærmere avgrenset sone for å forvalte en norsk ulvestamme. Mindretallet (1 av 9) går inn for modellen "Ingen nasjonalt fastsatt sone".

Utvalgets flertall (6 av 9) foreslår at dagens ulvesone ikke får noen geografisk utvidelse. Dette flertallet mener at særlig hensynet til sørsamisk reindrift og prioriterte beiteområder for husdyr gjør dette vanskelig. Flertallet har også merket seg ordningen med at helnorske familiegrupper (ulverevir) som har inntil 49 prosent av reviret sitt utenfor ulvesona, defineres inn i sona. Ettersom ulverevir i Norge kan ha en betydelig utstrekning betyr dette at ulvesona i praktisk forvaltning i enkelte tilfeller kan være betydelig utvidet.

Ett utvalgsmedlem tilhørende flertallet går inn for at 49-prosentregelen ikke gjøres gjeldende langs nordgrensa. Dette av hensyn til tydelig skille på forvaltning innenfor og utenfor sona.

Mindretallet (3 av 9) ønsker en utvidelse av sona nordover. Det utvidede området avgrenses av Glomma, fylkesvei 30 og videre langs fylkesvei 217 til Trysil/Femund-vassdraget. Det samme mindretallet går inn for at den nevnte 49-prosentregelen ikke gjøres gjeldende langs nord- og østgrensa av utvidet ulvesone. Dette av hensyn til sørsamisk reindrift.

Utvalget anbefaler at disse områdene tas ut av dagens ulvesone: Områdene vest for E6 i Østfold fylke og i Follo i Akershus, Vestmarka vest for E16 i Akershus, samt de deler av

Kongsvinger, Grue og Sør-Odal kommuner som ligger vest for Glomma. Utvalget kan ikke se at verken størrelse eller beliggenhet gjør disse områdene aktuelle for familiegrupper eller revirhevdende ulvepar. Forslaget er i hovedsak i samsvar med innspill utvalget har fått fra faglig hold.

Oppsummering av høring

Sammendrag

53 høringsinstanser har svart på departementets høringsbrev om endringer i rovviltforskriften – forvaltningsområdet for ynglende ulv.

Fem høringsinstanser (*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*, *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Kvalsund kommune*, *Møre og Romsdal Sau og Geit* og *Utmarkskommunenes Sammenslutning*) har ingen merknader på de av utvalgets vurderinger som Miljøverndepartementet har etterspurt innspill på.

32 høringsinstanser (*Aksjon Rovviltets Røst*, *WWF-Norge*, *Framtiden i våre hender*, *Foreningen Våre Rovdyr*, *Naturvernforbundet*, *Hedmark fylkeskommune*, *kommunene Froland*, *Frogn*, *Lesja*, *Nittedal*, *Oppdal*, *Oslo*, *Stor-Elvdal*, *Tinn*, *Tynset* og *Ullensaker*, *Fylkesmennene i Hedmark*, *Oppland*, *Oslo og Akershus*, *Nord-Trøndelag*, *Rogaland* og *Sør-Trøndelag*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Norges bondelag*, *Norske Reindriftsamers Landsforbund*, *Regionrådet for Fjellregionen, Rovviltnemndene i region 1, 2, 3, 5 og 6* og *Sametinget*) er positive til flertallets forslag om å videreføre en modell der ynglende ulv forvaltes innenfor ei nærmere avgrenset sone på nåværende tidspunkt. Høringsinnspill fra Oslo kommune er forbeholdt om godkjenning av Oslo bystyre.

14 høringsinstanser (*Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk*, *Kommunene Aremark*, *Aurskog-Høland*, *Eidskog*, *Grue*, *Marker*, *Rømskog*, *Trysil* og *Våler*, *Norges jeger- og fiskerforbund*, *Norges skogeierforbund*, *Norsk skogbruksforening*, *Norsk sau og geit* og *Rovviltnemnda i region 4*) ønsker ingen avgrenset nasjonal sone for ynglende ulv i Norge.

23 høringsinstanser (*Hedmark fylkeskommune*, *kommunene Alvdal*, *Lesja*, *Nord-Fron*, *Oppdal, Stor-Elvdal*, *Tinn*, *Tynset* og *Ullensaker*, *fylkesmennene i Hedmark*, *Nord-Trøndelag*, *Rogaland*, Sør-*Trøndelag* og *Vest-Agder*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Norges bondelag*, *Norsk skogbruksforening*, *Norske Reindriftsamers Landsforbund*, *Norsk Sau og Geit*, *Regionrådet for Fjellregionen*, *Rovviltnemndene i region 5 og 6* og *Sametinget*) ønsker ingen utvidelse av ulvesonen.

Elleve høringsinstanser (*WWF-Norge*, *Framtiden i våre hender*, *Foreningen Våre Rovdyr*, *Naturvernforbundet*, *Bygdefolk for Rovdyr*, *Kommunene Aremark*, *Aurskog-Høland*, *Oslo* og *Rømskog*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Rovviltnemnda i region 2*) er positive til mindretallets forslag om at ulvesona bør utvides mot nord hvis ulvesona videreføres.

16 høringsinstanser (*Kommune Aremark*, *Alvdal*, *Froland*, *Grue*, *Nord-Fron*, *Oppdal* og *Tinn*, *Fylkesmennene i Hedmark*, *Oppland*, *Oslo og Akershus*, *Nord-Trøndelag* og *Sør-Trøndelag*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Norske Reindriftsamers Landsforbund* og *Rovviltnemndene i region 3, 4 og 6*) støtter ikke at 49-prosentregelen benyttes ved en eventuell soneutvidelse av ulvesona i nord.

To høringsinstanser (*Aksjon Rovviltets Røst* og *Oslo kommune*) er i all hovedsak positive til bruk av 49-prosentregelen i ulvesona.

21 høringsinstanser (*Hedmark fylkeskommune*, *kommunene Aremark*, *Lesja*, *Marker*, *Oppdal*, *Oslo*, *Rømskog*, *Stor-Elvdal*, *Tynset* og *Ullensaker*, *Fylkesmennene i Hedmark*, *Oppland*, *Oslo og Akershus* og *Vest-Agder*, *Landbruk- og matdepartementet*, *Norges bondelag*, *Norsk skogbruksforening, Regionrådet for Fjellregionen* og *Rovviltnemndene i region 2, 3, 4 og 5*) er positive til utvalgets forslag om at enkelte områder[1] tas ut av dagens forvaltningsområde for ynglende ulv.

Fem høringsinstanser (*WWF-Norge*, *Framtiden i våre hender*, *Foreningen Våre Rovdyr*, *Naturvernforbundet* og *Aurskog-Høland kommune*) støtter ikke at områder tas ut av dagens forvaltningsområde for ynglende ulv.

Høringsinstansenes begrunnelser

1. *Videreføring av ulvesona*

Kommunene Aurskog-Høland og Trysil ønsker primært ingen ulvesone, grunnet uttalelser fra faginstanser og at utfordringene til ulv bør fordeles over et større område.

Aksjon Rovviltets Røst mener at dagens forvaltningssone for ynglende ulv er gunstig for å sikre ulvens overlevelse på kort sikt, men understreker at ulvesona ikke er stor nok for å kunne sikre en levedyktig stamme i Norge på lengre sikt. WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr og Naturvernforbundet mener det er nødvendig ut fra hensynet til ulvens overlevelse å opprettholde ulvebestanden inntil den er mer robust og mer livskraftig.

Fylkesmennene i Oslo og Akershus, Hedmark og Oppland, Landbruks- og matdepartementet, Sametinget og Rovviltnemndene i region 1 og 3 trekker frem økt forutsigbarhet som den viktigste begrunnelsen for å videreføre en forvaltningssone for ynglende ulv.

Froland kommune og Norges Bondelag mener at ulvesona reduserer konfliktnivået i forhold til beitenæringa. Norges- jeger og fiskerforbund Norsk Bonde- og småbrukarlag peker på at ulvesona forsterker konfliktene i områdene innenfor sona. Norges jeger- og fiskerforbund vil spesielt fremheve hensynet til vilt, jakt og jegere.

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk og Grue kommune peker på at ulvesona har påført kommunene og deres innbyggere betydelige problemer.

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk mener utvalgets faglige tyngde og tillitt er undergravet, og at lokalisering der medlemmene er bosatt har betydd mer enn faglige og politiske argumenter.

Norsk skogeierforening mener erfaringer viser at ulvesona ikke virker etter sin hensikt, og er av den oppfatning at det også vil være et konfliktdempende tiltak å fjerne sona.

Norsk Sau og Geit ønsker ingen ulvesone med hensyn til beitenæringen og at viktige beiteområder holdes fri for ulv.

1 Områdene vest for E6 i Østfold fylke og i Follo i Akershus. Vestmarka vest for E16 i Akershus, samt de deler av Kongsvinger, Grue og Sør-Odal kommuner som ligger vest for Glomma.

Rovviltnemnda i region 4 mener at en oppheving av ulvesona kan føre til økt regionalt ansvar og gjøre det enklere å foreta en byrdefordeling mellom områder.

2. *Geografisk utvidelse av ulvesona*

a. *Geografisk utvidelse av ulvesona*

Fylkesmennene i Oppland, Oslo og Akershus og Hedmark peker på at det ikke er registrert beitelag med sau på utmarksbeite innenfor den foreslåtte utvidelsen nordover. Fylkesmennene i Hedmark og Oslo og Akershus, rovviltnemndene i region 3 og 4 og Bygdefolk for Rovdyr peker på at det er høy tetthet av hjortevilt i området. Fylkesmennene i Hedmark, Oppland og Oslo og Akershus og rovviltnemndene i region 3 og 4 peker på at en utvidelse vil gi forvaltningen større fleksibilitet, og at det vil bli lettere å foreta en rullering av byrdefordeling. Fylkesmennene i Hedmark, Oppland, Oslo og Akershus, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Nord-Trøndelag, Sametinget og Rovviltnemndene i region 3, 5 og 6 mener imidlertid at en utvidelse av ulvesona nordover også kan skape større utfordringer for beitenæringa, spesielt for sørsamisk tamreindrift. Fylkesmennene i Oslo og Akershus, Hedmark og Oppland og Rovviltnemnda i region 3 peker også på at en eventuell utvidelse kan komme i konflikt med jaktinteresser i området. Norsk skogeierforening mener en utvidelse av sona vil føre til eskalering av konfliktnivået. Oslo kommune peker på at en utvidelse av ulvesona mot nord vil tillate at hele Julussa-reviret blir inkludert i forvaltningsområdet.

WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr og Naturvernforbundet mener en utvidelse av ulvesona nordover vil styrke ulvens overlevelsesmuligheter.

b. *49-prosentregelen*

Fylkesmennene i Hedmark, Sør-Trøndelag og Oppland og Rovviltnemndene i region 3, 4 og 6 mener bruk av regelen ikke bør gjelde ved en utvidelse av hensyn til viktige beiteområder og samiske tamreinområder. Landbruks- og matdepartementet mener 49-prosentregelen skaper liten forutsigbarhet for næringsmessig beitebruk ettersom yttergrensene for ulverevir kan endres fra år til år. Norges jeger- og fiskerforbund peker på at denne praksisen medfører situasjoner med betydelig konfliktpotensial.

3. *Områder som tas ut av dagens forvaltningsområde*

Oslo kommune, Fylkesmannen i Hedmark, Vest-Agder og Oppland og Rovviltnemnda i region 3 viser til utvalgets vurdering om at disse arealene er lite egnet om en del av et ulverevir. Landbruks- og matdepartementet mener videre at det kan virke konfliktdempende å ta disse områdene ut av sona.

WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr og Naturvernforbundet mener det er faglig og prinsipielt uakseptabelt å ta områder ut av ulvesona.

15. GENETISK VERDIFULLE INDIVIDER

Innavlsnivået i den Skandinaviske ulvebestanden er svært høy. Derfor er det viktig å ta vare på de genetisk viktige individene (se definisjon under). Dette gjør man blant annet ved å samarbeide over landegrensene. Det er i dag et godt samarbeid på direktoratsnivå mellom Sverige og Norge. Siden 2010 er det også arrangert en rekke statssekretærmøter mellom Finland, Sverige og Norge der rovvilt har vært tema

For best mulig å kunne ta vare på de genetisk verdifulle individene i den skandinaviske ulvepopulasjonen, ble det i januar 2012 utarbeidet felles retningslinjer mellom daværende Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket. Her er det gitt felles definisjon på genetisk verdifulle individer og flere aktuelle tiltak. Det er også beskrevet begrensninger i mulighetene til å fullt ut ivareta ethvert genetisk individ. Disse retningslinjene ligger til grunn for norsk forvaltning av ulv.

15.1 Retningslinjer

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.

Definisjoner

Genetisk verdifulle individer kan inndeles i:

i) naturlig innvandrende ulver fra østlige populasjoner,
ii) flyttede innvandrende ulver fra østlige populasjoner,
iii) innflyttede ulver fra østlige populasjoner,
iv) identifiserte første generasjons avkom til ulver i de overnevnte kategorier,

Aktuelle felles tiltak for genetisk verdifulle individer

- Myndighetene skal, gjennom DNA-innsamling av ekskrementer og hår og videre analyser, så langt mulig søke å fastslå genetisk status for de individer som vurderes felt.
- Videre oppfølging av slike individer skal skje gjennom ytterligere innsamling og analyser av DNA, eller ved merking med GPS-sender.
- Informasjon om posisjoner fra de GPS-merkede, genetisk verdifulle individene, skal tilfalle begge lands myndigheter gjennom en passord-beskyttet web-løsning. Hvert enkelt land vurderer om informasjon også skal legges på et åpent, offentlig nettsted deler av året.
- 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 tilstede, skal svenske myndigheter kontaktes for å vurdere muligheten for å flytte individet til Sverige som et alternativ til felling.
- Når et nytt, genetisk verdifullt individ identifiseres i populasjonen, skal det andre lands myndighet straks informeres. Herunder også informasjon om videre tiltak.
- Når vedtak om felling berører familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv som har revir i begge land skal det andre lands myndighet informeres, før vedtak om felling fattes. Dette gjelder også for ulv som ikke er definert som genetisk verdifulle.

Begrensninger

- Det kan ikke forutsettes at ethvert genetisk verdifullt individ i populasjonen kan identifiseres til enhver tid, for eksempel ved akutte skader på sau og tamrein på sommeren, eller i områder uten snødekke. Skadegjørende individ bør likevel, så langt det er mulig, identifiseres for i størst mulig grad å fastslå genetisk status.
- 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. I de tilfeller der skadevolder er kjent gjennom merking med GPS-sender, skal begge lands myndigheter oppgi frekvens for bruk til skadefelling/skyddsjakt, ved behov.

Utsatte valper fra svenske dyreparker

I de tilfeller utsatte valper fra svenske dyreparker registreres i Norge, skal svenske myndigheter straks informeres.

16. SVERIGE: POLITIKK OG FORVALTNING

16.1 Rovdyrforvaltning i Sverige

Rovdyrforvaltningen i Sverige er, på samme vis som i Norge, forankret i Bernkonvensjonen, der bjørn, jerv og ulv er strengt beskyttede arter i henhold til vedlegg II. Ut fra denne konvensjonen ble EUs habitatdirektiv (direktiv 92/43/EEG) og fugledirektivet (direktiv 2009/147/EG) utformet. Disse to direktivene er såkalte minimumsdirektiv, som innebærer at medlemslandene ikke får vedta regelverk som fører til mindre vern enn hva som er fastsatt i direktivene. For Sveriges del er jerv, gaupe og ulv omfattet av vedlegg II (bevaring krever at særskilte bevaringsområder fastsettes) og bjørn, gaupe og ulv er omfattet av vedlegg IV (arter som krever strengt vern).

Dagens svenske rovdyrpolitikk er utformet i proposisjonen ”Sammanhållen rovdjurspolitik” (prop 2000/2001), der det ble lagt til grunn at man skulle sikre at artene bjørn, jerv, kongeørn, gaupe og ulv skulle finnes langsiktig i den svenske faunaen. Her ble også dagens bestandsovervåking opprettet som en del av den allminnelige overvåkingen og erstatningssystemet i reinbeiteområdet.

”Rovdjuren och deras förvaltning” (SOU 2007:89) og ”Uppdraget om ökat regionalt ansvar” var også et grunnlag for regjeringens proposisjon i 2008, som førte til en mer desentralisert

rovdyrforvaltning, der Naturvårdsverket kunne delegere beslutninger om f.eks. ”skyddsjakt” (skadefelling) og lisensjakt på store rovdyr til länsstyrelsene, avhengig av rovdyrbestandenes utvikling i länet. Landet ble delt inn i tre rovdyrforvaltningsområder og et såkalt

”samverkansråd” ble opprettet for hvert forvaltningsområde. ”Samverkansrådene” fastsetter overordnede prinsipper og retningslinjer for forvaltningsområdet. Länsstyrelsenes regionale rovdyrgrupper og viltnemnder ble erstattet med ”viltförvaltningsdelegationer”, som er et organ hos länsstyrelsen som har myndighet til å fatte vedtak. Viltforvaltningsdelegasjonene har representanter fra jegerorganisasjoner, skognæringen, landbruksorganisasjoner, naturvernorganisasjoner, reindriftsnæringen (i reinbeiteområdet), samt 5 politiske mandater. Landshövdingen er ordfører og saksbehandlere hos länsstyrelsen er sekreterær. Viltforvaltningsdelegasjonene skal fastsette retningslinjer og overgripende forvaltning (inkl. jaktkvoter) for länet, men har ikke vedtaksmyndighet i enkeltvise saker.

Jakt på bjørn og gaupe skulle i hovedsak gjennomføres som lisensjakt, mens jakt på jerv og ulv ble videreført som såkalt skyddsjakt, men med mulighet till lisensjakt. Man besluttet også at ulvebestanden skulle stabiliseres på daværende nivå, for i stedet å fokusere på å styrke bestandens genetiske status.

I desember 2013 ble det vedtatt en ny rovdyrpolitikk i Sverige, etter at Miljö- och jordbruksutskottet i sin betenkning (2013/14:MJU7) av proposisjon 2012/13:191 ”En hållbar rovdjurspolitik” hadde godkjent denne. Proposisjonen baserte seg på blant annet tre statlige utredninger og oppdrag som munnet ut i flere rapporter (se kap. 16.2). Utredningene og oppdragene har behandlet blant annet toleransenivå for skader forårsaket av rovdyr på reindriftsnæringen, sårbarhetsanalyser av rovdyrbestandene, tiltak for genetisk forsterkning av ulvebestanden, rovdyrbestandenes utvikling og populasjonsstørrelser, samt tiltak for sameksistens mellom mennesker og ulv.

I proposisjonen ble det fastslått at det fantes tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for å fastslå at samtlige rovdyrarter har oppnådd såkalt ”gynnsam bevarandestatus” og at målet for respektive rovdyrart skulle settes i form av ”referensvärde” for populasjonsstørrelse og utbredelsesområde. Regjeringen fastsatte referensintervallene basert på resultatene fra de ulike rapportene, og Naturvårdsverket skulle fastsette et endelig ”referensvärde” innenfor dette intervallet. ”Referensvärdet” er større enn minste bærekraftige populasjon (MVP), og skal ikke ses som ett mål for populasjonene, men som et laveste nivå som bestandene ikke får ligge under. Om populasjonen minker til under det angitte ”referensvärdet” begrenses mulighetene til å gjennomføre forvaltningstiltak som skydds- og lisensjakt. Populasjonene skal altså forvaltes på et nivå som er betydlig høyere enn det fastsatte ”referensvärdet”. I desember 2013 fattet Naturvårdsverket vedtak om et nasjonalt ”referensvärde” for bjørn-, jerv-, gaupe- och ulvepopulasjonene. ”Referensvärdene” erstattet de tidligere angitte intervallene, samt også tidligere mål for populasjonene.

Det langsiktige og overgripende målet for rovdyrpolitikken skal være at bjørn, jerv, kongeørn, gaupe og ulv i Sverige *«ska uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas»*. Forvaltningsplaner for rovdyrartene skal være de sentrale, adaptiva verktøyene for å oppnå målene. I reinbeiteområdet skal toleransenivået for skader være maksimalt 10 % av samebyens (distriktets) faktiske reintall. Regjeringen anser at länsstyrelsene bør gis i oppdrag å utarbeide et forvaltningsverktøy for skader innen reindriftsnæringen sammen med

Sametinget og samebyene. Man har også forandret erstatningssystemet for reinbeiteområdene slik at midler til skadeforebyggende tiltak ikke lenger tas fra rovviltskadeerstatningen.

Den nåværende forvaltningsstrukturen skal fortsette med samme inndeling i forvaltningsområder, i tillegg til at ”samverkansråd” og ”viltförvaltningsdelegationer” opprettholdes. Derimot skal den regionaliserte rovdyrforvaltningen styrkes gjennom blant annet økte muligheter til delegering av vedtak om jakt, som nå skal foregå uten begrensninger i myndigheten til å fatte vedtak. Dette gjelder også delegasjon av myndighet til län som ikke har ynglende bestand av den aktuelle arten: *«Då ett rovdjursforvaltningsområde har uppnått miniminivån for en art, bør delegering av beslut om licensjakt kunna ske till samtliga länsstyrelser som ingår i forvaltningsområdet utan begränsning»*. Når det gjelder regionale enheter for mål, skal nåværende ”inriktning” og ”regional nivå” for forekomst av en viss art av rovdyr erstattes med ”miniminivå”. Man understreker også at det politiske samarbeidet mellom Sverige, Norge, Finland og Russland bør fortsette og forsterkes, samt at dette samarbeidet, særlig for Sverige, og på sikt bør lede til ytterligere felles forvaltningsstrategier.

Målene for ulvebestanden i Sverige
Naturvårdsverket har nå fastsatt det nasjonale ”referensvärdet för gynnsam bevarandestatus” for ulvepopulasjonen til 270 individer i Sverige. Ulvebestanden har hatt en sterk vekst og er beregnet å være på ca. 350 individer i 2012, inklusive grenserevir. Sårbarhetsanalyser har vist at minste livskraftige populasjon (MVP) er 100 individer, og det fastsatte ”referensvärdet” er således høyere enn MVP.

”Referensvärdet för gynnsam bevarandestatus gällande utbredningsområdet i Sverige” defineres som hele Sverige foruten den alpine regionen og Gotlands län. Stasjonær forekomst i hele utbredelsesområdet er ikke nødvendig for å oppfylle kravet til ”gynnsam bevarandestatus gällande utbredningsområdet”. Flere innvandrende ulver som har reprodusert har bidratt til at ulvens genetiske status har forbedret seg, og man regner med at den kommer til å fortsette å forbedres gjennom avkom fra nye innvandrere, bl.a. det såkalte Tiveden-paret. Innvandringstakten er slik at EU’s krav til kontakt mellom populasjoner kan anses å være oppfylt og at ulven derfor har oppnådd ”gynnsam bevarandestatus” også med hensyn til utbredelsesområdet.

Forvaltningen skal sørge for at ulvebestandens konsentrasjon reduseres der den er som tettest, hvilket per i dag hovedsaklig er i Värmland og Dalarna län. Hensikten er å begrense sosioøkonomiske konsekvenser og forbedre mulighetene for å ha husdyr. Tidligere har målene for ulveforekomst i reinbeiteområdet vært definert slik at man skal begrense ynglinger eller forekomst av ulv til utenfor helårsbeiter. Vinterbeitene kan imidlertid også være sårbare på grunn av reinens behov for ro til beiting om vinteren når føden er dårlig tilgjengelig. Regjeringen vurderer at regelmessige ynglinger av ulv i store deler av reinbeiteområdet ikke er mulig å forene med moderne reindrift. Målet for ulveforekomst og yngling i reinbeiteområdet er derfor uttrykt som at *«i den mån det kan vara möjligt med enstaka foryngringar, bör foryngringarna begränsas till område där de gör minst skada, oavsett om det är i åretruntmarkerna eller i vinterbetesmarkerna. Det kan vara områden där det inte finns renar under den aktuella perioden eller där forutsättningarna för att vidta förebyggande åtgärder är gynnsamma»*. Man vurderer det derimot slik at framfor alt jerv og kongeørn, som har sin hovedsaklige forekomst i reinbeiteområdet, prioriteres med hensyn til etablering i området, men innenfor rammen av fastsatt toleransenivå.

Også i län med ”fäbodbruk” eller intensivt sauehold, eller i skjærgården, skal forekomst av ulv i hovedsak begrenses til de områdene der den gjør minst skade.

Kommende endringer
For tiden pågår dels en utredning om de svenske miljømyndighetene, hvilket omfatter bl.a. Naturvårdsverket, samt en jaktlovutredning i tre deler, hvorav en del vurderte myndighetsansvaret for viltforvaltningen (delrapport ble publisert i oktober 2013). Jaktlovutredningen skal i sin helhet legge fram sin rapport 30. desember 2015. Viltskadecenter ved Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har også fått et oppdrag med å analysere hvordan rovdyrangrep påvirker bedrifter i distriktene sin økonomi, både når det gjelder direkte og indirekte kostnader, og foreslå erstatningsnivåer for slike skader. Viltskadecenter skal også utrede muligheten for tilskudd til forebyggende tiltak og skadeerstatning for dyr i vilthegn. Naturvårdsverket reviderer de nasjonale forvaltningsplanene for bjørn, jerv, kongeørn, gaupe og ulv i samsvar med de nylig gjennomførte politiske endringene. Den nasjonale forvaltningsplan for ulv ble revidert i oktober 2014.

16.2 Sammendrag av relevante svenske rapporter

Demographic Viability of the Scandinavian Wolf Population
SKANDULV fikk i oppdrag av Naturvårdsverket å gjennomføre en kvantitativ, rent demografisk sårbarhetsanalyse (PVA) for ulv i Sverige. Målet var å vurdere minste livskraftige populasjon (MVP) basert på risiko for utdøing <10 % på 100 år (tilsvarende IUCN:s kriterium E) uten å ta hensyn til genetiske aspekter. MVP ble beregnet ved hjelp av tre ulike populasjonsmodeller med økende grad av kompleksitet, og beregningene inkluderte også ulike katastrofescenarier for ulike populasjonsnivåer for hver enkelt av de tre modellene. Beregningene viste at MVP for IUCN kriterium E var 100 individer.

Ettersom man i analysene forutsatte at den svenske ulvebestandens genetiske problem var løst, og dermed bare tok hensyn til tilfeldige demografiske variasjoner og katastrofescenarier, advarer forskerne mot å overvurdere resultatene.

Genetic aspects on the viability of the Scandinavian wolf population
SKANDULV fikk i oppdrag å komplettere den demografiska PVA-en med genetiske aspekter for å fastslå hva som skulle kreves for å oppnå såkalt ”gynnsam bevarandestatus” (referensvärde för gynnsam bevarandestatus). De to viktigeste aspektene som man må vurdere i en genetisk PVA er innavlsdepresjon og genetisk drift, hvilket er svært problematisk å kvantifisere med hensyn til risikoen for at bestanden dør ut. Genetikkens betydning for livskraften påvirkes i tillegg også av populasjonens kontakt med andre populasjoner og innvandringstakten av nye individer. Siden det er vanskelig og heftet med usikkerhet å kvantifisere data som kan benyttes til å sette et tall for MVP som tar hensyn til genetiske aspekter, eller innvandringstakt, anbefales ingen spesifikk MVP i rapporten. Forskerne vil i stedet understreke betydningen av kontakt med en annen populasjon. Jo større kontakt, desto bedre, og det er viktigere enn populasjonsstørrelsen per se.

Effects of migration and selective harvest for the genetic status of the Scandinavian wolf population
SLU/Grimsö viltforskningsstation/SKANDULV fikk i oppdrag av Naturvårdsverket å utrede mulighetene for selektivt rettet lisensjakt og effektene en slik jakt har på graden av innavl i den svenske ulvepopulasjonen. Forskerne benyttet mål på slektskap for å analysere hvordan et

utvalg av genetisk svakere flokker skulle kunne skilles ut, samt hva slags utforming en selektiv jakt skulle ha for å kunne nå målet om redusert grad av innavl i populasjonen. Konklusjonene er at jakt alene - uansett utforming - aldri kan forbedre ulvebestandens genetiske status. Immigrasjon er nødvendig for å redusere innavl og hindre tap av genetisk variasjon. Dermed er det en forutsetning at det forekommer konstant tilførsel av ubeslektede migranter til populasjonen. Uten immigrasjon kan kortsiktig (2 år) gevinst oppnås gjennom endringer i innavlsgraden. Sett over et lengre tidsperspektiv (100 år) kan innavlsgraden nå et likevektsnivå, under forutsetning av at det forekommer en stabil innvandring fra en stor kildepopulasjon. Dette kan forsterkes gjennom en selektiv jakt, der immigranter og førstegenerasjonsvalper beskyttes mot jakt. Med et lavere populasjonsnivå når man likevektsnivået raskere enn når populasjonen er større. Likevektsnivået kan også nås raskere gjennom et høyere tilskudd av nytt genetisk materiale (en ”boost” av innvandrere).

Ulvekomitéens vurderinger
I 2011 nedsatte regjeringen en komité som fikk i oppdrag å *”vid sidan av ansvariga myndigheter medverka i utarbetandet av den förvaltningsplan för varg som Naturvårdsverket redovisade till regeringen den 1 juni 2012 samt följa resultatet av Rovdjursutredningens arbete och verka för att berörda organisationer ges möjlighet att medverka i arbetet med att nå gynnsam bevarandestatus för vargen med hänsyn till berörda intressen, näringar och verksamheter samt rådande kunskapsläge”*. Komiteen skulle foreslå endringer i politikken som er nødvendig for å oppnå bedre forutsetninger for sameksistens mellom mennesker og ulv. Forslagene skulle også bidra til at Sverige oppfyller sine internasjonale forpliktelser, inklusive EUs habitatdirektiv. Ulvekomitéen omfattet, foruten utreder og sekretær, ledelsen for Föreningen Sveriges Fäbodbrukare, Jägarnas Riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Rovdjursföreningen, Samernas Riksförbund, Svenska Jägareförbundet, kommuner i Sverige og Landsting, og Världsnaturfonden.

Ulvekomitéens viktigste forslag var:
Klargjøre den politiske innretningen og hensikten med rovdyrpolitikken
Rapporten understreket betydningen av at rovdyrpolitikken er forståelig og tydelig i sin innretning og mål. Blant annet foreslo komiteen at målet bør være *”att bibehålla eller uppnå långsiktigt livskraftiga bestånd av stora rovdjur*”, samt at de overgripende målene presiseres, for eksempel gjennom å fastsette intervall for populasjonsstørrelser, som populasjonen skal forvaltes innenfor.

Utvikle et samlet viltforvaltningslovverk
Det gjeldende lovverket bør kompletteres med en forskrift om forvaltning av ville pattedyr og fugler, der rovdyrene gis en sentral plass. Dette er et ledd i å gjøre forvaltningen og regelverket tydeligere. Komiteen anbefaler også at man utarbeider en felles rovdyrforvaltningsplan for Sverige, Norge og Finland, der landene kan samarbeide for å blant annet sikre migrasjon/innvandring (dvs. utveksling av gener) mellom populasjoner.

Skape forutsetninger for en adaptiv forvaltning
En adaptiv forvaltningsplan bør basere seg på hvordan gunstig bevaringsstatus kan nås og opprettholdes, og det er derfor viktig at det fastslås hva som regnes som gunstig bevaringsstatus. Langsiktige mål som er presise, og kan forstås og aksepteres av berørte, er en forutsetningen for at forvaltningen skal kunne være lærende og i forandring (adaptiv), men likevel oppleves som tydelig.

Forenkle "skyddsjakten"
I de tilfeller der skadeforebyggende tiltak ikke er praktisk gjennomførbare, på grunn av vektlegging av andre interesser (for eksempel reindriftsnæring, fäbodbruk og hold av dyr på skjærgårdsøyer), eller der erfaringer fra tidligere forsøk viser at tiltakene ikke gir tilfredsstillende resultat, bør det ifølge komiteen finnes rom for å gjøre det enklere å benytte seg av skyddsjakt. Komiteen mente at i slike tilfeller, med unntak for om det gjelder et genetisk viktig ulveindivid, bør skyddsjakt kunne iverksettes ved første angrep. Komiteen mente at dette kunne ha en positiv påvirkning på den brede aksepten for rovdyrpolitikken, samtidig som det har begrenset påvirkning på rovdyrbestandene.

Øke erstatningen for skader forårsaket av rovdyr
Viltskadecenteret bør få et oppdrag med å analysere hvilke indirekte skader som kan oppstå ved rovdyrangrep og komme med forslag til erstatningssatser for skadene, inklusive erstatning for skader innenfor vilthegn. Disse erstatningssatsene bør være faste i hele Sverige, og länsstyrelsene trenger økte ressurser for at de skal kunne utbetale erstatning i forhold til behovene.

Videreutvikle de skadeforebyggende tiltakene
Skadeforebyggende tiltak bør videreutvikles og finslipes i samarbeid med berørte næringer. Slike tiltak kan være akuttgrupper for gjeting i fäbodbruk/reindriftsnæring, vokterhunder mm. Tilskuddssatsene og grunnlaget for disse bør være faste i hele Sverige. Komiteen foreslår videre at muligheten til erstatning, tilskudd og satser for tilskudd til skadeforebyggende tiltak i vilthegn også bør utredes.

Konkretisere forvaltningsplanen for ulv
Riksdagen og regjeringen bør tydeliggjøre forvaltningsplanenes betydning og forvaltningens hensikt. Langsiktige mål for den enkelte art bør være tydelige: *"Forvaltningsplanerna behöver vara adaptiva, konkreta, förutsägbara och tydliga och det behöver finnas en tydlig plan kring hur förvaltningen av varg på sikt kan samspela med övriga stora rovdjur och deras gemensamma bytesdjur".*

Vedta en handlingsplan for genetisk forsterkning av ulvebestanden
Forvaltningsplanen for ulv skal inneholde en handlingsplan for genetisk forsterkning av ulvebestanden. I hovedsak må forsterkning skje gjennom naturlig innvandring, da holdningsundersøkelser viser liten støtte for mer manipulative tiltak, dvs. utsetting av valper født i dyreparker eller født av ville ulver i det fri.

Begrense den illegale jakten
Naturvårdsverket bør få i oppdrag å gjennomføre gjentakende vurderinger av den illegale jaktens omfang.

Innføre muligheter for lisensjakt på ulv når gunstig bevaringsstatus er nådd
Under forutsetning av at den totale dødeligheten, inklusive skyddsjakt/skadefellinger, ikke overstiger den årlige rekrutteringen, samt at gunstig bevaringsstatus opprettholdes, bør det være mulig å beskatte bestanden gjennom selektiv lisensjakt etter ulver med lav grad av genetisk variasjon.

Sette av tilstrekkelige ressurser til ansvarlige myndigheter
Det kreves økte budsjetter til länsstyrelsene for rovdyrforvaltning, særlig i de nordlige og midtre rovdyrforvaltningsområdene.

Gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse knyttet til rovdyrforekomst
Det er behov for en grundig samfunnsøkonomisk analyse av dagens direkte og indirekte kostnader som følge av rovdyrforekomst, samt hvordan antallet rovdyr påvirker kostnads- og nyttebildet.

Opprette en permanent ulvekomité
Ifølge resultater fra holdningsundersøkelser er det mangel på tillit til Riksdagen, regjering og forvaltningsmyndigheter i rovdyrspørsmål. Opprettelse av en permanent ulvekomité, parallelt med det nasjonale rovdyrrådet, der sentrale og regionale forvaltningsmyndigheter ikke er representerte, kan gi mulighet for økt direkte dialog mellom regjeringen og ledelsen for berørte organisasjoner.

17. **TRUSSELBILDET MOT ULVEBESTANDEN**

En betydelig trussel mot den skandinaviske ulvebestanden overlevelse på lang sikt er at bestanden er isolert og sterkt innavlet. Det er gjort flere ulike sårbarhetsanalyser for den skandinaviske ulvepopulasjonen de senere årene, som belyser ulike spørsmålsstillinger og som gir en større forståelse av sammenhengen mellom tap av genetisk variasjon og risiko for at populasjonen dør ut. Tilførsel av nye gener fra innvandrende, ubeslektede individer har stor betydning for populasjonens genetiske variasjon, og for de effektene som dette har på risikoen for utdøing.

I små populasjoner kan tilfeldigheter som rammer enkeltindivider få store konsekvenser for bestanden. Omfanget av ulovlig jakt er fortsatt betydelig både i Norge og Sverige. Den totale årlige dødeligheten i perioden 1999–2006 ble beregnet med to uavhengige metoder og ble ved begge metoder beregnet til ca. 30 %, mens den på 1990-tallet lå på ca 20 %. Illegal avliving av ulv er den klart største dødsårsaken og står for drøyt halvparten av dødeligheten, mens naturlig dødelighet, trafikk og legal jakt i omtrent like proporsjoner står for den andre halvparten. Både total dødelighet og illegal felling minket fra perioden 1998-2005 til 2006-2011 i Skandinavia, men den illegale dødeligheten viste imidlertid motsatte trender i Norge og Sverige. Norge hadde en ikke signifikant økning av denne type mortalitet etter 2005, mens Sverige hadde en statistisk signifikant reduksjon i dødelighet på grunn av illegal jakt i samme periode. Uttak av genetisk viktige individer kan gi økt risiko for at bestanden dør ut på lengre sikt. I den sammenheng er det særlig viktig å ha fokus på ulovlig jakt.

Sykdomsutbrudd kan også få store konsekvenser i små populasjoner, og konsekvensene kan bli større når den genetiske variasjonen er liten. Noen sykdommer som kan forårsake så stor dødelighet at det påvirker ulvepopulasjonen er rabies, parvo og reveskabb. Det henvises videre til vedlegget med Skandulvs sammenfatning av kunnskapsgrunnlaget for ulv, der sykdommene er nærmere beskrevet.

18. **BESTANDSMÅL**

En politisk vedtatt bestandsmålsetting er et styrende verktøy for forvaltningen. Det angir når ulike etater har myndighet til å fatte beslutninger, og det gir grunnlag for å sette i verk ulike forvaltningsmessige virkemidler, avhengig av om man er over eller under målet. Det er i dag en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Samtidig skal ulv forvaltes innenfor rammene av

Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, som blant annet oppstiller som vilkår at felling kun kan tillates når det er skademotivert eller skal forebygge annen alvorlig skade på eiendom. Dersom skadepotensialet på husdyr i det konkrete tilfellet er svært begrenset, eller det foreligger annen tilfredsstillende løsning enn felling, vil det kunne oppstå situasjoner der ulvebestanden er større enn bestandsmålet samtidig som det ikke vil være adgang til å tillate felling. Dette er særlig aktuelt for ulv i revir, siden revirhevdende ulv har en forutsigbar områdebruk. Klima- og miljødepartementet mener det er viktig å ha dette juridiske aspektet med seg når et nytt bestandsmål for ulv skal fastsettes.

Bestandsmål for ulv kan fastsettes som et mål for antall individer, familiegrupper av ulv eller antall ynglinger. Et viktig mål med de årlige bestandsregistreringene er å få kunnskap om status for ulvebestanden i forhold til de politiske målsettingene. Et bestandsmål for ulv må derfor baseres på bestandsmessige kriterier/definisjoner som metodisk sett er hensiktsmessige å benytte i bestandsovervåkingen. Samtidig er det viktig at bestandsmål defineres på en slik måte at det gir forutsigbarhet og minst mulig grad av fortolkningsmuligheter.

18.1 Overordnede rammer for fastsetting av bestandsmål

Det framgår av innledningen i dette dokumentet at Norge i henhold til Bernkonvensjonen har et ansvar for å bevare ulv. Det framgår av artikkel 2, 6 og 7, jf. artikkel 9, i konvensjonen at hvert enkelt partsland på selvstendig grunnlag plikter å gi en bestand av arter som omfattes av konvensjonen en slik beskyttelse mot forsettlig uttak, skade o.l. at bestanden er levedyktig. Der bestanden er delt mellom to eller flere land, har hvert enkelt land et ansvar for å medvirke til at bestanden er levedyktig. Det er ikke adgang til å basere eksistensen til en bestand på at nabolandet oppfyller sine forpliktelser, uten at en selv følger opp innenfor sine egne grenser (St.meld. nr. 35 (1996-97).

I St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* står det følgende om Bernkonvensjonen artikkel 2: ”Det er artene som sådan som skal bevares, samt enhver bestand av artene, i dette tilfellet rovvilt. Artikkelen angir hvilke hensyn som er relevante for fastsettelse av minstebestander. En bevaring av bestandene påligger alle partene (statene). Dette innebærer blant annet at der bestander deles mellom to eller flere parter, så har alle parter både et selvstendig og et felles ansvar for at bestanden er levedyktig.” I Innst. S. nr 174 (2003-2004) hadde imidlertid komiteens mindretall fra Senterpartiet og Fremskrittspartiet følgende merknad om ulv: ”Disse medlemmer mener at Norge etter Bern-konvensjonen ikke er forplikta til å ha en egen ulvestamme. Den nålevende ulvebestanden i Norge tilhører den store russisk-skandinaviske populasjonen som ikke er trua. Og uansett vil det i åra som kommer stadig bli tilførsel av streifende ulver fra Sverige.” Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, hadde følgende generelle merknad: ”Norge etter Bern-konvensjonen har en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur. Det vises til at det er utarbeidet en grundig juridisk rapport ved Universitetet i oslo, Institutt for offentlig rett (Schei 2003, Norsk rovviltforvaltning og folkeretten), samt at det er foretatt en gjennomgang av spørsmålet i Justisdepartementet og i Utenriksdepartementet, som understøtter denne konklusjonen. Flertallet mener at spørsmålet derfor ikke er om vi skal ha rovvilt i norsk natur, men hvor vi skal forvalte det og hvordan.” I sin tilrådning kommenterte ikke komiteen forholdet til Bernkonvensjonen nærmere.

I rovviltforliket av 2011, som bygger på 2004-forliket, er alle partier som da var på Stortinget enige om følgende: ”Norge har etter Bern-konvensjonen en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur.”

I debatten omkring vern av ulv i Norge, blir det iblant hevdet at Norge ikke er forpliktet til å ha en ulvebestand. Dels vises det til de internasjonale forpliktelsene, og dels til at ulven som lever i dag er av finsk-russisk avstamming og ikke representerer den opprinnelig skandinaviske ulvebestanden. Det er imidlertid ikke i tråd med verken de internasjonale avtalene eller gjeldende norsk lovverk, å kunne frasi seg ansvar for å medvirke til å ivareta en levedyktig ulvebestand.

I kap. I, artikkel I, pkt. 1 i Bernkonvensjonen heter det:
«Denne konvensjonens målsetting er å verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder, særlig de arter og leveområder hvis vern krever samarbeid mellom flere stater, og å fremme slikt samarbeid.»
Det juridiske begrepet som er brukt om hva som skal vernes, er *«vill flora og fauna»,* og artene er spesifisert i vedlegg til konvensjonen. Ulv er oppført på vedlegg II, som omhandler totalfredete arter. Artenes genetiske opprinnelse er ikke av betydning for statenes ansvar. Historisk sett har arten ulv naturlig hatt tilhold i nesten hele den nordlige halvkloden, og i Europa var ulv en vanlig art i de fleste land fram til og med 1800-tallet. Ulven vandret inn på den skandinaviske halvøya sammen med villreinen etter den siste istiden for 10-12.000 år siden. På 1500-tallet var ulv troligvis en ganske tallrik art i Skandinavia, for så å bli redusert på 1600-tallet. I begynnelsen av 1800-tallet økte ulvebestanden sterkt i Sverige, og man antar at bestanden kan ha vært oppe i ca. 1500 individer. Flere hundre ulver ble skutt årlig i Skandinavia på midten av 1800-tallet. Den store reduksjonen i bestanden skjedde fra ca. 1830 og framover. Da ulven ble fredet i Sverige i 1965 og i Norge i 1972, var ulven funksjonelt utryddet i Skandinavia.Den sist kjente reproduksjonen den gang fant sted i 1964. I perioden 1965-77 var det kun noen ubekreftede observasjoner av ulv. I 1983 ynglet et ulvepar på Finnskogen, og disse to individene fra den finsk-russiske delen av populasjonen er opphavet til dagens ulvebestand i Skandinavia.

Ulvebestanden i Skandinavia har utviklet seg omkring 800-1000 km fra den finsk-russiske populasjonen. Ulven har stor vandringskapasitet, og det er få fysiske barrierer mot spredning mellom disse populasjonene. Både forskning på radiomerkede ulver og DNA-analyser fra ulver som har inngått i reproduksjonen de senere år bekrefter at det er fullt mulig for individer av ulv å foreta vandringer fra den finsk-russiske populasjonen til Norge/Sverige. Det er ut fra innavlsproblematikken i den skandinaviske bestanden ønskelig med innvandring fra ulvebestander lenger øst i utbredelsesområdet. Streifdyr fra en utenlandsk bestand vil i slike tilfeller anses for å være en av de økologiske betingelser for den norske bestandens overlevelse, og streifdyret vil indirekte være dekket av forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5, første ledd, jf. kommentarutgaven til naturmangfoldloven.

Faglige vurderinger av nivået for en levedyktig skandinavisk ulvebestand
Ulv er en av 5 pattedyrarter, og 1 av 2 rovpattedyr, som er klassifisert som en kritisk truet art op norsk rødliste for arter 2010. Det betyr at ulven som art har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge dersom det ikke legges til rette for at ulven får en bedret bestandsstatus. Ulven er dermed mest truet av de fire store rovdyrene i Norge. Dette skyldes at det var under 25 reproduserende individer i Norge (vinteren 2008–2009), i kombinasjon med at ulv også er rødlistet i Sverige som sterkt truet. For de store rovpattedyra, inkludert ulv, er det liten ynglebestand som er hovedårsaken til at de havner på rødlisten.

I henhold til naturmangfoldloven, § 5 heter det:
«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, skal også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av, ivaretas. I § 3 er «bestand» definert som *«en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid».* Ut fra § 5 må bestandsmålet for ulv fastsettes på en slik måte at bestanden er levedyktig i sitt naturlige utbredelsesområde. Hva som skal til for at en bestand er levedyktig, vil variere. I forarbeidene til naturmangfoldloven er det sagt at man skal søke å «beholde eller oppnå en god tilstand» for arten. Det er ikke klargjort hva det ligger i dette, men det er beslektet med definisjonen av «gunstig bevaringsstatus» i EUs habitatdirektiv. Forvaltningsmålet gjelder ikke bare på artsnivå, men skal også sikre genetisk variasjon innenfor arten. Dette er særlig relevant for ulv, som på grunn av innavl har liten grad av genetisk variasjon.

Stortinget har fastsatt helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge. Klima- og miljødepartementet forutsetter at disse målene er i samsvar med forpliktelsene etter Bernkonvensjonen. Tilsvarende må da gjelde i forhold til målformuleringen i naturmangfoldloven § 5. Dette innebærer at de næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk. Dette er også i tråd med forarbeidene til naturmangfoldloven, jf. ot. prp. nr 52 (2008-2009) s. 82.

Habitatdirektivet har mange likhetstrekk med Bernkonvensjonen, og er ment å sikre EUs gjennomføring av denne og konvensjonen om biologisk mangfold. I EUs habitatdirektiv er det satt krav om at medlemslandene skal oppfylle kravene til en såkalt «gunstig bevaringsstatus». I forbindelse med at Riksdagen skulle fastsette nye bestandsmål for ulv i Sverige, ble Skandulv bedt om å utarbeide en demografisk sårbarhetsanalyse for den skandinaviske ulvebestanden. Senere ble Skandulv bedt om å komplettere den demografiske analysen med genetiske aspekter, men det har vist seg vanskelig å få sikre nok data til å gjøre en sårbarhetsanalyse som baserer seg på både demografiske og genetiske aspekter. (Det vises til kap. 16.2, der disse rapportene er nærmere omtalt). Skandulv har overfor Naturvårdsverket gitt en anbefaling om et nivå på 300 ulver i Skandinavia for å kunne oppfylle kravet til «gunstig bevaringsstatus», under forutsetning av at den skandinaviske bestanden har tilstrekkelig med genetisk kontakt med den østlige populasjonen i Finland/Russland. Skadulvs vurderinger er gitt med en sikkerhetsmargin som tilfredsstiller kravene ift EUs habitatdirektiv. Riksdagen i Sverige la disse faglige vurderingene til grunn, og satte et intervall for «referensvärde för gynnsam bevarandestatus» til 170-270 ulver i Sverige. Riksdagen ga samtidig Naturvårdsverket i oppdrag å fastsette et referensvärde for hver rovdyrart, og for ulv ble dette fastsatt til 270 dyr. Referensvärdet angir minimumsantallet for en rovdyrart i Sverige. Man får ikke havne under dette nivået, og det må finnes en buffer til referensvärdet for at man skal kunne drive aktiv forvaltning.

Siden fagrapportene fra Skandulv gjelder analyser og vurderinger av ulvens langsiktige overlevelsesevne i Skandinavia, er det naturlig å benytte disse som kunnskapsgrunnlag også ved fastsetting av bestandsmål for ulv i Norge.

Selv om målet er at arter skal forekomme i levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområde, kan andre viktige samfunnsinteresser tilsi at målet nås på andre måter eller i et annet tempo, enn hensynet til naturmangfoldet isolert sett skulle tilsi. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376 nevner som eksempler på dette den differensierte rovviltforvaltningen som

baserer seg på en interesseavveining mellom utmarksnæring og rovviltvern. Det vises i denne sammenheng til naturmangfoldlovens § 14. Paragraf 14 innebærer at tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men kan altså medføre at målet i § 5 nås på en annen måte, eller i et annet tempo enn man ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Tolkningen av § 5, jf. også lovens § 14, med hensyn til å nå målet «*i et annet tempo*» betyr at det kan fattes vedtak om felling av ulv som kan innebære at Norge ikke ville nå forvaltningsmålet like fort som en ellers ville ha gjort. Ved Miljøverndepartementets behandling av klagesak vedrørende avslag på søknad om felling av ulv i Elverum i 2005 heter det:
«*Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) ble det ikke satt noen endelig dato for når de nasjonale bestandsmålene skal være nådd. I forvaltningsforskriften heter det imidlertid at bestandene av rovvilt ikke skal beskattes hardere enn at det årlig skjer en vekst i bestandene mot de fastsatte bestandsmål. For ulv viser Stortinget til at det må åpnes for lisensfelling når det finnes et overskudd utover det fastsatte bestandsmålet.*»

Det kan derfor fattes vedtak om felling av ulv, som har som konsekvens at oppfylling av forvaltningsmålet blir forsinket, i konkrete og spesielle situasjoner, der det oppstår betydelige problemer med tap av husdyr eller tamrein. I gjeldende retningslinjer fra Klima- og miljødepartementet er det sagt at ved vurdering av om kvote for lisensfelling skal fastsettes skal direktoratet legge stor vekt på om bestanden er i klar vekst mot det nasjonale bestandsmålet for regionen.

For ulv vil det ikke være behov for særskilte tiltak for å ivareta deres økologiske funksjonsområder, eller øvrige økologiske betingelser som de er avhengige av. Det er langt mer utmarksarealer tilgjengelig enn hva det er behov for med hensyn til å opprettholde en levedyktig bestand. Ulvens viktigste byttedyr i Skandinavia er elg, og byttedyrtettheten er så høy at næringstilgang ikke anses å kunne bli noen begrensende faktor for bestanden med de nivåer for bestandsmålsettinger som gjelder i Norge og Sverige per i dag. Ulven er også en tilpasningsdyktig art som kan leve i ulike typer miljøer, og basere seg på ulike typer byttedyr, avhengig av hva som er tilgjengelig.

18.2 Definisjoner av yngling og familiegruppe av ulv

Nasjonalt overvåkingsprogram er et særskilt bestandsovervåkingsprogram der rovviltforekomst og ynglinger estimeres samlet for Norge og fordelt på rovviltregionene i samsvar med fastsatt metodikk. Bestandsovervåkingen i Skandinavia benytter i dag følgende definisjoner på begrepene «yngling» og «familiegruppe».

Yngling av ulv
«Med yngling menes reproduksjon, dvs. at valper med sikkerhet er født. Ulvetisper føder unger maksimalt en gang i året, og i Skandinavia skjer dette i siste halvdel av april eller i mai. En viktig del av bestandsovervåkingen er hvert år å dokumentere i hvilke revir det var yngling.»

Det er fastsatt flere kriterier som benyttes for å bekrefte at yngling har foregått i løpet av registreringsperioden.

Familiegruppe av ulv
«Med «familiegruppe» menes en ulveflokk, dvs. minst tre dyr, som beveger seg innenfor et revir og hvor minst èn av dem revirmarkerer regelmessig. Oftest inkluderer flokken et lederpar. Hvis mulig skal løpeblod i tispas urin være registrert. Yngling i reviret er dokumentert i minst ett av de siste årene. Flokken kan også inneholde avkom fra tidligere kull, og i spesielle tilfeller muligens også ubeslektet ulv. Hvis ett av lederdyrene forulykker eller forsvinner, regnes flokken fortsatt som en familiegruppe i vinterperioden. Hver registreringssesong kartlegges antall familiegrupper med valper av året og antall familiegrupper uten årsvalper.»

I rovviltforskriften er det gitt en juridisk definisjon av begrepene «årlig yngling» og «familiegrupper», og disse skal legges til grunn i forståelsen av forskriften.
Etter rovviltforskriften er årlig yngling definert slik, jf. § 2, bokstav m):
«Yngling som er godkjent av Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt.»

Familiegruppe av ulv defineres på følgende måte, jf. § 2, bokstav c:
«Minst tre ulver som opptrer i følge innenfor et revir, hvorav minst ett individ markerer revir regelmessig, og yngling er påvist minst en gang i de siste to år.»

18.3 Metodikk for bestandsregistrering i Norge og Sverige

Miljødirektoratet og Naturvårdsverket besluttet i 2012 å foreta en felles gjennomgang av overvåkingssystemet for store rovdyr. Målsettingen er så langt som mulig å harmonisere og samordne bestandsregistreringsmetodikk, verifisering av observasjoner, datalagring og rapportering mellom landene. En arbeidsgruppe bestående av både norske og svenske forskere, forvaltere og naturoppsyn har levert en rapport med utredning av alternative inventeringsmetoder. Videre ble det i 2012 igangsatt et arbeid for å utvikle en felles svensk-norsk IT-plattform for rovdyrforvaltningen. IT-plattformen er basert på det norske datasystemet «Rovbasen».

Feltbasert bestandsovervåking av ulv i Skandinavia er gjennomført på tvers av riksgrensen hver vinter siden 1978. De siste 15 vintrene har det vært et finsk-skandinavisk samarbeid om årlige registreringer av ulv i Norden. Hver vinter har den primære målsettingen for dette samarbeidet vært å kartlegge alle familiegrupper av ulv i Norge, Sverige og Finland, inkludert forekomst av ulvefamilier med tilhold på tvers av riksgrensen mellom Finland og Russland.

Registrering av ulv i Norge skjer etter retningslinjer som er kontraktfestet mellom Høgskolen i Hedmark og Rovdata. Så langt som mulig benyttes svenske kriterier som et minimum i bestandsovervåkingen av ulv på norsk side av riksgrensen. I Norge registrerer vi i dag blant annet i tillegg antall ynglinger siden bestandsmålet på norsk side er uttrykt i antall ynglinger. Bestandsregistreringene av ulv i Sverige er definert og regulert i detalj gjennom Viltskadeförordningen (2001:724) og Naturvårdsverkets forskrifter for inventering av store rovdyr (NFS 2007:10, NFS 2012:12; NFS 2014:23).

Nåværende bestandsovervåking legger hver vinter særlig vekt på å registrere forekomster av stasjonære ulver for hele Skandinavia, dvs. ulver som hevder revir. Stasjonære forekomster av ulv deles inn i tre kategorier:

1) Familiegrupper med eller uten valper (med valper=yngling)
2) Revirmarkerende par
3) Andre stasjonære ulver

Siden bestandsregistreringene først og fremst fokuserer på stasjonære ulver som lever i revir, foretar man beregninger for å finne den totale ulvepopulasjonens størrelse i Sverige. Beregningene bygger på forholdet mellom det totale antallet ulver og andelen ulver som lever i familiegrupper og par.

Ettersom den skandinaviske ulvebestanden øker, vil det kreve økte ressurser å beholde nåværende kvalitet på bestandsregistreringene. Naturvårdsverket har, med bakgrunn i arbeidet med gjennomgang av bestandsregistrerings-metodikken, vedtatt endringer i forskrift om inventering av store rovdyr, jf NFS 2014:23. Hovedmålet med bestandsregistreringen vil være å registrere antallet familiegrupper av ulv. Der man registrerer familiegrupper, vil man dokumentere ynglinger i den grad dette avdekkes gjennom arbeidet med å kartlegge familiegruppa. Antall revirmarkerende par og øvrige stasjonære ulver vil også registreres. Der det er registrert ynglinger og familiegrupper av ulv, skal antall individer kartlegges så langt det er mulig. Bakgrunnen for endringen i Sverige er blant annet at det med økende bestand vil være vanskeligere å ha tilsvarende sikkerhet i datamaterialet som i dag med hensyn til registrering av ynglinger og å ha oversikt over ethvert individ i bestanden.

For Norge sin del vil det i praksis ikke kreve noen større ressursinnsats å få kartlagt årlige ynglinger i tillegg til familiegrupper, da bestanden er langt mindre enn i Sverige.

18.4 Vurdering av ulike bestandsmessige enheter og definisjoner som kan legges til grunn for forvaltningsmålet for ulv

I bestandsovervåkingen kan man – med ulik ressursinnsats - få registrert data om ynglinger, familiegrupper, revirhevdende par og andre stasjonære ulver, jf. også kap. 18.3. På grunnlag av disse dataene kan man beregne et anslag for den totale populasjonen. Nedenfor gis en vurdering av ulike forhold knyttet til å legge de ulike bestandsmessige enhetene til grunn i definisjonen av bestandsmålet.

Antall individer:
I bestandsovervåkingen registreres ulike kategorier av ulv ut i fra om de tilfredsstiller kravene til å defineres som stasjonære eller ikke, og ut fra deres sosiale status i revirene. Med antall menes individer i denne sammenheng alle ulver, uansett kategori, som er registrert i forbindelse med bestandsovervåkingen.

Når bestandsmålet er basert på et visst antall individer av ulv, gjenspeiler målet et antall enkeltindivider og ikke hvorvidt det har foregått noen reproduksjon. Målet indikerer heller ikke om det er revirhevdende ulv i bestanden, og dermed om det er potensial for reproduksjon.

I svensk ulveforvaltning er «referensvärdet för gynnsam bevarandestatus» satt til 270 individer. I en slik situasjon anses det som uproblematisk å uttrykke bestandsmålet i form av antall individer. I Norge har de nasjonale målsettingene for antall ulv vært vesentlig lavere enn i Sverige. Dagens måltall om 3 årlige ynglinger innenfor ulvesonen, innebærer i praksis en bestand på omlag 30 ulver, i tillegg kommer ulver som lever i grenseflokker og stasjonære enkeltulver. Tilfeldigheter vil imidlertid spille en større rolle desto mindre bestanden er. Bestanden kan for eksempel ha en unormal kjønnsfordeling. Tilfeldige hendelser kan føre til at man ikke har noen ynglinger til tross for at bestanden teller et visst antall dyr. Legger man til grunn at det nye målet vil være å opprettholde en bestand i omtrent samme størrelsesorden

som dagens bestand, og at bestandsmålet i Norge defineres som et visst antall individer, vil målet kunne oppnås uten at man nødvendigvis har dokumentert og sikret reproduksjon i den norske delbestanden det enkelte år. Det vil dermed være usikkert hvorvidt man oppfyller kravene etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

Bestandsovervåkingsprogrammet i Skandinavia vil i økende grad fokusere på å registrere familiegrupper og revirhevdende par, og mindre vekt på å registrere individer. Dette følger av arbeidet for felles overvåkingsmetodikk mellom Norge og Sverige. Et bestandsmål som er definert som et antall individer vurderes som uhensiktsmessig i så henseende. Det vil også være potensial for større konflikter knyttet til ulveforvaltningen i Norge når bestandsmålet er knyttet til et visst antall individer. Hvert enkelt registrerte individ får stor betydning med hensyn til om målet er nådd eller ikke, og man må dermed forvente en økt datakonflikt.

Antall ynglinger:
Med yngling menes reproduksjon, dvs. at valper med sikkerhet er født. Yngling er knyttet til enten revirmarkerende par, eller i familiegrupper av ulv.

Dersom bestandsmålet er definert som et visst antall ynglinger, vil målsettingen sikre at det er registrert reproduksjon i bestanden. En definisjon basert på kunnskap om ynglinger bidrar til at forvaltningsmessige avgjørelser om felling ikke setter mulighetene for å opprettholde bestanden på det nivået man ønsker i fare.

I etablerte familiegrupper, dvs. der det har foregått yngling tidligere, vil det kreve ekstra innsats for å fastslå om det har skjedd en ny yngling. Ved sporing av flere dyr i følge, kan det være voksne med fjorårsvalper. Det krever omfattende sporingsarbeid for å kunne si med sikkerhet om det har skjedd en ny yngling i reviret i den aktuelle registreringsperioden. Dersom ett av lederdyrene er byttet ut, kan man eventuelt få klarhet i spørsmålet om yngling ved å supplere sporingen med DNA-prøver.

Videre er det med bakgrunn i det ovennevnte også vanskeligere å fastslå yngling i områder uten snø. Store deler av dagens forvaltningsområde for ulv, dvs. områdene i Østfold, deler av Oslo/Akershus samt deler av Hedmark, ligger i områder med lite snø vinterstid. Med økende tilfeller av milde vintre vil også resterende areal i Hedmark, som i dag har stabile snøforhold og dermed gode sporingsforhold, reduseres.

Det er grunn til å anta at det ut i fra flere ulike forhold kan bli vanskeligere i årene framover å registrere at det har forekommet ynglinger, særlig i etablerte familiegrupper, men også hos revirmarkerende par. Av NINA-rapport nr. 993 (Förslag till samordning av inventering av varg i Norge och Sverige) går det fram at arbeidsgruppa har konkludert med at kravet om å registrere ynglinger i felt tas bort, men deltakerne i gruppa var ikke enige om denne beslutningen. Dersom man skal frafalle kravet om å dokumentere ynglinger i felt, forutsetter dette at en omregningsfaktor fra familiegrupper til ynglinger er vitenskapelig testet.

Dersom det nye bestandsmålet defineres som et visst antall ynglinger, må bestandsovervåkingen i Norge sikre at ynglinger blir registrert. Ut fra et forvaltningsmessig synspunkt vil det – uansett om man velger å legge til grunn ynglinger eller familiegrupper i bestandsmålet – være et større behov for å fastslå ynglinger i Norge enn i Sverige, der man i deler av landet har en tett ulvebestand. Allmennheten ønsker så detaljerte opplysninger som mulig, og tilliten til bestandstallene kan bli dårligere om bestandsregistreringen blir mindre detaljert enn i dag. Kunnskap om reproduksjon i Norge er også viktige data for å registrere om

man oppfyller forvaltningsmålet etter naturmangfoldloven § 5, samt internasjonale forpliktelser.

Familiegrupper:
Med familiegruppe av ulv menes en ulveflokk, dvs. minst tre dyr, som beveger seg innenfor et revir, og hvor minst èn av dem revirmarkerer regelmessig. Yngling i reviret er dokumentert i minst ett av de siste 2 årene.

Et bestandsmål som er definert som et visst antall familiegrupper, vil omfatte revirer der det har foregått yngling ett av de siste årene, men ikke nødvendigvis i det aktuelle året. Ved en definisjon som baserer seg på telling av familiegrupper vil både revirer hvor lederparet er intakt, og revirer hvor ett av lederdyrene mangler, inkluderes i bestandsmålet. Det vil si at familiegrupper hvor det kan være mindre potensial for yngling inntil det kommer inn et nytt lederdyr, også inkluderes i bestandsmålet. Bestandsmålet som er basert på familiegrupper vil derfor i mindre grad uttrykke bekreftelse på at reproduksjon har foregått det siste året, enn et bestandsmål hvor man teller antall ynglinger. Bestandsmålet vil imidlertid angi at man skal ha et visst antall ulveflokker som markerer revir. Det er en potensiell mulighet for reproduksjon neste år i ulveflokker hvor det bare er ett revirmarkerende individ sist vinter, men det forutsetter at det kommer inn et nytt lederdyr.

Dersom man fastsetter måltall for antall familiegrupper, må det legges til grunn at det ikke foregår yngling i alle familiegrupper. Hvis måltallet skal defineres i form av antall familiegrupper, må dette tallet økes dersom intensjonen er å ha samme kvantitative målsetting for bestanden som i dag. Fordi bestanden er liten vil også tilfeldigheter kunne gjøre at man kan ha situasjoner der man i bestandsovervåkingen får registrert flere familiegrupper, men uten at man har oppnådd yngling i den norske delbestanden.

I overvåkingssammenheng er det mindre ressurskrevende å registrere familiegrupper enn ynglinger, spesielt gjelder dette i områder med tett ulvebestand slik som i Värmland og Dalarne. Det er mindre behov for sporinger, og det er lettere å benytte også andre metoder i bestandsregistreringsarbeidet, som for eksempel viltkameraer.

Oppsummering:
Det vil i årene som kommer bli vanskeligere å dokumentere antall ynglinger og enkeltindivider av ulv i felt – spesielt i ulvetette områder i Sverige. Det er en målsetting at bestandsovervåkingen på norsk og svensk side harmoniseres. Det har derfor vært gjennomført et oppdrag for norske og svenske myndigheter for å forbedre bestandsregistreringen, rapportering mellom landene og å få en felles IT-plattform. Naturvårdsverkets nylig vedtatte endringer i forskrift om inventering av store rovdyr, jf NFS 2014:23 av 20.8.2014, følger opp blant annet dette arbeidet. Hovedmålet med bestandsregistreringen i Sverige vil være å registrere antallet familiegrupper av ulv.

Arbeidsgruppen (jf. NINA-rapport 993) har konkludert med at antall ynglinger beregnes ut fra registreringer av familiegrupper, men at man kan gå tilbake til å registrere ynglinger dersom bestanden minker. Bestandssituasjonen i Norge og Sverige er svært forskjellig, og det kan være forvaltningsmessige fordeler knyttet til å kartlegge også ynglinger i Norge. Dessuten kreves det ingen stor ekstrainnsats for å få registrert ynglingene på norsk side. Ved sporinger vinterstid vil ynglinger ofte fanges opp som en del av bestandsregistreringen av familiegrupper. Et av problemene med å legge til grunn et *beregnet* antall ynglinger, vil være at bestandsstatus, slik den defineres i henhold til overvåkingsprogrammet, vil kunne avvike

fra det man opplever har blitt registrert i felt det samme året. Dette kan bidra til å øke konfliktene.

Det er også mulig å kartlegge ynglinger i Norge, mens antall familiegrupper brukes som felles enhet i rapporteringen fra begge land. Dersom man velger å definere et norsk bestandsmål med et visst antall ynglinger, bør det uansett klargjøres i definisjonen om måloppnåelsen baseres på et beregnet antall ynglinger, eller det som faktisk registreres i felt.

18.5 Om bestandsmål knyttet til en geografisk differensiert forvaltning

En geografisk differensiert rovdyrforvaltning er slått fast som viktig prinsipp i Rovviltforliket, og gjennom gjentatte behandlinger av rovdyrpolitikken i Stortinget, jf. kap. 2.5. Dette innebærer at forvaltningen skal differensieres mellom viktige beiteområder for sau og tamrein, og viktige områder for å nå bestandsmålene for rovvilt.

Gjeldende bestandsmål for ulv definerer både et måltall for ulvebestanden, og samtidig at dette målet skal oppnås innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Ut fra denne målformuleringen teller ynglinger utenfor ulvesona ikke med når man vurderer hvorvidt bestandsmålet er oppnådd eller ikke. Tabellen nedenfor (tabell 11) viser utviklingen i den norske delbestanden fra vintersesongen 1999/2000 til 2013/2014. I løpet av denne perioden er det i 8 ulike år (dvs. 2000, 2004, 2008-2013) registrert totalt 3 ynglinger i helnorske revirer. I samme periode er imidlertid bestandsmålet nådd i bare i 4 av disse årene (2010-2013), da det i de øvrige årene ikke er dokumentert 3 ynglinger innenfor ulvesonen.

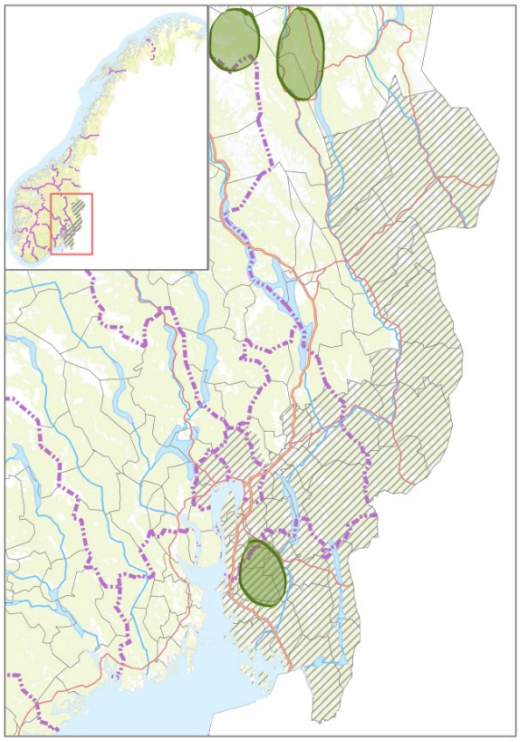
Tabell 11 Oversikt over utviklingen i familiegrupper og revirmarkerende par i Norge, samt status ift. bestandsmålet.

Vintersesong	Ant. familie-grupper	Ant. revirmarker-ende par	Ant. ynglinger i Norge	Ant. ynglinger i forvaltnings-området*	Oppnådd bestands-målet
1999/2000	2	1	2	0	Nei
2000/2001	3	1	**3**	1	Nei
2001/2002	2	1	2	2	Nei
2002/2003	2	1	2	1	Nei
2003/2004	2	2	2	2	Nei
2004/2005	2	3	**3**	2	Nei
2005/2006	2	0	2	2	Nei
2006/2007	2	1	1	1	Nei
2007/2008	1	3	0	0	Nei
2008/2009	3	0	**3**	2	Nei
2009/2010	3	3	**3**	2	Nei
2010/2011	3	4	**3**	**3**	**Ja**
2011/2012	3	2	**3**	**3**	**Ja**
2012/2013	3	4	**3**	**3**	**Ja**
2013/2014**	3	2-3	**3**	**3**	**Ja**

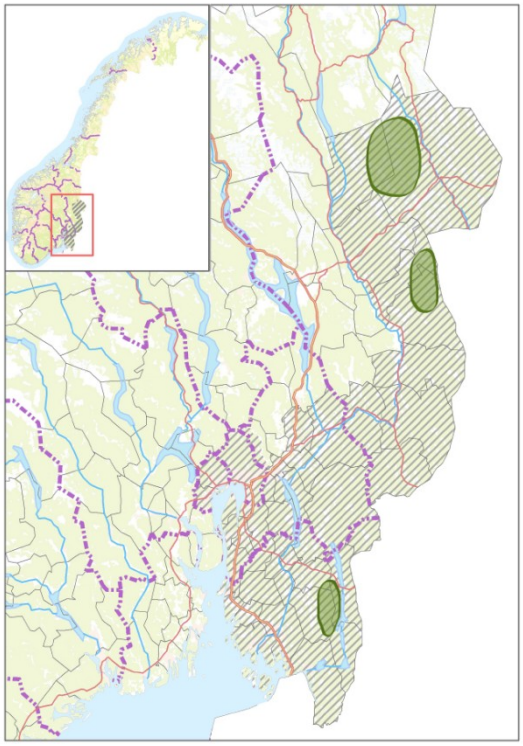
*Forvaltningsområdet avgrenset slik det er fastsatt av Stortinget i 2004.
**Foreløpig rapport pr. juni 2014 (Høgskolen i Hedmark).

Dersom man fortsatt skal legge prinsippet om geografisk differensiert forvaltning av rovdyr til grunn, vil det fastsettes et område der yngling av ulv skal tillates for å oppnå bestandsmålet. Gjeldende bestandsmål definerer et mål basert på antall ynglinger *innenfor* ulvesona, og definisjonen av målet omhandler ikke ynglinger som skjer utenfor. Selv om det politiske

målet er at yngling ikke skal skje utenfor ulvesona, er det likevel situasjoner der et revir ligger helt eller delvis, dvs. med mer enn 50 % av reviret utenfor ulvesona. Osdalsreviret er et eksempel på et revir som i hovedsak lå utenfor ulvesona, i et område uten konflikt med beitedyr, og der det gjennom flere år ble registrert yngling. Figur 30 viser et scenario tilsvarende situasjonen som var i f.eks. 2000/01, der det ble registrert 3 ynglinger i helnorske revirer, men hvor bestandsmålet ikke var oppnådd fordi bare èn av ynglingene var innenfor ulvesonen. Figur 31 viser et scenario der bestandsnivået i Norge er tilsvarende som vist i figur 30, men hvor alle ynglinger har foregått innenfor ulvesona, og bestandsmålet er derfor oppnådd.



Figur 30 Eksempel på situasjon med 3 ynglinger hvorav 2 utenfor ulvesonen (F.eks. i 2000/2001.). *Bestandsmålet er ikke oppfylt.*



Figur 31 Eksempel på situasjon med 3 ynglinger i helnorske revirer, hvorav alle ligger innenfor ulvesonen. *Bestandsmålet er oppfylt.*

Videre kan det, selv om sannsynligheten ikke er så stor, oppstå en situasjon der man kun har stasjonær ulv og reproduksjon utenfor ulvesonen, men ikke innenfor. Rovviltregionene som ikke er omfattet av ulvesonen (dvs. 1, 2, 3, 6, 7 og 8) har ikke bestandsmål for ulv, og disse regioner kan derfor fatte vedtak om uttak av all ulv i sin region. Konsekvensene i et slikt tenkt tilfelle anses ikke å være i tråd med verken naturmangfoldloven, eller i henhold til våre internasjonale forpliktelser.

Vurderingen av hvorvidt ynglinger/familiegrupper utenfor forvaltningsområdet skal regnes med i bestandsmålet, har også konsekvenser blant annet for når rovviltnemndene får delegert myndighet til å vedta lisensfelling og kvote for skadefelling. Dersom det er registrert to ynglinger innenfor sona, og èn utenfor, vil rovviltnemndene ut i fra rovviltforskriften § 7 ikke ha myndighet til å forvalte ulv i regionen.

18.6 Om bestandsmål og forholdet til grenseflokker

Gjeldende bestandsmålsetting for ulv er fastsatt som et måltall for antall årlige ynglinger i helnorske revirer innenfor ulvesonen. Grenseflokkene kommer som et tillegg, men telles ikke inn i måltallet. Status for grenseflokkene har derfor ikke den samme betydningen som helnorske flokker når det gjelder å vurdere om bestandsmålet er nådd, slik at rovviltnemndene har forvaltningsmyndighet. Det har heller ingen direkte innvirkning med hensyn til enkelte forvaltningsmessige tiltak, som for eksempel lisensfelling på ulv. Grenserevir har derimot betydning for iverksetting av forebyggende tiltak rettet mot sau, da de samme tiltakene vil være nødvendige å gjennomføre der beiteområder er berørt av grenseflokker som i områder med helnorske revirer.

Samarbeid med svenske myndigheter

Norske og svenske miljøvernmyndigheter har gjennom mange år hatt løpende kontakt om samarbeid omkring forvaltning av ulv i Skandinavia. Siden 12. august 2011 foreligger det en avtale mellom Norge og Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver i den skandinaviske populasjonen, jf. kap. 7. Fra samme tidspunkt finnes også en politisk avtale om å utvikle samarbeidet om store rovdyr mellom Sverige, Norge og Finland. Blant annet skal de sentrale myndighetene i respektive land utarbeide innhold og retningslinjer for et fortsatt samarbeid på tvers av grensene. I sistnevnte avtale er det også påpekt behov for å forsterke samarbeidet med russiske myndigheter.

Riksdagen vedtok i desember 2013 en ny bestandsmålsetting for ulv. Referensvärdet for at bestanden skal ha en såkalt «gynnsam bevarandestatus» er satt til 270 dyr.
Det svenske bestandsmålet er uttrykt som et mål for populasjonen i Sverige. Målsettingen er definert som antall individer, og ikke revir, og definisjonen omtaler ikke forholdet til grenseulvene spesielt.

Forholdet mellom ynglinger i grenseflokker og i helnorske revirer

Siden vinteren 1999/2000 og fram til forrige vinter (2012/13), har det vært registrert fra 1 til 5 ynglinger i revirer som ligger på begge sider av grensa mellom Norge og Sverige. De siste 5 årene er det registrert i gjennomsnitt 4 årlige ynglinger i grenserevirene. Dersom grenseflokkene hvor det er registrert yngling ville vært inkludert som 0,5 yngling i måltallet for et norsk bestandsmål, ville det vært registrert 4,5-5,5 ynglinger i det utvidete begrepet «norske» familiegrupper fra og med 2009, jf. også tabell 12. Gjennomsnittet for de siste 5 årene er 5,0 ynglinger for «norske» familiegrupper der grenseflokker er inkludert i beregningen.

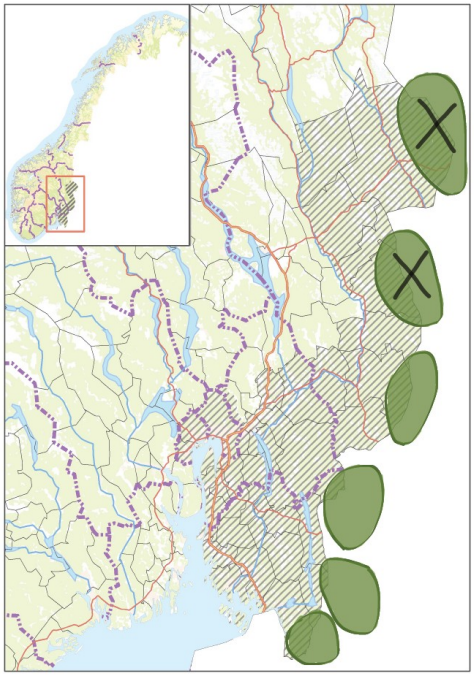
Tabell 12 Oversikt over antall ynglinger i helnorske revirer og grenseflokker. Beregning av antall flokker om grenseflokkene teller som 0,5 i måltallet.

	ANTALL YNGLINGER		OM GRENSEFLOKKER TELLER 0,5	
Vintersesong	**Norge**	**Grenseflokker**	**Verdi av yngling i grenseflokker**	**Totalt ant "norske" flokker**
1999/2000	2	3	1,5	3,5
2000/2001	3	2	1,0	4,0
2001/2002	2	2	1,0	3,0
2002/2003	2	2	1,0	3,0
2003/2004	2	3	1,5	3,5
2004/2005	3	2	1,0	4,0
2005/2006	2	2	1,0	3,0
2006/2007	1	2	1,0	2,0
2007/2008	0	1	0,5	0,5
2008/2009	3	1	0,5	3,5
2009/2010	3	4	2,0	5,0
2010/2011	3	3	1,5	4,5
2011/2012	3	3	1,5	4,5
2012/2013	3	5	2,5	5,5
2013/2014	3	5	2,5	5,5
Gjennomsnitt for alle år:	*2,3*	*2,7*	*1,3*	*3,7*
Gjennomsnitt for de 5 siste årene:	*3,0*	*4,0*	*2,0*	*5,0*

Rovviltforlikets pkt. 4.1 gir føringer vedrørende hvordan yngling i grenseflokker skal regnes inn i det norske måltallet ved forhandlinger med svenske myndigheter. Det foreligger imidlertid pr. i dag ingen avtale mellom Norge og Sverige om fordeling av ansvaret for grenserevir. Det legges til grunn at regjeringen har varslet en sak for Stortinget om et nytt norsk bestandsmål for ulv der grensebestandene inngår, jf. også Innst. 197 S (2013-2014).

I praktisk forvaltning vil man ha behov for å ha et tett samarbeid om eventuell lisensfelling i grenseflokker, da man i praksis vil jakte på de samme ulvene. I henhold til den svenske regjeringens proposisjon 2012/13:191 – En hållbar rovdjurspolitik – skal det fastsettes regionale *«miniminivåer»* for hvert län. Begrepet *«miniminivå»* defineres som det minste antallet individer eller årlige ynglinger som forvaltningen i länet skal ha som mål å opprettholde eller oppnå. Det er en problemstilling at man kan komme i en situasjon hvor man på norsk side ønsker å iverksette lisensfelling i en grenseflokk, mens nabolänet ikke har oppnådd sitt bestandsmål, og derfor ønsker å ivareta den samme flokken.

Tilsvarende kan det være at man på svensk side har oppnådd sine regionale bestandsmål, og ønsker å iverksette lisensfelling i grenseflokker. Det vil kunne medføre at Norge havner lenger unna å oppfylle sitt bestandsmål fordi de flokkene som skulle bidratt til måloppnåelsen blir tatt ut gjennom lisensfelling i Sverige, jf. også figur 32, som er et tenkt eksempel på en slik situasjon.



Figur 32. Eksempel på situasjon der det gjennom lisensfelling på ulv i Sverige tas ut 2 av 6 grenseflokker. (Uttaket er merket med x).

Det bør gjøres en vurdering av hvorvidt man skal fastsette et bestandsmål som inneholder et minimum antall helnorske familiegrupper. Dersom det norske bestandsmålet ikke inneholder noen minimumsmål for helnorske familiegrupper, vil svensk ulveforvaltning i stor grad påvirke situasjonen og handlingsrommet i norsk ulveforvaltning. På tilsvarende måte vil norsk forvaltning og vedtak om felling i grenseflokker påvirke nabolänets bestandssituasjon og status med hensyn til måloppnåelse.

Om fastsetting av bestandsmål som et gjennomsnitt over flere år
I rovviltforlikets pkt. 4.1. heter det blant annet: «*Måloppnåelsen (antallet ynglinger) skal ses over flere år i sammenheng.»* Når nytt bestandsmål for ulv skal fastsettes, må det gjøres en vurdering av hvorvidt man skal legge data fra siste års ynglinger til grunn, eller et gjennomsnitt for flere år. Målformuleringen må være tydelig på om det gjelder for ynglinger i både helnorske flokker og grenseflokker, eller bare grenseflokker.

Dette har betydning for når rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak. I henhold til rovviltforskriften § 7 har rovviltnemndene myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling og skadefelling av ulv når bestanden ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene. Etter gjeldende regelverk skal vurderingen av om rovviltnemnda har myndighet baseres på *«de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt»*. For bjørn og ulv baseres denne vurderingen på data fra siste års ynglinger. For jerv og gaupe derimot, legger man gjennomsnittet av dokumenterte data for de tre siste årene til grunn.

For enkelte arter, for eksempel gaupe og jerv, kan reproduksjonen variere en god del mellom år, blant annet på grunn av artens biologi, fødetilgang osv. Det vil da være hensiktsmessig å basere vurdering av måloppnåelsen ift om rovviltnemnden har myndighet på et gjennomsnitt for flere år. Når bestanden er i jevn vekst, vil data fra siste år være høyere enn det beregnete gjennomsnittet, og når den er i nedgang, vil data fra siste år være lavere enn det beregnede gjennomsnittet. Videre ligger det en viss grad av forsinkelse i et system der man baserer seg

på et beregnet gjennomsnitt. Ut fra ulvens biologi og struktur i bestanden, samt bestandssituasjonen, synes det hensiktsmessig å opprettholde føringene om at det er dokumenterte data fra siste års ynglinger som legges til grunn for vurderingene av hvorvidt rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak. Dessuten vil det kunne føre til økte konflikter om man ikke baserer seg på det som er ulvebestandens aktuelle status.

Om myndighet til å fatte vedtak om uttak i grenseflokker
Pr i dag er det Miljødirektoratet som har myndighet til å fatte vedtak kvote for felling av ulv i grenserevirer. I henhold til rovviltforskriften § 13, tredje ledd, skal vedtak om felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige, fattes etter kontakt med svenske myndigheter. Dersom rovviltnemndene skal ha myndighet for å fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv, der deler av reviret ligger i Sverige, krever dette en endring i rovviltforskriften, § 7.

18.7 Oppsummering omkring nye definisjoner for bestandsmål for ulv

Erfaringene viser at det har vært knyttet konflikter til noen elementer i definisjonen av dagens bestandsmål for ulv; spesielt det at grenseflokker og ynglinger utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv ikke regnes inn i bestandstallet. Selv om grenserevirene inngikk i diskusjonene da Stortinget fastsatte bestandsmålet, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004), oppleves det som at disse ikke inngår i vurderingene av bestandens størrelse når ikke definisjonen omhandler disse. Det er forutsatt at det ikke skal etableres familiegrupper utenfor forvaltningsområdet for ulv. Det oppstår et dilemma når det likevel er familiegrupper utenfor ulvesona, som ikke kan tas ut fordi det juridiske grunnlaget ikke er til stede, for eksempel fordi det ikke er eller kun er et svært begrenset skadepotensial. Videre oppfattes det også av noen som konfliktfylt at et revir blir definert som innenfor eller utenfor ulvesona avhengig av hvor stor andel av reviret som ligger innenfor, jf. også de ulike synspunktene som framkom i Ulvesoneutvalget.

Et nytt bestandsmål for ulv bør som tidligere både uttrykke et måltall for bestanden, og det bør defineres i hvilke områder man vil tillate familiegrupper eller ynglinger, jf. prinsippet om en differensiert forvaltning. Måltallet virker styrende for *hvilke* tiltak som kan iverksettes og *hvem* som har myndighet. Måltallet kan defineres som et intervall, eller et minimumsmål. De årlige resultatene fra bestandsovervåkingen legges til grunn for å fastslå om måltallet er nådd, hvilket igjen definerer hvem som har myndighet, og hvilke tiltak som kan iverksettes. Det må også vurderes om en skal basere måloppnåelse på dokumenterte data om antall ynglinger siste år, eller som et gjennomsnitt for flere år.

Man bør vurdere å definere et bestandsmål der eventuelle ynglinger/familiegrupper som er registrert utenfor ulvesona også teller med. Dette innebærer ikke nødvendigvis at man skal tillate etablering også utenfor ulvesona, men det betyr at de inngår i måltallet som skal virke styrende for forvaltningen. Så lenge de ikke tas ut ved felling, eller flokken oppløses på naturlig måte, virker det konfliktdrivende at ikke ynglinger/familiegrupper utenfor ulvesona regnes med. Videre er det uhensiktsmessig å ha et politisk bestandsmål som ikke måles opp mot den totale bestandssituasjonen for den norske delbestanden av ulv. Bestandsmålet i dag er knyttet utelukkende til bestandsstatus i de delene av region 4 og 5 (Østfold, Oslo/Akershus og Hedmark) som ligger innenfor forvaltningsområdet. Øvrige rovviltregioner har ikke bestandsmål som omhandler ulv. Det nasjonale bestandsmålet tar ikke hensyn til en situasjon hvor det er registrert yngling utenfor ulvesonen, men hvor det ikke finnes ulv som reproduserer i forvaltningsområdet. Ut fra forpliktelsene i Bernkonvensjonen og

bestemmelsene i naturmangfoldloven, påligger det Norge et ansvar for å sikre overlevelsen av ulv i landet.

Kriteriene i rovviltforskriften § 3, første ledd, 3. punktum, angir at dersom over halvparten av reviret ligger innenfor forvaltningsområdet, skal reviret regnes som innenfor. Dersom man velger å definere et bestandsmål der <u>måltallet</u> ikke er knyttet spesielt til forvaltningsområdet for ynglende ulv, vil man ikke ha behov for denne type kriterier. Om bestandsmålet fortsatt blir knyttet til måloppnåelse innenfor ulvesonen, vil det ut fra et forvaltningsmessig synspunkt være en fordel at man opprettholder en definisjon som den som framgår av rovviltforskriften § 3. Det vil oppstå situasjoner igjen der revirer ligger dels innenfor og dels utenfor sonen, og man bør ha retningslinjer som sier noe om hvordan dette skal håndteres i praktisk forvaltning. Med fastsatte kriterier gis det større forutsigbarhet, og man unngår å måtte diskutere og fastsette revirenes status skjønnsmessig ut fra deres beliggenhet i forhold til ulvesonen i hvert enkelt tilfelle.

Når det gjelder grenseflokker, vil det være en viktig del av den politiske diskusjonen om disse skal inkluderes i bestandsmålet for ulv. Dersom grenseflokker skal telles inn i bestandsmålet, kan det synes hensiktsmessig å legge til grunn at (yngling i) grenseflokker teller med 0,5 inn i det norske bestandsmålet. Dette tallet må i så fall ses på som et gjennomsnitt, - både i tid og rom. Normalt vil det være flere grenserevirer, hvert av dem med ulike andel av reviret innenfor og utenfor Norge. Man bør være oppmerksom på at denne faktoren kan bli gjenstand for diskusjoner dersom ynglingene og/eller revirenes utstrekning over tid i hovedsak skjer på svensk side av grensen. Så langt har revirene vært nokså jevnt fordelt på begge sider av grensen. I perioden 1998/99 til 2013/14 har 49 av de totalt 81 grenserevirene (60 %) hatt mer enn 50 % av arealet på svensk side (Sand, H. m.fl. 2014). Det kan også virke ulogisk i tilfeller der bare en veldig liten del av reviret berører hhv Norge eller Sverige. Dersom grenseflokkene regnes med i framtidig norsk bestandsmål for ynglende ulv, og samlet bestandsmål videreføres uendret, kan det forekomme år hvor ulv ikke yngler i Norge. Årsaken er at man inkluderer grenserevirer uten nærmere krav til at yngling har foregått på norsk side av grensen. For 11-årsperioden 1998/99 – 2008/09 var 81 % av valpekullene i grenserevir født i Sverige (Petter Wabakken, pers. medd.).

Med bakgrunn i det ovennevnte bør det vurderes om det skal fastsettes et minimumsantall helnorske ynglinger/familiegrupper som del av bestandsmålet. Videre må det tas stilling til hvorvidt rovviltnemndene skal ha myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling (betinget skadefelling og lisensfelling) når bestandsmålet er nådd. Siden det ikke foreligger en avtale med svenske myndigheter om fordeling av grenseulver, vil det være nødvendig med avklaringer i hvert enkelt tilfelle om eventuell iverksetting av lisensfelling i grenseflokker.

19. **LITTERATURLISTE**

Aronson, Å., Wabakken, P., Sand, H., Steinset, O. K., Kojola, I. 2001. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2000-2001. Oppdragsrapport nr. 2-2001. Høgskolen i Hedmark.

Aronson, Å., Wabakken, P., Sand, H., Steinset, O. K., Kojola, I. 2000. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 1999-2000. Oppdragsrapport nr. 2-2000. Høgskolen i Hedmark.

Austrheim, G., Solberg, E.J. & Mysterud, A. (2011): Spatio-temporal variation in large herbivore pressure in Norway during 1949-1999: has decreased grazing by livestock been countered by increased browsing by cervids? *Wildlife Biology* 17: 286-298.

Backer, I. L. 2010. Naturmangfoldloven - Kommentarutgave. Universitetsforslaget.

Bryn, A. (2008): Recent forest limit changes in south-east Norway: Effects of climate change or re-growth after abandoned utilisation? *Norwegian Journal of Geography* 62 (4): 251-270.

Bryn, A., Dourojeanni, P., Hemsing, L.Ø. & O'Donnel, S. (2013): A high-resolution GIS null model of potential forest expansion following land use changes in Norway. *Scandinavian Journal of Forest Research* 28 (1): 81-98.

DN-utredning 3-2010, Naturindeks for Norge 2010.

Forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt

Haug m.fl. (2014). Elgbeite på gran – Taksering i Stange og Våler kommuner 2013. Fylkesmannen i Hedmark, landbruksavdelingen, Rapport 2/14.

Høgskolen i Hedmark 2014. Ulv i Norge pr. 30. april 2014. Foreløpige konklusjoner for vinteren 2013/2014. Rapport 7.

Innst. S. nr. 174 (2003-2004) til St. meld.nr. 15 (2003-2004).

Innst. S. nr. 301 (1996–1997)

Institutt for skog og landskap. Strand og Rekdal 2006: Prosjekt "Arealregnskap for utmark".

Jonzén m.fl. (2013). Sharing the bounty – Adjusting harvest to predator return in the Scandinacian human-wolf-bear-moose system. Ecological modelling 265.

Krange, O., Tangeland, T., Sandström, C. & Ericsson, G. (2012) Holdninger til store rovdyr i Norge og Sverige. En komparativ studie av holdninger til rovdyr og rovviltforvaltning. NINA Rapport 879. Oslo: Norsk institutt for naturforskning (NINA).

Kuiper, E. & Bryn, A. (2013): Forest regrowth and cultural heritage sites in Norway and along the Norwegian St Olav pilgrim routes. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management* 9 (1): 54-64.

Landbruksdirektoratet. Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket. https://www.slf.dep.no/no/statistikk

Linell m.fl. (2005). Hvilke konsekvenser har økende bestander av ulv og gaupe for bærekraftig bruk av hjorteviltressursene. NINA Temahefte 33 - Økosystemdynamikk: menneskelig påvirkning på biologisk mangfold s. 51-57.

Lundberg, A. (2011): Climate and land-use change as driving forces in lowland semi-natural vegetation dynamics. *Erdkunde* 65 (4): 335-353.

Naturvårdsverket. 2014. Begäran om förslag till miniminivåer för björn, varg, järv og lo för rovdjursförvaltningsområdene och län.

Naturvårdsverket. 2013. Nationell förvaltningsplan för varg 2012-2017.

Naturvårdsverket. 2014. Remiss av förslag om ändringar i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2007:10) om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn samt förslag till ny metodik för inventering av björn och varg.

Nilsen m.fl. (2005). Moose harvesting strategies in the presence of wolves. Journal of Applied Ecolog 42.

NINA Rapport 821, 2012, ”Rovvilt og reindrift – Kunnskapsstatus i Finnmark”

NINA rapport 938, 2013, ”Beregning av produksjon og tap i reindriften”

NINA-rapport nr. 993 ”Förslag till samordning av inventering av varg i Norge och Sverige

Norsk rødliste for arter 2010, Artsdatabanken

Oppdragsrapport nr. 5 – 2013, Høgskolen i Hedmark

Persson J. & Sand, H. 1998. Vargen – Viltet, ekologin och människan. Svenska Jägareförbundet.

Rapport til Miljøverndepartementet. Evaluering av ulvesona. 2012.

Regeringens proposition 2012/13:191 - En hållbar rovdjurspolitik.

Representantforslag 163 S (2010-2011)

Rössler, O., Bräuning, A. & Löffler, J. (2008): Dynamics and driving forces of treeline fluctuation and regeneration in central Norway during the past decades. Erdkunde 62 (2): 117–128.

Sand, H., Liberg, O. Aronson Å., Forslund, P., Pedersen, H-C., Wabakken, P., Brainerd, S., Karlsson, J., Ahlquist, P., 2010. Den Skandinaviska Vargen – en sammanställing av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprosjektet SKANDULV 1998 – 2010: Rapport till Direktoratet for Naturforvaltning i Norge.

Skogen, Ketil og Olve Krange (2013) Ulven i Østmarka. En velkommen innflytter? - NINA Rap-port 979. 17 s.

Solberg m. fl. (2003). Store rovdyrs innvirkning på hjorteviltet i Norge: Økologiske prosesser og konsekvenser for jaktuttak og jaktutøvelse. NINA Fagrapport 63.

Speed, J., Austrheim, G., Hester, A. & Mysterud, A. (2010): Growth limitation of mountain birch caused by sheep browsing at the altitudinal treeline. *Forest Ecology and Management* 261 (7): 1344-1352.

Statistisk sentralbyrå (SSB) beskriver utviklingen i landbruket i sin rapport Jordbruk og miljø – Tilstand og utvikling 2013.

St.meld. nr. 35 (1996-97) Om rovviltforvaltning

St. meld. Nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur

St.meld. nr. 24 (2000-2001)Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Tangeland, T., K. Skogen & O. Krange (2010) Om rovdyr på landet og i byen. Den urban-rurale dimensjonen i de norske rovviltkonfliktene. NINA Rapport 650, Oslo: Norsk institutt for natur-forskning (NINA).

Viltskadecenter 2012:6, Björnpredation på ren och potentiella effekter av tre förebyggande åtgärder.

Vilà, C., Sundqvist, A-K., Flagstad, Ø., Seddon, J., Björnerfeldt, S., Kojola, I., Casulli, A., Sand, H., Wabakken, P., Ellegren, H. 2002. Rescue of a severely bottlenecked wolf (Canis lupus) population by a single immigrant. The royal society 270: 91-97.

Wabakken, P., Svensson, L., Kojola, I., Maartmann, E., Strømseth, T., Flagstad, Ø., Åkesson, M., Zetterberg, A. 2013. Ulv i Skandinavia og Finland – Sluttrapport for bestandsovervåking av ulv vinteren 2012-2013. Oppdragsrapport nr. 5 – 2013. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Svensson, L., Kojola, I., Maartmann, E., Strømseth, T., Flagstad, Ø., Åkesson, M., Zetterberg, A. 2012. Ulv i Skandinavia og Finland – Sluttrapport for bestandsovervåking av ulv vinteren 2011-2012. Oppdragsrapport nr. 5 – 2012. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Maartmann, E., Svensson, L., Åkesson, M., Flagstad, Ø., Liberg, O., Kojola, I. 2011. Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2010-2011. Oppdragsrapport nr. 1 – 2011. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Maartmann, E., Svensson, L., Flagstad, Ø., Hedmark, E., Liberg, O., Kojola, I. 2010. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2009-2010. Oppdragsrapport nr. 4-2010. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Maartmann, E., Svensson, L., Liberg, O. 2009. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2008-2009. Oppdragsrapport nr. 6-2009. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L., Kojola, I. 2008. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2008-2009. Oppdragsrapport nr. 6-2008. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L., Kojola, I. 2007. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2006-2007. Oppdragsrapport nr. 6-2007. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L., Kojola, I. 2006. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2005-2006. Oppdragsrapport nr. 3-2006. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L., Kojola, I. 2005. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2004-2005. Oppdragsrapport nr. 6-2005. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Sand, H., Strømseth, T., Kojola, I. 2004. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2003-2004. Oppdragsrapport nr. 5-2004. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Sand, H., Rønning, H., Kojola, I. 2004. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2002-2003. Oppdragsrapport nr. 2-2004. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Aronson, Å., Sand, H., Steinset, O. K., Kojola, I. 2002. Ulv i Skandinavia– Statusrapport for vinteren 2001-2002. Oppdragsrapport nr. 2-2002. Høgskolen i Hedmark.

Wabakken, P., Sand, H., Liberg, O. & Bjärvall, A. 2001. The recovery, distribution, and population dynamics of wolves on the Scandinavian peninsula, 1978-1998. Can. J. Zool. 79: 710–725.

Wabakken, P., Sand, H., Liberg, O. & Bjärvall, A. 2001. The recovery, distribution, and population dynamics of wolves on the Scandinavian peninsula, 1978-1998. Can. J. Zool. 79: 710–725.

Wikenros, C., Berg, L., Brendyren, S. A., Flagstad, Ø., Jonsson, B., Larsson, P., Strømseth, T.H., Svensson, L., Liberg, O. 2014. Förslag till samordning av inventering av varg i Norge och Sverige. – NINA Rapport 993.

20. **VEDLEGG**

Rapport til Miljøverndepartementet (2012) Evaluering av ulvesona

Rapport fra Skandulv