

Fellessak 6/19: Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona i 2020

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

- Lisensfelling av ulv innenfor forvaltningsområdet for ulv
 - En kvote på inntil 8 ulver med hensikt å ta ut alle individer i Letjennareviret
-

Innstilling:

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

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

1 Om nemndenes myndighet

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

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

2. Kvote

Rovviltnemndene har fattet vedtaket på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. nml § 8. Det foreligger betydelig kunnskap om den skandinaviske ulvebestanden, og føre-var-prinsippet, jf. § 9, tillegges derfor mindre vekt. Rovviltnemndene anser at en kvote på 8 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i Letjennareviret, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2020. Et slikt uttak vil ikke påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. nml. § 10, eller true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf. nml § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7. Hensynet til differensiert forvaltning er lagt til grunn for vedtaket, jf. nml. § 12. Nemndene anser ikke at nml. § 11 er relevant i denne sammenheng. Nemndene viser til sekretariatenes saksframlegg og anser at det er hjemmel for lisensfelling innenfor Letjennareviret etter nml § 18 c.

3. Lisensfellingsområde

Av hensyn til å sikre et effektivt uttak av alle dyr tilhørende Letjennareviret, og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører reviret, fastsettes fellingsområdet av Fylkesmannen i samråd med ledere for nemndene nærmere oppstart av lisensfelling. Fellingsområdet fastsettes med bakgrunn i siste tilgjengelige informasjon om områdebruk for dyrene i Letjennareviret og kjent forekomst av andre ulver i nærliggende områder.

4. Lisensfellingsperiode

Lisensfellingsperioden fastsettes til perioden fra 1. januar 2020 til 15. februar 2020.

5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk viktige individer

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

6. Vilkår for deltakere i lisensfelling

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

Vedtaket er fattet med hjemmel i § 10 i forskrift om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005, jf. § 18 i lov om forvaltning av naturmangfold av 19. juni 2009. Dette vedtaket er et enkeltvedtak og kan påklages i medhold av forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent.

Saksutredning:

1 Regelverk

I. Naturmangfoldloven

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

§ 8. (kunnskapsgrunnlaget)

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

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

§ 9. (føre-var-prinsippet)

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

§ 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

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

§ 12. (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

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

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

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

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

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

II. Forskrift om forvaltning av rovvilt

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

§ 2. (Definisjoner)

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

§ 3 Nasjonale bestandsmål og bestandsovervåking

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

Kommentarer til § 3, første ledd:

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

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

(...)

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

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

§ 7. Generelle bestemmelser om vedtak fattet av rovviltnemnden

Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Nemndens myndighet skal for ulv og bjørn baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Tilsvarende skal nemndens myndighet for gaupe og jerv baseres på gjennomsnittet av dokumenterte data om ynglinger de tre siste årene fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. Rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen, jf. forskriften § 3 tredje ledd og § 6.

(...)

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

Kommentarer til § 7, annet ledd:

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

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

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

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

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

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

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

2 Politiske føringer

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

- *Bestandsmålet for ulv i Norge skal være 4–6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger, også ynglinger utenfor ulvesona teller med. Ynglinger i grenserevir skal telle med på en faktor på 0,5.*
- *I tillegg er prinsippet om geografisk differensiert forvaltning (soneforvaltning) videreført.*

Videre er prinsippene i rovviltforlikene av 2004 og 2011 lagt til grunn for den videre forvaltning av ulv i norsk natur. Flertallet i Energi- og miljøkomiteen har i Innst. 257 L (2016-2017) påpekt at en tydelig soneforvaltning (geografisk differensiert forvaltning) er i samsvar med føringene i rovviltforlikene av 2004 og 2011.

Det er i dag en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Samtidig skal ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

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

Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling, jf. forskriften §§ 7 og 10, når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Nemndens myndighet skal for ulv baseres på dokumenterte data om siste års ynglinger som fremgår av endelig statusrapport fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd.

Sekretariatene i region 4 og 5 viser til at det i Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia nr 1, 2019 fra Rovdata fremgår at det var totalt 8 ynglinger, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 5 i helnorske revir. Bestandsmålsettingen for ulv i region 4 og 5 er 4-6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesona medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Dette innebærer at rovviltnemndene i region 4 og 5 har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i henhold til rovviltforskriften §§ 7 og 10.

4 Sekretariatenes vurdering av det rettslige grunnlaget og valg av revir for lisensfelling

Følgende hovedtemaer inngår i sekretariatenes videre drøfting:

- **Kapittel 4.1 (side 7):** Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet jf. kommentarene til rovviltforskriften § 7 annet ledd.
- **Kapittel 4.2 (side 8):** Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. nml § 18 andre ledd.
- **Kapittel 4.3 (side 13):** Valg av ulverevir for uttak gjennom lisensfelling.
- **Kapittel 4.4 (side 14):** Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b for lisensfelling av ulv; *for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom*
- **Kapittel 4.5 (side 17):** Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c for lisensfelling av ulv; *for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.*
- **Kapittel 5 (side 26):** Sekretariatenes forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde
- **Kapittel 6 (side 27):** Vurdering av naturmangfoldloven §§ 8-12

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

Ved fastsetting av kvote for lisensfelling skal det ifølge kommentarene til rovviltforskriften § 7 annet ledd gjøres en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling. Ut i fra dette skal det sannsynliggjøres at bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Dette vilkåret er et annet vurderingstema enn vilkåret om at et uttak ikke skal true bestandens overlevelse.

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

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

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

Ved vurderingen av vilkåret om at bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet må det legges til grunn en sannsynlighetsvurdering av hvor mange valpekull som blir født i 2020. Av den endelige statusrapporten for bestandsovervåking av ulv vinteren 2018/2019, fremgår det at det er registrert 11 helnorske revir med familiegrupper eller par, og tilsvarende 11 grenseoverskridende revir. I 3 av de norske revirene er imidlertid lederparene felt ved lisensfelling (Slettås, Osdalen og Opphus). Videre er, ifølge informasjon fra Rovdata, hannen i Mangenreviret registrert som enslig stasjonær med valper. I Hobølreviret har faren forlatt reviret, og det usikkert om en enslig gjenværende tisper er revirmarkerende. Hannen i grensereviret Juvberget ble i vinter funnet død, og den gjenværende tisper slo seg senere sammen med hannen i Bograngenreviret som er et annet grenserevir. Det er derfor bare en parkonstellasjon i de tre revirene som i rapporten benevnes som Juvberget 5, Juvberget 6 og Bograngen. Den 10. mai ble det gjenfunnet en drektig tisper i en sjø i Åsnes Finnskog. Rovdata har bekreftet at dette var ledertisper i Flisdalenreviret.

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

Sannsynligheten er relativt høy for at det forekommer yngling innenfor etablerte revirer der foreldrepar forblir intakt. I en så liten populasjon som den norske delen av ulvestammen, vil imidlertid tilfeldigheter kunne føre til store variasjoner fra år til år. Naturlig avgang, ulykker (f.eks. påkjørsel) eller illegal jakt kan være forhold som kan føre til at en eller begge foreldreindivider innen et revir blir borte og reduserer sannsynligheten for yngling. Også genetisk status (innavlsgrad) har betydning for ynglesuksess. Der flere slike forhold sammenfaller, kan det få stor betydning for antallet ynglinger påfølgende år.

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

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

Etter en samlet vurdering av siste tilgjengelige kunnskap om bestandens status og utvikling, er sekretariatene kommet til at det kan tas ut inntil ett revir gjennom lisensfelling (familiegrupper eller revirhevdende par) innenfor ulvesona. Med et slikt uttak kan det etter sekretariatenes oppfatning fortsatt sannsynliggjøres at det nasjonale bestandsmålet nås i 2020. Sekretariatene vurderer det også slik at reviret som tas ut kan være et helnorsk revir eller et grenserevir.

I vurderingene er det tatt hensyn til at flere av revirene etter vinterens kartlegging ikke hadde intakte foreldrepar, noe som gir større usikkerhet rundt potensialet for ynglinger i 2020, og at det i ett av revirene (Gräsmark) så langt ikke er produsert valper. Uttak av et helnorsk revir vil gi lavere sannsynlighet for å nå bestandsmålet kommende år enn ved uttak av grenserevir. Etablering av nye revir kan imidlertid øke sannsynligheten for å nå målet.

Nemndene skal også behandle sak om lisensfelling utenfor ulvesona i region 4 og 5. Sekretariatene viser til at uttak utenfor ulvesona i hovedsak vil være rettet mot enkeltindivider, og vil i mindre grad påvirke oppnåelsen av bestandsmålet.

4.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. nml § 18 andre ledd

I følge nml § 18, andre ledd, kan vedtak treffes bare hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Sekretariatene viser til departementets klagebehandling av 17.12.2018 der det fremgår:

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

(...)

Et uttak som ikke reduserer bestanden mer enn at den fortsatt ansees å ha gunstig bevaringsstatus vil etter departementets syn ikke true bestandens overlevelse. Også et uttak som innebærer

bestandsreduksjon ut over dette, vil kunne være i overenstemmelse med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

Sekretariatene legger dette til grunn for sine vurderinger. Videre legges til grunn at vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden, jf. dom i Oslo tingrett avsagt 18. mai 2018.

«Gynnsam bevarandestatus»

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

Det er registrert 3 nye finskrussiske ulver nord i Skandinavia i siste registreringsperiode. To av disse ble imidlertid felt under skadefelling i Finnmark i 2018, den siste ble sporet senest i Norbottens län i april 2019. De to siste innvandrerne som har spredd sine gener inn i bestanden etablerte seg i h.h.v. Galvenreviret og Kynnareviret i 2008. Det var da over 15 år siden siste innvandrer som etablerte seg i bestanden. Det er kommet til nye innvandrere også etter dette, men så langt har ingen av disse (F1-individer) lyktes i å etablere seg i revir. To innvandrere etablerte seg i Tivedenreviret og ynglet første gang i 2013. Hannen i dette reviret har forsvunnet, men tispa har etablert seg med ny partner. Ingen av valpene fra dette reviret har inngått i nye parkonstellasjoner. En innvandret hannulv etablerte seg med partner i Tunturireviret vinteren 15/16, og ynglet i 2016. Hannen var ikke lenger i reviret vinteren 2016/17. Heller ikke fra dette reviret har noen av valpene inngått i nye parkonstellasjoner. I 2017 ble det påvist en valp i Svartedalenreviret hvor en av foreldrene var en ukjent finskrussisk innvandrer.

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

Bestandssituasjonen

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

skandinaviske bestanden er beregnet til 380 dyr¹. Ulver som er døde i løpet av registreringsperioden er ikke trukket fra disse tallene.

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

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

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

Forventet uttak i Norge og Sverige

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

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

Naturvårdsverket skriver i sin beslutning:

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

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

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

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

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

Sekretariatene viser til saksframlegg for fellessak 5/19, der sekretariatene anbefaler nemndene å vedta en kvote på 12 dyr for lisensfelling utenfor ulvesona i region 4 og 5. Lisensfellingkvotene i region 4 og 5 har de senere årene i stor grad blitt effektuert. Noen dyr er imidlertid trukket fra kvoten som irregulær avgang (påkjørsel m.m) og regnes ikke som en del av lovlig jaktuttak. Vedtak om lisensfelling i region 4 og 5 har de senere årene blitt fattet i begynnelsen av beitesessongen (juni). Ulver felt gjennom skadefelling i løpet av sommeren er derfor også blitt trukket fra kvoten for lisensfelling.

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

Ved uttak av revir vil målsetningen være å felle alle dyrene tilhørende det aktuelle reviret. Fordi den sosiale statusen i de ulike revirene ikke er kjent på vedtakstidspunktet, vil det imidlertid være usikkerhet rundt antallet dyr som kan bli aktuelt å felle. Noen revir består kun av et revirmarkerende par uten valper, mens andre revir kan bestå av familiegrupper. Etter sekretariatenes oppfatning bør det tas høyde for at uttak av ett revir kan medføre felling av rundt 8 ulver. I enkelte tilfeller kan det også være høyere antall dyr i en familiegruppe.

Rapporten fra Skandulv viser at det kan felles 16 - 27 individer (avhengig av modell og forutsetninger) i den norske delen av bestanden uten å gi fare for nedgang i den norske delen av bestanden. I den skandinaviske bestanden som helhet kan det felles 38 - 49 individer uten å gi fare for nedgang i den sørskandinaviske bestanden. Det vil likevel være mulig med et noe høyere uttak enn 16 - 27 individer

i den norske delen av bestanden uten at bestanden bringes under det norske delmålet på 40 individer, som er det antallet svensk forvaltning legger til grunn i sine vurderinger knyttet til *gynnsam bevarandestatus*.

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

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

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

*Pr 9.8.2019

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

Etter en samlet vurdering anser sekretariatene at det i tillegg til den anbefalte kvoten på 12 ulver utenfor ulvesona i region 4 og 5 (fellessak 5/19), kan tas ut inntil ett revir innenfor ulvesona uten at dette truer bestandens overlevelse. Det samlede uttaket gjennom lisensfelling i region 4 og 5 vil med dette være på rundt 20 ulver. Sekretariatene forutsetter at det ikke tas ut revir med genetisk verdifulle individer.

I vurderingen er det samlede forventede uttak i den skandinaviske ulvebestanden holdt opp mot siste tilgjengelige kunnskap om ulvebestandens status og forventede utvikling. Sekretariatene vil bemerke at det samlede forventede uttaket i Norge og Sverige kan ligge nært det antallet som etter beregningene fra Skandulv vil medføre nulltilvekst i den skandinaviske bestanden. Videre er det sannsynlig at det samlede uttaket i Norge vil kunne bringe den norske delen av bestanden til et lavere antall individer i 2020. Uttaket anses likevel ikke å ville bringe bestanden under 40 individer. Et relativt høyt uttak i den norske delen av bestanden vil også kunne begrense handlingsrommet til svenske forvaltningsmyndigheter.

4.3 Valg av ulverevir for uttak gjennom lisensfelling

Nedenfor fremgår sekretariatenes vurdering av hvilket revir som bør tas ut gjennom lisensfelling. Denne vurderingen er ikke en drøfting av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling. For at uttak skal kunne gjennomføres må det foreligge hjemmel etter naturmangfoldloven § 18 b eller c. Dette drøftes i senere kapitler.

Sekretariatene viser til felles strategier for forvaltning av ulv i forvaltningsplanene for region 4 og 5 og legger disse til grunn for valg av revir;

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

(...)

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

Sekretariatene legger i tillegg til grunn at det ikke bør åpnes for lisensfelling i revir der foreldrepåret ikke er intakt, eller bare en av foreldreindividene er kjent. Dette kan medføre en risiko for å felle eventuelle genetisk verdifulle individer som har etablert seg i reviret. Det bør heller ikke åpnes for lisensfelling i revir som bare har en begrenset del av utbredelsen i Norge. Dette vil medføre en risiko for at jakta ikke kan utføres på en effektiv måte som gir tilstrekkelig sikkerhet for at alle individer i reviret tas ut. Sekretariatene forutsetter videre at revir med immigranter eller f1- individer ikke tas ut, og at man unngår uttak av de revirene som har lavest innavlsgrad.

Sekretariatene viser til vedleggsdelen der det gis det en sammenstilling av relevant informasjon for hvert av revirene som er kjent fra kartleggingen vinteren 2018/2019.

Etter en samlet vurdering har sekretariatene kommet til at Letjennareviret bør prioriteres for uttak gjennom lisensfelling i 2020. Det er lagt vekt på at Letjennareviret har vært etablert i det samme området over lang tid. Reviret ble etablert i 2011/2012. I områder som delvis overlapper med Letjennareviret har det også tidligere vært etablert ulverevir, det tidligere Julussareviret. Dette reviret ble første gang registrert i 2003/2004. Letjennareviret ble senere etablert etter oppsplitting av dette reviret. Letjennareviret er helnorsk, og basert på opplysninger fra Rovdata er ingen av foreldreindividene innvandrere eller f1- individer. Innavlsgraden er 0,225/ 0,265 (den gamle alfahannen/ny hann som kan ha tatt over).

Det drives et aktivt beitebruk i området som omfattes av Letjennareviret. Det holdes både sau og storfe på innmarksbeite, i tillegg går også noe storfe fritt på utmarksbeite. Frem til 2007 var det til dels omfattende skader på sau som ble sluppet på utmarksbeite i området. Det var ikke lenger mulig å slippe sau på utmarksbeite, og det ble derfor gjennomført omfattende omstilling i beitenæringen. Noen av brukerne i området har gått over til innmarksbeite på inngjerdet areal, og noen brukere har

også fått støtte til omstilling. Nødvendigheten av omstilling fra utmarksbasert beite for sau i området har vært til dels konfliktfylt. Skadeomfang for hund og beitedyr ansees i dagens situasjon å være begrenset.

I det videre drøfter sekretariatene hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling etter Naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c. Sekretariatene gjør en konkret vurdering av hjemmelsgrunnlaget for uttak av Letjennareviret. For å legge til rette for et best mulig beslutningsgrunnlag for nemndene gjør sekretariatene også generelle drøftinger rundt hjemmelsgrunnlaget for uttak av revir innenfor ulvesona.

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

Sekretariatene påpeker at revirgrensene som oppgis i rapporten fra bestandsovervåkingen er å anse som minimumsgrenser og kan avvike fra den reelle områdebruken. Det er derfor beheftet med noe usikkerhet å knytte dokumenterte skadetilfeller til de etablerte revirene. Det forekommer også jevnlig streifdyr utenfor etablerte revirrområder. Disse kan også forårsake skader i områder med

beitedyr. Nedenfor fremgår sekretariatenes vurdering av potensialet for skade på husdyr og tamrein basert på siste tilgjengelig kunnskap i 2019.

Sau:

Innenfor ulvesonen slippes det årlig 29 300 småfe på beite. I all hovedsak slippes det ikke sau fritt på utmarksbeite, med unntak av Lier, Bærum og Vestmarka i Asker hvor det slippes 3000 sau. Det er relativt lite tap av sau til rovvilt innenfor ulvesona, mye på grunn av at det over lengre tid er gjort omfattende tilpasninger i saueholdet som følge av rovviltbelastningen. Ifølge en rapport fra NIBIO i 2018 (*Beitebruk i ulvesona*), er alt sauehold i Hedmark flyttet ut av ulvesonen eller fra utmarksbeite til inngjerdet innmark. Enkelte år peker seg ut med et noe høyere skadeomfang. De fleste av disse skadene knytter seg imidlertid til enkelthendelser der ulv har kommet seg innenfor gjerder som har hatt svakheter eller ikke har tilfredsstilt standarden for rovdyravvisende gjerder. Slike hendelser har blitt fulgt opp med tiltak for å forebygge fremtidige skader, blant annet ved at det etter søknad kan bevilges midler til forsterkning av gjerder. I enkelte områder, spesielt raviner og gårdsnær skogsmark og langs vann og vassdrag, er det imidlertid praktisk vanskelig å sette opp rovviltavvisende gjerder.

I 2018 ble det dokumentert totalt 46 skader på sau innenfor ulvesona, mot 45 skader i 2017. Av de 46 dokumenterte skadetilfellene i 2018 var 19 i Østfold, 17 i Akershus og 10 i Hedmark. Så langt i 2019 (pr. 9. august) er det ikke dokumentert noen skader på sau innenfor ulvesona. Alle skader i Akershus og Østfold innenfor ulvesona de siste årene har skjedd på inngjerdet areal. De fleste småfe innenfor ulvesona beiter på inngjerdet areal, men kun et mindretall av disse er sikret innenfor rovdyravvisende gjerder. Sannsynligheten for tap og skade er derfor tilstede. Sekretariatene anser likevel at skadeomfang og skadepotensialet på sau er begrenset innenfor alle deler av ulvesona, og at det ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets tidligere klagebehandling av vedtak i tilsvarende saker.

Det kan være effektivt å flytte husdyr ut av ulvesona eller til hjemmebeite på inngjerdet areal. I region 5 gis det årlig tilskudd til beiting på innmarksbeite, men denne typen tilskudd gis ikke i region 4. Det er mulig for en beitebruker å søke om tilskudd til oppsetting av rovdyravvisende gjerder innenfor budsjetttrammene som er avsatt til forebyggende tiltak. Med dagens etableringstakt vil det imidlertid fortsatt gå mange år før alle husdyr beiter innenfor rovviltgjerder av godkjent standard, og tiltakene medfører en økt belastning for beitebrukerne. Sekretariatene anser likevel at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på sau innenfor ulvesona.

Storfe:

Innenfor ulvesona slippes det totalt 25 200 storfe på beite. I en rekke kommuner innenfor ulvesona i Hedmark slippes storfe fritt på utmarksbeite, mens i Østfold og Akershus går storfe i all hovedsak på innmarksbeite eller inngjerdet utmarksbeite. Unntaket er Lier, Bærum og Vestmarka i Asker hvor det slippes 225 storfe på utmarksbeite. Det er økt interesse for å utnytte utmarksressursene til storfebeite, og det forventes en ytterligere økning. En større satsing på storfe på utmarksbeite er i Hedmark også en tilpasning til økte rovviltbestander da storfe i mindre grad er utsatt for ulveangrep på beite. I perioden fra 2010 er det dokumentert totalt 14 skader på storfe forårsaket av ulv i Norge, alle innenfor Hedmark fylke. Av disse er 8 tilfeller registrert innenfor ulvesona. Sekretariatene anser

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

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

Hund:

Det forekommer årlige ulveangrep på hund, og de aller fleste angrepene skjer innenfor ulvesona i tilknytning til etablerte revir. I perioden fra 2010 er det dokumentert 64 hunder angrepet av ulv i Norge, 50 av disse var innenfor ulvesona. I 2018 ble det dokumentert 5 angrep på hund i Norge, 3 av disse innenfor sona. Så langt i 2019 er det ikke registrert noen skadetilfeller. Sekretariatene anser at skadeomfang og skadepotensiale på hund er begrenset innenfor alle deler av ulvesona, og at det ikke skiller seg vesentlig fra det som ble lagt til grunn ved departementets tidligere klagebehandling i tilsvarende saker.

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

Tamrein:

Det foregår ikke tamreindrift innenfor ulvesona. Skadeomfang og skadepotensial på tamrein innenfor ulvesona er derfor svært begrenset. Sekretariatene anser derfor at dette hensynet bare kan tillegges svært liten vekt. Når det gjelder ulver som vandrer ut av ulvesona, og som kan utgjøre et skadepotensial i beiteprioriterte områder, viser sekretariatene til drøftingene nedenfor.

Skadeomfang og fremtidig skadepotensial på husdyr og tamrein - sammenfatning og konklusjon

Innenfor ulvesona har husdyrholdet over tid tilpasset seg rovdyrsituasjonen, men det oppstår årvisse skader innenfor inngjerdet område. Skader kan oppstå i tilknytning til revir, men også streifende ulv kan utgjøre skadeskadepotensiale innenfor ulvesona. Prinsippet om differensiert forvaltning tilsier imidlertid at terskelen for felling praktiseres høyere innenfor ulvesona. Sekretariatene viser til kravet til omfang av skader og skadepotensial som er lagt til grunn ved departementets tidligere klageavgjørelser om lisensfelling innenfor ulvesona. Etter sekretariatenes oppfatning er skadeomfang og skadepotensial for tamrein og husdyrartene begrenset, og gir hverken isolert eller samlet sett rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling i noen deler av ulvesona etter nml. § 18, bokstav b. Som det er redegjort for over, foreligger det også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på husdyr og tamrein.

Skadeomfanget på sau er vesentlig større i prioriterte beiteområder utenfor ulvesona. Det kan hevdes at når antall ynglinger i norske revirer øker utover fastsatt bestandsmål, øker frekvensen av norskfødte ulver som vandrer vestover og inn i prioriterte beiteområder. Dermed øker også risikoen for skader på sau og tamrein. Gjennom forskning utført av Skandulv, er det imidlertid godt dokumentert at skader i prioriterte beiteområder i all hovedsak er forårsaket av ulv som er født i

svenske revir, mens ulver født i norske revir i størst grad vandrer østover. Det totale skadeomfanget har i større grad sammenheng med antallet ynglinger i svenske revir eller i grenserevir enn med antallet ynglinger på norsk side.

Sekretariatene viser til departementets klagebehandling der det slås fast at det ikke kan legges til grunn en generell vurdering om at enhver ulv i seg selv utgjør et skadepotensial fordi den eller dens avkom på senere tidspunkt kan vandre inn i prioriterte beiteområder og gjøre skade på sau og tamrein. Det er også påpekt at ulv som vandrer inn i slike områder kan felles der det er gitt kvoter for lisens- og skadefelling. Terskelen for å gi skadefellingstillatelse er lav i beiteprioriterte områder, selv om det er krevende å gjennomføre skadefelling i beitesesongen. Etter at lisensfellingsperioden utenfor ulvesona er utvidet frem til 31. mai, er det også i større grad mulig å ta ut dyr som vandrer inn i prioriterte beiteområder nærmere beitesesongen.

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

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

§ 18. (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)
Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

(...)

c. for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,

(...)

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

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

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

Sikkerhet og helse, herunder frykt

Deler av lokalsamfunn og enkeltpersoner opplever frykt for ulv som opptrer relativt nær bosetning og der folk ferdes. Sekretariatene viser til departementets tidligere klagebehandlinger. Der påpekes det at hverken lovens ordlyd, forarbeider eller Bernkonvensjonen gir støtte til at frykt for ulv hos enkeltpersoner eller i befolkningen, uten at det foreligger reell fare, alene er tilstrekkelig grunnlag for felling.

Dersom det dokumenteres at individer utgjør en reel trussel mot mennesker, vil et uttak kunne skje av allmenne sikkerhetshensyn. Etter sekretariatenes oppfatning er det imidlertid ikke dokumentert at det innenfor ulvesona er ulver som utgjør en reell og konkret risiko for skade på mennesker. Det er derfor ikke rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling etter dette hensynet.

Problemstillingen omkring allmenn frykt i befolkningen er diskutert som grunnlag for felling under hensynet til psykososiale forhold under «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*». Vi viser derfor til nærmere drøftinger og vurderinger i dette avsnittet.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

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

Energi- og miljøkomitèen understreker at vurderingen av hvorvidt vilkårene som omfattes av begrepene «*offentlige interesser av vesentlig betydning*» er oppfylt, må foretas i det enkelte vedtak om felling. Videre har komitèen uttalt at interesseavveiningen som må foretas i hht. nml. § 18 c skal være av dynamisk karakter. Dette innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt.

I klagebehandlingen av nemndenes vedtak om lisensfelling i Slettås, Mangen og Hobøl kom Klima- og miljødepartementet til at det var hjemmel for å åpne for lisensfelling innenfor Slettåsreviret. Departementet mente at et dempet konfliktnivå i forvaltningen av ulv er en tungtveiende nasjonal interesse som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Det ble lagt vekt på at konflikten knyttet til enkelte revir var så store at det virket inn på slike hensyn. Departementet viste til at det var en viss grad av konflikt knyttet til samtlige revir, men at dette skilte seg noe ut i Slettåsreviret. Etter departementets syn var alvorlighetsgraden i dette reviret av en slik grad at det ga hjemmel etter nml. § 18 c. Hensynene ble samtidig vurdert å ikke være så tungtveiende at det ga hjemmel for å åpne for lisensfelling i Mangen- og Hobølreviret. Departementet viste til at konflikten i første rekke dreide seg om beiteinteresser, hensynet til jakt som næring og fritidsaktivitet, og den frykt og ubehag som mennesker føler ved å ha ulv i nærheten.

Sekretariatene konstaterer at konfliktene både knytter seg til enkelte reviområder, og at det i stor grad også dreier seg om forvaltningen av ulv generelt. Det er en forventning fra mange om at ulvebestanden skal kunne forvaltes ned mot det nasjonale bestandsmålet. Samtidig har det ikke vært fullt ut samsvar mellom det fastsatte bestandsmålet og det rettslige grunnlaget for å gjennomføre lisensfelling innenfor ulvesona. En forståelig og forutsigbar forvaltning er viktig for å bidra til konfliktdemping og en økt tillit til rovviltforvaltningen.

Etter sekretariatenes oppfatning kan det likevel ikke legges til grunn at hensynet til et dempet konfliktnivå i ulveforvaltningen generelt kan gi et rettslig grunnlag for felling innenfor ulvesona. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Nedenfor fremgår sekretariatenes drøfting av de hensynene som er fremhevet av Energi- og miljøkomitèen.

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

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

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

Erfaringene viser at det er mulig å forebygge ulveskader på sau innenfor ulvesona ved bruk av rovviltavvisende gjerder, under forutsetning av at det finnes tilstrekkelig med egnet innmark som kan gjerdes inn. Beiting på innmarksbeite kan likevel medføre økt arbeidsbelastning og ulemper for beitebrukere, blant annet knyttet til snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene, samt økte krav til ettersyn og vedlikehold av gjerder.

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

Behovet for tilpasning i beitebruket og ulempene knyttet til dette, vil være noe varierende i ulike deler av ulvesona. I de fleste områder er det allerede gjort omfattende tilpasninger hos næringa for å forebyggende ulveangrep, og det slippes i liten grad sau på utmarksbeite. Det er likevel fortsatt behov for etablering av rovdyravvisende gjerder i mange områder. I en del områder har for øvrig bjørnen tidligere vært en større skadegjører på sau i utmark enn ulv. Det vil derfor være behov for tunge forebyggende tiltak rettet mot sau innenfor deler av ulvesona også på grunn av forekomst av bjørn.

Selv om skadeomfang og skadepotensial innenfor sona er begrenset på grunn av tilpasninger i næringa, forekommer det årlige tilfeller med angrep på sau. Beitebrukere kan fortsatt oppleve en

viss frykt for angrep på sau og storfe i områder med tilstedeværelse av ulv. Etter sekretariatenes oppfatning kan behovet for omstilling og frykt for skader på beitedyr medføre en belastning for beitebrukere innenfor flere deler av ulvesona, og bidrar til å bygge opp under konflikten knyttet til rovviltforvaltningen.

Innenfor områdene som berøres av Letjennareviret er det i dag rundt 25 aktive beitebrukere. Av disse er det 9 brukere med sau, 14 brukere med storfe og 2 brukere som har både sau og storfe. I området er det til sammen 850 sau og 1450 storfe (ammeku, melkeku og øvrige storfe). All sau og det meste av storfe går på innmarksbeiter, men noen brukere har også storfe på utmarksbeite.

I en periode frem mot 2007 var det omfattende skader på sau som ble sluppet på utmarksbeite i dette området. Skadene oppsto i tilknytning til det tidligere Julussareviret, som ved senere oppsplitting dannet grunnlaget for Letjennareviret. På bakgrunn av dette ble det gjort omfattende tilpasninger i beitebruket, blant annet gjennom omstilling, flytting av besetninger til andre beiteområder og beiting på inngjerdet innmarksbeite. Det store skadeomfanget på sau og nødvendigheten av å oppgi utmarksbasert beitebruk i området var konfliktskyt. I dagens situasjon er skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i området svært begrenset. Beitebrukere kan likevel oppleve en viss frykt for at det kan oppstå nye ulveangrep på sau og storfe. Som tidligere nevnt kan omstilling fra utmarksbasert beite også medføre en merbelastning for beitebrukere ved snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene, samt økte krav til ettersyn og vedlikehold av gjerder. Forekomst av ulv kan også medføre driftsforstyrrelser for storfe på utmarksbeite ved at dyr blir jaget og spredt over store område.

Sekretariatene viser til departementets vurdering i tidligere klagebehandling om at ulempene knyttet til omstilling i næringen og frykt for skader på beitedyr inngår i den samlede belastningen lokalsamfunn opplever, og er en del av årsaken til de konfliktene som har utviklet seg. Etter sekretariatenes oppfatning har ulempene og belastningen for beitenæringa innenfor Letjennareviret bidratt til å øke konfliktene knyttet til forvaltningen av rovvilt, og er av en slik grad at det kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter Naturmangfoldloven § 18 c. Det ansees likevel ikke å gi hjemmel for felling isolert sett.

Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser

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

Jakt

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

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

Sekretariatene viser til at elgbestanden har hatt en kraftig økning i etterkrigstida og i enkelte områder har bestanden vært høyere enn det beiteressursene tåler. På bakgrunn av dette har det i enkelte kommuner vært høy avskytning for å regulere ned bestanden. På kommunenivå er det vanskelig å observere klare effekter av etablering av ulv på avkastningen i elgjakta i Norge (Meld. St. 21). Antall revirmarkerende par/familiegrupper av ulv ser ikke ut til å kunne forklare forskjellen i antall elger felt under jakta innenfor eller utenfor ulvesona, og det er ikke etter sekretariatenes syn grunnlag for å si at bestandene av hjortevilt er vesentlig forringet i et nasjonalt eller regionalt perspektiv. Ulverevir kan imidlertid ha en negativ virkning på elgbestanden lokalt og måten man ønsker å drive jakt på. Dette kan få betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver og jegere både økonomisk og som rekreasjonsform. Jegere og rettighetshavere kan imidlertid til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen.

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

Ulemper ved at man for eksempel må benytte bandhund framfor løshund innenfor ulverevir, må også ses i sammenheng med den differensierte forvaltningen, der det nødvendigvis må forventes en viss tilpasning av jaktutøvelsen innenfor ulvesona. Skader på hund kan i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund (småviltjakt), eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst. Vi viser også til at det lokalt er ulike tradisjoner for bruk av henholdsvis løshund og bandhund på elgjakt. Det foreligger til en viss grad muligheter for andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv med hensyn til praktisk jaktutøvelse og ulvens innvirkning på elgbestanden.

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

Innenfor alle deler av ulvesona bedrives ulike typer jakt, og konflikter knyttet til jakt oppstår i de fleste områder hvor det etableres ulverevir. Dette gjør seg gjeldende også innenfor områdene som benyttes av Letjennareviret, der det bedrives både storviltjakt og småviltjakt. Selv om innvirkningen på jakten må ansees å være begrenset, har tilstedeværelsen av ulverevir medført et behov for tilpasning i måten jakten utføres på. Det må også antas å ha hatt en viss innvirkning på mulig jaktuttak av hjortevilt lokalt. Tilstedeværelsen av ulv i jaktområdene over en lang periode har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konflikten knyttet til ulveforvaltningen. Etter sekretariatenes oppfatning kan ikke hensynet til jakt alene gi grunnlag for uttak av Letjennareviret. Hensynet kan likevel tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av det rettslige grunnlaget etter nml § 18 c.

Psykososiale forhold

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

For utøvelse av tradisjonell jakt handler de negative virkningene av ulverevir om bl.a. mindre muligheter for bruk av løshund, fare for å miste jakthunden, og at det går ut over livskvaliteten. Det vil si at de negative virkningene har mer enn et materielt perspektiv, jf. punktet om utøvelse av jakt ovenfor. Jakt og friluftsliv er for mange en viktig årsak til å bo i distriktene.

En del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulven i nærheten. Det handler om å føle utrygghet for barn under lek og på vei til skolen, og at det påvirker menneskers bruk av skogen til ulike friluftaktiviteter ellers. Det er viktig å anerkjenne og forstå den utryggheten som de som er direkte berørt føler. For å kunne fatte vedtak om felling av ulv basert på frykt, må det imidlertid enten være klare bevis for at det foreligger en reell fare, eller at det er sannsynliggjort en innskrenket livsutfoldelse på grunn av frykt for ulv for en større gruppe mennesker over tid. Samtidig viser flere undersøkelser at meningene om ulv er svært varierende, også i ulveområder.

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

Sekretariatene kan ikke se at det er dokumentert at ulv har utvist unormal eller nærgående adferd. I flere av reviområdene oppgir likevel lokalbefolkningen at de opplever ulver som nærgående, noe som medfører frykt og ubehag. I kommuner som har hatt ulv over noe tid er det gitt uttrykk for at det kan være en belastning som går utover folks livskvalitet. I en studie utført av NIBIO i 2018 (Beitebruk i ulvesona) fremgår det at mange husdyreiere med familie oppgir at de frykter ulveangrep.

Dette medfører daglig stress, de er sterkt bekymret for husdyra sine og har redusert søvnkvalitet. De er også bekymret for fremtidsutsiktene som husdyreiere.

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

I området som benyttes av Letjennareviret har det vært etablert ulverevir over lang tid, slik at belastningen knyttet til disse problemstillingene har vedvart over mange år. Reviret har også vært stabilt reproduserende, og det har derfor vært et til dels stort antall dyr i reviret. Sekretariatene anser at belastningen knyttet til psykososiale forhold ikke kan gi hjemmel for felling innenfor Letjennareviret isolert sett. Den vedvarende belastningen over lang tid, tilsier likevel at det kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av nml § 18 c.

Opprettholdelse av spredt bosetting

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

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

Bosetting i distriktene er en forutsetning for å opprettholde matproduksjonen og pleie av kulturlandskapet. Som det fremgår av tidligere drøftinger, fører forekomst av ulv til ulemper for beitenæringen. Det vil spesielt ved generasjonsskifte eller ved vurdering rundt fremtidig satsing på husdyr, være av betydning hvilke rammer og mål som man kan forventes for ulveforvaltningen. Videre representerer distriktene en viktig ressurs i utviklingen av Norge som reiselivsdestinasjon. Rovviltforekomst kan også utgjøre en ressurs for reiselivsbedrifter som baserer seg på villmarksopplevelser.

Det skjer også en viss tilflytting til distriktene, og for å vurdere ulvens påvirkning på bosettingen i distriktene måtte en også se på hvilke motiver folk oppgir for å flytte til bygdene. Sekretariatene kan ikke se at ulvebestandens påvirkning kan skilles ut som eget tema, eller at det er sannsynliggjort at den virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. Det er etter sekretariatenes oppfatning ikke grunnlag for felling etter dette vilkåret innenfor noen deler av ulvesona i dagens situasjon.

Konfliktdemping og tillit til forvaltningen

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

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

Det vises også til at behovet for å øke aksepten for ulv og ulveforvaltningen var også blant de hensyn som Högsta förvaltningsdomstolen la vekt på i sin dom om lisensjakt på ulv avsagt den 30. desember 2016. Högsta förvaltningsdomstolen vurderte med bakgrunn i artikkel 16.1 i Arts og Habitatsdirektivets artikkel 2.3 at en begrenset lisensjakt var den beste løsningen for å ivareta økonomiske, sosiale og kulturelle hensyn. De vurderte at disse hensynene veier tungt, og at det ikke fantes andre tilfredsstillende tiltak.

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

Nødvendigheten av tilpasning i beitenæringa og tap av muligheten til å drive utmarksbeite som følge av etablering av ulv i området som benyttes av Letjennareviret har vært konfliktfylt. Tilstedeværelsen av ulverevir har også medført behov for tilpasning i måten jakten utføres på og må ansees å ha en viss innvirkning på hjorteviltbestandene lokalt, noe som bidrar til å forsterke konflikten. Sekretariatene anser at tilstedeværelsen av ulverevir over lang tid i et område bygger opp under konflikten knyttet til forvaltningen av rovvilt. Dette taler etter sekretariatenes oppfatning for at Letjennareviret bør tas ut gjennom lisensfelling.

Rullering av byrdene

Hensynet til byrdefordeling kan ikke isolert sett gi rettslig grunnlag for felling. Sekretariatene viser til at dette likevel er et av kriteriene som er lagt til grunn for prioritering av hvilket revir som bør tas ut gjennom lisensfelling. Sekretariatene har lagt vekt på at det har vært etablert ulv i området som benyttes av Letjennareviret over lang tid, noe som har medført en belastning for lokalbefolkningen.

Sekretariatene viser også til at nemndene gjennom sitt vedtak om lisensfelling av 16.9.2016 mente at det burde åpnes for uttak av Letjennareviret.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning - sammenfatning og konklusjon

Sekretariatene viser til Klima- og miljødepartementets avgjørelse i klagesak av 17.12.2018 om lisensfelling i revirene Slettås, Hobøl og Mangen. Departementet anså at et dempet konfliktnivå i forvaltningen av ulv er en tungtveiende nasjonal interesse som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Det ble lagt vekt på at konflikten knyttet til enkelte revir var så store at det virket inn på slike hensyn. Etter sekretariatenes oppfatning er konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen også i dagens situasjon så høy at det å dempe konfliktnivået må ansees som en nasjonal interesse som omfattes av distriktpolitiske hensyn.

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

Som det fremgår av drøftingene har sekretariatene kommet til at ingen av hensynene isolert sett gir hjemmel for felling i Letjennareviret. Sekretariatene konstaterer likevel at lokalbefolkningen opplever belastninger knyttet både til omfattende omstilling i beitenæringa og frykt for skader på beitedyr, negativ innvirkning på jakt som fritidsaktivitet og næringsvei, og frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Sekretariatene anser at disse belastningene innenfor Letjennareviret forsterkes ved at reviret har vært stabilt over lang tid, og med et til dels høyt antall dyr. Etter sekretariatenes oppfatning bidrar dette til å bygge opp under konflikten i rovviltforvaltningen.

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

Sekretariatene viser også til Energi- og miljøkomitèens uttalelse om at interesseavveiningene skal være av dynamisk karakter. Selv om det har vært en nedgang i antallet ynglinger siden forrige år, har bestanden over tid ligget over bestandsmålet. Etter sekretariatenes oppfatning tilsier dette at terskelen kan senkes noe for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. Sekretariatene viser også til vurderingene om at et slikt uttak ikke vil true bestandens overlevelse.

Vilkåret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger

Ulemper og belastninger knyttet til Letjennareviret kan i noe grad reduseres gjennom andre tiltak enn felling. Sekretariatene viser til at det er opprettet en egen støtteordning for kommuner med ulverevir som kan benyttes til næringsutvikling, tjenestetilbud og andre tiltak.

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

Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen. Dette vil likevel ikke i tilstrekkelig grad bidra til

å dempe det høye konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen, som til en viss grad dreier seg om hensynet til jakt som fritidsinteresse og næringsvei.

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

Sekretariatene kan ikke se at andre tiltak enn felling i tilfredsstillende grad kan avhjelpe de negative virkningene i hensynet til beitenæring, jaktutøvelse som fritidsaktivitet og næringsvei eller psykososiale forhold innenfor Letjennareviret, eller at dette i betydelig grad vil dempe konfliktnivået i rovviltforvaltningen. Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ansees derfor som oppfylt.

5 Sekretariatenes forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde

Sekretariatene anbefaler at det fastsettes en kvote for lisensfelling innenfor Letjennareviret på inntil 8 dyr. Kvotes størrelse er foreslått slik på bakgrunn av en målsetning om at alle dyr som tilhører reviret skal tas ut. Dersom det viser seg å være flere eller færre dyr tilhørende reviret, viser sekretariatene til at rovviltnemndene eller departementet kan endre vedtaket i tråd med formålet om å ta ut de dyrene som tilhører reviret.

Fellingsperioden for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona er fastsatt i rovviltforskriftens § 10 e) fra 1. januar til 15. februar. Rovviltnemndene kan fastsette en kortere fellingsperiode dersom særlige forhold tilsier det. Sekretariatene kan ikke se at det er forhold som tilsier at nemndene bør fastsette en kortere lisensfellingsperiode i denne saken. Sekretariatene anbefaler nemndene å fastsette fellingsperioden fra 1. januar 2020 til 15. februar 2020.

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

6 Vurdering av naturmangfoldloven §§ 8-12

Etter lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), av 19.6.2009 nr. 100, § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal baseres på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, jf. naturmangfoldloven § 8.

Ulvebestanden er godt undersøkt med årlige sporinger, og man har dermed god oversikt over svingningene i bestanden, jf. rapporten "bestandsovervåking av ulv vinteren 2018-2019. "Føre-var-prinsippet" i § 9 sier at når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvordan beslutningens virkning vil være på naturmiljøet, skal man unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Sekretariatene mener at det i denne saken foreligger tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 tillegges derfor mindre vekt.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen som populasjonen av ulv blir utsatt for, jf. nml § 10, blant annet gjennom statusrapporter og annen informasjon fra Skandulv som inkluderer oversikt over både regulær og irregulær avgang. I tillegg er det gjennomført forskningsprosjekter der blant annet dødelighet og betydning av ulike faktorer er beskrevet. Alle døde individer av ulv blir løpende registrert i Rovbase. Siden kartleggingsperioden for 2018/2019 startet (1. okt. 2018), er det en kjent avgang på 22 dyr i Norge. Det kan også være en ytterligere avgang fra bestanden som av ulike årsaker ikke er registrert i Rovbasen, eksempelvis ulykker, naturlig død og ulovlig felling. Det må også legges til grunn at det vil åpnes for uttak gjennom felling av ulv i Sverige og andre rovviltregioner i Norge. Ut fra kunnskap om bestandsstatus og -dynamikk i ulvebestanden, samt bestandsmålsettingen for ulv, anser sekretariatene at den samlede belastningen ikke blir for stor ved et uttak av Letjennareviret. Det vises for øvrig til tidligere drøftinger rundt bestandens overlevelse.

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

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