

Fellessak 4/24 - Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2025

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

- Lisensfelling av ulv innenfor forvaltningsområdet for ulv
 - En kvote på inntil 6 ulver med hensikt å ta ut alle individene i Boksjøreviret
-

Innledning

Sekretariatsfunksjonen for rovviltnemndene i region 4 og 5 ivaretas av Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i felleskap for saker som gjelder felling av ulv. Sekretariatet har utarbeidet saksframlegg for lisensfelling av ulv innenfor og utenfor ulvesonen i 2024/2025. Siden lisensfellingsperioden er forskjellig innenfor og utenfor sonen, og det har vært ønskelig å avvente endelig klagesaksbehandling innenfor sonen til nærmere starten av lisensfellingsperioden, så er behandling av lisensfelling i region 4 og 5 delt i to separate saker.

Sakspapirene til sak 4/24 om lisensfelling innenfor ulvesonen og 3/24 om lisensfelling utenfor ulvesonen har i stor grad likelydende saksutredning for kapittel 1 (omtale av regelverk, politiske føringer og domsavsigelser), kapittel 2 (rovviltnemndenes myndighet), kapittel 4 (bestandssituasjon, innvandring og effekt av beskatning) og kapittel 5.2 (vilkår om at felling ikke truer bestandens overlevelse). Vedleggene er også felles for begge saksframleggene.

Innhold

Sekretariatets innstilling.....	3
Saksutredning:.....	5
1. Regelverk, myndighet og formålet med felling.....	5
2. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning.....	5
3. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget, og valg av revir for lisensfelling	8
3.1 Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet	9
3.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd.....	11
3.3 Vurdering av ulverevir for lisensfelling.....	13
3.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b	17
3.5 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c.....	19
3.6 Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12.....	30
4. Sekretariatets konklusjon.....	31
5. Vedlegg.....	31

Sekretariatets innstilling

Etter rovviltforskriften § 10 kan en 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 § 18 første ledd bokstav b) og c), der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet, jf. rovviltforskriften § 2.

I henhold til naturmangfoldloven § 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.

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 6,5 ynglinger i 2023. Av disse har 5 ynglinger forekommet i helnorske revirer og 3 ynglinger i grenserevir.

Rovviltnemndene anser med det at de har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv, jf. § 4 første ledd bokstav d og e, § 7 og § 10 i rovviltforskriften.

2. Kvote

Rovviltnemndene har fattet vedtaket på bakgrunn av siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap om ulvens bestandsstatus, jf. naturmangfoldloven § 8. Det foreligger betydelig kunnskap om den skandinaviske ulvebestanden, og føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9, tillegges derfor mindre vekt.

Rovviltnemndene anser at en kvote på inntil 6 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i Boksjøreviret ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2025. Kvoten er avgrenset til å gjelde foreldreindivider og deres avkom som enda ikke har vandret ut fra revirene. Statsforvalteren kan endre kvoten i tråd med oppdatert kunnskap om antallet dyr i reviret. Et slikt uttak vil ikke påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10, eller true overlevelsen av den skandinaviske ulvebestanden på lang sikt, jf. naturmangfoldloven § 5 og rovviltforskriften §§ 3 og 7. Hensynet til differensiert forvaltning er vektlagt i vedtaket, jf. naturmangfoldloven § 12. Nemndene anser ikke at naturmangfoldloven § 11 er relevant i denne sammenheng.

Nemndene viser til sekretariatets saksframlegg og anser at det er hjemmel for lisensfelling innenfor Boksjøreviret etter naturmangfoldloven § 18 c. Det er her lagt vekt på det norske bestandsmålet, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd andre punktum.

3. Lisensfellingsområde

Av hensyn til å sikre et effektivt uttak av dyr i Boksjøreviret og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører reviret, fastsettes fellingsområdet av Statsforvalteren nærmere oppstart av lisensfelling. Fellingsområdet fastsettes med bakgrunn i siste tilgjengelige informasjon om områdebruk og kjent forekomst av andre ulver i nærliggende områder. Fellingsområdet kan endres av Statsforvalteren i løpet av fellingsperioden.

4. Lisensfellingsperiode

De ytre rammene for lisensfelling er 1. januar til 15. februar 2025.

Av hensyn til behovet for et best mulig kunnskapsgrunnlag om revir før lisensfelling starter og risiko for felling av andre dyr enn de som tilhører reviret, fastsettes fellingsperioden av Statsforvalteren nærmere oppstart av lisensfelling. Statsforvalteren kan både utsette oppstart av lisensfelling og avslutte denne selv om ikke alle dyr tilhørende reviret er felt. Hensikten er å legge til rette for et effektivt uttak av dyr tilhørende Boksjøreviret, samtidig som risikoen for felling av dyr som ikke tilhører reviret reduseres.

5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer

Ut fra dagens kunnskap anser rovviltmyndighetene å ha tatt de forholdsregler som skal tas for å ivareta genetisk verdifulle individer.

Dersom ny kunnskap om slike individer skulle tilkomme, kan Statsforvalteren gjøre det som er nødvendig for å redusere sannsynligheten for at disse felles.

6. Vilkår for deltakere i lisensfelling

Jegerne plikter å holde seg oppdatert om status for lisensfelling under fellingsforsøk. Statsforvalteren oppretter en kvotetelefon som gir jegerne opplysning om antall felte dyr og hvor mange dyr som gjenstår på kvoten. Jegerne plikter også å registrere seg som bruker av Statsforvalterens løsning for SMS-varsling om status for lisensfelling.

Felling eller forsøk på felling av ulv skal umiddelbart meldes til Statsforvalteren på vakttelefon for rovvilt. Skytter har ansvaret for at meldingen kommer frem, også der dette viderefremmes via andre (f.eks. fellingsleder). Utenom åpningstidene for Statsforvalterens vakttelefon, skal det sendes melding på SMS. Statsforvalteren gis myndighet til å fastsette en egen tidsfrist for når melding senest kan gis. Den som skadeskyter ulv skal uten opphold underrette Statsforvalteren på vakttelefon og nærmeste politimyndighet.

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, jf. forvaltningsloven kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent.

Saksutredning:

1. Regelverk, myndighet og formålet med felling

En sammenstilling av aktuelt regelverk, politiske føringer og relevante domsavsigelser som ligger til grunn for saksutredningen fremgår av faktagrunnlaget (vedlegg 1).

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

Sekretariatet viser til at det i rapporten *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2023-2024* fra Rovdata, fremgår at det var totalt 6,5 ynglinger av ulv i Norge i 2023, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 5 i helnorske revir. Bestandsmålet 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.

Ulven ble fredet i Norge ved kongelig resolusjon 15. mai 1973. Utgangspunktet er derfor at det ikke er tillatt å felle ulv. I Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og naturmangfoldloven § 18 gis det likevel adgang til å gjøre unntak fra forbudet. Felling kan tillates dersom minst ett av de alternative vilkårene i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstavene a til f er oppfylt. I tillegg må de to vilkårene i andre ledd være oppfylt – uttaket må ikke true bestandens overlevelse og formålet må ikke kunne nås på annen tilfredsstillende måte.

Formålet med en lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen er å følge opp den politiske målsettingen om at ulvebestanden skal forvaltes slik at den er så nært det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Etter sekretariatets oppfatning vil et uttak som oppfyller vilkårene i naturmangfoldloven kunne bidra til økt tillit til forvaltningen fordi ulvebestanden forvaltes i tråd med Stortingets føringer. Et slikt uttak vil dermed kunne bidra til et dempet konfliktnivå i forvaltningen av ulv.

2. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning

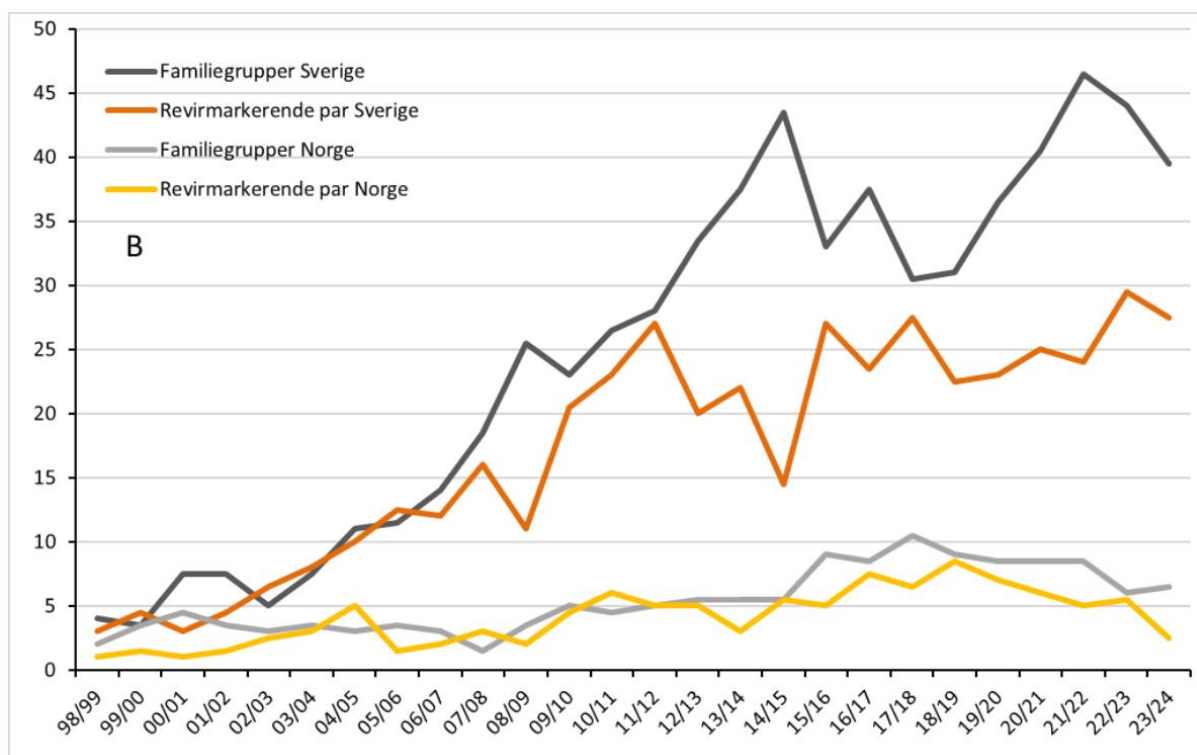
Bestand og bestandsutvikling

Ulvebestanden i Skandinavia overvåkes av [Rovdata](#) og bestandsnivået presenteres i en årlig rapport: «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2023/2024». Her presenteres kun utdrag fra denne rapporten.

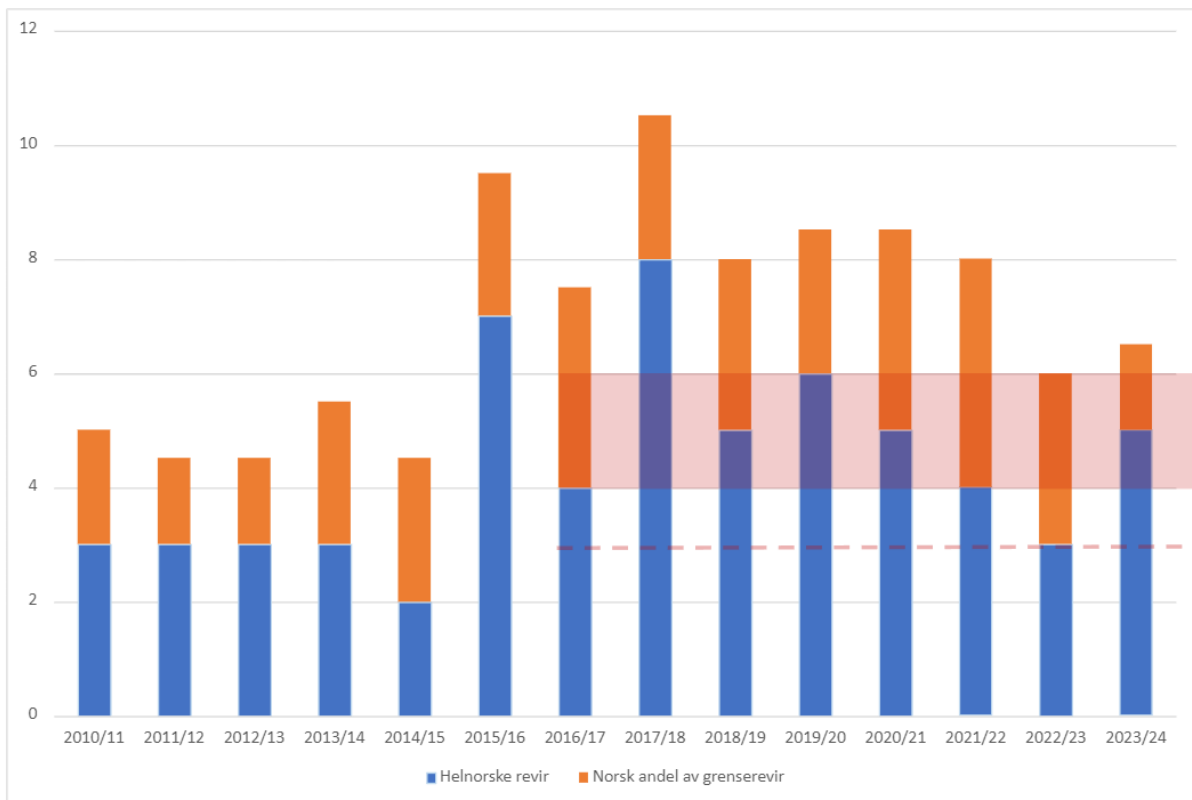
Den felles skandinaviske ulvebestanden er for sesongen 2023-2024 beregnet til å bestå av ca. 440 individer. Det er en nedgang på ca. 70 individer fra forrige vinter. I Norge har det vært en nedgang fra 66-68 i 2022/2023 til 58-60 registrerte ulver siste kartleggingsperiode, når ulver i grenserevir deles mellom landene. I Sverige har det vært en reduksjon til ca. 375 individer. Tilsvarende tall fra tidligere år fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 1: Beregnet bestand av ulv i Skandinavia og antall ulv registrert i Norge i perioden 2014/15 - 2023/24

År/sesong	Beregnet bestand i Skandinavia	Antall ulver med helt eller delvis tilhold i Norge
2014/15	460	53-55
2015/16	430	77,5-80,5
2016/17	430	79,5-84
2017/18	410	92-94
2018/19	380	84-87
2019/20	450	80-81
2020/21	480	83-86
2021/22	540	88-91
2022/23	510	66-68
2023/24	440	58-60



Figur 1: Antall dokumenterte familiegrupper (grå) og revirmarkerende par (oransje/gul) i henholdsvis Sverige og Norge for hele registreringsperioden 1. oktober – 31. mars, vintrene 1998/99 – 2023/24. Kilde: Bestandsovervåking av ulv vinteren 2023-2024.



Figur 2: Antall dokumenterte ynglinger i Norge i perioden 2010/2011 – 2023/2024. Bestandsmålet som ble vedtatt i 2016 på 4-6 årlige ynglinger er angitt med rød skravur, og delmålet om tre helnorske ynglinger med rød, stiplet linje.

Historisk avgang

Kjent uttak av ulv i henhold til Rovbase de siste syv år er listet opp under. Dette omfatter ikke naturlig dødelighet. Etter 1. mai 2024 og frem til 1. august 2024 har det vært avgang av 3 ulver i Norge hvorav 1 av disse var innenfor ulvesonen.

Tabell 2: Døde ulver (lisensfelling, skadefelling og nødverge) i perioden 1. mai til 30. april. Tallene inkluderer ikke naturlig dødelighet, eller annen irregulær avgang som eksempelvis påkjørsler m.m.

År	Region 4 og 5	Øvrig Norge	Sverige	Totalt
2017/2018	27	2	40	69
2018/2019	16	5	11	32
2019/2020	13	4	32	49
2020/2021	29	5	54	88
2021/2022	35	1	44	80
2022/2023	19	3	88	110
2023/2024	25	1	45	71

Beregnet effekt av beskatning

I rapporten «Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2025», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2025 med ulike beskatningsnivå. Det er ikke gjort en egen beregning for den norske delen av populasjonen. Dette fordi den norske delbestanden utgjør en så liten andel av den totale skandinaviske bestanden at resultatene ved en slik beregning ville blitt svært usikre.

Et jaktuttak på 43 individer forventes å gi nulltilvekst i den sør-skandinaviske bestanden (fra 1. oktober 2024 - 1. oktober 2025). Med et konfidensnivå på 90 % vil et slikt uttak medføre et bestandsnivå høsten 2025 på mellom 268 og 517 individer. Rapporten er en del av faktagrunnlaget for saken og ligger vedlagt saken.

Innvandrere og innavl

Grunnlaget for den skandinaviske ulvebestanden er seks innvandrede individer. Dette lave antallet har medført et høyt innavlsnivå som går utover fertilitet og overlevelse. Det er en felles målsetting mellom Sverige og Norge å redusere innavlsbelastningen ved å forsøke å ivareta individer som innvandrer fra Finland/Russland og som dermed kan bidra med nye gener i bestanden. Under følger kjent status over innvandrere som har potensial til å inngå i den Skandinaviske bestanden.

I november 2019 ble en genetisk verdifull ulv (finsk-russisk innvandrer) påvist i Engerdal kommune. Etter å ha vært på vandring i og utenfor ulvesonen, og ved to anledninger bedøvet og flyttet av Statens naturoppsyn, etablerte ulven seg i reviret som nå kalles Setten i Aurskog-Høland og Nes kommuner i 2021. Våren 2021 ble det født 6 valper i reviret. Gjennom registreringsperioden 2022/2023 ble det påvist 4 valper født våren 2022. Vinteren 2024 er det påvist 7-8 dyr i reviret. Ingen av valpene har så langt lyktes å reproducere. Hannen i Setten-reviret regnes derfor ikke som en del av grunnlaget for den norsk-svenske bestanden enda.

I desember 2023 ble en ny innvandet hannulv GPS-merket i Rendalen. Etter å ha oppholdt seg utenfor ulvesonen i lengre tid ble den i starten av april flyttet fra Dovre til Våler i Innlandet. I ettertid har ulven beveget seg på begge sider av riksgrensen, men på norsk side kun i ulvesonen.

I 2023 var den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegruppene på 0,23, som er en svak reduksjon sammenlignet med foregående år. Innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden er dermed fortsatt høy. En innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer avkom til et søskenpar. Selv om det er potensiale for at flere F1- individer kan etablere seg i bestanden, er det fortsatt behov for flere ynglende immigranter for å redusere graden av innavl.

3. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget, og valg av revir for lisensfelling

Hovedregelen i naturmangfoldloven er at felling av ulv er forbudt. [Naturmangfoldloven § 18](#) åpner for unntak fra denne hovedregelen.

For lisensfelling av ulv vil § 18 bokstav b «for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom» og/eller bokstav c «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning» kunne være aktuelle som hjemmelsgrunnlag for felling. Det skal etter § 18. annet ledd, annet punktum «legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd».

I tillegg må de to grunnvilkårene i naturmangfoldloven § 18 annet ledd være oppfylt. De sier at vedtak bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Sekretariatet vil i det følgende drøfte potensialet for uttak med hensyn til bestandsmålet og vilkåret om bestandens overlevelse. Videre så vil det revirer som prioriteres for uttak drøftes opp mot en konkret vurdering av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18 b og c.

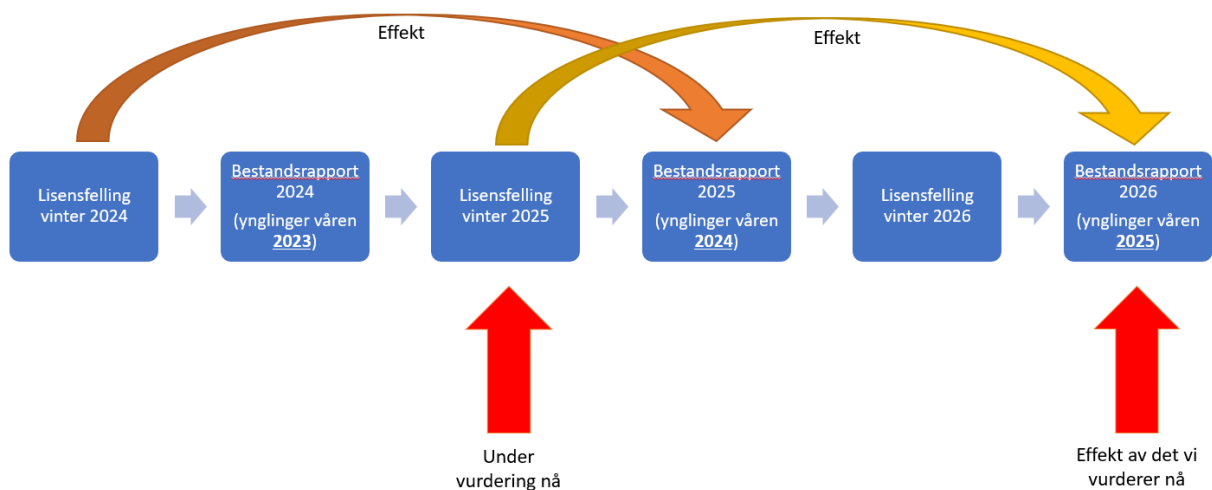
3.1 Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet

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

Ved fastsetting av kvote for lisensfelling skal det gjøres en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling. Fra dette skal det sannsynliggjøres at bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet.

Tidslinjen her er illustrert under.



Figur 3: Illustrasjon som viser når uttak får betydning for oppnåelse av bestandsmålet.

For å vurdere om bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet, må det gjøres en sannsynlighetsvurdering av hvor mange valpekull som trolig blir født våren 2025. En for høy beskatning i den kommende lisensfelling, altså en beskatning som gjør at vi ikke når bestandsmålet, vil først bli dokumentert i kartleggingsperioden 1. okt. - 31. mars 2025/2026.

Det er krevende å anslå antallet fremtidige ynglinger i en så liten populasjon som den norske delen av den skandinaviske ulvebestanden. Tilfeldigheter kan føre til store variasjoner fra år til år. Naturlig avgang, ulykker (f.eks. påkjørsel) eller illegal avliving kan være forhold som kan føre til at en eller begge foreldreindivider i et revir blir borte. Også genetisk status (innavlsgrad) har betydning for ynglesuksess. Det er også sannsynlig at noen av de kjente parkonstellasjonene fra vinterens kartleggingsperiode ikke forblir intakte frem til neste yngleperiode. Samtidig kan det forventes at det etableres nye revir som igjen øker potensialet for ynglinger. Variasjonen i revirenes utbredelse vil også ha betydning for bestandsopptakelsen fordi bestandsmålet inneholder et minimumskrav på tre helnorske ynglinger. Størrelsen og utformingen på revirene kan endres fra år til år, og i mange tilfeller vil det være små marginer som avgjør om et revir blir kategorisert som helnorsk eller grenserevir.

Et viktig utgangspunkt for å vurdere potensialet for ynglinger er å se på antallet registrerte revir (familiegrupper eller par) etter uttaket nå i vinter. Forskning viser at de aller fleste familiegrupper vil få valper påfølgende år, og en høy andel av de revirhevdende parene vil få valper. Antall revir som er igjen i bestanden etter lisensfelling vil dermed være en god indikator på potensialet for yngling påfølgende år. Men som nevnt over kommer variasjon og tilfeldigheter til uttrykk i små delbestander og det er stor usikkerhet rundt eventuelle nyetableringer frem mot neste år. I tillegg viser det seg at det går relativt kort tid før et nytt ulvepar har etablert seg i områder der det er gjennomført uttak. Man kan nok anta at tettheten av revir i tilgrensende områder har betydning for denne effekten.

Antall revir som er registrert i de årlige bestandsrapportene – etter at man har trukket fra uttaket fra påfølgende lisensfelling - er beregnet i tabell 3 under. Her fremkommer noe av sammenhengen rundt eksisterende revir og neste års yngling.

Revir per 1. oktober	Helnorske revir	Grenserevir (0,5 av alle grenserevirene)	Totalt antall revir	Reviruttak (etter bestandsregistrering)	Potensialet for yngling (etter reviruttak)	Hvor mange som ynglet
2017			16	2	14	
2018			16,5	3-4	12,5-13,5	8
2019	11	4,5	15,5	2	13,5	8,5
2020	10	4	14	3	11	8,5
2021	9	4,5	13,5	5	8,5	8
2022	7	4,5	11,5	2,5	9	6
2023	7	3	10	3	7	6,5
2024	?	?	?	?	?	?

Tabell 3: Viser registrerte revir i Norge de siste sju årene, uttak av revir og dermed et uttrykk for potensialet for yngling påfølgende år.

Som tabellen over viser, så har det de siste årene vært en reduksjon i antall kjente ulverevir i Norge. Med et potensial for yngling våren 2024 på 7 revir, så kan man etter en sannsynlighetsvurdering hvor rundt 70 % får valper, regne med at man nå ligger innenfor bestandsmålet på 4-6 ynglinger. Dette vil fremgå av neste års bestandsrapport, som bygger på registreringer kommende vinter. Men anbefalingen nå skal legge opp til at bestandsmålet nås også i 2025, og dette får man ikke endelig klarhet i før etter registreringssesongen avsluttes våren 2026.

Etter sekretariatets vurdering kan det, med hensyn til det norske bestandsmålet, tas ut inntil ett revir i januar/februar 2025. Med et slikt uttak kan det etter sekretariatets vurdering fortsatt sannsynliggjøres at det nasjonale bestandsmålet nås i 2025. Man vil trolig ligge nært delkravet om 3 helnorske ynglinger. Samtidig vil det sannsynligvis være et tilstrekkelig antall ynglinger i grenserevir, slik at man ved neste års yngling vil ligge innenfor bestandsmålet.

Vurderingen er gjort på bakgrunn av siste tilgjengelige kunnskap om etablerte revir og med hensyn på de ulike forholdene som kan virke inn på potensialet for ynglinger i 2025. Det er også lagt vekt på at bestanden fortsatt har en høy grad av innavl og utfordringer knyttet til illegal avlivning. Summen av påvirkningsfaktorer taler for at bestanden bør forvaltes i øvre del av bestandsmålet. Usikkerheter og tilfældigheter knyttet til svært små bestander gjør de faglige anbefalingene usikre.

Nemndene skal også behandle sak om lisensfelling utenfor ulvesona i region 4 og 5. Lisensfelling utenfor ulvesona vil i hovedsak være rettet mot enkeltindivider og i liten grad påvirke oppnåelsen av bestandsmålet.

Illegal avliving

Det er kjent, blant annet gjennom domsavsigelser, at det har forekommet ulovlig avliving av ulv i Norge. En studie fra 2020, basert på data fra overvåking av ulv i Sverige i perioden 2000/2001 – 2016/2017, så på utvikling i raten av ulver som forsvant uten kjent årsak (Liberg m. fl. 2020). En vurdering av ulike årsaker til at ulver forsvant, pekte mot illegal avliving som den mest sannsynlige årsaken i de fleste av tilfellene. Kombinasjonen av lovlig felling og illegal avliving ble vurdert å være begrensende for populasjonsutviklingen. Det er vanskelig med sikkerhet å fastslå omfanget av illegal avliving av ulv i Norge. Dagens kunnskap peker likevel mot at dette er forhold som må vektlegges i vurderingen av om man skal legge seg høyt eller lavt innenfor intervallet av bestandsmålet.

Innavlsnivå

Sekretariatet konstaterer at det fortsatt er en høy grad av innavl i den sør-skandinaviske ulvebestanden, selv om det er et potensial for bedring dersom innvandrere og deres avkom lykkes i å reproducere og etablere seg i bestanden. En høy grad av innavl kan få betydning for ulvebestanden på sikt gjennom redusert reproduksjonsevne og lavere overlevelse. Sekretariatet mener dette forholdet fortsatt må vektlegges i vurderingen om man skal ligge høyt eller lavt innenfor intervallet av bestandsmålet.

3.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd

Ifølge naturmangfoldloven § 18, andre ledd, kan vedtak bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Den tilsvarende formuleringen i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 er at uttaket «*will not be detrimental to the survival of the population concerned*».

Sekretariatet legger til grunn at vilkåret sikter til den sør-skandinaviske ulvebestanden (jf. dom avsagt i Høyesterett 26. mars 2021). Samtidig er Norge forpliktet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur etter Bernkonvensjonen artikkel 2. Høyesterett la til grunn at Norge ikke bryter Bernkonvensjonen så lenge den norske delbestanden er så stor at det nasjonale bestandsmålet nås, gitt at den samlede bestandens overlevelse ikke er truet.

Kunnskapsgrunnlaget

Det foreligger betydelig kunnskap om bestandssituasjonen og den samlede belastningen som populasjonen av ulv blir utsatt for, blant annet gjennom statusrapporter og annen informasjon fra Skandulv som inkluderer oversikt over både regulær og irregulær avgang. En mer detaljert gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget fremgår i kapittel 4.

Det svenske Naturvårdsverket har på bakgrunn av faglige utredninger kommet frem til en referanseverdi for såkalt *gynnsam bevarandestatus*. Det er den bestandsstørrelsen og innvandringstakten som man minst må ha i den skandinaviske ulvebestanden for at arten med stor sannsynlighet vil ivaretas inn i fremtiden. Det er ikke gjort en tilsvarende norsk vurdering. Det legges til grunn at den sør-skandinaviske bestanden må bestå av minst 340 ulver for å ha *gynnsam bevarandestatus*, fordelt på minst 300 ulver i Sverige og minst 40 i Norge. I tillegg må det komme en innvandrer per generasjon som bidrar til forsterkning av det genetiske grunnlaget.

Det benyttes ulike metoder for å beregne størrelsen på delbestandene i Sverige og Norge. Norsk delbestand beregnes ved å kartlegge antall individer i felt, mens svensk delbestand beregnes som antallet ynglinger multiplisert med en faktor på 10. Den samlede bestanden i Skandinavia beregnes på samme måte som den svenske delbestanden. Referanseverdien på 340 ulver i den sør-skandinaviske bestanden forutsetter at minst en immigrant fra Finland eller Russland etablerer seg og reproducerer i den skandinaviske bestanden hver generasjon. Immigrerende ulver har stor betydning for å forbedre den genetiske tilstanden i bestanden og dermed bestandens langsiktige overlevelse.

Sekretariatet viser til resultatene fra vinterens registreringer hvor det fremgår at den skandinaviske ulvebestanden fra og med 2020 stammer fra seks innvandrede ulver fra den finsk-russiske bestanden. Graden av innavl i den sør-skandinaviske bestanden er fortsatt høy. Det ser likevel ut til at det er et potensial for en langsiktig bedring av den genetiske situasjonen dersom F1- individer etablerer seg og får valper, og det fortsatt legges til rette for å ivareta nye finsk-russiske innvandrere.

Ut ifra dette legger sekretariatet til grunn at den sør-skandinaviske bestanden i dagens situasjon vil ha høy sannsynlighet for overlevelse med minimum 340 individer. Utviklingen i den genetiske situasjonen må likevel følges nøye og vektlegges også i fremtidige vedtak om felling.

Vurdering av uttak opp mot hensynet til bestandens overlevelse og det norske bestandsmålet

Utbredelsen av ulv i Norge er i stor grad konsentrert innenfor ulvesonen. De seneste årene har de aller fleste ulvene på vandring utenfor ulvesona blitt felt ved skadefelling eller lisensfelling i løpet av sesongen. Sekretariatet forventer at dette også vil være situasjonen i 2024/2025, og at antallet individer som blir felt utenfor ulvesona vil være i samme størrelsesorden som de siste årene (se tabell 2 for oversikt over historisk avgang i Norge). Forekomsten av ulv innenfor ulvesona blir derfor i stor grad avgjørende for antallet gjenværende ulver i den norske delen av bestanden etter lisensfelling. Samtidig kan det forventes innvandring av ulv fra Sverige frem mot neste høst.

Når det gjelder omfanget av et mulig uttak av revir vinteren 2025, så mener sekretariatet at det ut fra både bestandens overlevelse og det norske bestandsmålet er grunnlag for et uttak på inntil ett revir. Sekretariatet mener at man ved et uttak på ett revir, trolig vil ligge innenfor det norske bestandsmålet. Dette vil imidlertid først fremkomme i bestandsrapporten som kommer i 2026 og som oppsummerer ynglinger våren 2025.

I tillegg anbefaler sekretariatet i sak 3/2024 at det settes en kvote på 14 ulver utenfor ulvesona i region 4 og 5. Dette er områder som ikke er prioritert for ulv, og hvor man fra forvaltningen normalt har satt en kvote som er tilstrekkelig for at samtlige ulver som påvises utenfor ulvesonen i lisensfellingsperioden vil kunne felles.

Sekretariatet mener at det bør tas høyde for at uttak av ett revir normalt kan medføre felling av rundt 6 ulver. Dette anbefales også for grenserevir siden erfaringer fra tidligere uttak har vist at store deler av – eller hele reviret tas ut gjennom fellingsperioden, selv om det kun jaktes på norsk side av grensen.

Det er usikkert hvor stort uttak som kan forventes i den svenske delbestanden. Endelig vedtak om kvoter for lisensfelling i Sverige skal foreligge innen 1. oktober. I tillegg må det forventes et uttak på skadefelling i begge landene. Sekretariatet legger til grunn at svenske forvaltningsmyndigheter ikke åpner for et samlet uttak i 2024/2025 som forventes å bringe den svenske delen av bestanden under 300 individer.

I rapporten «*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2025*», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2025 med ulike beskatningsnivå. Ett jaktuttak i Norge og Sverige på 60 individer, forventes å gi nulltilvekst i den sør-skandinaviske bestanden. Vi er ikke kjent med rammen for det svenske jaktuttaket vinteren 2025.

Etter sekretariatets vurdering vil en kvote i region 4 og 5 på inntil 20 ulver (14 utenfor og 6 innenfor ulvesonen), sammen med annet kjent og forventet uttak i Norge i 2024/2025, være et kvalifisert anslag for at bestanden skal være innenfor bestandsmålet etter ynglinger i 2025. Med et uttak på ett grenserevir og ikke et helnorsk, vurderer sekretariatet at det er mer sannsynlig at bestanden er i den øvre delen av bestandsmålet. Det er mindre sannsynlig at uttaket vil bringe den norske delen av bestanden under et nivå på 40 individer.

Sekretariatet viser til at det som tidligere bør tas sikte på å forvalte bestanden mot den øvre delen av det norske bestandsmålet. Det er her tatt hensyn til utfordringer knyttet til den genetiske situasjonen og illegal avlaving. Med disse forutsetningene, mener sekretariatet at Norge også oppfyller sine forpliktelser etter Bernkonvensjonen artikkel 2 om å ivareta ulv i norsk natur.

Sekretariatet foreslår dermed et uttak på ett grenserevir vinteren 2025. Dersom nemndene heller vil prioritere et helnorsk revir vil sekretariatet peke på det reviret som vi da antar er mest naturlig for felling vinteren 2025.

Etter sekretariatets vurdering vil ikke forventet uttak i Norge og Sverige samlet sett bringe den sør-skandinaviske bestanden under referanseverdien for *gynnsam bevarandestatus* på 340-360 individer. Ut fra dette mener sekretariatet at et slikt uttak heller ikke vil true bestandens overlevelse jf. naturmangfoldloven § 18, andre ledd.

Sekretariatet forutsetter at det i løpet av fellingsperioden iverksettes nødvendige tiltak for å hindre utilsiktet felling av individer i tilgrensende revir eller genetisk verdifulle individer som oppholder seg innenfor eller i nærheten av fellingsområdene. Det vil imidlertid alltid være noe risiko for at det også vil kunne felles individer som oppholder seg i fellingsområdet og som ikke hører til reviret man ønsker å ta ut.

3.3 Vurdering av ulverevir for lisensfelling

Sekretariatet har utarbeidet et faktagrunnlag (vedlegg 1) som er et viktig grunnlag for vurdering av revir for lisensfelling. Videre gir felles strategier for forvaltning av ulv i forvaltningsplanene for region 4 og 5 visse føringer:

- *Lisensfelling innenfor ulvesona vil normalt være rettet mot etablerte revir og med mål om å ta ut hele reviret.*
- *Dersom det er påvist genetisk verdifulle individer (immigrant eller F1) skal det gjennomføres tiltak for å hindre eller redusere risikoen for felling.*
- *Det er vesentlig med god kommunikasjon med svenske myndigheter. Uttak av grenserevir skal skje etter dokumentert dialog med svenske myndigheter der man skal søke om å komme til enighet.*

Sekretariatet legger videre 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.

Sekretariatet forutsetter videre at revir med immigranter eller F1- individer ikke tas ut, og at man søker å unngå uttak av de revirene som har lavest innavlsgrad. Det bør heller ikke åpnes for uttak i nærheten av revir med genetisk verdifulle individer, der det er risiko for utilsiktet felling av dyr fra naboreviret. Denne situasjonen gjør seg spesielt gjeldende for Mangenreviret, som benytter områder tett opp til Settenreviret. Lisensfelling i Mangenreviret vil etter sekretariatets vurdering innebære en for stor risiko for utilsiktet felling av genetisk verdifulle individer (F1 og F0) fra Setten-reviret.

Det kan også være krevende å gjennomføre lisensfelling i revir som bare har en begrenset del av utbredelsen i Norge, uten at det samtidig åpnes for lisensfelling i reviret på svensk side. Felling av kun enkelte individer i reviret, kan medføre at det likevel vil forekomme yngling i reviret kommende år. Lisensfellingen vil dermed ikke bidra til målet om å forvalte bestanden innenfor bestandsmålet, og den konfliktdempende effekten vil være begrenset. Samtidig kan felling av en eller begge foreldreindividene uten at valpene felles, medføre økt dødelighet for det gjenværende valpene og også andre effekter ved at valper går ut av reviret tidligere enn de ellers ville ha gjort.

Samtidig har erfaringer fra tidligere lisensfelling i grenserevir vist at det er mulig å ta ut hele eller store deler av reviret, selv om det kun er lisensfelling på en side av grensen. Ulvenes områdebruk og sporingforhold er imidlertid faktorer som kan påvirke sannsynligheten for felling i grenserevir dersom det kun åpnes for lisensfelling i et av landene.

Som det fremgår i vurderingen av bestandsmålet og bestandens overlevelse i kapittel 5.1 og 5.2, mener sekretariatet at det er forsvarlig med uttak av ett grenserevir eller ett helnorsk revir. Sekretariatet har med bakgrunn i det vurdert muligheten for uttak av Boksjøreviret, som er definert som et grenserevir, eller det helnorske Ulvåa-reviret.

Uttak av Boksjøreviret er diskutert med Länsstyrelsen i Öst Götaland. Länsstyrelsen i Öst Götaland ønsker ikke å prioritere uttak av Boksjøreviret på svensk side. Dette skyldes primært handlingsrommet som finnes for uttak i Sverige.

Sekretariatet viser til kommentardelen i rovviltforskriften der det fremgår at vedtak om kvote for felling som berører grenserevir bare kan fattes etter at det har vært kontakt med svenske myndigheter der man søker å komme til enighet om felling av slike ulverevir, basert på best tilgjengelig kunnskap. På bakgrunn av blant annet tidligere klageavgjørelser og orienteringer fra departementet, er det sekretariatets oppfatning at det ikke er et krav om at slik enighet oppnås. Men

det må være en reell prosess, der målet er at man så langt det er mulig kommer til enighet og at felling koordineres mellom landene.

Sekretariatet har kommet til at det mest aktuelle grensereviret for lisensfelling er Boksjøreviret i Østfold. Dette reviret er i et område med jevnlig forekomst av ulv over lang tid. Sekretariatet har lagt vekt på at det har vært skader i tilgrensende områder, og at det ikke har vært uttak i denne delen av ulvesonen tidligere. Vi anser at det for flere vil være konfliktdempende at det over år åpnes for uttak i ulike deler av ulvesonen.

Boksjø

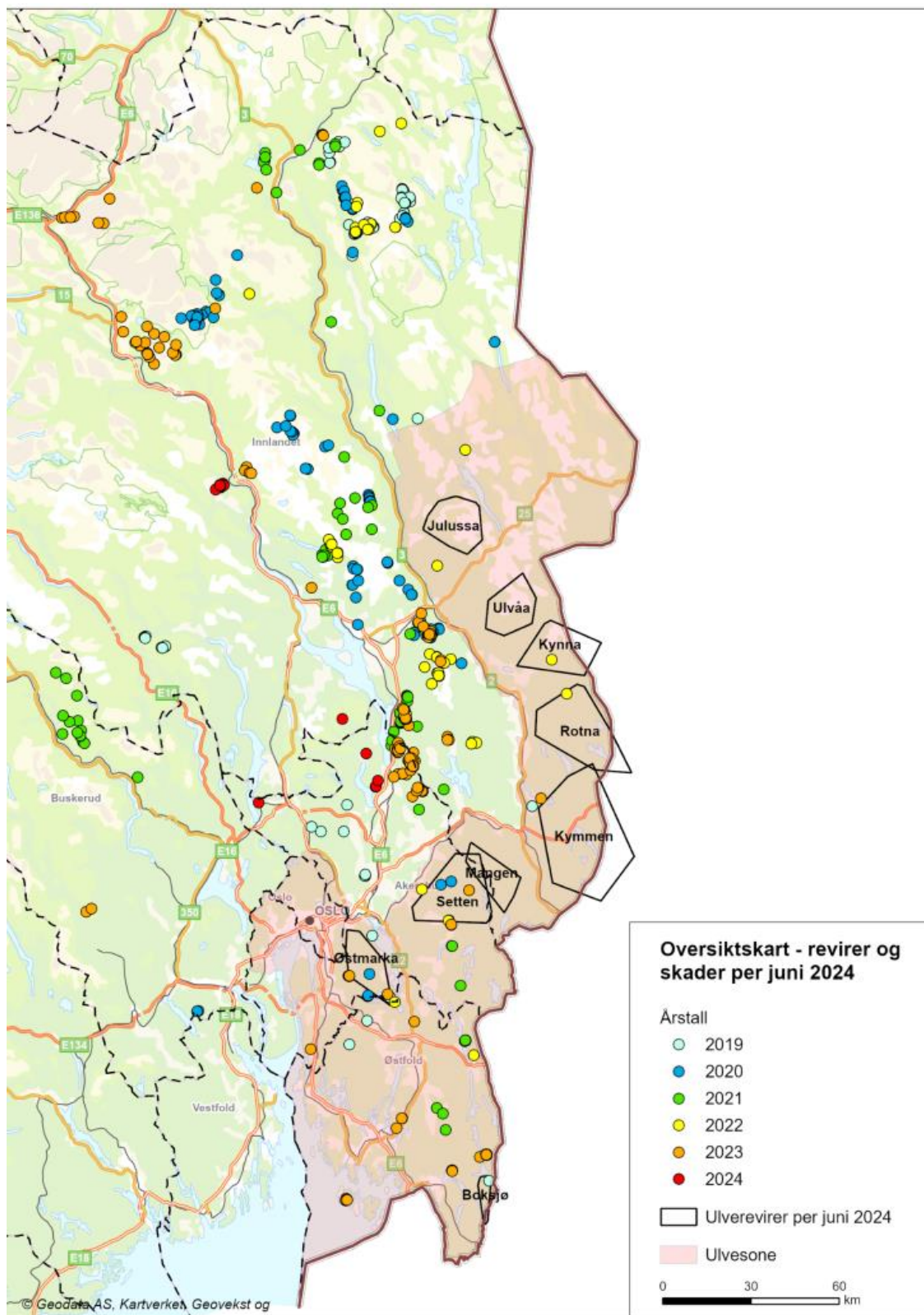
Status for Boksjø 2023/2024: Revirmarkerende par i grenserevir (uten yngling i 2023) som kun er registrert innenfor ulvesonen i 2023/2024. Innavlskoeffisient: 0,151. Reviret ble registrert første gang i 2016/2017 med revirmarkerende par og deretter i 2017/2018 som familiegruppe (yngling). I 2018/2019 ble det registrert en ny stasjonær tise i reviret, og i 2019 kom det inn ny en hann. Hannen var et avkom (F1) av den svenske Tivedentispa (F0), som ble flyttet med partneren sin fra Nord-Sverige til Örebro län i 2013. Det ble dokumentert yngling i Boksjø-reviret i 2020, og det har dermed ført til at verdifulle gener fra Tivedentispa har bidratt inn i ulvebestanden. Lederparet ble ikke dokumentert som revirmarkerende i området vinteren 2020/2021 og forsvant trolig. I 2021/2022 ble det registrert to nye revirmarkerende ulver i området, ett avkom fra tidligere yngling i området (F2) og en hannulv fra Østmarka-reviret. Dette paret er også registrert i 2023/2024. Nåværende parkonstellasjon har ikke ynglet selv om de har vært registrert revirmarkerende siden vinteren 2021/2022. Man må likevel ta høyde for at det kan ha vært yngling våren 2024. Det anbefales dermed en kvote på 6 ulver som tilsvarer en gjennomsnittsstørrelse på en ulvefamilie i januar.

I og rundt reviområdet i Boksjø er det omtrent 5 foretak med rundt 1000 sau. Det slippes ikke beitedyr fritt på utmarksbeite. Flere foretak har besetningene sine innenfor rovviltavvisende gjerder. I mai 2023 ble det dokumentert skader fra ulv på totalt 30 sau i Aremark kommune, nord for Boksjø-reviret. Det finnes ikke DNA-prøver fra skadestedet som kan påvise hvilke(n) ulv(er) som sto for skadene.

Dersom sekretariatet skal prioritere et helnorsk revir for uttak, så vil vi foreslå Risberget/Ulvåa i Innlandet.

Risberget/Ulvåa

Status 2023/2024: Nytt revirmarkerende par uten yngling i 2023, i sin helhet innenfor ulvesonen. Innavlskoeffisient: 0,235. Historisk har det vært ulike revirer i dette området, men sist var ei familiegruppe som ble felt på lisensfelling i februar 2023. Det revirmarkerende paret som nå er dokumentert i området ble først fanget opp med DNA vinteren 2023/2024. Familiegruppene som har brukt dette området tidligere har både vært grenserevir og helnorske revir, men det revirmarkerende paret som bruker områder nå har kun markert på norsk side så langt. Derfor er dette et helnorsk par innenfor ulvesonen i hovedsakelig Elverum og Våler kommuner, og noe i Åsnes kommune. Det er beitedyr i og rundt reviområdet, hovedsakelig storfe. Alt av sau og det meste av storfe går på inngjerdede arealer. Det går noe storfe fritt på utmark i nærheten av reviret, sør for rv. 25 Elverum kommune.



Figur 4: Oversiktskart over ulverevir og forvaltningsområder registrert vinteren 2023-2024, samt alle dokumenterte skader av ulv på husdyr og tamrein i perioden 2019-2024 (t.o.m. juni 2024) Avtegning av reviområdene (familiegrupper eller par) representerer sjelden revirets reelle størrelse og form. Kartet viser ikke revir som er utgått ved at individene er felt gjennom lisensfelling/skadefelling vinteren 2023/2024, og som dermed ikke er aktuelle for lisensfelling.

3.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b

Formålet med uttak etter naturmangfoldloven § 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 felling er å avverge «serious damage», mens naturmangfoldloven 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 miljøkomiteen har i sine flertallsmerknader, jf. Innst. 257 L (2016-17) understreket at også hund skal være omfattet av begrepet «husdyr».

Sekretariatet 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 innenfor ulvesonen. Disse kan også forårsake skader i områder med beitedyr. Nedenfor fremgår sekretariatets vurdering av potensialet for skade på husdyr og tamrein basert på siste tilgjengelig kunnskap i 2024.

Sau

Innenfor ulvesonen er det i overkant av 24 000 sau på beite (tall fra produksjonstilskuddsøknader 2022). I all hovedsak slippes det ikke sau fritt på utmarksbeite. Det går imidlertid sau fritt på utmarksbeite også innenfor ulvesonen i Vestmarka (Asker, Bærum og Lier kommuner), nord i Nordmarka i Oslo og på enkelte øyer som for eksempel på Hvaler i Østfold. Det er relativt lite tap av sau til rovvilt innenfor ulvesonen, mye på grunn av at det over lengre tid er gjort omfattende tilpasninger i saueholdet som følge av soneforvaltningen med tilhørende rovviltbelastning innenfor ulvesonen. Store deler av ulvesonen har tradisjonelt hatt skogbruk og ikke jord og beitebruk som hovednæringsvei. Der det har vært utmarksbeite så er denne i hovedsak avvirket ifølge en rapport fra Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) i 2018 ([Beitebruk i ulvesona](#)).

Tapstallene varierer mye mellom år, men det er årvisse tap av beitedyr til ulv både i region 4 og region 5. På landsbasis ble det i 2023 erstattet 1943 sau som tapt til ulv. Dette var en stor økning fra 2022 hvor det da var erstattet 685 sau som tapt til ulv. Av disse er 352 knyttet til rovviltregion 5 og 427 knyttet til region 4. Den store økningen var blant annet knyttet til region 4 og da primært områdene utenfor ulvesonen hvor erstattet tap gikk fra 27 i 2022 til 427 i 2023. Vedvarende hendelser i beiteområdene fra Eidsvoll og inn i Stange står for store deler av dette tapet.

Sannsynligheten for tap og skade er til stede også innenfor ulvesonen. Enkelte år peker seg ut med et høyere skadeomfang. I 2023 var det høye tap i region 4 med til sammen 127 antatte eller dokumenterte ulveskader mot 17 året før. De fleste av disse skadene knytter seg til enkelthendelser der ulv har kommet seg innenfor rovdyravvisende gjerder eller at beitedyr ikke har vært tilstrekkelig sikret mot rovviltangrep. 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

vanskelig å sette opp gode, rovviltavvisende gjerder. I 2024 (til 1. august) er det i henhold til rovbases for region 4 og 5 dokumentert 9 skader på sau forårsaket av ulv innenfor ulvesonen.

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 innenfor ulvesonen. I region 4 har det ikke vært tradisjon for utmarksbeite innenfor sona, og det er derfor ikke gitt slike tilskudd. Det er mulig for en beitebruker å søke om tilskudd til oppsetting av rovdyravvisende gjerder innenfor budsjettammene som er avsatt til forebyggende tiltak. Med dagens etableringstakt vil det imidlertid fortsatt gå mange år før alle husdyr innenfor ulvesonen beiter innenfor rovviltgjerder av godkjent standard. Slike tiltak medfører også en økt belastning for beitebrukerne.

Sekretariatet anser at skadeomfang og skadepotensialet på sau over år er relativt begrenset innenfor alle deler av ulvesonen, og at det finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på sau innenfor ulvesonen. Den differensierte forvaltningen legger også til grunn at det innenfor ulvesonen må forventes en tilpasning av beitebruken for å hindre skader.

Storfe

Innenfor ulvesona er det rundt ca. 26 000 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. Det går imidlertid storfe fritt på utmarksbeite i Vestmarka (Asker, Bærum og Lier kommuner) og Nordmarka i Oslo.

Siden 2016 er det dokumentert totalt 10 skader på storfe forårsaket av ulv i Norge. Alle skadene er registrert i region 4 og 5, og 9 av skadene er registrert i region 5. Av disse er 6 tilfeller registrert innenfor ulvesona (5 i region 5 og 1 i region 4). Det meldes også med jevne mellomrom om driftsforstyrrelser og urolige dyr, hvor beitebruker antar at dette skyldes rovdyr.

Sekretariatet anser at skadeomfang og skadepotensialet på storfe er begrenset innenfor alle deler av ulvesona, men det kan forekomme driftsforstyrrelser. Det vil i mange tilfeller være mulig å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon fordi dyra ofte går samlet på utmarksbeite. I akutte situasjoner kan man søke om tilskudd til ekstraordinært tilsyn med dyra, utsatt slipp 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. Siden 2016 er det dokumentert 38 hunder angrepet av ulv i Norge, de aller fleste innenfor ulvesona. De fleste skadene skjer under jakt på høsten. Det er spesielt jakthunder som løser på viltet, dvs. løs på drevet halsende hunder og stillende hunder, som er utsatt for angrep av ulv. Det kan imidlertid være mørketall, da ikke alle skadetilfeller nødvendigvis rapporteres til Statens Naturoppsyn. Sekretariatet anser likevel at skadeomfang og skadepotensiale på hund er begrenset forutsatt at det ikke jaktes med løshund, og at det ikke er revir som peker seg ut som spesielt problematiske med tanke på skader på hunder.

Skader på jakthund kan unngås ved å jakte med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Dette krever en tilpasning i jaktutøvelsen, og er en annen form for jakt enn tradisjonell løshundjakt som er vanligst på elg, rådyr og hare på Østlandsområdet (jf. vurderingene under kapittel 5.5 under). Slik

tilpasning er likevel ikke utover det som må forventes innenfor områder prioritert for ulv. 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 sona er derfor svært begrenset. Sekretariatet anser derfor at dette hensynet ikke gir hjemmel for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona. Når det gjelder ulver som vandrer ut av ulvesona, og som kan utgjøre et skadepotensial i beiteprioriterte områder, viser sekretariatet til drøftingene nedenfor.

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

Innenfor ulvesona har husdyrholdet over tid tilpasset seg rovdyr situasjonen, men det oppstår årvisse skader og driftsforstyrrelser innenfor inngjerdede områder og på utmarksbeite. Skader kan oppstå i tilknytning til revir, men også streifende ulv kan utgjøre et skadeskadepotensiale innenfor ulvesona. Prinsippet om differensiert forvaltning tilsier imidlertid at terskelen for felling skal praktiseres høyere innenfor ulvesona enn utenfor. Etter sekretariatets oppfatning er skadeomfang og skadepotensial for tamrein og husdyrartene i dagens situasjon begrenset, og gir verken isolert eller samlet sett rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling i noen deler av ulvesona etter naturmangfoldloven § 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.

Sekretariatet viser til departementets tidligere klagebehandlinger 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. Ulv som vandrer inn i slike områder kan dessuten 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.

3.5 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c

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, (...)

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. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.

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.

Allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn

Enkelte opplever frykt for ulv som opptrer relativt nær bosetning eller der folk ferdes i utmarka. Sekretariatet viser til departementets tidligere klagebehandlinger. Der påpekes det at hverken lovens ordlyd, forarbeider eller Bernkonvensjonen gir støtte til at frykt for ulv, uten at det foreligger reell fare, alene er tilstrekkelig grunnlag for felling.

Dersom det dokumenteres at individer utgjør en reell trussel mot mennesker, vil et uttak kunne skje av allmenne sikkerhetsmessige hensyn. Etter sekretariatets 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

Innholdet i «andre offentlige interesser av vesentlig betydning»:

Stortinget uttalte seg om innholdet i vilkårene knyttet til andre offentlige interesser i forbindelse med behandlingen av Prop. 63 L (2016-2017) Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.). Stortinget vedtok ikke forslaget om endringer i naturmangfoldloven § 18, men ba regjeringen om å legge flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017) til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv

Komiteflertallet uttalte blant annet at: «distriktpolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse», og at i disse hensynene inngår hensynet til «beitenæringen, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter»

Høyesterett har i dom [HR-2021-662-A](#) avsnitt 101, som gjaldt lisensfelling utenfor ulvesonen, uttalt følgende:

«Slik jeg ser det, ligger den sentrale begrensningen i at de offentlige interessene må være av «vesentlig betydning». Særlig sett i lys av begrepet «overriding» i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, er det naturlig å forstå dette slik at de offentlige interessene må være så vesentlige at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Dette peker med andre ord mot en interesseavveining, hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng –

kumuleres – på hver side. Ordlyden tilsier etter min mening at det skal skje én samlet interesseavveining.»

I samme dom uttaler Høyesterett i avsnitt 108:

Samlet sett innebærer dette at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c etter min mening åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. Men for at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Vurderingen må gjøres konkret, men det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt.

I [HR-2023-936-A](#) punkt 39, som gjaldt lisensfelling av revir innenfor ulvesonen, uttalte Høyesterett:

“Også når det er spørsmål om å felle ulv innenfor ulvesonen, krever naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c at det må gjøres en interesseavveining som redegjort for i ulvefelling I-dommen avsnitt 101 og 108.”

I HR-2021-662-A avsnitt 115, har Høyesterett også uttalt seg om interesser av mer generell karakter, blant annet hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen, som departementet la til grunn i sitt vedtak:

“De interessene departementet fremhever, og som trekker i retning av at det gjøres uttak, er riktignok av nokså generell karakter. Det vil som regel ikke la seg gjøre å påvise konkret hvordan interessene gjør seg gjeldende for bestemte mennesker, grupper av mennesker og ulike aktiviteter. Men dette kan ikke være avgjørende. Interessene er legitime etter § 18 første ledd bokstav c, hvilket må få betydning for hvordan selve interesseavveiningen gjøres. Fordi de interessene som avveies har svært ulik karakter, vil det til syvende og sist bero på et skjønn hvilke av dem som anses som overveiende.”

Om hensynet til konfliktdemping uttalte Høyesterett i dom HR-2023-936-A avsnitt 51:

NOAH har ikke hatt innvendinger til at konfliktnivået hadde vært høyt, men gjort gjeldende at fellingen av ulvene ikke reduserer konfliktnivået – tvert om virker dette konfliktskapende for en del mennesker. Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å betvile at den balanseringen av interessene som fellingsvedtaket bygger på, og som er i tråd med Stortingets vedtatte forutsetninger, øker forutsigbarheten i rovdyrforvaltningen og samlet sett virker konfliktdempende.

Sekretariatet legger til grunn at distriktpolitiske hensyn, herunder hensynet til beitenæringen, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, samt hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen, kan vektlegges under vurderingen av andre offentlige interesser.

Betydningen av bestandsmålet

Sekretariatet viser til naturmangfoldloven § 18 andre ledd andre punktum hvor det fremgår;

«Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.»

Flertallet i Energi- og miljøkomitéen uttalte at interesseavveiningen som må foretas iht. naturmangfoldloven § 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. Flertallet understreker at myndighetene ved vedtak om uttak må vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet.

I HR-2023-936-A avsnitt 34, utaler Høyesterett følgende om Energi- og miljøkomitéens behandling:

“Jeg mener dette er i samsvar med hvordan § 18 første ledd bokstav c skal anvendes. Når ulvebestanden er over bestandsmålet, står vernehensynene svakere enn de ellers ville gjort. For interesseavveiningen får dette den konsekvens at kravene til andre offentlige hensyn senkes. Men jeg understreker at det fremdeles finnes en terskel. Fellingsvilkåret er ikke oppfylt alene fordi bestandsmålet er nådd.”

Videre uttaler Høyesterett i samme dom avsnitt 40:

“Bestandsmålet bygger på en generell avveining av relevante interesser som, når målet er nådd, senker terskelen for felling. Det er derfor nærliggende å ta utgangspunkt i om målet er nådd eller ikke, og i tilfelle med hvilken margin. Men det må uansett også gjøres en konkret vurdering basert på et oppdatert faktisk grunnlag. Dette innebærer at vedtaksmyndigheten – også der bestandsmålet er nådd – må identifisere hvilke offentlige interesser som tilsier felling, for så å avveie dem mot de vernehensynene som gjør seg gjeldende.”

Sekretariatet legger til grunn at bestandsmålet har betydning for vurderingen av første ledd bokstav c, men at oppnådd bestandsmål alene ikke er tilstrekkelig for at vilkåret «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» er oppfylt.

Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning

I Høyesteretts dom av 26. mars 2021 (HR-2021-662-A, avsnitt 89), som gjaldt lisensfelling utenfor ulvesonen, framgår det at den differensierte forvaltningen er i tråd med bestemmelsene i Bernkonvensjonen, og at den innebærer en form for interesseavveining i forkant; *“(..) og da slik at ulv med tilhold innenfor ulvesonen spares i større utstrekning enn den ellers ville blitt.”*

I avsnitt 105 av dommen, uttaler Høyesterett blant annet:

(...) Samlet sett må stortingsflertallet forstås slik at det i utgangspunktet er en presumsjon for at ulv som oppholder seg utenfor ulvesonen, kan felles etter § 18 første ledd bokstav c dersom det nasjonale bestandsmålet er oppfylt. Men flertallet understreket at vurderingene må gjøres konkret i det enkelte vedtak.

I HR-2023-936-A, som gjaldt lisensfelling innenfor ulvesonen, uttaler Høyesterett i avsnitt 41:

Av ulvefelling I-dommen avsnitt 105 følger som nevnt at det utenfor ulvesonen i utgangspunktet gjelder en presumsjon for at ulv kan felles når bestandsmålet er nådd. I lys av det jeg har sagt, kan jeg ikke se at den samme presumsjonen får anvendelse innenfor ulvesonen, hvor forutsetningen altså er at ulven har et sterkere vern enn utenfor. Innenfor sonen vil de konkrete omstendighetene i større grad bli avgjørende.

Sekretariatet legger prinsippet om geografisk differensiert forvaltning til grunn for forvaltningen av ulv, og også at det har betydning for vurderingen av naturmangfoldloven § 18 c. Prinsippet bygger på

en interesseavveining mellom hensynet til blant annet beitedyr og bevaring av rovvilt. Dette tilsier at det skal være en høyere terskel for felling innenfor ulvesona.

Nedenfor fremgår sekretariatets drøfting av andre offentlige interesser med vekt på de hensynene som er fremhevet av Energi- og miljøkomitéen i Innst. 257 L (2016-2017), samt de mer generelle hensyn knyttet til konfliktredusering og tillitt til forvaltningen. Drøftingen gjøres både generelt innenfor ulvesonen og konkret for forholdene som gjør seg gjeldende innenfor Boksjø og Risberget/Ulvåarevirene.

Distriktpolitiske hensyn

Hensynet til beitenæringen

Energi- og miljøkomitéen uttaler at beitebrukere er private næringsdrivende, men at det er en offentlig interesse at vi har sau, rein og storfe på beite, og at det er økonomisk aktivitet i distriktene. Videre viser komitéen 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 med tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesona mener sekretariatet det er mulig med fortsatt beitebruk. Det er ulemper knyttet til at drifta har måttet tilpasse seg rovviltforekomsten, men 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 og at staten gir tilskudd til å dekke merkostnaden ved etablering av slike gjerder. 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 naturmangfoldloven § 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 sauen går samlet på beite. Det er også mulig å få tilskudd til tidlig nedsanking om skadesituasjonen utvikler seg. Ulv kan likevel medføre driftsforstyrrelser for storfe på utmarksbeite ved at dyr blir jaget og spredt over store områder.

Behovet for tilpasning i beitebruken 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 forebygge ulveangrep, og det slippes i svært liten grad sau på utmarksbeite. Det er noe ulik praksis mellom regionene, hvor det i region 5 gis tilskudd til hjemmebeite, mens det innenfor ulvesonen i region 4 gis tilskudd til rovviltavvisende gjerder. Historisk har det vært mer bruk av utmarksbeite i region 5 enn innenfor ulvesonen i region 4. Det er fortsatt behov for etablering av rovdyravvisende gjerder. I en del områder i Hedmark har for øvrig bjørn tidligere vært en større skadegjører på sau i utmark enn ulv. Det vil være behov for tunge forebyggende tiltak rettet mot sau innenfor deler av ulvesona, også på grunn av bjørn. Forekomst av streifulv og nye etableringer av ulv innenfor ulvesona

gjør også at det i alle tilfeller må opprettholdes tyngre forebyggende tiltak rettet mot beitedyr i alle deler av sona.

Selv om skadeomfang og skadepotensial innenfor sona er begrenset på grunn av driftstilpasninger i næringa, forekommer det tilfeller med angrep på sau. Beitebrukere kan fortsatt oppleve frykt for angrep på sau og storfe i områder med tilstedeværelse av ulv. Sauebønder som bor i kommuner hvor det har vært tap av sau til ulv (>10 kadaver) i løpet av de siste 5 årene (i hovedsak utenfor ulvesonen), har signifikant høyere grad av mentale plager enn øvrige sauebønder. Dette er vist i Ruralis-rapporten "Beiteressurs, rovdyr og lokalsamfunn" fra 2020.

Den samme rapporten tyder også på at sauebønder innenfor ulvesonen har et mer negativt syn på rekruttering til næringa enn sauebønder utenfor, selv om resultatene ikke er statistisk signifikante. Etter sekretariatets 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 eller i nærhet til Boksjø og Risberget/Ulvåa-revirene er det få foretak med husdyr. I dagens situasjon er skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i tilknytning til revirene svært begrenset.

Etter sekretariatets oppfatning kan det være ulemper og belastning for beitenæringa rundt disse revirene, men dette kan kun tillegges en svært begrenset vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. Dette ansees dermed ikke å kunne gi hjemmel for felling isolert sett. Felling av revirer innenfor ulvesonen vil heller ikke være en varig løsning ettersom man må forvente både forekomst av streifende individer og nye reviretableringer forholdsvis raskt i samme område.

Jakt

Et flertall i Energi- og miljøkomiteén har pekt 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. Komiteén uttaler videre at jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige distriktpolitiske 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 rettighetsbaserte inntekter (jaktutbytte, inntekter fra utleie, mm) og inntekter fra tjenester knyttet til jaktutleie. Ulvbestandens virkning på jaktutøvelse og inntekter fra jakt, vil være betydelig større i områder med etablerte ulverevir. Påvirkning på selve utbyttet i form av felte dyr, vil likevel variere noe ut fra revirets størrelse, tetthet av byttedyr, antall ulver i revirer, tetthet av revir mv.

I rapporten "Elg i ulverevir: predasjon og elgjakt. Utredning om ulv og elg del 2" (Høgskolen i Innlandet mfl. 2019), ble det årlige predasjonstrykket beregnet til i gjennomsnitt 7 – 8% av elgbestanden, målt som antall elg etter kalving. Motsvarende var jakttrykket beregnet til gjennomsnittlig 15 – 19% av elgbestanden. Det betyr at i gjennomsnitt går om lag 1/3 av tilveksten i elgbestanden i et ulverevir til predasjon fra ulv, mens 2/3 til uttak gjennom jakt. Undersøkelsen viser imidlertid at ulvens områdebruk innenfor revirene er ujevn, med tilhørende ujevnt predasjonstrykk. Det betyr at de jaktterrengene som ligger i den delen av ulvereviret som er mye brukt av ulv vil ha et høyere predasjonstrykk, og dermed oppleve en høyere belastning av ulvereviret i form av redusert

jaktutbytte. I gjennomsnitt var jaktuttaket i slike områder 24 % lavere enn i områder der ulven tilbragte lite tid.

Sekretariatet viser til at elgbestanden har hatt en kraftig økning i etterkrigstida, og i enkelte områder har bestanden over år vært høyere enn det beiteressursene tåler. På bakgrunn av dette har det i enkelte kommuner vært høy avskytning for å regulere ned bestanden. Det er etter sekretariatets syn ikke grunnlag for å si at bestandene av hjortevilt er vesentlig forringet i et nasjonalt eller regionalt perspektiv om følge av predasjon fra ulv.

Ulverevir kan ha en negativ virkning på tettheten av 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. Samtidig ser det ut som at det er en positiv sammenheng mellom kalvevekter og tilstedeværelse av ulv. Vi antar at dette kan forklares med at de minste dyrene lettere tas av ulv og at noe av dødeligheten til ulv dermed vil redusere den naturlige dødeligheten gjennom sult eller sykdom.

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 løs hund. En undersøkelse fra Høgskolen i Innlandet fra 2019 (Pedersen m.fl.) har for eksempel vist at inntekter fra småviltjakt øker i takt med avstand fra ulverevir.

Ulemper ved at man for eksempel må benytte bandhund framfor løshund innenfor ulverevir, må også ses i sammenheng med den differensierte rovviltforvaltningen, der det nødvendigvis må forventes en tilpasning av jaktutøvelsen innenfor ulvesona. Skader på hund kan i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund, eller med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Vi viser også til at det lokalt er ulike tradisjoner for bruk av løshund og bandhund på elgjakt. Selv om det er muligheter for jegerne å tilpasse seg, kan bortfallet av slike tradisjonelle jaktformer være konfliktfylt.

Sekretariatet konstaterer at konfliktene knyttet til ulveforvaltningen i noe grad dreier seg 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. Selv om hjorteviltbestandene ikke vurderes til å være vesentlig forringet, har tilstedeværelsen av ulverevir medført et behov for tilpasning i måten jakta utføres på og en redusert avkastning av elgbestanden. Tilstedeværelsen av ulv i jaktområdene over en lang periode, har medført en belastning for jegere og rettighetshavere som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen.

Etter sekretariatets oppfatning kan ikke hensynet til jakt alene gi grunnlag for uttak. Hensynet kan likevel tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av det rettslige grunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. En eventuell lisensfelling av revirer innenfor ulvesonen vil heller ikke være en varig løsning ettersom man må forvente både forekomst av streifende individer og nye reviretableringer forholdsvis raskt i samme område, men det kan redusere de opplevde ulempene for en periode.

Trygghet og 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 miljøkomitéen har uttalt at blant annet psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske 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 dokumentert 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, blant annet rapportene fra NINA om nordmenns holdninger til ulv at meningene om ulv er svært varierende, også i ulveområder. Rapportene viser eksempelvis at det er omtrent like store grupper som liker og som misliker å ha ulv i naturen nær stedet der de bor. Det er derfor viktig å også ta med i vurderingen at det er mange personer som er positive til å ha ulv i sitt nærmiljø, og at de i en psykososial sammenheng kan bli negativt berørt av en lisensfelling.

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.

Sekretariatet kan ikke se at det er dokumentert at ulv har utvist unormal eller nærgående adferd i noen av revirene i ulvesonen.

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.

Sekretariatet 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 sekretariatets 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.

Sekretariatet anser at belastningen knyttet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold ikke kan gi hjemmel for felling isolert sett. Den vedvarende belastningen over lang tid vurderes

likevel å kunne tillegges noe vekt i en samlet vurdering av naturmangfoldloven § 18 c. Samtidig viser også undersøkelser at mange er positive til å ha ulv i sitt nærrområde, noe som taler mot en lisensfelling av hensyn til psykososiale forhold. En eventuell lisensfelling av revirer innenfor ulvesonen vil heller ikke være en varig løsning ettersom man må forvente både forekomst av streifende individer og nye reviretableringer forholdsvis raskt i samme område, men det kan redusere de opplevde ulempene for en periode for den delen av befolkningen som er negativt belastet med å ha ulv i sitt nærrområde.

Konfliktdemping og tillit til forvaltningen

Viktigheten av å dempe konfliktnivået og øke tillitten til forvaltningen er fremhevet av Stortinget i flere sammenhenger, blant annet i rovviltforlikene. Det er også slått fast av Høyesterett at det å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i rovviltforvaltningen, samt å øke tillitten til denne, er relevante hensyn i vurderingen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Etter sekretariatets oppfatning er det en viss grad av konflikt eller frustrasjon knyttet til alle revirene innenfor ulvesona hos de som ikke ønsker ulv. Det er i år vanskelig å peke på ett eller flere revir som er mer eller mindre konfliktfylt, hvis man tar utgangspunkt hos dem som opplever en belastning på grunn av ulv eller som generelt ikke ønsker ulv. Enkelte år har det vært, og vil det kunne være, revir som har en arealbruk eller en adferd som gjør at konfliktene lokalt er spesielt høye.

Tilsvarende så vil den delen av befolkningen som ønsker et sterkere vern av ulv og andre rovdyr i norsk natur oppleve at de forvaltningsgrepene som tas for å redusere bestanden gjennom lisensfelling, og dermed redusere opplevelsen av konflikt hos de som ikke ønsker ulv, i seg selv er konflikt drivende. Man bør dermed være varsom med å løfte hensynene til konfliktdemping hos kun den ene siden i rovviltkonfliktene.

Interessemotsetningene knyttet til forvaltningen av ulv er altså store, og det er vanskelig å se for seg en forvaltning som ikke vil være konfliktfylt på et visst nivå. For å skape tillitt til forvaltningen og dempe konfliktene, er det etter sekretariatets syn sentralt at forvaltningen er forutsigbar og forståelig. Den må også hvile på et balansert syn på de ulike interessene i konflikten.

Det innebærer på den ene siden at forvaltningen er i tråd med Stortingets føringer ved at bestanden forvaltes innenfor det vedtatte bestandsmålet. På den andre siden må det kunne dokumenteres at uttak fra bestanden er forsvarlig slik at også verneinteressene ivaretas, samt at forvaltningen er innenfor norsk lov og internasjonale forpliktelser.

Bryter man konfliktene ned til ulike revir og hvilke momenter som gjør seg gjeldende, så er konflikter knyttet til beitebruk, samt jakt som fritidsaktivitet og næringsvei, i større eller mindre grad 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 variere og blant annet være avhengig av om ulv har medført skader i området. I enkelte av reviområder har det vært tilstedeværelse av ulv lengre tid, noe som kanskje har bygget opp under konflikten. I noen områder er det etter skandinaviske forhold også en høy tetthet av både ulv og revir. Tilstedeværelse av ulv over tid kan imidlertid også føre til en menneskelig tilpasning og dermed et lavere konfliktnivå over tid.

Sekretariatet konstaterer at konfliktene i ulveforvaltningen knytter seg både til de enkelte reviområdene og til forvaltningen av ulv generelt. Det er en forventning fra deler av samfunnet om at ulvebestanden skal forvaltes innenfor det nasjonale bestandsmålet, og noe av konfliktene i rovviltforvaltningen er knyttet til at bestanden har ligget over bestandsmålet over tid. Samtidig er det

en forventning hos andre om at ulven skal ha et sterkt vern, særlig innenfor ulvesonen. For disse oppleves det spesielt konfliktfylt at det åpnes for felling av hele familiegrupper innenfor ulvesonen.

En forståelig og forutsigbar forvaltning er viktig for å bidra til konfliktdemping og en økt tillit til rovviltforvaltningen. For å sikre forutsigbarhet og tillitt til forvaltningen, mener sekretariatet det er sentralt at forvaltningen er i tråd med Stortingets føringer. Sekretariatet mener dette taler for at det åpnes for uttak også innenfor ulvesonen for å forvalte bestanden innenfor bestandsmålet, dersom de rettslige vilkårene for øvrig er oppfylt.

Etter sekretariatets syn vil et uttak av Boksjø eller Risberget/Ulvåa-reviret til en viss grad ivareta interessene på begge sider i konflikten. Et uttak på ett av disse revirene ansees ikke å true bestandens overlevelse. Samtidig anbefales det fra sekretariatet å kun ta ut Boksjøreviret for forsøksvis å opprettholde bestanden i den øvre delen av bestandsmålet.

Man kan nok ikke si at det i år er særlige konflikter i noen revirer, utover den generelle problematikken knyttet til forekomsten av ulv og som gjelder i de fleste revirene. Men Boksjøreviret har hatt tilstedeværelse av ulv og ulike ulverevir over tid, og dette er et område hvor det tidligere ikke er åpnet for lisensjakt.

Sekretariatet anser at hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen bidrar til å gi hjemmel for felling innenfor ulvesonen, og at dette kan tillegges betydelig vekt i en samlet vurdering av naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning - sammenfatning og konklusjon

Sekretariatet mener at de offentlige interessene i denne saken, knyttet til uttak av reviret Boksjø eller Risberget/Ulvåa-reviret samlet sett gjør seg gjeldende i vesentlig grad. Det legges særlig vekt på å bidra til økt tillit til forvaltningen og redusere konfliktnivået gjennom en forutsigbar forvaltning i tråd med Stortingets føringer og den belastningen som er lagt til grunn at skal være innenfor ulvesonen.

En del av konflikten knytter seg til at ulvebestanden over tid har vært noe over det bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget. I 2022 og 2023 var det en reduksjon i den norske delen av bestanden, som nå med 6,5 familiegrupper nesten er innenfor bestandsmålet. Konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen er etter sekretariatets vurdering lavere, men fremdeles relativt høyt, og det vil blant mange oppleves konfliktfylt dersom det ikke legges opp til en forvaltning som tar sikte på å holde bestanden innenfor det vedtatte bestandsmålet. Samtidig vil det hos andre være konfliktfylt at det åpnes for felling ulv. Etter sekretariatets oppfatning vil felling bidra til økt tillit til forvaltningen fordi ulvebestanden forvaltes i tråd med Stortingets føringer. Uttaket tar sikte på å holde bestanden på bestandsmålet. Dersom det ikke gjøres uttak, må bestanden forventes å igjen øke til over bestandsmålet, noe som blant mange vil oppleves konfliktfylt. Et uttak i 2025 vil dermed kunne bidra til et dempet konfliktnivå i forvaltningen av ulv. Det å dempe konfliktnivået gjennom en forutsigbar og normalisert forvaltning må ansees som en tungtveiende offentlig interesse.

Sekretariatet viser til at det ved vurdering av uttak av rovvilt i henhold til naturmangfoldloven § 18 c, skal legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt i Stortinget er nådd. Ulvebestanden har over tid ligget over bestandsmålet, men med en reduksjon i 2022 og 2023 ned til/mot den øvre delen av bestandsmålet. Etter sekretariatets vurdering øker terskelen for felling noe når man kommer ned mot og på bestandsmålet, og vernehensyn må tillegges mer vekt i vurderingen av størrelsen på uttaket, enn når man er godt over. Sekretariatet viser til vurderingene under kapittels 5.1, om at et uttak av ett grenserevir forventes å opprettholde bestanden i øvre del av bestandsmålet. Uten uttak vil bestanden etter sekretariatets vurdering forventes å øke, men usikkerhetene knyttet til utvikling

av så små bestander er også store. Sekretariatet mener at bestandssituasjonen og forventet bestandsutvikling støtter opp under at vilkårene i naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c er oppfylt for å tillate felling av enten Boksjø eller Risberget/Ulvåa-reviret.

Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning tilsier at vernehensynet skal tillegges større vekt innenfor ulvesonen. I Norge er ulv kategorisert som sterkt truet på rødlista for arter. Den Sør-Skandinaviske ulvebestanden er også svært preget av innavl og derfor sårbar for en reduksjon av antallet individer i bestanden. Disse forholdene taler imot uttak gjennom lisensfelling. Det foreligger samtidig betydelig kunnskap om ulvebestandens status og utvikling, samt effekter av uttak fra bestanden. Sekretariatet viser til vurderingene i kapittel 5.1 og 5.2. På bakgrunn av siste tilgjengelige kunnskap har sekretariatet kommet til at et uttak på ett grenserevir eller ett helnorsk revir ikke vil true den Sør-Skandinaviske ulvebestandens overlevelse, og at et slikt uttak vil opprettholde den norske delen av bestanden i øvre eller midtre del av bestandsmålet. Ved å ta sikte på å forvalte bestanden mot den øvre delen av bestandsmålet har sekretariatet vektlagt hensynet til den genetiske situasjonen. Sekretariatet viser også til at ingen av ulvene i det aktuelle reviret er genetisk verdifulle. Videre legger sekretariatet til grunn at det tas spesielle hensyn for å redusere risikoen for utilsiktet felling av genetisk verdifulle individer eller individer som ikke hører til reviret.

Etter en samlet avveining, mener sekretariatet at de offentlige interessene som taler for felling av Boksjø eller Risberget/Ulvåa-reviret veier tyngre enn vernehensynene som taler imot felling. Sekretariatet viser til at vernehensynet er vektlagt ved vurderingen av størrelsen på uttaket og valg av revir for felling. Med et slikt uttak tas det sikte på å opprettholde bestanden i den øvre eller midtre delen av bestandsmålet, samtidig som genetisk verdifulle individer skjermes fra lisensfelling. I de offentlige interessene som taler for felling inngår distriktpolitiske hensyn, samt hensynet til konfliktdemping og tillitt til forvaltningen.

Etter sekretariatets oppfatning er hensynet til de nevnte belastningene og konfliktene knyttet til de distriktpolitiske hensynene, samt hensynet til økt tillitt og konfliktdemping i forvaltningen av ulv generelt, samlet sett så tungtveiende at det danner rettslig grunnlag for felling av Boksjø eller Risberget/Ulvåa-reviret med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c.

Vilkåret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger

Ulemper og belastninger knyttet til Boksjø og Risberget/Ulvåa-revirene kan i noe grad reduseres gjennom andre tiltak enn felling.

Det er begrenset med beitedyr rundt reviområdene. Skadepotensialet er derfor begrenset. Frykt for at det kan oppstå angrep på beitedyr kan likevel være en belastning for enkelte beitebrukere.

Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen. For mange vil likevel ikke dette bidra til å dempe 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. Sekretariatet kan likevel ikke se at det foreligger tiltak som fullt ut kan avhjelpe den frykt og uro som noen opplever ved å bo i nærheten av et ulverevir og som bygger opp under konflikten. Trolig kan en tilvenning over tid for noen avhjelpe frykt som kommer fra vissheten om ulv i nærområdene.

Noe av konflikten knytter seg til at ulvebestanden har vært over bestandsmålet. Etter sekretariatets oppfatning kan ikke forutsigbarhet og tillit til forvaltningen, som blant annet bygger på at forvaltningen utføres i tråd med Stortingets føringer, ivaretas tilfredsstillende med andre løsninger enn et uttak. Sekretariatet viser i den sammenheng til Høyesteretts vurdering i HR-2023-936-A avsnitt 56:

Etter min mening må det være klart at formålet om å ivareta de offentlige interessene som begrunner at vilkåret i § 18 første ledd bokstav c er oppfylt, ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved felling av ulvene i reviret. I den brede interesseavveiningen som allerede er gjort, har inngått at felling er et egnet virkemiddel for å oppfylle de omtalte offentlige interessene.

Etter sekretariatets vurdering må vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte derfor ansees som oppfylt.

3.6 Vurdering etter 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 2023-2024. "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. Sekretariatet mener at det i denne saken foreligger tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 tillegges derfor mindre vekt.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen som populasjonen av ulv blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 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.

Det kan også være en ytterligere avgang fra bestanden som av ulike årsaker ikke er registrert i Rovbasen, eksempelvis ulykker, naturlig død og ulovlig avlivning. 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 sekretariatet at den samlede belastningen ikke blir for stor ved et uttak av Boksjø eller Risberget/Ulvåa-reviret. Det vises for øvrig til tidligere drøftinger rundt bestandens overlevelse.

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

I henhold til naturmangfoldloven § 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 vekt på å gjennomføre en forvaltning

i tråd med fastsatte bestandsmål på en måte som ivaretar disse hensynene. Det vises til at lisensfelling skal gjennomføres slik at faren for felling av genetisk verdifulle individer og andre ulver som ikke er omfattet av lisensfelling minimeres, og at lisensfelling rettes mot revir som gir det beste samfunnsmessig resultatet, jf. vurderingene ovenfor.

4. Sekretariatets konklusjon

Sekretariatet anbefaler at det fastsettes en kvote for lisensfelling innenfor Boksjø-reviret på inntil 6 dyr. Kvotes størrelse er foreslått slik på bakgrunn av en målsetning om at alle dyr som tilhører reviret kan tas ut. Dersom det viser seg å være flere eller færre dyr tilhørende reviret, anbefaler sekretariatet at Statsforvalteren gis myndighet til å endre kvoten i tråd med oppdatert kunnskap om antallet dyr i 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.

Sekretariatet mener derfor at det bør vurderes å utsette oppstart av lisensfelling og avslutte denne før utløp av fellingsperioden selv om ikke alle dyr tilhørende reviret er felt, dersom det ikke er mulig å gjennomføre fellingsforsøk uten betydelig risiko for felling av andre dyr enn de som tilhører reviret. Snøforhold og eksisterende kunnskapsgrunnlag når det nærmer seg lisensfelling vil være viktig for denne vurderingen. Sekretariatet foreslår at lisensfellingsperioden fastsettes av Statsforvalteren nærmere oppstart av lisensfelling.

Av hensyn til å kunne fastsette et lisensfellingsområde som sikrer et effektivt uttak av 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. Sekretariatet anbefaler at fellingsområdet fastsettes av Statsforvalteren nært opp til start av lisensfelling når det foreligger oppdatert informasjon om områdebruken.

I rovviltforskriften § 16 fremgår det at felling eller forsøk på felling skal meldes umiddelbart til statsforvalteren og andre på slik måte som det bestemmes i vedtak om skadefelling, lisensfelling eller kvotejakt. Sekretariatet ser at det kan være nødvendig med en konkretisering av hvor raskt slik melding skal gis. I en del områder med dårlig telefondekning kan det være krevende å overholde kravet om umiddelbar melding. Sekretariatet anbefaler derfor at Statsforvalteren gis myndighet til å fastsette en egen tidsfrist for når melding senest kan gis, og at denne kan endres i løpet av fellingsperioden. Fastsettelse av en slik tidsfrist skal blant annet baseres på en avveining av faren for overskyting av kvoten og muligheten for å gjennomføre effektiv lisensfelling innenfor hele lisensfellingsområdet.

5. Vedlegg

1. Faktagrunnlag om regelverk og føringer, beregninger av beskatning, beskrivelse av ulverevirene, samt beitedyr og skadehistorikk.

2. Rapport fra bestandsovervåkning av ulv i Skandinavia vinteren 2023-2024.
3. Rapport med beregninger av beskatning av den skandinaviske ulvebestanden 2025.