

Fellessak 4/22 - Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2023

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 12 ulver med hensikt å ta ut alle individene i revirene Juvberget og Kockohonka
-

Innledning

Sekretariatsfunksjonen for rovviltnemndene i region 4 og 5 ivaretas av Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Oslo og Viken i felleskap for saker som gjelder felling av ulv. Sekretariatet har utarbeidet saksframlegg for lisensfelling av ulv innenfor og utenfor ulvesonen i 2022/2023. 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 vurdering av lisensfelling i region 4 og 5 delt i to separate saker.

Sakspapirene til sak 4/22 om lisensfelling innenfor ulvesonen og 3/22 om lisensfelling utenfor ulvesona 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). Vedlegg 1 – faktagrunnlag er også felles for begge saksframleggene.

Innhold

Innledning	1
Sekretariatets innstilling	3
1. Om nemndenes myndighet	3
2. Kvote	3
3. Lisensfellingsområde.....	4
4. Lisensfellingsperiode.....	4
5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer	4
6. Vilkår for deltakere i lisensfelling	4
Saksutredning:.....	5
1. Regelverk, politiske føringer og domsavsigelser	5
2. Om rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv	5
3. Formålet med felling	6
4. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning.....	6
5. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget og valg av revir for lisensfelling	9
5.1 Vilåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet	10
5.2 Vilåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd	12
5.3 Vurdering av ulverevir for lisensfelling	15
5.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b	17
5.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c.....	20
5.5 Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12	29
6. Sekretariatets konklusjon.....	30
7. 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 (nml) § 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 8 ynglinger i 2021. Av disse har 4 ynglinger forekommet i helnorske revirer og 8 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 12 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i revirene Juvberget og Kockohonka ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2023. 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 revirene Juvberget og Kockohonka 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 revirene Juvberget og Kockohonka 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 2023. Av hensyn til behovet for et best mulig kunnskapsgrunnlag om revirer før lisensfelling starter og risiko for felling av andre dyr enn de som tilhører revirene, fastsettes fellingsperioden av Statsforvalteren nærmere oppstart av lisensfelling. Statsforvalteren kan både utsette oppstart av lisensfelling og avslutte denne selv om ikke alle dyr tilhørende revirene er felt. Hensikten er å legge til rette for et effektivt uttak av dyr tilhørende revirene Juvberget og Kockohonka, samtidig som risikoen for felling av dyr som ikke tilhører revirene reduseres.

5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer

Ut fra dagens kunnskap anser rovviltmyndene 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

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

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

Saksutredning:

1. Regelverk, politiske føringer og domsavsigelser

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

Borgarting lagmannsrett kom i domsavsigelse av 6. juli 2022 frem til at Klima- og miljødepartementets vedtak av 31. desember 2019 om lisensfelling av ulv i Letjenna-reviret er ugyldig som følge av feil rettsanvendelse.

Med utgangspunkt i lagmannsrettens dom er det etter sekretariatets vurdering ikke et rettslig grunnlag for uttak av revir i ulvesonen i år fordi vi ikke kan redegjøre for klare merbelastninger som følger av konkrete revir og som går utover hva man må kunne påregne i ulvesonen. Rettens vurdering av krav til påviste merbelastninger for å kunne ha et uttak av revir i ulvesonen hjemlet etter naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav c, sammenfaller ikke med hva sekretariatet i år har lagt til grunn for å foreslå lisensfelling i revirene Juvberget og Kockohonka i dette saksframlegget.

I arbeidet med saksframlegget har sekretariatet også vurdert et alternativ der vi ikke anbefaler noe uttak kommende vinter grunnet den uavklarte rettsstillingen for dette saksområdet. Det er etter sekretariatets vurdering også argumenter som taler for at man i år ikke fatter noe vedtak om lisensfelling innenfor ulvesonen. To rettsinstanser har kommet fram til at staten har feil lovanvendelse, og selv om dommen fra lagmannsretten ikke er rettskraftig, legger den til grunn en annen forståelse av naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav c, enn hva sekretariatet har gjort både i denne og i tidligere saker.

Sekretariatet har i denne saken imidlertid lagt avgjørende vekt på at dommen ikke er rettskraftig. Sentralt i denne vurderingen ligger både hensyn til bestandsmålet og bestandens overlevelse, som sekretariatet mener ikke trues av uttak av disse to grenserevirene.

2. Om rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv

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 2021-2022](#) fra Rovdata, fremgår at det var totalt 8 ynglinger av ulv i Norge i 2021, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 4 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.

3. Formålet med felling

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.

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.

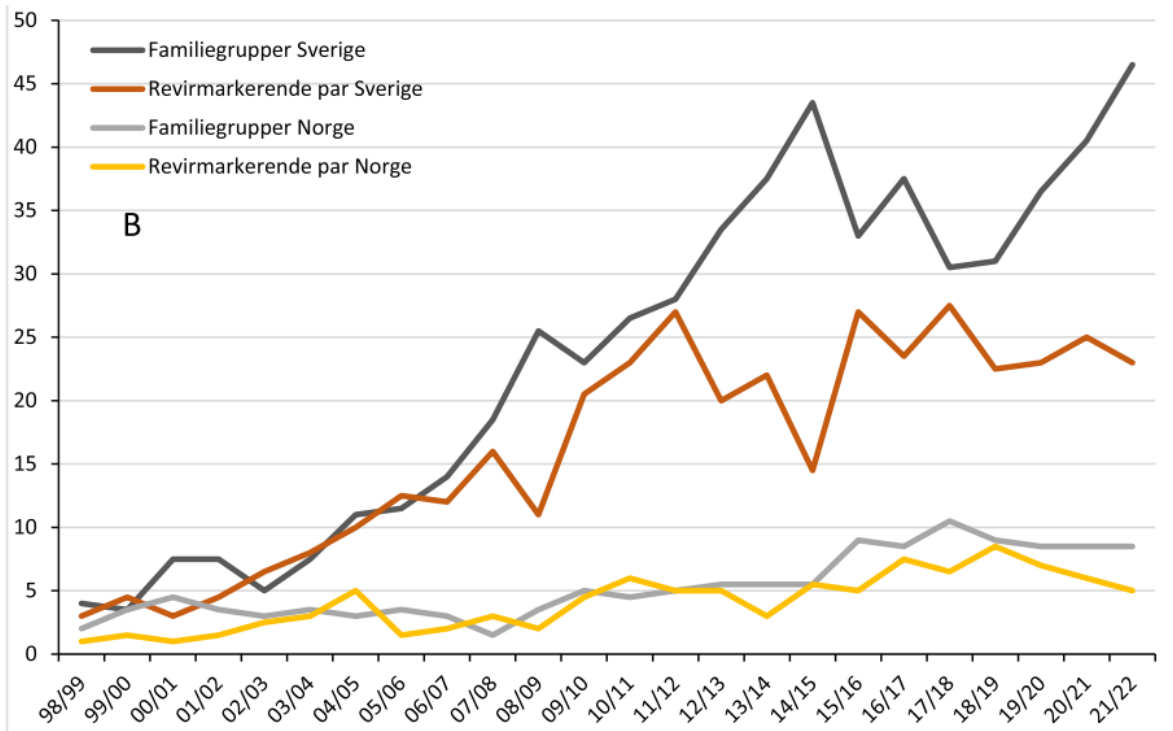
4. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning

Bestand og bestandsutvikling

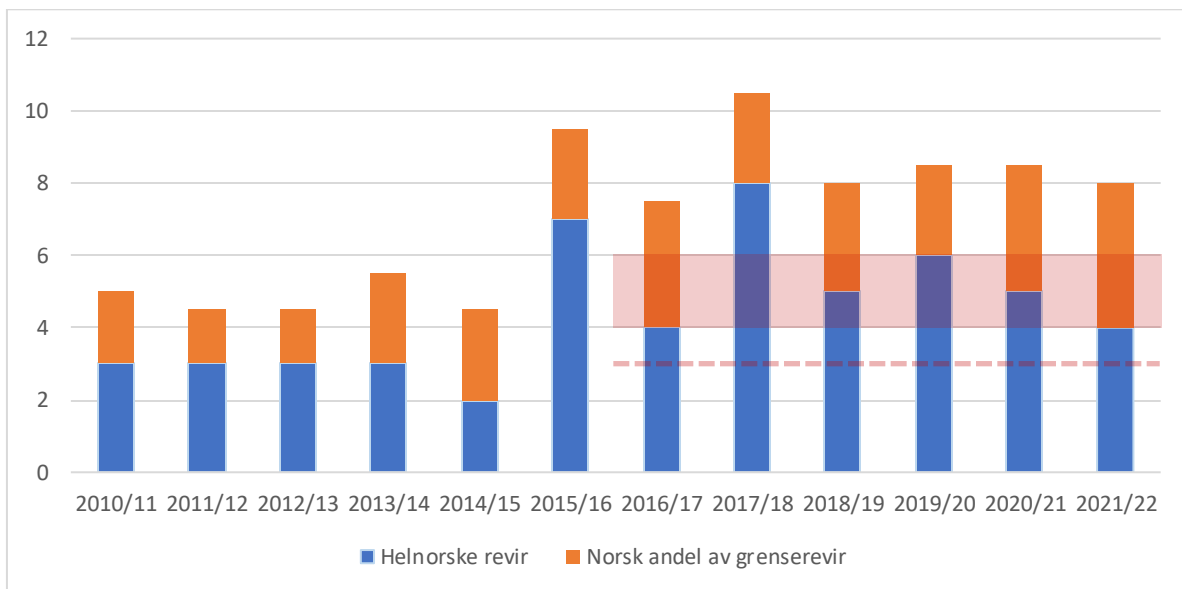
Ulvebestanden i Skandinavia overvåkes av [Rovdata](#) og bestandsnivået presenteres i en årlig rapport: «[Bestandsovervåking av ulv vinteren 2021/2022](#)». Her presenteres kun utdrag fra denne rapporten. Den felles skandinaviske ulvebestanden er for sesongen 2021-2022 beregnet til å bestå av ca. 540 individer. Det er en økning på ca. 60 individer fra forrige vinter. I Norge er bestanden forholdsvis stabil med ca. 88-91 ulver siste kartleggingsperiode, når ulver i grenserevir deles mellom landene. I Sverige har bestanden derimot økt til ca. 460 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 - 2021/22

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



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 – 2021/22. Kilde: Bestandsovervåking av ulv vinteren 2021-2022.



Figur 2: Antall dokumenterte ynglinger i Norge i perioden 2010/2011 – 2021/2022. 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 iht. Rovbase de siste fem år, er listet opp under. Dette omfatter ikke naturlig dødelighet. Etter 1. mai 2022 har det vært avgang av 7 ulver i Norge, alle utenfor 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

Beregnet effekt av beskatning

I rapporten «[Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2023](#)», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2023 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.

Tabell 3: Utdrag av oversikt som viser en beregnet bestand i Skandinavia 1. oktober 2023 (etter vinterens lisensfelling) for mulig varierende uttak i perioden 1. oktober 2022 - 30. september 2023. Usikkerheten i anslaget fremkommer også iht. varierende konfidensintervall.

Beskatning (antal skjutna vargar)	Populationsstorlek			
	Median	80 % KI	90 % KI	95 % KI
1 oktober 2022 – 30 september 2023	1 oktober 2023			
100	479	377 – 600	345 – 648	313 – 699
110	467	366 – 586	334 – 635	302 – 686
115^f	461	360 – 579	329 – 627	298 – 677
120	455	355 – 574	323 – 622	292 – 673
130	443	344 – 562	312 – 610	282 – 660
140	432	333 – 549	301 – 596	270 – 647
150	420	322 – 537	290 – 583	260 – 633
160	408	311 – 524	279 – 571	250 – 620
170	396	299 – 512	268 – 558	238 – 607
180	385	288 – 499	258 – 545	228 – 593
190	373	277 – 487	246 – 532	217 – 580
200	361	266 – 474	235 – 519	206 – 567

Det er gjort egne beregninger for Sverige, se egen tabell i rapporten. Der vil et uttak på 84 individer medføre en risiko på 10% for å komme under referansenivået på 300 individer i den svenske delen av bestanden. Legger man til grunn 95% sikkerhet, kan man ta ut 60 individer. Rapporten er en del av faktagrunnlaget for saken og ligger vedlagt saksutredningen.

Innvandrere og innavl

Grunnlaget for den skandinaviske ulvebestanden er nå seks ubeslektede individer. Dette 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.

To innvandrere etablerte seg i Tivedenreviret i Sverige og ynglet første gang i 2013. I årene 2017-2019 fikk Tivedentispa valper med en ny hann og i 2020 fikk fire av deres avkom for første gang valper. Tivedentispa er dermed den sjette grunnleggeren av dagens skandinaviske ulvestamme.

I november 2019 ble en genetisk verdifull ulv (finsk-russisk innvandrer) flyttet fra Engerdal til Kongsvinger. Etter å ha vært på vandring i og utenfor ulvesonen gjennom vinteren slo den seg i mars 2020 sammen med den gjenværende tispa i Deisjøreviret nordvest i ulvesonen. På grunn av at Deisjøreviret lå delvis utenfor ulvesona fattet Klima- og miljødepartementet vedtak om at disse ulvene skulle flyttes. Den 3. januar ble dyrene bedøvd og flyttet til et område sør for E18 i Østfold.

Paret slo seg til i området rundt innsjøen Setten i Aurskog – Høland kommune, og kalles nå Setten – reviret. Paret fikk 6 valper våren 2021 hvorav en valp ble påkjørt vinteren 2022. Vinterens bestandsregistreringer tyder på at det er ny ledertispe i reviret. I tillegg er det under vinterens bestandsregistreringer registrert to finsk-russiske immigranter nord i Sverige. De kan bidra til å redusere innavlsnivået ytterligere dersom de etablerer seg i den skandinaviske bestanden.

I 2021 var den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegruppene på 0,24, en svak økning i forhold til i fjor (0,23).

Innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden er dermed fortsatt høy, en innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer avkom til et søskenpar. Det ser imidlertid ut som om potensialet for bedring er større enn samme tid i fjor, dersom innvandrere som familiegruppen i Setten og deres avkom lykkes i å reproducere seg.

5. 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.

Bestemmelsen gir hjemmel til å tillate uttak av vilt ved forskrift eller enkeltvedtak. Tre vilkår må være oppfylt for at slik hjemmel skal foreligge; to kumulative grunnvilkår i § 18 annet ledd «*vedtak (...) kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte*», og ett av de spesielle vilkårene i § 18 første ledd bokstav a - g. 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, gitt at lovens øvrige vilkår er oppfylt. Det skal etter § 18. annet ledd, annet punktum «*legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd*».

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

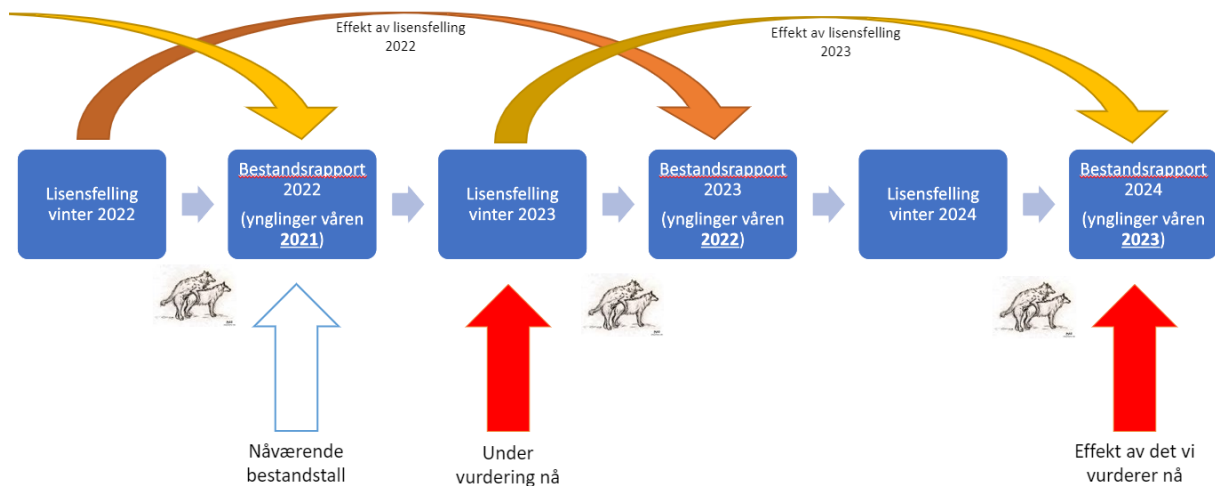
5.1 Villkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet

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 forsøkt 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 2023. En for høy beskatning i den kommende lisensfelling, altså en beskatning som gjør at vi ikke når bestandsmålet, vil som figuren over viser først bli dokumentert i kartleggingsperioden 1. okt. - 31. mars 2023/2024.

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 bestandsoppnåelsen 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 grenseoverskridende.

Et viktig moment å vurdere rundt potensialet for ynglinger er å se på antallet registrerte revir (familiegrupper eller par) etter uttak. 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 forskning at det går relativt kort tid før et nytt ulvepar har etablert seg i områder der det er gjennomført uttak, og man kan nok anta at tetthet 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.

Tabell 3: Viser registrerte revir i Norge de siste fem årene, størrelsen på uttaket av hele revir og dermed et uttrykk for potensialet for yngling påfølgende år.

Registreringssesong	Helnorske revir	Grenserevir (0,5 av alle grenserevirene)	Totalt antall revir	Reviruttak påfølgende vinter	Gjenværende revir etter uttak
2017/2018			16	2	14
2018/2019			16,5	3-4	12,5-13,5
2019/2020	11	4,5	15,5	2	13,5
2020/2021	10	4	14	3	11
2021/2022	9	4,5	13,5	5	8,5
2022	?	?	?		

Som tabellen over viser, så har det de siste årene vært en reduksjon på norsk side i antall kjente revir. Med et potensial for yngling våren 2022 på 8,5 så kan man etter en sannsynlighetsvurdering hvor rundt 70% får valper, regne med at man nå ligger rundt 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 2023, og dette får man ikke endelig klarhet i før etter registreringssesongen avsluttes våren 2024.

Sekretariatet vurderer at det med hensyn til det norske bestandsmålet, kan tas ut inntil to grenserevir i januar/februar 2023.

Med et slikt uttak kan det etter sekretariatets vurdering fortsatt sannsynliggjøres at det nasjonale bestandsmålet nås i 2024 (antall ynglinger i 2023) og at man vil 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 i det øvre intervallet av bestandsmålet.

For å kunne følge opp den politiske målsettingen om at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nært det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig, mener sekretariatet at det må åpnes for et uttak i denne størrelsesorden innenfor ulvesona. Det er imidlertid en forutsetning at øvrige vilkår er oppfylt, blant annet at uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Dette drøftes i påfølgende kapitler.

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 2023. 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, og usikkerheter og tilfeldigheter gjør anslaget usikkert.

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 2000/01 – 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. Foreliggende 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 potensialet for bedring er større enn på samme tid i fjor dersom innvandrere og deres avkom lykkes i å reproducere seg 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.

5.2 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. I dom av 26. mars 2021 legger Høyesterett 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 kap. 4.

Det svenske Naturvårdsverket har på bakgrunn av faglige utredninger kommet frem til en referanseverdi for såkalt *gynnsam bevarandestatus*, som er den bestandsstørrelsen og innvandringstakten som man minst må ha i den svenske og skandinaviske ulvebestanden, for at arten med stor sannsynlighet vil ivaretas inn i fremtiden. 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 svensk delbestand.

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.

I brev av 20. juni 2022 besluttet Naturvårdsverket å delegere myndigheten til å fatte beslutning om lisensfelling av ulv til länsstyrelsene. I beslutningen fremgår det at Naturvårdsverket vurderer at den svenske delbestanden har god bevaringsstatus, blant annet med bakgrunn i at det er en stabil tilvekst i bestanden, bestanden ligger over referanseverdien på 300 individer, populasjonen har et stabilt og noe økende utbredningsområde i Sverige og at den genetiske variasjonen har mulighet til å øke kommende år.

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, men det ser likevel ut til at det er et potensial for en langsiktig bedring av den genetiske situasjonen.

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

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 2022/2023, 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.

Med hensyn til bestandsmålet, har sekretariatet kommet til at det kan tas ut inntil to revir innenfor ulvesonen, men da grenserevir på grunn av effekten av uttaket på det norske bestandsmålet og oppnåelse av kravet om minst tre helnorske ynglinger også i 2023. I tillegg anbefaler sekretariatet at det settes en kvote på 14 ulver utenfor ulvesona i region 4 og 5. Sekretariatet mener at det bør tas høyde for at uttak av ett revir normalt kan medføre felling av rundt 6 ulver. Med uttak av to revir kan det dermed regnes med et uttak på rundt 12 dyr innenfor ulvesona dersom alle ulvene felles på norsk side.

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 2022/23 som forventes å bringe den svenske delen av bestanden under 300 individer.

Det er verdt å merke seg at ulver som blir felt i grenserevir vil telle med en faktor på 0,5 i de respektive landene ved beregning av bestandsstørrelsen.

I rapporten «*Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2023*», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2023 med ulike beskatningsnivå.

For Sverige vil et uttak på 84 individer medføre en risiko på 10% for å komme under referansenivået på 300 individer i den svenske delen av bestanden. Legger man til grunn 95% sikkerhet, kan man ta ut 60 individer.

Etter sekretariatets vurdering vil en kvote i region 4 og 5 på inntil 26 ulver (14 utenfor og 12 innenfor ulvesonen), sammen med annet kjent og forventet uttak i Norge i 2022/23, kunne forventes å stabilisere den norske delbestanden, eventuelt gi noe nedgang. Uttaket vil sannsynligvis ikke bringe den norske delen av bestanden under et nivå på 40 individer. Sekretariatet viser til at det med et slikt uttak tas sikte på å forvalte bestanden mot øvre del av bestandsmålet.

Etter sekretariatets vurdering vil heller 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 viser til at det tas sikte på å forvalte bestanden mot den øvre delen av det norske bestandsmålet. Det er dermed tatt hensyn til utfordringer knyttet til den genetiske situasjonen og illegal avliving. Med disse forutsetningene, mener sekretariatet at Norge også oppfyller sine forpliktelser etter Bernkonvensjonen artikkel 2 om å ivareta ulv i norsk natur.

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.

5.3 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:

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

(...)

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

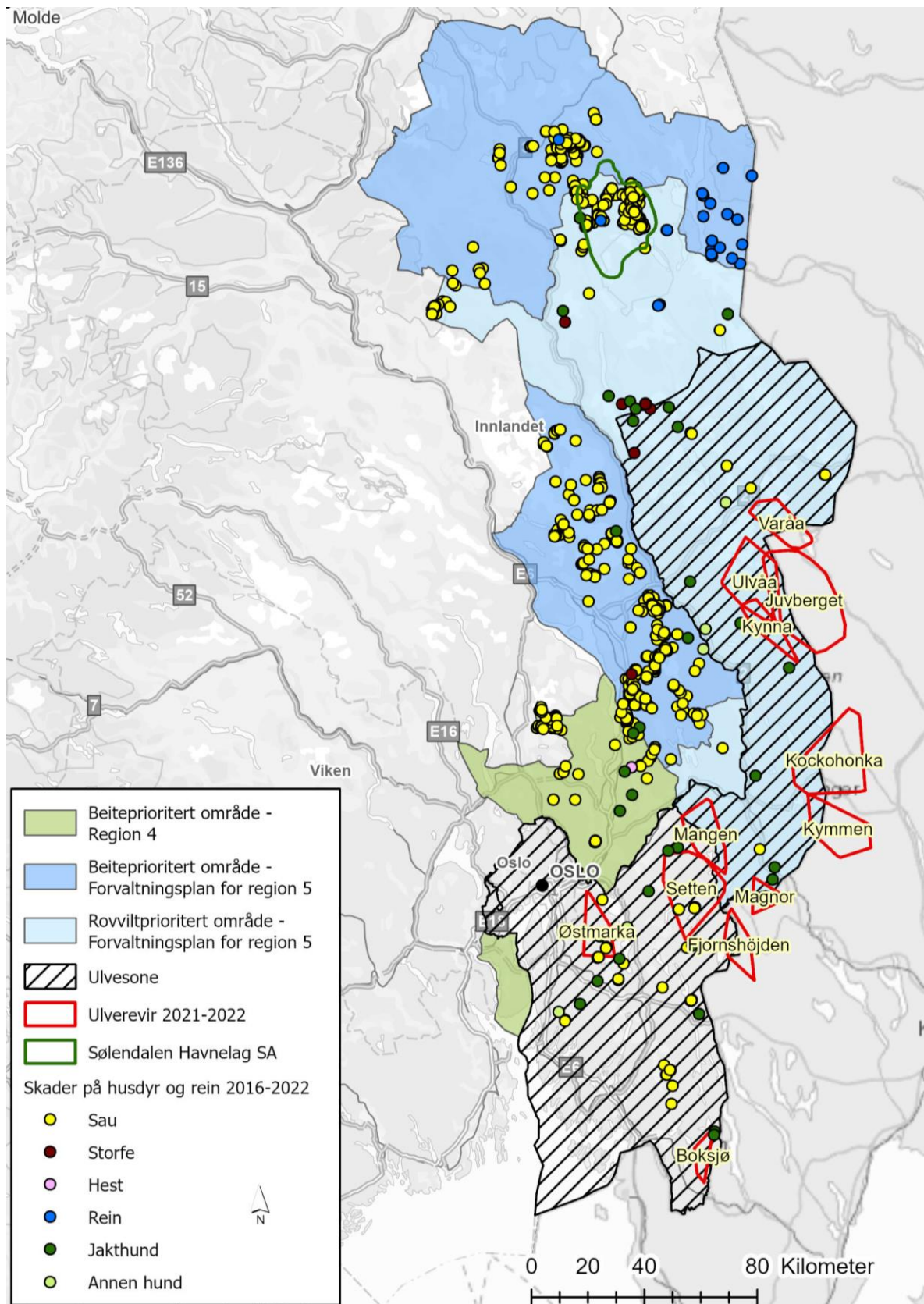
Sekretariatet legger videre til grunn at det ikke bør åpnes for lisensfelling i revir der foreldrepåret ikke er intakt, eller bare en av foreldreindividene er kjent. Dette kan medføre en risiko for å felle eventuelle genetisk verdifulle individer som har etablert seg i reviret.

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. Uttak av revir nær genetisk viktige revir, vil også kunne medføre en fare for at naboreviret berøres.

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. Sekretariatet har forut for anbefalingen om uttak av to grenserevir diskutert ulike alternativer med Länsstyrelsene i det midtre forvaltningsområde for rovdyr i Sverige. Drøftingen har gått både på omfang av uttak og konkret rundt hvilke revir som er mest hensiktsmessig å prioritere for uttak. Länsstyrelsene har ikke vurdert eller gitt innspill på uttak opp mot det norske bestandsmålet, men har signalisert at et uttak innenfor en størrelse på 2-3 grenserevir kan være akseptabelt innenfor deres ramme for uttak. Uten en felles norsk/svensk beslutning om uttak av grenserevir vil det være en risiko for at lisensfelling ikke kan utføres på en effektiv måte. De tidlige drøftingene mellom Länsstyrelsen i Värmland og sekretariatet rundt mulig uttak av grenserevir, har medført en foreløpig felles forståelse rundt hvilke grenserevir som bør prioriteres for uttak. Men de ulike lands beslutningsprosesser og ulike lands ankeinstittutt, vil alltid medføre en risiko for at ikke begge land åpner for lisensfelling.

Sekretariatet har kommet til at de mest aktuelle revirene for lisensfelling er Juvberget og Kockohonka. Sekretariatet har lagt vekt på at de aktuelle revirene er områder med fast forekomst av ulv over lang tid og til dels høy tetthet av revir. Reviret Juvberget har inngått i forskningsprosjektet Skandulv, og det har gjennom flere år vært og er ulv i reviret merket med GPS-sendere. En felling av disse individene kan være negativt da det er lagt ned ressurser i merkingen og vil påvirke innsamlingen av forvaltningsrelevant data. Sekretariatet mener likevel dette ikke kan legges særskilt vekt på, og at ulver som inngår i forskningsprosjekt ikke kan være unntatt å bli vurdert for lisensfelling.

Nedenfor fremgår en nærmere omtale av de aktuelle revirene. For detaljert omtale av øvrige revir, viser vi til det vedlagte faktagrunnlaget (vedlegg 1).



Figur 4: Oversiktskart over ulverevir og forvaltningsområder registrert vinteren 2021-2022, samt alle dokumenterte skader av ulv på husdyr og tamrein i perioden 2016-2022 (t.o.m. 9.8.2022). 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 2021/2022, og som dermed ikke er aktuelle for lisensfelling.

Juvberget

Juvberget er et relativt stort og godt kartlagt revir som ligger i Våler og Åsnes kommuner i Innlandet og med hovedutbredelsen i Värmlands län i Sverige. Det ligger inntil Ulvåa og Kynna i vest, mot nord ligger det mulig oppløste Varåa-reviret, i øst Skärsjöen – som også er mulig oppløst, og i sør Brannås reviret. Reviret har inngått i forskningsprosjektet Skandulv, og individer i reviret har vært radiomerket og fulgt opp med feltarbeid. Siden lederdyr har vært merket med GPS-sendere, i tillegg til lederdyr i naborevirene Varåa og Skarsjön, så er områdebruken relativt godt kjent. Det har vært etablert revir i Juvberget siden 2013/2014 og med nåværende ledertispe i reviret fra 2017/2018 (V644) og lederhann fra 2018/2019 (V812). Det var sannsynlig yngling i reviret i 2021 (valper påvist mai 2021), men ingen årvalper ble registrert i kartleggingsperioden. I vinter ble det påvist 3-4 dyr i reviret. Innavlskoeffisienten (ved evt. valper) er 0,256 noe som er litt over snittet som ligger på 0,24. Det er gjennom feltarbeid i forskningsprosjektet påvist yngling i reviret i 2022.

På norsk side er det ikke småfe på utmarksbeite i eller i nærheten av reviret, og heller ingen registrerte tap av husdyr eller jakthund i undersøkt periode 2016-2022. På svensk side i reviret ble en jakthund drept av ulv den 24. februar 2021.

Kockohonka

Kockohonka er et grenserevir som ligger i Grue og Kongsvinger kommuner i Innlandet og Värmlands län i Sverige. Det var yngling i reviret i 2021 med totalt 8 registrerte dyr i inventeringssesongen. Kockohonka grenser antagelig til grensereviret Kymmen i sør. Reviret Bograngen i nord ble tatt ut under lisensfelling/ekstraordinært uttak i februar 2022. Kockohonka ble registrert som revir 2016/2017 og 2017/2018. 2018/2019 var det ikke registrert revir, mens nåværende lederpar (tispe V752 og hann V870) har vært registrert i reviret siden 2019/2020. Kockohonka har en relativt høy innavlskoeffisient ved evt. valper på 0,271 sett mot snittet som er 0,24.

Det er noen besetninger med sau i nærheten til reviret på norsk side, men ikke innenfor de registrerte revirgrensene. Disse kan imidlertid være noe misvisende siden de baserer seg på sporing i registreringssesongen. Det er heller ikke registrert tap eller skade på norsk side i undersøkt periode fra 2016-2022. På svensk side ble imidlertid 5 sauer drept av ulv i reviret den 7. oktober 2021 og en jakthund ble skadet den 23. august 2021.

Sekretariatet drøfter i det videre hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c konkret for revirene Juvberget og Kockohonka. For å legge til rette for et best mulig beslutningsgrunnlag for nemndene gjør sekretariatet også visse drøftinger rundt hjemmelsgrunnlaget generelt for uttak av revir innenfor ulvesona.

5.4 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 sekretariats vurdering av potensialet for skade på husdyr og tamrein basert på siste tilgjengelig kunnskap i 2022.

Sau

Innenfor ulvesonen slippes det årlig i overkant av 26 000 sau på beite. 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) og nord i Nordmarka i Oslo. 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](#)).

Enkelte år peker seg ut med et noe høyere skadeomfang. De fleste av disse skadene knytter seg imidlertid til enkelthendelser der ulv har kommet seg innenfor rovdyravvisende gjerder. Slike hendelser har blitt fulgt opp med tiltak for å forebygge fremtidige skader, blant annet ved at det etter søknad kan bevilges midler til forsterkning av gjerder. I enkelte områder, spesielt raver og gårdsnær skogsmark og langs vann og vassdrag, er det imidlertid vanskelig å sette opp gode, rovviltavvisende gjerder.

På landsbasis ble det i 2021 erstattet 879 sau som tapt til ulv. Dette var en nedgang fra 1409 sau erstattet i 2020. Tap av sau til ulv er det laveste som er registrert siden 2008. Av disse er 501 knyttet til Innlandet og 212 knyttet til Oslo og Viken.

Tapstallene varierer mye mellom år, men det er årvisse tap av beitedyr til ulv både i region 4 og region 5. I 2022 (t.o.m. 17.08.22) er det iht. rovbases for region 4 og 5 dokumentert én skade på sau forårsaket av ulv innenfor ulvesonen og 69 skader utenfor ulvesonen. På grunn av forsinket innlegging i Rovbase og siden kun et fåtall av reelle tap dokumenteres gjennom beitesesongen, så vil de reelle tapstallene først foreligge når erstatningsoppgjøret foreligger.

Sannsynligheten for tap og skade er til stede også innenfor ulvesonen. Sekretariatet anser likevel at skadeomfang og skadepotensialet på sau i dagens situasjon er svært begrenset innenfor alle deler av ulvesonen. Den differensierte forvaltningen legger også til grunn at det innenfor ulvesonen må forventes en tilpasning av beitebruken for å hindre skader.

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

budsjettrammene som er avsatt til forebyggende tiltak. Med dagens etableringstakt vil det imidlertid fortsatt gå mange år før alle husdyr beiter innenfor rovviltgjerd av godkjent standard. Slike tiltak medfører også en økt belastning for beitebrukerne. Sekretariatet mener likevel at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på sau innenfor ulvesonen.

Storfe

Innenfor ulvesona slippes det totalt 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. Det er samtidig økt interesse for å utnytte utmarksressursene til storfebeite, og det forventes en ytterligere økning. En større satsing på storfe på utmarksbeite er i Hedmark også en tilpasning til økte rovviltbestander, da storfe i mindre grad er utsatt for ulveangrep på beite.

Siden 2015 er det dokumentert totalt 9 skader på storfe forårsaket av ulv i Norge, alle innenfor tidligere Hedmark fylke. Av disse er 5 tilfeller registrert innenfor ulvesona. Det meldes 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 de 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. I perioden fra 2015 er det dokumentert 47 hunder angrepet av ulv i Norge. De aller fleste var innenfor ulvesona. De fleste skadene skjer under jakt på høsten. 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, 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 uten hund eller med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Dette krever en tilpasning i jaktutøvelsen (jf. vurderingene under kapittel 5.5 under), men 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 tamreindriften 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. 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 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 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.

5.4 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, (...)

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

I dom av 26. mars 2021 har Høyesterett uttalt om behandlingen at: «Når loven ikke ble endret, må Stortingets uttalelser i utgangspunktet anses som etterarbeider, som vanligvis bare tillegges begrenset vekt ved lovtolkningen. Men det spesielle her er at Stortingets syn fremkommer i en lovsak, og da som begrunnelse for å la være å endre loven. Når dette er situasjonen, mener jeg at uttalelsene må gis større vekt enn etterarbeider vanligvis gis. Vekten bør da mer være på linje med den som legges på lovforarbeider. Det kan i situasjoner som dette ikke kreves at Stortinget vedtar loven på nytt.»

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

Høyesterett har i dom avsagt 26. mars 2021 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 skalskje én samlet interesseavveining.»

Energi- og miljøkomitéen understreker at vurderingen av hvorvidt vilkårene som omfattes av begrepene «offentlige interesser av vesentlig betydning» er oppfylt, må foretas i det enkelte vedtak om felling. Videre har komitéen uttalt 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. Sekretariatet viser også 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.»

Sekretariatet legger til grunn at bestandsmålet er et moment som skal inngå i 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 skal også legges til grunn for forvaltningen av ulv, og har også betydning for vurderingen av naturmangfoldloven § 18 c. I Høyesteretts dom av 26. mars 2021 framgår det at den differensierte forvaltningen er i tråd med bestemmelsene i Bern-konvensjonen, og at den innebærer en form for interesseavveining i forkant.

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. Prinsippet er likevel ikke til hinder for å tillate felling av ulv også innenfor sona når bestandssituasjonen tillater det og vilkårene i naturmangfoldloven ellers er oppfylt.

Distriktpolitiske hensyn

I Innst. 257L (2016-2017) legges det til grunn at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Flertallet peker på at hvorvidt vilkåret er oppfylt beror på en sammensatt vurdering av ulike faktorer, og at negativ påvirkning på blant annet beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn.

Høyesterett har uttalt i dom av 16. mars 2021 at: *“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.”*

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) både generelt og også knyttet til revirene Juvberget og Kockohonka.

Ivareta hensynet til beitenæringen

Energi- og miljøkomitéen uttaler at beitebrukere er private næringsdrivende, men det er en offentlig interesse at vi har sau, rein og storfe på beite, og at det er økonomisk aktivitet i distriktene. Videre viser 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 mener sekretariate t at tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesona ikke er til hinder for 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. 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 litt ulik praksis mellom regionene hvor det i region 5 gis det 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 streifull 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 tilpasninger 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 en nasjonal spørreundersøkelse for 1650 bønder i regi av Forskningsrådet 13.05.2020, rapport "Beiteressurs, rovdyr og lokalsamfunn".

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 Juvberget og Kockohonka er det få foretak med husdyr. Det er noen i nærheten av Kockohonka-reviret, men ingen i nærheten av Juvberget. Det er imidlertid registrert skade og tap av sau til ulv på svensk side i Kockohonka, men sekretariatet kjenner ikke til omfanget av beitebruk her. I dagens situasjon er skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i tilknytning til disse revirene svært begrenset og spesielt rundt Juvberget. Sekretariatet anser imidlertid at beitebrukere i nærhet til Kockohonka kan oppleve en frykt for at det kan oppstå ulveangrep, og også oppleve uro i dyreflokkene som følge av at ulv beveger seg langs gjerdene.

Som tidligere nevnt kan omstilling fra utmarksbasert beite også medføre en merbelastning for beitebrukere ved snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene, samt økte krav til etablering, ettersyn og vedlikehold av gjerdene. Driftsforstyrrelser på storfe og andre beitedyr kan også forekomme for dyr som går på inngjerdede arealer.

Etter sekretariatets oppfatning kan det være ulemper og belastning for beitenæringa rundt Kockohonka, men dette kan kun tillegges en begrenset vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. Dette ansees dermed ikke å 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 miljøkomitéen 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. Komitéen 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. Ulvebestandens 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 avskyting 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.

Ulvrevir kan imidlertid ha en negativ virkning på elgbestanden lokalt og måten man ønsker å drive jakt på. Dette kan få betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver og jegere både økonomisk og som rekreasjonsform. Jegere og rettighetshavere kan imidlertid til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen.

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

Ulemper ved at man for eksempel må benytte bandhund framfor løshund innenfor ulvrevir, 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 ulvrevir. Selv om hjorteviltbestandene ikke vurderes til å være vesentlig forringet, har tilstedeværelsen av ulvrevir medført et behov for tilpasning i måten jakt 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

Ulvkonfliktene 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 distriktpolitiske hensyn.

For utøvelse av tradisjonell jakt handler de negative virkningene av ulvrevir 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 rapporten «Nordmenns holdninger til ulv» (Skogen og Krange, 2018) at meningene om ulv er svært varierende, også i ulveområder. Rapporten 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 revirer 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 sekretariats 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 nærområde, 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 nærområde.

Konfliktdemping og tillit til forvaltningen

Viktigheten av å dempe konfliktnivået og øke tilliten til forvaltningen er fremhevet av Stortinget i flere sammenhenger, blant annet i rovviltforlikene. I dom av 26. mars 2021 slår Høyesterett fast at det å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, samt å øke tilliten til rovviltforvaltningen, er relevante hensyn i vurderingen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Vedtakene som ble prøvd for Høyesterett gjaldt imidlertid uttak av revir med utbredelse i hovedsak utenfor ulvesona. Etter sekretariatets oppfatning er disse hensynene også relevante ved vurdering av § 18 første ledd, bokstav c innenfor ulvesona. En forutsigbar forvaltning tilsier samtidig at befolkningen kan forvente at ulv gis et høyere vern innenfor enn utenfor sona.

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 konfliktene hos de som ikke ønsker ulv, i seg selv er konfliktdrivende. 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 revirirområder 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.

Sekretariatet konstaterer at konfliktene i ulveforvaltningen knytter seg både til de enkelte revirirområdene og til forvaltningen av ulv generelt. Det er en forventning fra en del 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 når bestanden over tid har vært over bestandsmålet, og de rettslige vilkårene for øvrig er oppfylt.

Etter sekretariatets syn vil et uttak av de to grenserevirene Juvberget og Kockohonka til en viss grad ivareta interessene på begge sider i konflikten. Det vises til at uttaket tar sikte på å forvalte bestanden mot den øvre delen av bestandsmålet, samtidig som et slikt uttak ikke ansees å true bestandens overlevelse.

Som det fremgår av drøftingene over er belastningene innenfor de to revirene blant annet knyttet til jaktutøvelse noe som har bidratt til å bygge opp under en side av konflikten. Revirene har hatt tilstedeværelse av ulv over tid, og er samtidig områder hvor man kan si at det er en høy tetthet av ulverevir.

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 § 18 første ledd, bokstav c.

Andre offentlige interesser av vesentlig betydning - sammenfatning og konklusjon

Energi- og miljøkomiteen peker på at bestemmelsen i hvert enkelt tilfelle stiller krav til at den eller de aktuelle offentlige interesser må være av «vesentlig betydning». Dette understøttes også i dom i Høyesterett av 26. Mars 2021. Videre uttaler Høyesterett at innholdet i § 18 bokstav c, lest opp mot Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, peker mot en interesseavveining, hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng – kumuleres – på hver side.

En del av konflikten knytter seg til at ulvebestanden over tid har vært over det bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget. Konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen er etter sekretariatets vurdering fremdeles relativt høy, slik at det å dempe konfliktnivået må ansees som en tungtveiende offentlig interesse. Etter sekretariatets oppfatning vil felling 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.

Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning tilsier at ulv skal ha et høyere vern innenfor ulvesona enn utenfor. Samtidig mener sekretariatet at de offentlige interessene i denne saken, knyttet til revirene Juvberget og Kockohonka, 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.

Sekretariatet viser til Energi- og miljøkomitèens uttalelse om at interesseavveiningene skal være av dynamisk karakter samt at det ved vurdering av uttak av rovvilt iht. naturmangfoldloven § 18 c, skal legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt i Stortinget er nådd. Ulvebestanden har over tid ligget over bestandsmålet. Sekretariatet mener at bestandssituasjonen støtter opp under at vilkårene i naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c er oppfylt.

Sekretariatet viser til at man med uttak av de to revirene tar sikte på å forvalte bestanden mot bestandsmålet og at et slikt uttak ikke ansees å true bestandens overlevelse. Videre er ingen av ulvene i de aktuelle revirene genetisk viktige. Sekretariatet anser med det at vernehensynet også er ivaretatt.

Etter sekretariatets oppfatning er hensynet til de nevnte belastningene og konfliktene, samt hensynet til økt tillitt og konfliktdemping i forvaltningen av ulv generelt, samlet sett så tungtveiende at det danner rettslig grunnlag for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c.

Vilkåret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger

Ulemper og belastninger knyttet til revirene Juvberget og Kockohonka kan i noe grad reduseres gjennom andre tiltak enn felling.

Noe av konflikten knytter seg samtidig til at ulvebestanden ikke forvaltes innenfor bestandsmålet. Etter sekretariatets oppfatning kan ikke forutsigbarhet og tillitt til forvaltningen, som blant annet bygger på at forvaltningen utføres i tråd med Stortingets føringer, ivaretas med andre løsninger enn uttak av disse revirene.

Det er ikke registrert beitedyr i nærområdene til Juvberget, mens det er noe vest for Kockohonka. 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. Dette vil likevel ikke i tilstrekkelig grad 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. Samtidig viser sekretariatet til at det i kommuner som har hatt ulv over noe tid er gitt uttrykk for at det kan være en belastning som går utover folks livskvalitet. Sekretariatet kan ikke se at det foreligger tiltak som fullt ut kan avhjelpe den frykt og uro som noen opplever ved å bo i et ulverevir.

Sekretariatet kan ikke se at andre tiltak enn felling i tilfredsstillende grad kan avhjelpe de negative virkningene med hensyn til beitenæring, jaktutøvelse eller psykososiale forhold. Heller ikke at andre tiltak enn felling i vesentlig grad vil bidra til økt tillitt og et dempet konfliktnivå i rovviltforvaltningen. Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ansees derfor som oppfylt.

5.5 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 2021-2022. "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 revirene Juvberget og Kockohonka. 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 revirer som gir det beste samfunnsmessige resultatet, jf. vurderingene ovenfor.

6. Sekretariatets konklusjon

Sekretariatet anbefaler at det fastsettes en kvote for lisensfelling innenfor revirene Juvberget og Kockohonka på inntil 12 dyr. Kvotens 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. Rovviltnevdene kan fastsette en kortere fellingsperiode dersom særlige forhold tilsier det.

Sekretariatet mener derfor 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 derfor 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 revirene, og samtidig redusere risikoen for å felle dyr som ikke tilhører revirene, er det viktig å ha god kjennskap til områdebruken for ulvene. Sekretariatet anbefaler at også fellingsområdet fastsettes av Statsforvalteren nært opp til start av lisensfelling når det foreligger oppdatert informasjon om områdebruken.

7. Vedlegg

1. Faktagrunnlag om regelverk og føringer, beregninger av beskatning, beskrivelse av ulrevirene, samt beitedyr og skadehistorikk.
2. Rapport fra bestandsovervåkning av ulv i Skandinavia vinteren 2021-2022.
3. Rapport med beregninger av beskatning av den skandinaviske ulvebestanden 2022.
4. Lagmannsrettens domsavsigelse av 6. juli 2022 om gyldigheten av forvaltningsvedtak om lisensfelling i Letjenna-reviret i 2020.