

Stortingsmelding 21 (2015-2016)

Ulv i norsk natur
Bestandsmål for ulv og ulvesone

Sammendrag



1 Sammendrag

Forvaltning av ulv er et svært krevende saksområde i rovviltpolitikken der det er motstridende interesser som skal tas hensyn til. I Norge har vi en todelt målsetting i rovviltpolitikken, noe som betyr at det ikke bare er hensynet til ulv som er avgjørende i forvaltningen av arten. I tillegg til ivaretagelse av ulv skal man søke best mulige løsninger både for beitenæring og andre berørte interesser. Av hensyn til beitenæring og andre utmarksinteresser er bestandsmålet for ulv satt lavt i Norge. Formålet i forskrift om forvaltning av rovvilt er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for ulike rovviltarter. Forskriften skal sikre en forvaltning som vektlegger forutsigbarhet og lokal medvirkning.

Denne stortingsmeldingen beskriver gjeldende politikk og forvaltning av ulv, slik den ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av St.meld.

nr. 15 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004). Videre fremgår regjeringens avveininger av de ulike hensyn og vurdering av ny politikk og virkemidler knyttet til den fremtidige forvaltningen av ulv i Norge.

Regjeringen foreslår at bestandsmålet for ulv enten videreføres som i dag, eller at det fastsettes et nytt bestandsmål for ulv som også omfatter ulv i grenserevir med Sverige. Videre foreslår regjeringen å videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone og justere avgrensningen av den nasjonale ulvesonen.

Det er få ulv i Norge. Ulv er klassifisert som kritisk truet i Norsk rødliste for arter 2015. Det betyr at ulven har ekstremt høy risiko for å dø ut fra norsk natur. I Norge ble ulv midlertidig fredet i 1971 og varig fredet i 1973. Da fantes det trolig mindre enn ti dyr i hele Skandinavia. Siden har den sør-skandinaviske bestanden vokst til om lag 460 individer vinteren 2014–2015. Norge har etter Bernkonvensjonen et ansvar for å bevare ulv. Også naturmangfoldloven forplikter oss til å ta vare på ulv. Stortinget fastsatte i 2004 et konkret

bestandsmål på 3 årlige helnorske ynglinger innenfor ulvesonen. Ulv som lever på grensen mellom Norge og Sverige er ikke med i dagens bestandsmål.

En betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på lang sikt, er at bestanden er basert på et lite antall grunnleggere og er sterkt innavlet, og at bestanden er isolert fra andre populasjoner. Tilførsel av nye gener fra ubeslektede individer (genetisk viktig ulv) har derfor stor betydning for å unngå utdøing. Samtidig er ulovlig avliving den viktigste dødsårsaken for ulv i Skandinavia, og står for om lag halvparten av den totale dødeligheten.

Etter oppdrag fra svenske myndigheter, kom det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv) i 2013 med en rapport som anbefalte at det burde være minst 300 ulver i Skandinavia for at bestanden skal ha såkalt gunstig bevaringsstatus. Dette forutsatte en jevnlig innvandring av ulv fra Finland/Russland med nye gener. En ny rapport fra 2015 anbefaler en noe større bestand med 300 ulver i Sverige inkludert halvparten av grenserevirene. Samtidig legges det til grunn at Norge ivaretar dagens bestandsnivå med tre helnorske ynglinger samt den norske halvparten av ulvene i grenserevir.

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. For å nå dette målet har man delt inn landet i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr. I de områdene som er prioritert for beitedyr er det lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade. I områdene som er prioritert for rovdyr skal landbruket tilpasses rovdynenes tilstedeværelse gjennom forebyggende tiltak og omstilling fra sauehold til andre typer landbruk, som for eksempel melkeproduksjon. I slike områder er terskelen for å ta ut rovdyr som gjør eller kan gjøre skade høy. Stortinget besluttet i 2004 at forvaltningsområdet for ynglende ulv (ulvesonen) skulle omfatte Østfold og Oslo samt deler av Akershus og Hedmark. Dette utgjør ca. 5 % av Norges landareal.

Staten yter full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Antall husdyr som er tatt av ulv har de siste ti årene utgjort rundt 5–6 % av den totale andelen husdyr som har blitt erstattet som tatt av fredet rovvilt. Andelen tamrein tatt av ulv har ligget på om lag 0,5 % av det totale tapet erstattet som tapt til rovvilt. Hovedsakelig har tapene til ulv skjedd i områder utenfor ulvesonen. Studier og

DNA-analyser viser at det først og fremst er ulv fra grenserevir og Sverige som gjør skade på beitedyr utenfor dagens ulvesone.

Elgjakt er viktig både økonomisk og som rekreasjon for mange i Norge. Elg utgjør også den desidert største andelen av ulvens diett i Skandinavia. Etablering av ulv kan derfor få konsekvenser for de enkelte rettighetshavere. Ulv er også den rovdyrarten som forårsaker de fleste skader på hund i Skandinavia, og tilstedeværelse av ulv er ansett som et problem for jakt med løshund i områder med fast forekomst av ulv.

Resultatene fra undersøkelser om folks holdninger til ulv, viser i hovedsak at det er et flertall av befolkningen både i Norge og Sverige som er positive til ulv. Likevel er en større andel av befolkningen i urbane områder positive til ulv sammenliknet med rurale områder. Folk i områder med store rovdyr er generelt mer redd for ulv enn folk ellers i landet. Undersøkelser viser videre at enkeltepisoder hvor ulv tar husdyr eller opptrer nær folk, i stor grad kan påvirke folks holdninger til ulv. I tillegg mener en del av de som bor innenfor dagens ulvesone at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder.

I tråd med rovviltforliket av 2011 har et utvalg nedsatt av Klima- og miljødepartementet evaluert ulvesonen. Utvalgets anbefalinger har vært på alminnelig høring. Et flertall i utvalget, samt høringsinnspill til utvalgets rapport, anbefaler å videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone.

Klima- og miljødepartementet utarbeidet høsten 2014 et faggrunnlag om bestandsmål for ulv og ulvesonen. Faggrunnlaget inneholdt blant annet beskrivelser av biologi, juridiske rammebetingelser og dagens forvaltning av ulv. Faggrunnlaget gav også nærmere beskrivelse av ulvesonen og mulige alternative måter å fastsette måltall for ulvebestanden. Departementet gjennomførte også seks høringsmøter der alle berørte parter var invitert til å delta, inkludert et møte i Elverum. Departementet mottok 70 skriftlige innspill på faggrunnlaget. Det var et svært stort spenn i høringsinstansenes syn på en fremtidig forvaltning av ulv. Faggrunnlaget, innspillene fra høringsmøtene og høringsinnspillene danner grunnlaget for regjeringens behandling av denne saken.

Videre har det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv) på oppdrag fra Miljødirektoratet laget en rapport som sammenstiller kunnskapen om ulv i Skandinavia fra den forskning som er utført i perioden 1998–2014. Rapporten danner også grunnlaget for regjeringens vurdering av denne saken, og er i sin helhet tilgjengelig

på regjeringens hjemmesider (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Faggrunnlag-for-bestandsmal-for-ulv-og-ulvesonen/id2351064/>).

Sametinget og Klima- og miljødepartementet har i all hovedsak konsultert til enighet om alle forslagene i saken, inkludert bestandsmål for ulv og ulvesonen. Norske Reindriftsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet har også i all hovedsak konsultert til enighet om forslagene i saken, med unntak av forslaget om den nye avgrensningen av ulvesonen i nord.

Regjeringen har vurdert syv ulike modeller for ny ulvesone, der seks av modellene tar utgangspunkt i dagens ulvesone, men med enkelte justeringer, og en modell uten sone, se kapittel 13. Regjeringen har også vurdert fem ulike modeller for bestandsmål for ulv, se kapittel 14. Det er også gjort en vurdering av å ikke ha et bestandsmål for ulv.

Regjeringen vil:

- Videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone.
 - Dagens ulvesone endres som følger: Arealene som ligger nord for dagens ulvesone, avgrenset av Glomma, fylkesvei 30 og videre langs fylkesvei 217 til Nysæterbekken, fra Nysæterbekken i rett linje til Snerta bru og videre langs Trysil/ Femund-vassdraget, inkluderes i den nye ulvesonen. Videre skal arealene vest for Glomma i kommunene Kongsvinger, Grue og Sør-Odal i Hedmark, og de deler av Akershus som ligger vest for Glomma, nord for Øyeren og øst for Nitelva, og de deler av Trysil kommune avgrenset av området som ligger nord for en rett linje fra der Senna renner ut i Trysil/ Femund-vassdraget til der kommunegrensa mellom Trysil og Engerdal gjør en vinkel ved Litlskorhøa, tas ut av sonen.
 - Enten fastsette det nye bestandsmålet for ulv som et intervallmål eller videreføre dagens bestandsmål.
 - Enten at familiegrupper av ulv i grenserevir tas med i det nasjonale bestandsmålet for ulv med en faktor på 0,5 eller videreføre dagens bestandsmål.
 - Enten videreføre dagens bestandsmål eller fastsette nytt bestandsmål på 5–8 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir der det skal være 3 årlige helnorske ynglinger.
- At bestandsmålet for ulv fastsettes slik at også eventuelle etableringer utenfor ulvesonen teller med ved vurdering av hvorvidt bestandsmålet er oppnådd eller ikke.
 - At måloppnåelse baseres på gjennomsnittet av siste 3 års dokumenterte data.
 - Videreføre prinsippet om at regional forvaltning har myndighet til å fatte vedtak når bestandsmålet for ulv er nådd, mens Miljødirektoratet er eneste myndighet som kan vurdere felling også når bestanden er under bestandsmålet.
 - At myndighet til å fatte vedtak som berører grenserevir flyttes fra Miljødirektoratet til nemndene og at det utarbeides retningslinjer for dialog/samarbeid med svenske myndigheter, dersom et nytt bestandsmål fastsettes.

1.1 Bakgrunn for meldingen

Ved behandlingen av representantforslag 163 S (2010–2011), omtalt som rovviltforliket av 2011, vedtok Stortinget flere punkter om ulv som krever videre oppfølging i Klima- og miljødepartementet (se kapittel 2.4).

Konkret ble det enighet i Stortinget om å få på plass et samarbeid med Sverige om bestandsregistrering og fordeling av grenseulv. Ulverevir i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet, og utgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med i måltallet med en faktor på 0,5. Stortinget har påpekt at måloppnåelsen skal ses over flere år i sammenheng. På bakgrunn av dette skal det foretas en ny vurdering av bestandsmålet for ulv.

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

Klima- og miljødepartementet har i perioden 2010–2014 hatt flere møter med det svenske Energi- og miljødepartementet der ulv har vært tema. Siste møte på politisk nivå ble avholdt 20. februar 2014. Energi- og miljødepartementet i

Sverige opplyste i dette møtet at prosessen med EU om forvaltning av ulv i forbindelse med arts- og habitatdirektivet måtte avsluttes før de eventuelt kunne starte forhandlinger med Norge om fordeling av ulv i grenserevir. Noe nærmere tidsangivelse for når prosessen med EU forventes avsluttet kunne ikke svenske myndigheter gi. Stortinget har blitt fortløpende orientert om dialogen Klima- og miljødepartementet har hatt med svenske myndigheter.

På bakgrunn av at det virket lite sannsynlig at man kunne starte forhandlinger med Sverige i overskuelig fremtid, besluttet regjeringen at det i tråd med rovviltforlikets punkt 4.3 skal fremmes en sak for Stortinget om fastsettelse av bestandsmål for ulv uten at det foreligger en avtale med Sverige om fordeling av grenseulv. Stortinget ble orientert om dette i brev av 3. mars 2014 fra daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft.

Klima- og miljødepartementet nedsatte i 2012 et utvalg som gjennomførte en evaluering av ulvesonen. Bestandsmål for ulv og vurdering av hvor man primært ønsker å oppnå dette målet, henger nøye sammen. Regjeringen mener derfor det er hensiktsmessig å vurdere bestandsmål, og ulvesonen og dens avgrensning samtidig.

1.2 Nærmere om meldingens oppbygging

Meldingen er bygget opp i 16 kapitler.

Et sammendrag av regjeringens forslag til endringer i bestandsmålet for ulv, avgrensning av

ulvesonen og endringer av myndighetsforhold følger av kapittel 1. Kapitlet inneholder også en nærmere beskrivelse av mandatet fra Stortinget og organiseringen av arbeidet med stortingsmeldingen. I kapittel 2 til 12, også beskrevet som *Del I: Faktagrunnlag*, fremgår det en beskrivelse av dagens situasjon og forvaltning. Dette omfatter «Rammebetingelser» (kapittel 2), «Ulv – økologi og status» (kapittel 3), «Utvikling i beitenæringene» (kapittel 4), «Tap av beitedyr og forebyggende tiltak» (kapittel 5), «Lisensfelling og skadefelling» (kapittel 6), «Ulvens påvirkning på elgbestanden og elgjakt» (kapittel 7), «Holdninger til ulv i Norge» (kapittel 8), «Ulvesonen» (kapittel 9), «Svensk politikk og forvaltning» (kapittel 10), «Bestandsmål for ulv i Norge» (kapittel 11) og «Høringsinnspill på faggrunnlag ulv og fremtidige forvaltningsmødeller» (kapittel 12).

I kapittel 13 til 15, også beskrevet som *Del II: Bestandsmål for ulv og ulvesone*, beskrives mål og virkemidler i forvaltningen av ulv. Dette omfatter «Forslag til ny ulvesone» (kapittel 13), som omhandler vurderinger av en nasjonalt fastsatt ulvesone og dens avgrensning, «Forslag om bestandsmål» (kapittel 14), som omhandler bestandsmålet for ulv og ulike variabler og avveinger knyttet til utformingen, «Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund» (kapittel 15) og «Økonomiske og administrative konsekvenser» (kapittel 16).

