



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 06.09.2018

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2018/6888

Saksbehandler:
Veronica Sahlén

Faglig tilrådning - lisensfellingskvoter på ulv i Norge i 2018/2019

Klage på kvotevedtak fattet av en rovviltnemnd skal avgjøres av Klima- og miljødepartementet, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 18. Departementet skal før klagen sluttbehandles gi Miljødirektoratet anledning til å gi en faglig tilrådning i saken.

Miljødirektoratets faglige tilrådning i denne saken avgrenser seg til å 1) vurdere ulvebestandens status og forventede utvikling i Norge og vurdere sannsynligheten for at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet, og 2) vurdere om effektivering av kvotene som er vedtatt av de regionale rovviltnemndene i Norge truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven §18 andre ledd. Vi legger til grunn at ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal jakt.

Miljødirektoratet vurderer at den samlede kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling og ikke truer bestandens overlevelse.

Miljødirektoratet vurderer at det er sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2019 for å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2018/2019 dersom vedtaket om felling av de tre aktuelle revirene innenfor ulvesonen effektueres.

På bakgrunn av den mest oppdaterte kunnskapen i senere rapporter (2015), legger Naturvårdsverket til grunn at populasjonen av ulv i Sverige må være på minst 300 individer for å ha gunstig bevaringsstatus. Negativ utvikling i den svenske bestanden medfører at svenske myndigheter ikke åpner for licensjakt denne vinteren. Rapporten konkluderer videre med at en skandinavisk ulvepopulasjon på minst 340 ulver vil ha høy sannsynlighet for overlevelse.

Miljødirektoratet vurderer at det, på bakgrunn av beregninger gjennomført av Skandulv, ikke kan utelukkes at effektivering av vedtatte kvoter i den norske delen av

bestanden kan bringe den samlede skandinaviske ulvebestanden under anbefalt nivå. Dette selv om uttaket ikke betydelig reduserer den norske delen av ulvebestanden. Det er også sannsynlig at uttak i den norske delen av bestanden negativt kan påvirke den svenske bestandsmåloppnåelsen. Vi anser at departementet er nærmest til å vurdere i hvilken utstrekning disse ulike hensyn skal vektlegges i vurderingen av den norske lisensfellingskvoten.

Bakgrunn for faglig tilrådning

Rovviltnemndene i henholdsvis region 1 (Vest-Norge), region 2 (Sør-Norge), region 3 (Oppland), region 4 og 5 (Oslo/Akershus/Østfold og Hedmark), samt region 6 (Midt-Norge) har fattet vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor sine regioner (se tabell 1). Vedtakene i region 1, 3 og 4 og 5 har blitt påklaget.

Tabell 1. Oversikt over regionale lisensfellingskvoter på ulv 2018/2019 (kvote innenfor ulvesonen - 3 revir)

Region	Vedtaksdato	Lisensfellingskvote
1	7. mai 2018	3
2	19. juni 2018	2
3	21. juni 2018	6
4 og 5	19. juni 2018	29 (17)
6	24. mai 2018	3
7	NA	0
8	NA	0
Norge totalt		43

Klima- og miljødepartementet har bedt Miljødirektoratet om faglig tilrådning til behandling av klagen på vedtakene i region 1, 3 og 4/5. I e-posten har departementet spesifikt bedt om at tilrådingen "... ser alle kvoter for skadefelling, kvoter for lisensfelling og annen avgang av ulv i sammenheng."

Miljødirektoratet anser det dermed hensiktsmessig å levere en samlet tilrådning på den totale lisensfellingskvoten, med en vurdering av kvotene i region 1, 3 og 4/5 spesifikt.

Generelt om uttak av rovvilt og lisensfelling

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

Bestemmelsen er fulgt opp i naturmangfoldloven § 18, som slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av vilt etter nærmere angitte spesielle vilkår. Vedtak om uttak etter naturmangfoldloven § 18 kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

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

Lisensfelling av ulv er også omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016). Motivasjonen for lisensfelling er å kunne begrense tilvekst eller utbredelsen av en bestand og ikke for å avverge skade forårsaket av et bestemt individ. Lisensfellingsperioden er fastsatt forskjellig innenfor og utenfor ulvesonen. Lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen, som i hovedsak vil være rettet mot enkeltindivider av ulv, er fra 1. oktober til og med 31. mars. Innenfor ulvesonen vil lisensfelling kunne innebære felling av ulv som inngår i en familiegruppe og er derfor fastsatt fra 1. januar til og med 15. februar. Dette for å unngå at valper mister foreldrene og for at en drektig tisper mister sin partner og dermed får redusert mulighet til å forsørge valpene.

Om lisensfelling som bestandsregulering ved felling av familiegrupper av ulv

Lisensfelling skal brukes for å regulere bestanden av en art som ikke er formål for ordinær jakt. Dette er en utfordring ved vurdering av lisensfelling på ulv hvor hele familiegrupper og revirmarkerende par vurderes for uttak. Ulvens familiestruktur medfører at det ikke direkte lar seg sammenligne med lisensfelling på andre rovviltarter eller med lisensfelling rettet mot streifdyr av ulv. Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skal videre legges til grunn, særlig med hensyn til bestandsstatus for ulv, og terskelen for felling innenfor ulvesonen skal generelt være høy. Dette skal også sees i sammenheng med ulvens bestandsstatus i forhold til bestandsmålene. Lisensfelling av ulv kan tillates innenfor ulvesonen dersom ulvebestanden er på eller over bestandsmålet. Om man skal åpne for felling innenfor ulvesonen forutsettes det at det faktisk eksisterer et overskudd av ulv utover bestandsmålet og at man etter endt lisensfelling kan sannsynliggjøre at man vil nå bestandsmålet neste år. Gjennom Klima- og miljødepartementets avgjørelser i klagesaker 21. desember 2016 og 1. desember 2017 er det også klarlagt at det å være på eller over bestandsmålet i seg selv ikke er nok til å oppfylle vilkårene i naturmangfoldloven § 18 b eller c, og at det må foretas en vurdering av vilkårene i hvert enkelt tilfelle. Gjennom klageavgjørelsene har Klima- og miljødepartementet gitt føringer for terskelen etter både naturmangfoldloven §18 b og c som skal legges til grunn av underliggende instanser som skal fatte vedtak om lisensfellingkvoter på ulv.

De alminnelige vilkårene for felling må også være oppfylt uavhengig av bestandsmålet, dvs. at felling bare tillates dersom felling ikke truer bestandens overlevelse og det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning. Dette skal også vurderes i henhold til prinsippet om geografisk differensiering, hvor terskelen for felling skal være høyere i rovviltprioriterte områder enn i beiteprioriterte områder. Om bestandens overlevelse er det videre presisert i retningslinjene til rovviltforskriften at "[v]urderingen av bestandens overlevelse er i første rekke et faglig spørsmål

som må bygge på vitenskapelige kriterier og vurderinger. Videre er det slik at i de tilfeller der bestanden har en geografisk utbredelse utover det aktuelle området medfører dette at vurderingen av bestandens overlevelse ikke kan ses isolert, men må vurderes i forhold til bestandens samlede utbredelse. Dette gjelder også der bestanden hører hjemme i flere land. For ulv skal en vurdering av bestandens overlevelse ses i forhold til den totale ulvebestanden i Skandinavia, dvs. de ulver som har tilhold i Norge, grenseflokkene mellom Norge og Sverige og de ulver som har tilhold i Sverige."

Bestandsmålet for ulv i Norge er fastsatt som et intervallmål på 4-6 årlige ynglinger av ulv (der 3 ynglinger skal være helnorske), noe som gir forvaltningsmyndighetene et ekstra handlingsrom ved beslutning om uttak. Forhold som omfanget av ulovlig felling og innavlsnivå vil være viktige momenter i vurderingen av om man skal legge seg høyt eller lavt innenfor intervallet, i tillegg til hvilke familiegrupper og/eller revirmarkerende par man ønsker å beholde for å oppfylle bestandsmålet.

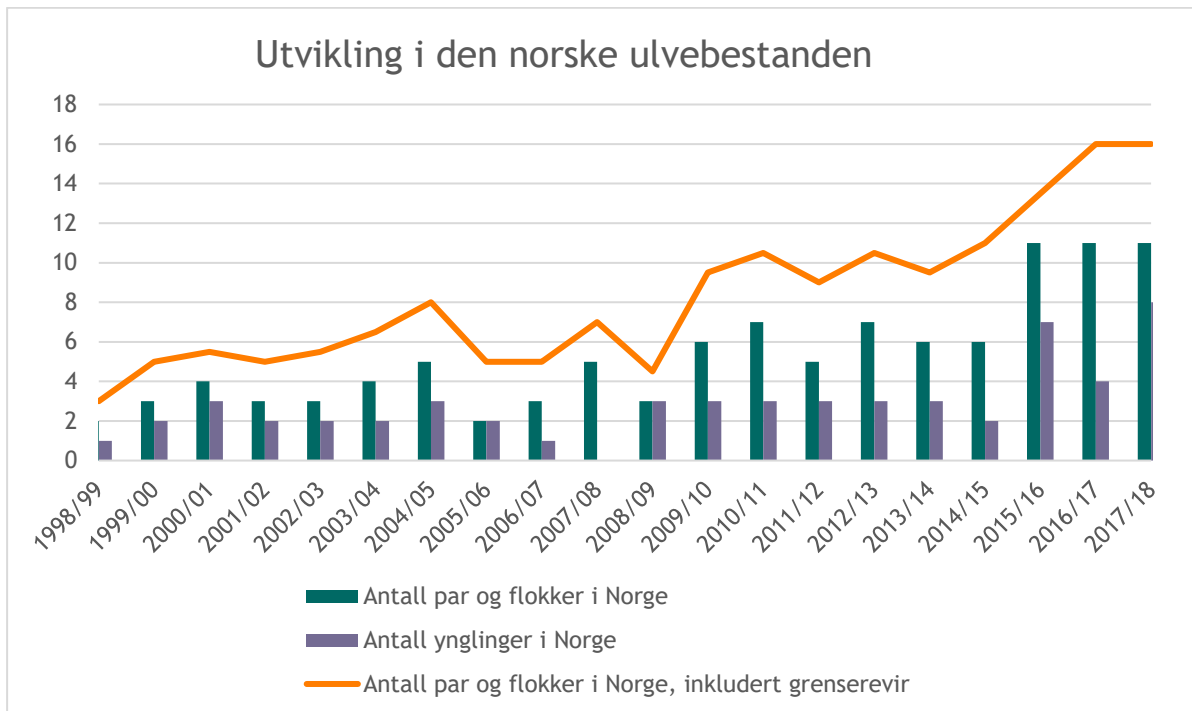
Kunnskapsgrunnlag

Om bestandsstatus for ulv i Norge og Skandinavia

Siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv i Skandinavia for vinteren 2017/2018 forelå 1. juni 2018. Her framgår det at bestandsstatus for ulv er 41 familiegrupper i Skandinavia, og det ble dokumentert yngling i samtlige familiegrupper. Det ble dokumentert yngling i 8 helnorske ulverevir samt i 5 grenserevir. Resterende ynglinger (28) ble dokumentert i Sverige. Totalt berøres Norge av 10,5 familiegrupper med yngling, etter deling av grenserevirene med Sverige. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge.

I rapporten framgår det videre at det ble det registrert 31 revirmarkerende par i Skandinavia (23 i Sverige, 3 i Norge og 5 på tvers av riksgrensen). Sammenlignet med foregående år er dette en økning i antall helnorske familiegrupper med yngling og totalt sett samme antall revirmarkerende par i helnorske revir og grenserevir (se figur 1). Ut fra det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette en reduksjon fra foregående år.

For vinteren 2017/2018 ble bestanden beregnet til 410 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 305 i Sverige, inkludert halvparten av individer i grenserevir). Det ble registrert 115-116 individer av ulv i Norge, hvorav 70-71 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 92-94 ulver som berører Norge. Dette inkluderer 17 enslige ulver utenfor kjente revir. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra disse tallene.



Figur 1: Utvikling i antall par og flokker av ulv i henholdsvis helnorske revir og inkludert grenserevir, hvor grenseflokker teller med en faktor på 0,5. Det vises også hvor mange av kjente helnorske revir som har født valpekull. Figuren inkluderer både revir med og uten yngling i det aktuelle året.

I henhold til gjeldende kunnskap om den samlede belastning ulvebestanden utsettes for jf. naturmangfoldloven § 10, er det perioden 1. april 2017 til 31. mars 2018 registrert 31 døde ulver i Norge, hvorav 6 var ulver i fra Julussareviret og 11 var ulver fra Osdalsreviret, og 2 var ulver fra det nyetablerte Koppangreviret. Resterende 12 ulver var enslige ulver (www.rovbase.no). I tilsvarende periode er det registrert 55 døde ulver i Sverige. Etter 1. april 2018 er det så langt registrert 7 døde ulver i Norge og 7 døde ulver i Sverige.

For en samlet oversikt over døde ulver fra 1. april 2017 fordelt på geografi og dødsårsak, vises det til vedlegg A.

Miljødirektoratet har sammenstilt en tabell over de revir som ble påvist helt eller delvis i Norge i overvåkingsperioden 2017/2018 (Tabell 2). Tabellen er basert på endelig bestandsstatusrapport av 1. juni 2018, og har blitt komplettert med informasjon om registrering av ulvevalper etter 31. mars 2018 (slutten av overvåkingsperioden). Neste overvåkingsperiode starter 1. oktober 2018. Dette er kunnskap som foreløpig legges til grunn i forhold til vurderingen av oppnåelse av bestandsmålet inneværende ynglingsperiode (valpekull født 2018, overvåkingsperiode 2018/2019), og innenfor neste ynglingsperiode (valpekull født 2019, overvåkingsperiode 2019/2020).

Tabell 2. Ulvrevir i Norge og grenseområder (2017/2018)

Revir	Sosial status	Yngl.	Antall ind.	Tispe	Hann	Innavls -koeff.	Kommentar
HELNORSKE REVIR							
Hobøl	Fam.gr.	Ja	4	V504*	V586*	0,416	Kun hann og valper påvist på DNA/sporing, tispene ble sist påvist høsten 2017
Kynna	Fam.gr.	Ja	5	V569*	V356*	0,305	
Letjenna	Fam.gr.	Ja	6	V338*	V369 (F2)	0,225	Valper påvist ved hibesøk mai/juni 2018
Mangen	Fam.gr.	Ja	5	V557 (F2)	V669 (F3)	0,249	Valper påvist ved hibesøk mai/juni 2018
Slettås	Fam.gr.	Ja	7	V289*	V492 (F2)	0,298	
Østmarka	Fam.gr.	Ja	3	V572*	V605 (F3)	0,236	Hannen sist påvist høsten 2017. Valper er påvist ved hibesøk mai/juni 2018. Valp født 2017 (V707) er påvist far til valpene født i 2018 ved DNA-analyse. Innavlskoeffisient for V572 og V707 er 0,47 (litt under selvkлонing).
Deisjøen	RMP	Nei	2	V642 (F2)	V663 (F3)	0,236	
Gräsmark	RMP	Nei	2	V431 (F3)	V405*	0,252	Mulig steril hann
<i>Osdalen</i>	<i>Fam.gr.</i>	<i>Ja</i>	<i>10</i>	<i>V495 (F2)</i>	<i>V530 (F2)</i>	<i>0,229</i>	<i>AVLIVET LISENSFELLING</i>
<i>Julussa</i>	<i>Fam.gr.</i>	<i>Ja</i>	<i>12</i>	<i>V582 (F2)</i>	<i>V351*</i>	<i>0,400</i>	<i>AVLIVET LISENSFELLING</i>
<i>Koppang</i>	<i>RMP</i>	<i>Nei</i>	<i>2</i>	<i>V716 (F1)</i>	<i>V713*</i>		<i>AVLIVET LISENSFELLING</i>
GRENSEREVIR							
Boksjø	Fam.gr.	Ja	6	V575 (F2)	V738 (F3)	0,156	
Juvberget	Fam.gr.	Ja	7	V644 (F2)	V664 (F3)	0,237	Gammelt revir, men nye lederdyr (både tispe og hann) i 2017/2018
Kochohonka	Fam.gr.	Ja	8	V733	V734 (F2)	0,255	Var helsvenskt revir i 2016/2017
Magnor	Fam.gr.	Ja	7	V680 (F2)	V731 (F3)	0,207	
Skugghöjden	Fam.gr.	Ja	5	V376*	V286 (F1)	0,152	
Bogringen	RMP	Nei	2	V651 (F3)	V730 (F2)	0,243	
Brännan	RMP	Nei	2	G258-17 (F3)	V750*	0,238	
Flisdalen	RMP	Nei	2	V559 (F2)	V555*	0,236	Mulig påvist valper født 2018 ved viltkamerabilde (overensstemmer med områdebruken)
Rømskog	RMP	Nei	2	V678 (F3)	V681 (F3)	0,233	Uverifiserte rykter om valper og bilde sommer 2018
Varåa	RMP	Nei	2	V755*	V577 (F3)	0,223	

* i kolonnen for genetisk status betyr at det er mer enn tre generasjoner tilbake til forrige reproduserende immigrant.

Om genetikk og ulovlig uttak av ulv

I følge retningslinjene til rovviltforskriften har forvaltningsmyndigheten et handlingsrom innenfor intervallmålet, når vedtak om uttak skal fattes. Forhold som genetikk (innavlsnivå) og omfang av ulovlig uttak i ulvebestanden skal vurderes i denne sammenhengen.

En rapport fra Skandulv (Skandinaviske ulveforskningsprosjektet) fra 2008 har estimert at ca. halvparten av all dødelighet i bestanden er forårsaket av ulovlig uttak. Ulovlig uttak forekommer også i den norske ulvebestanden, og har blitt påvist både i 2014 og 2015.

Den skandinaviske ulvebestanden er relativt liten og isolert. Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er også etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad, og gjennomsnittlig innavlskoeffisient er beregnet til ca. 0,23 for vintersesongen 2017/2018. To søsken vil ha en innavlskoeffisient på 0,25, hvilket tilsier at ulvene i den skandinaviske ulvebestanden i gjennomsnitt er omtrent like nært beslektet som helsøsken. Høy innavlsgrad medfører tap av genetisk variasjon som kan føre til blant annet innavlsdefekter og innavlsdepresjon. Dette vil fremfor alt påvirke ulvebestanden i et langsiktig perspektiv, men innavlsrelaterte defekter, blant annet sterilitet, har blitt dokumentert i bestanden. Ny forskning viser også at førstegenerasjonsavkom til finsk-russiske immigranter lykkes bedre i reproduksjonen og har både dobbelt så stor sjanse til å finne en partner og 2,5 ganger høyere ynglesuksess sammenlignet med innavlede ulver (Åkesson m. fl. 2016).

Innavlsproblematikken er en av de store utfordringene i forvaltningen av den skandinaviske ulvebestanden, og påfyll av nye gener inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden har stor betydning for den skandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv. Det norske Miljøverndepartementet (nåværende Klima- og miljødepartementet) og det svenske Miljødepartementet (nåværende Energi- og miljødepartementet) etablerte derfor en avtale om samarbeid i forvaltning av genetisk viktige ulver i 2011. Direktoratet for naturforvaltning (nåværende Miljødirektoratet) og svenske Naturvårdsverket utarbeidet i etterkant av dette felles retningslinjer for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen.

Av den felles avtalen framkommer det at genetisk viktige ulver defineres som innvandrende ulver fra østlige populasjoner (immigranter - omtalt som F0), og identifiserte førstegenerasjonsavkom til immigranter (omtalt som F1). Disse to kategoriene skal så langt mulig unntas fra skadefelling og lisensfelling. Avkom til F1 ulver (omtalt som F2) og deres avkom (F3) er ikke å anse som genetisk viktige individer etter denne definisjonen, men kan likevel bidra til en bedret genetisk tilstand i ulvebestanden. Over tid, uten tilførsel av nye gener fra nye immigranter, vil den relative effekten forsvinne. Beregninger viser at minst en immigrant per generasjon (5-års periode) trengs for å opprettholde og bedre innavlsgraden i den skandinaviske bestanden. Under denne forutsetningen viser beregninger at Sverige må ha minst 300 individer av ulv i bestanden for å sikre bestandens overlevelse på lang sikt med hensyn til å unngå negative genetiske effekter. Dette er minstenivået for å oppnå såkalt "gynsam bevarandestatus" (gunstig bevaringsstatus). Det forutsettes i tillegg at den norske bestanden utgjøres av minst 40 individer i dette scenariet, inkludert halvparten av grenserevirene. Totalt skal da den skandinaviske bestanden utgjøres av minst 340 individer av ulv. I de svenske politiske og forvaltningsmessige føringene er det dog ønskelig at den svenske delen av bestanden absolutt ikke underskrider 300 individer og bestanden skal forvaltes på et nivå godt over

300 individer. Konsekvensen av en lavere innvandringstakt er at den skandinaviske ulvebestanden må forvaltes på et høyere bestandsnivå for å motvirke de negative genetiske effektene (beregnet til minst 1700 individer i Sverige).

Tap av genetisk variasjon og sjeldne alleler vil forekomme innad i en bestand over tid, selv uten felling. Hvis det er kontinuerlig påfyll fra andre deler av en metapopulasjon eller andre populasjoner, vil dette i varierende grad motvirkes. Uttak av individer fra en bestand vil bidra til å ta ut genetisk variasjon, og det finnes alltid en risiko for at sjeldne alleler går tapt. Ved å skjerme genetisk viktige individer (F0 og F1), kan en selektiv jakt bidra til å bedre gjennomsnittlig innavlsgrad i den skandinaviske ulvebestanden.

Miljødirektoratet viser til at det har vært registrert fem F0 individer som har bidratt inn i den Skandinaviske populasjonen ved reproduksjon etter 2008 (Kynna 2, Galven, Tiveden-paret og Tunturi). Totalt 20 F1 individer har bidratt inn i den skandinaviske populasjonen ved reproduksjon etter 2008, hvorav tolv avkom fra Kynna 2 og åtte fra Galven/Prästskogen.

Generelt om bestandsintervall, kvotestørrelse og felling av hele revir

I vurdering om fastsettelse av kvote innenfor ulvesonen, skal det også avgjøres om kvoten gjelder hele/deler av ulvesonen, eller om den skal rettes mot spesifikke revir med en kvote som tillater uttak av hele det utpekte reviret. Erfaring fra lisensjakt på ulv i Sverige tilsier at kvote som rettes mot spesifikke revir er å foretrekke. Dette vil også forenkle oppfølging av uttak i forhold til bestandsmåloppnåelsen. I områder med ulverevir og revirmarkerende ulvepar vil det være konkurranse om best egnede revir, slik at ulver i grenseområder raskt vil bevege seg inn i etablerte revir dersom de revirmarkerende dyrene tas ut. Dette medfører at dyr som opprinnelig har tilhold i andre tilgrensende revir vil kunne felles. Miljødirektoratet viser for øvrig til bilag A i Sand m. fl. 2014

<http://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/ekol/forskning/projekt/skandulv/publikationer/rapporтер/sand-et-al-2014-beskattning-av-den-svenska-vargpopulationen-2015.pdf>.

Uttak av revirmarkerende par og voksne lederdyr i familiegrupper vil ta ut reproduksjonspotensialet i det aktuelle området innenfor kommende yngleperiode, noe som vil påvirke sannsynligheten for bestandsmåloppnåelsen til neste år. Hvor stor innvirkning dette vil ha er vanskelig å estimere da små bestander er særlig utsatt for tilfeldig variasjon i hvor mange kull som fødes og hvor. Det vil også være avhengig av hvor raskt etter uttak nye ulver etablerer seg i reviret.

En faglig tilrådning om kvotevedtak skal vurdere sannsynligheten for at bestandsmålet vil oppnås også etter neste yngling. Når det gjelder sannsynligheten for å nå målet etter endt lisensfelling og etter neste yngling, er det relevant å se på de ulike familiegruppene og revirmarkerende parenes historikk (status og områdebruk over tid) og genetiske status (Tabell 2 og Vedlegg B).

Beregninger av beskatning av den Skandinaviske ulvepopulasjonen 2018/2019

På oppdrag av Miljødirektoratet og Naturvårdsverket i Sverige, har det skandinaviske ulveforskningsprosjektet Skandulv gjennomført beregninger av hvordan ulike uttaksnivåer påvirker ulvebestandstallene på norsk, svensk og samlet skandinavisk nivå etter endt lisensfelling/licensjakt. Resultatene er presentert i rapporten "*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019*" (Liberg m. fl. 2018) publisert 11. juni 2018 (vedlegg C).

Rapporten bruker to ulike modeller for å beregne hvilket uttak som er mulig for å oppnå nulltilvekst, 5% tilvekst og 10% tilvekst. Med nulltilvekst menes at bestanden er like stor etter endt lisensfelling i 2019 som den var etter endt lisensfelling 2018. I rapporten angis denne bestandsstørrelsen å være 348 individ for den samlede Skandinaviske ulvebestanden. Begge modeller resulterer i at det for å ha en nulltilvekst i den skandinaviske bestanden er rom for ett uttak av 37 respektive 39 individ i Skandinavia. Dette er ikke å forstå som total avgang, men dødelighet som resultat av felling. Rapporten viser også at det er langt mindre rom for uttak i den svenske delen av bestanden for å opprettholde nulltilvekst, mens uttaket i Norge kan utgjøres av 35 respektive 31 ulver for å opprettholde nulltilvekst. Tallene det vises til her er gjennomsnittlige og det må også tas hensyn til usikkerhet i tilveksttakt, som er synliggjort i rapporten ved konfidensintervall.

Miljødirektoratet viser til rapporten i sin helhet.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratets faglige tilrådning i denne saken avgrensers seg til særlig to hensyn:

- 1) å vurdere ulvebestandens status og forventede utvikling i Norge, og vurdere sannsynligheten for om bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet, og
- 2) å vurdere om effektivering av vedtatte kvoter truer bestandens overlevelse, jf. de generelle vilkårene i naturmangfoldloven § 18 andre ledd. I henhold til retningslinjene til rovviltforskriftens § 13 menes med bestanden det samlede norsk-svenske bestanden.

Klima- og miljødepartementet har bedt Miljødirektoratet om å se alle kvoter i Norge og all kjent avgang samlet i tilrådningsen. Tabell 3 viser skadefellings- og lisensfellingskvoter for alle regioner i Norge, samt kjent avgang av ulv i Norge og Sverige. Det vedtas ikke skadefellingskvoter i Sverige og det er ikke åpnet for lisensjakt i Sverige i 2018/2019 og svenske kvoter er dermed ikke inkludert i tabellen.

Når det gjelder kvoter, så er det slik at all kjent irregulær avgang av ulv skal belastes vedtatt kvote for regionen. Med irregulær avgang avses all menneskeskapt avgang, inkludert påkjørsler og avlaving grunnet sykdom etc. Dersom det foreligger en skadefellingskvote vil den belastes, men etter vedtak om lisensfellingskvote har blitt fattet, så vil avgang belastes lisensfellingskvoten. Effektuerte skadefellinger vil dermed belaste både skadefellingskvoten og lisensfellingskvoten for en region, mens lisensfelling kun belaster lisensfellingskvoten. Tabell 3 inkluderer derfor en oversikt over døde ulver som har belastet kvoter innenfor de ulike regionene.

Tabell 3. Oversikt over samlede kvoter og kjent avgang av ulv i Norge og Sverige

	Betinget skadefelling				Lisensfelling				Døde ulver etter 1. april 2018
	Kvoter	Dato	Belastet	Gjenstår	Kvoter**	Dato	Belastet	Gjenstår	
Region 1	3	23.02.2018	-	3	3	07.05.2018	-	3	
Region 2	2	16.05.2018	-	2	2	19.06.2018	-	2	
Region 3	6	03.05.2018	1	5	6	21.06.2018	-	6	1
Region 4 og 5	8*	25.04.2018	6	2	29 (17)	19.06.2018	4	25 (17)	6
Region 6	3	01.06.2018	-	3	3	24.05.2018	-	3	
Region 7	2	30.05.2018	-	2	0	-	-	-	
Region 8	3	01.03.2018	-	3	0	-	-	-	
Norge totalt	27		7	20	43 (17)		4	39 (17)	7
Sverige	-				0				7
Skandinavia	27		7	20	43		4	39	14

* Kvoten var satt til 5 ulver og ble utvidet med 3 ulver 15. august 2018

** Kvote i parenteser er den delen av kvoten som er tilgjengelig innenfor ulvesonen, i 3 utpekte revir

Om vurdering av ulvebestandens status og forventede utvikling i Norge, samt sannsynligheten for om bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet
Bestandsmålet for ulv er fastsatt som ett intervallmål som gir forvaltningsmyndighetene et handlingsrom når vedtak om uttak skal fattes. Miljødirektoratet legger etter en samlet vurdering til grunn at ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av intervallet. Dette begrunnes hovedsakelig med den genetiske situasjonen i bestanden. Små og isolerte bestander har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Ulvebestanden er også etablert av få individer, hvilket har ført til en høy innavlsgrad, og gjennomsnittlig innavlskoeffisient for 2017/2018 er beregnet til ca. 0,23. Avdekkede tilfeller av ulovlig uttak de siste årene underbygger også vurderingen av at bestanden forvaltes i øvre del av intervallet.

Den 20. desember 2016 avgjorde Klima- og miljødepartementet klager på rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om lisensfelling av ulv i tre utpekte revir innenfor ulvesonen samt innenfor Osdalsreviret. Departementet omgjorde nemndenes vedtak på bakgrunn av utilstrekkelig omfang av skadepotensiale og mulighet for andre forebyggende tiltak, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

Klima- og miljødepartementet har etter klagebehandlingen endret rovviltforskriften slik at rovviltnemndene kan behandle spørsmålet om lisensfelling ut fra flere hensyn enn tidligere. Det kan nå tillates lisensfelling for å ivareta det som etter naturmangfoldloven kvalifiserer som allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Dette er i samsvar med Stortingets vedtak 25. april 2017 hvor de ber regjeringen om å endre rovviltforskriften slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv. Departementet har uttalt at hvilke

konsekvenser denne endringen vil få i den praktiske forvaltningen, vil måtte avklares når de enkelte vedtak skal fattes.

Den 1. desember 2017 avgjorde Klima- og miljødepartementet klager på rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak om lisensfelling av ulv i tre utpekte revir, hvorav 2 helt/delvis utenfor ulvesonen og 1 innenfor ulvesonen. Rovviltnemndene begrunnet lisensfelling med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 b og c for to av revirene, og i § 18 c for det tredje reviret (innenfor ulvesonen). Klima- og miljødepartementet vurderte at § 18 c kom til anvendelse for revirene utenfor ulvesonen, men at det ikke var tilstrekkelig rettslig grunnlag for å åpne for lisensfelling i reviret innenfor ulvesonen.

Vurderingene knyttet til den forventede utviklingen av ulvebestanden i regionen tar utgangspunkt i at vedtatt kvote effektueres. I denne sammenheng er det viktig å klargjøre at bestandsstatusen som er sammenstilt i rapport 1. juni 2018, baseres på valpekull født i 2017 som har overlevd slik at de kan spores i registreringssesongen 2017/2018. Det er nå født valpekull i 2018 som vil spores under registreringssesongen 2018/2019 og rapporteres til 1. juni 2019. Dette medfører at bestandsmåloppnåelsen i forhold til valpekull som er født, sporet og som rapporteres i juni 2019, vil være upåvirket av effektivering av lisensfellingskvoten. Det Miljødirektoratet tar stilling til i sannsynlighetsvurderingen, er hvilke konsekvenser gjennomføringen av lisensfelling i 2018/2019 medfører for potensiale for reproduksjon våren 2019, som da vil bli registrert vinteren 2019/2020 og rapportert 1. juni 2020.

Rovviltnemndene i region 1 - 6 sine vedtak om kvote for lisensfelling av ulv på inntil 26 ulver utenfor ulvesonen er begrunnet med at tiltaket skal avverge alvorlig skade på husdyr og tamrein i de regionene/deler av regionene som ligger utenfor ulvesonen.

Miljødirektoratet vurderer at denne delen av den samlede lisensfellingskvoten hovedsakelig innretter seg mot enslige streifdyr av ulv, hvor uttaket i svært liten grad påvirker bestandsmåloppnåelsen. Dette skal ikke tolkes som at uttaket ikke har noen betydning for bestanden som helhet, da alt uttak i Skandinavia nødvendigvis har en effekt når en ser på den samlede belastningen for ulvebestanden (se neste avsnitt om vurderinger knyttet til bestandens overlevelse). Det er også iverksatt endringer i rutiner for innlevering og DNA-analyse av prøver før 1. oktober, for å minimere risiko for utilsiktet felling av genetisk viktige individer i lisensfelling (vi viser til vårt brev av 25. mai 2018).

Miljødirektoratet vurderer at den samlede kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling.

Lisensfelling innenfor ulvesonen - generelt om kvotens størrelse og antall revir

Sekretariatene i rovviltnemndene i region 4 og 5 anbefalte at det ikke åpnes for lisensfelling innenfor ulvesonen på bakgrunn av at de relevante forhold ikke var vesentlig endret i forhold til de føringer som følger av klageavgjørelsen i Klima- og miljødepartementet av 1. desember 2017. Rovviltnemndene i region 4 og 5 valgte å fatte vedtak om lisensfelling innenfor 3 utpekte revir innenfor ulvesonen - Hobøl, Mangelv og Slettås - med hjemmel i § 18 første ledd bokstav b og c. Kvoten ble satt til inntil 17 ulver for alle tre revir, med de nødvendige justeringer av kvoten på

bakgrunn av oppdatert informasjon fra overvåkingsarbeidet i forkant av lisensfellingens start 1. januar 2019.

Miljødirektoratet har i denne tilrådingen ikke foretatt en egen rettslig vurdering av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling innenfor og utenfor ulvesonen. Miljødirektoratet vurderer at sekretariatene i region 4 og 5 sitt saksframlegg har foretatt en grundig vurdering av de relevante forhold, og at innstillingen er i tråd med Klima- og miljødepartementets klageavgjørelse av 1. desember 2018. Direktoratet viser dog til at det i nemndenes vedtak ikke er synliggjort hvilke faktiske forhold som tilsier en vesentlig endring fra Klima- og miljødepartementets klageavgjørelse av 1. desember 2018, hverken generelt innenfor ulvesonen eller spesifikt for de tre utpekte revirene.

Vurdering om bestandsmåloppnåelse etter endt lisensfelling

Miljødirektoratet viser til sammenstilling i Tabell 2 som viser de revir som har produsert valper i 2017 og revirmarkerende par oppdaget i løpet av overvåkingsperioden 1. oktober 2017 til 31. mars 2018, samt tilleggsinformasjon pr. 5. september 2018. Antall valpekull født i 2018, utvandring, innvandring og nye pardannelser er per dags dato ikke fullstendig kjent, og vil ikke være helt kjent før etter avsluttet lisensfelling i 2019. Endelig bestandsstatusrapport pr. 1. juni 2018 samt foreløpig informasjon om observerte valper i enkelte revir etter 31. mars 2018 er lagt til grunn for vår faglige tilråding. Da overvåkingsperioden ikke har begynt, må en sannsynlighetsvurdering legges til grunn for hvor mange valpekull som kan ha blitt født i 2018, hva som gjenstår etter endt lisensfelling, og også betydningen for neste yngleperiode (mai/juni 2019).

Av de 11 helnorske revir med familiegrupper og par påvist i Norge vinteren 2017/2018, har to familiegrupper og ett revirmarkerende par blitt felt på lisensfelling i 2017/2018. Av de 8 revir som gjenstår, er det så langt påvist valper ved hibesøk i Letjenna, Mangen og Østmarka sommeren 2018. I Hobøl ble kun lederhann og valper påvist i overvåkingen, og det er usikkert om det har kommet inn ny tipse etter overvåkingsperiodens slutt, eller om reviret har gått i oppløsning. I Østmarka forsvant hannen under høsten, og det er påvist at valp fra forrige yngling er far til de nye valpene. Gråsmark har så langt aldri produsert valper og det er mistanke om at hannen er steril. Slettås har vært grenserevir i 2 av de 4 siste årene. Kynna produserte valper før første gang i 2017 og Deisjøen er ett nytt revir. I tillegg til de helnorske revirene så ble det også påvist 10 grenserevir i overvåkingsperioden, og det er mistanke om yngling i 2 grenserevir.

Ulvenes revirstørrelse og ulvesonens utforming tilsier at det er små marginer om et ulverevir er helnorsk, grenserevir eller helsvensk i denne delen av den skandinaviske ulvebestanden. Historikken viser også at revirene endrer utforming og størrelse mellom år, og revir som er helnorske ett år, kan være grenserevir året etter (vedlegg B). Dette er en utfordring når vi skal vurdere sannsynligheten for at bestandsmålet nås kommende år.

Av nåværende helnorske revir i Norge er det Slettås og Letjenna som over lenger tid regelmessig har produsert valpekull som har overlevd til overvåkingsperiodens oppstart og teller med i bestandsmålet. Det er kun Letjenna som samtlige år har hatt hele leveområdet i Norge. Letjenna har produsert valper hvert år de siste fire årene og Slettås i nåværende og tidligere konstellasjon har produsert valper hvert år siden 2010/2011. Nåværende lederdyr i Slettås er gamle og det er usikkert om de har produsert valper i 2018. Resterende revir som ble påvist i Norge i

registreringsperioden 2017/2018 har vært ustabile i forhold til områdebruk, konstallasjon og/eller reproduksjon.

Dersom rovviltnemndenes vedtak effektueres vil tre familiegrupper fjernes fra den norske bestanden, inkludert ett revir som var helnorsk i 2017/2018, men som kan være grenserevir i 2018/2019. Før ynglingsperioden 2019 vil det være 5 helnorske revir, hvorav ett mistenkt sterilt par, og 75% av de gjenstående helnorske revirene må dermed produsere valper for at minstekravet til bestandsmålet om 3 helnorske ynglinger skal oppfylles. Små bestander som den skandinaviske ulvebestanden er i høy grad utsatt for tilfeldig variasjon i den årlige reproduksjonen, noe som ytterligere bidrar til usikkerhet i sannsynlighetsvurderingen av om bestandsmålet vil nås. Det må likevel tas høyde for at nye lederdyr kan flytte inn i nye områder eller i revirirområdene til de ulver som tas ut ved lisensfelling, og som kan produsere valper i 2019.

På bakgrunn av dette vurderer Miljødirektoratet at det er sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2019 for å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2018/2019 dersom vedtaket om felling av de tre aktuelle revirene effektueres, selv om det er noe usikkerhet knyttet til dette, jf. vurderingen over. Totalt antall ynglinger er en del av vurderingen av oppnåelse av bestandsmålet, men en forutsetning for at bestandsmålet nås er at det fødes valpekull innenfor minst 3 av ulverevidene med helnorsk tilhold. Bestandsmåloppnåelsen er nå i større grad avhengig av reproduksjonssuksessen og overlevelsen i mer sørlige revir, hvor denne i langt mindre grad har vært regelmessig eller stabil.

Vurdering om effektivering av vedtatte kvoter truer bestandens overlevelse

Total vedtatt kvote av de regionale rovviltnemndene i Norge er 43 ulver i fellingsperioden 2018/2019. Utenfor ulvesonen er kvoten 26 ulver, hvorav 14 gjelder utenfor region 4 og 5. Sett hen til historikken over vedtatte regionale lisensfellingkvoter på ulv og hvor stor andel av kvotene som faktisk belastes, så er det ikke sannsynlig at de regionale kvotene utenfor region 4 og 5 effektueres i sin helhet. Det betyr også at det er lite sannsynlig at restkvoten vil bli tatt ut som ekstraordinære skadefellinger. Likevel er det totalt sett lagt opp til et betydelig uttak av ulvebestanden.

Miljødirektoratet viser til de beregninger som er gjennomført i Skandulv-rapporten "Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019", hvor omtrent 35 individ kan tas ut ved felling for å opprettholde den norske bestanden på samme nivå som i 2018 etter endt lisensfelling og før nye valpekull ble født. Gitt at det norske delen av ulvebestanden er over fastsatt bestandsmål, så er det ikke sannsynlig at den vedtatte kvoten, inkludert kjent avgang grunnet felling etter 1. april 2018, vil bringe den norske delen av ulvebestanden under nivået 40 individ inkludert halvparten av grenseulv.

Rapporten viser derimot at det ikke er rom for licensjakt i den svenske delen av bestanden. Dette er også uttalt av svenske Naturvårdsverket som i år ikke delegerer vedtaksmyndighet på lisensfelling til regionale myndigheter (länsstyrelserne) og ikke vil åpne for lisensfelling i 2019 ([nyhetssak 7. juni 2018](#)). Videre viser beregningene i rapporten at et uttak som overskrider 37 individ kan redusere den felles skandinaviske bestanden under 348 individer etter endt lisensfelling i 2019. Et slikt uttak kan dermed bringe bestanden under det minste nivået for gunstig bevaringsstatus, det vil si, det bestandsnivå som sikrer langsiktig overlevelse for den skandinaviske ulvebestanden også med hensyn

til genetiske faktorer. Dette ville medføre negative konsekvenser som kan true den skandinaviske bestandens overlevelse i det lengre perspektivet.

Miljødirektoratet konstaterer at det, både ut fra en vurdering av sannsynligheten for å oppnå bestandsmålet etter yngling i 2019, og ut fra beregninger av uttak i den norske delen av ulvebestanden, er sannsynlig at den samlede kvoten som vedtatt av de regionale rovviltneemndene ikke medfører at bestandsmålet ikke nås også i 2019. Miljødirektoratet konstaterer videre at det ikke kan utelukkes at den samlede kvoten som vedtatt av de regionale rovviltneemndene kan medføre at bestandens overlevelse trues, med hensyn til at uttaket kan bringe den samlede skandinaviske bestanden under 340 individ etter endt lisensfelling i 2019. Det er også sannsynlig at uttak i den norske delen av bestanden kan ha en ikke uvesentlig betydning for bestandsmåloppnåelsen i den svenske delen av bestanden, og dermed påvirke handlingsrommet til svenske forvaltningsmyndigheter. Miljødirektoratet har ikke gjort en nærmere vurdering av i hvilken utstrekning disse ulike hensyn skal vektlegges opp mot hverandre. Miljødirektoratet anser at departementet er nærmest til å vurdere disse spørsmålene.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Yngve Svarte
avdelingsdirektør

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

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

Kopi til:

Rovviltnemnda i region 1	c/o Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Rovviltnemnda i region 3	c/o Fylkesmannen i Oppland Postboks 987	2626	LILLEHAMMER
Rovviltnemnda i region 4	c/o Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Postboks 8111	0032	OSLO
Rovviltnemnda i region 5	c/o Fylkesmannen i Hedmark, Postboks 4034	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034	2306	Hamar
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 8111 Dep	0032	OSLO
Fylkesmannen i Østfold	Postboks 325	1502	Moss
Fylkesmannen i Oppland	Postboks 987	2626	Lillehammer
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	Leikanger
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59 Sentrum	4001	Stavanger
Fylkesmannen i Hordaland	Postboks 7310	5020	Bergen
Fylkesmannen i Aust- og Vest- Agder	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL

Vedlegg

- 1 Vedlegg A - Døde ulver i Skandinavia etter 01042017
- 2 Vedlegg B - revirhistorikk
- 3 Vedlegg C - Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2019