

Fellessak 4/21 - Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2022

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

- Lisensfelling av ulv innenfor forvaltningsområdet for ulv
 - En kvote på inntil 24 ulver med hensikt å ta ut alle individene i revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog
-

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 2021/2022. Siden jaktidsrammen 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 4/21 om lisensfelling innenfor ulvesonen og 3/21 om lisensfelling utenfor ulvesona har 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 – kunnskapsgrunnlag er også felles for begge saksframleggene.

Innhold

Innstilling:	1
1. Om nemndenes myndighet	1
2. Kvote	1
3. Lisensfellingsområde	2
4. Lisensfellingsperiode	2
5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer	2
6. Vilkår for deltakere i lisensfelling	2
Saksutredning:	3
1. Regelverk, politiske føringer og domsavsigelser	3
2. Om rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv	3
3 Formålet med felling	3
4. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning	4
5. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget og valg av revir for lisensfelling	6
5.1 Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet	6
5.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd	8
5.3 Vurdering av ulverevir for lisensfelling	11
5.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b	12
5.5 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c	15
5.6 Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12	25
6. Sekretariatets forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde	26

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.

Sekretariatet mener vilkårene for lisensfelling av ulv er oppfylt innenfor revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog og tilrår derfor at rovviltnemndene i region 4 og 5 fatter følgende vedtak:

1. Om nemndenes myndighet

Rovviltnemndene i region 4 og 5 viser til den nasjonale målsettingen om 4-6 årlige ynglinger av ulv, der 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesona skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. De siste dokumenterte data om ynglinger fra nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt viser at det er registrert totalt 8,5 ynglinger i 2020. Av disse har 5 ynglinger forekommet i helnorske revirer og 7 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 24 ulver innenfor ulvesona med formål å ta ut alle individer i revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2022. 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 Hornmoen, Mangen og Rømskog 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 Hornmoen, Mangen og Rømskog, 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 2022. 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 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 revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog, 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.

Rovviltmyndene legger til grunn at Statsforvalteren tar nødvendige forholdsregler ved fastsetting av jaktområder og varighet av lisensfelling for å hindre at de genetisk verdifulle ulvene i Deisjø-reviret blir felt.

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 regelverk, politiske føringer og domsavsigelser som ligger til grunn for saksutredningen fremgår i faktagrunnlaget (vedlegg 1). I tillegg refereres relevante utdrag under de aktuelle kapitlene i dette saksframlegget.

NOAH – for dyrs rettigheter har stevnet Staten ved KLD over vedtak av 31. desember 2019 om lisensfelling av Letjenna-reviret innenfor ulvesona. Ulvene i reviret ble felt i januar 2020. Saken ble behandlet i Oslo Tingrett første uken i juni, og det ble avsagt dom i saken den 7. juli 2021. Oslo Tingrett kom i sin domsavgjørelse til at Statens vedtak om lisensfelling av Letjenna-reviret er ugyldig. Ankefristen for dommen løper fortsatt, og dommen er ikke rettskraftig. Dommen er med bakgrunn i dette ikke tillagt vekt i de videre vurderingene i saksframlegget.

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 2020-2021](#) fra Rovdata, fremgår at det var totalt 8,5 ynglinger av ulv i Norge, 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.

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.

I dagens situasjon mener sekretariatet at det bør åpnes for et begrenset uttak innenfor ulvesona dersom de rettslige vilkårene er oppfylt. Formålet med felling er å følge opp den politiske målsettingen om at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nært det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Et visst uttak vil bidra til å øke tilliten til forvaltningen og dempe konflikten når bestanden over tid ligger over bestandsmålet.

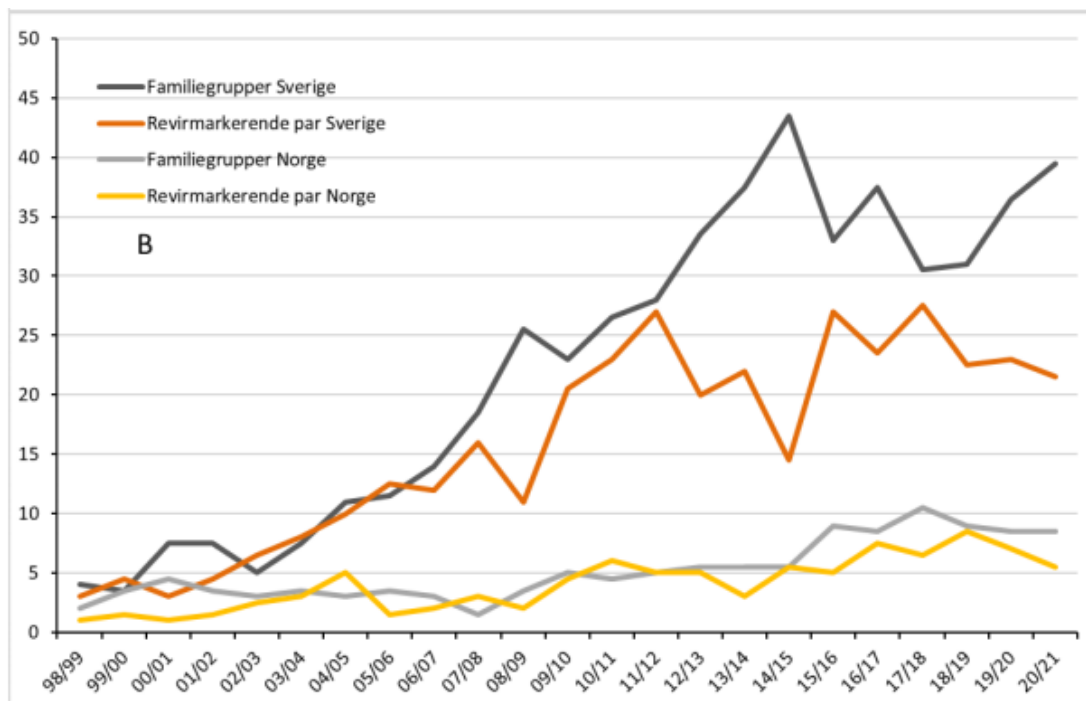
4. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning

Bestand og bestandsutvikling

Den felles skandinaviske ulvebestanden er for sesongen 2020-2021 beregnet til å bestå av ca. 480 individer. Det er en økning på 30 individer fra forrige vinter. I Norge er bestanden forholdsvis stabil med ca. 83-86 ulver siste kartleggingsperiode, når ulver i grenserevir deles mellom landene. I Sverige har bestanden økt fra 365 til 395 individer (inkl. halvparten av grenserevirene). 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 - 2020/21

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



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 – 2020/21. Kilde: [Bestandsobservasjon av ulv vinteren 2020-2021](#).

Det er under vinteren 2020/21 påvist totalt 48 familiegrupper av ulv i Skandinavia, hvorav 36 i Sverige, fem Norge og sju med tilhold på begge sider av riksgrensen. Det er en oppgang på tre familiegrupper i Skandinavia siden i fjor. Når antall ulveflokker og par i grenserevir deles mellom landene ble det påvist i alt 39,5 familiegrupper og 21,5 revirmarkerende par i Sverige i vinter, mens Norge hadde totalt 8,5 familiegrupper og 5,5 revirmarkerende par.

Ulver som er døde i løpet av registreringsperioden er ikke trukket fra disse tallene.

Kart og nærmere beskrivelse av revirene fremgår av faktagrunnlaget i vedlegg 1. Endelig statusrapport fra vinterens kartlegging og rapporter fra tidligere år ligger på rovdata.no.

Historisk avgang

Kjent uttak av ulv iht. rovbase.no de siste tre år, er listet opp under. Dette omfatter ikke naturlig dødelighet. Etter 1. mai 2021 har det vært avgang av tre 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	Totalt
2017/2018	27	2	29
2018/2019	16	5	21
2019/2020	13	4	17
2020/2021	29	5	34

Beregnet effekt av beskatning

I rapporten «Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen» 2022, har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2022 med ulike beskatningsnivå. Det er ikke gjort en egen beregning for den norske delen av populasjonen. Fordi den norske delbestanden utgjør en så liten andel av den totale skandinaviske bestanden, ville resultatene ved en slik beregning blitt svært usikre.

Ut ifra beregningene som er gjort for den svenske delbestanden og den skandinaviske bestanden samlet, gjøres det imidlertid en vurdering av hvordan ulike beskatningsnivåer påvirker muligheten for å oppnå målene for bestandsstørrelser i Norge og Sverige.

Et mer detaljert utdrag av resultatene i [rapporten](#) fremgår i faktagrunnlaget (vedlegg 1).

Innvandrere og innavl

Grunnlaget for den skandinaviske bestanden 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 sjettede grunnleggeren av dagens skandinaviske ulvestamme. I tillegg er to avkom fra Tiveden registrert i revirmarkerende par.

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. 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. Etter noe tid på vandring har paret slått seg ned i et område nord for E18 og øst for Glomma, innenfor ulvesonen. Størsteparten av reviret er i Aurskog-Høland kommune, men det berører også Indre Østfold, Marker og Nes kommuner. Det er nå dokumentert at det har skjedd yngling i dette reviret i 2021. Dersom valpene i det nye Deisjøreviret etter hvert etablerer seg i revirer og får valper, vil den sørskandinaviske populasjonen kunne føres tilbake til sju ubeslektede individer.

I 2021 var den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegruppene på 0,23, noe som er en svak nedgang fra året før. Innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden er 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 og deres avkom lykkes i å reproducere seg.

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

Sekretariatet vil i det følgende drøfte potensialet for uttak med hensyn til bestandsmålet og vilkåret om bestandens overlevelse. Videre drøftes hvilke revir som bør prioriteres å ta ut og en konkret vurdering av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b og c for uttak av disse revirene.

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

Ved fastsetting av kvote for lisensfelling skal det gjøres en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling (jf. rovviltforskriften § 7 annet ledd). Fra dette skal det sannsynliggjøres at bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet. Dette vilkåret er et annet vurderingstema enn vilkåret om at et uttak ikke skal true bestandens overlevelse, der hele den sørskandinaviske bestanden skal vurderes.

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

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

Innavlsnivå

Graden av innavl i den skandinaviske ulvebestanden har hatt en svak bedring. Den gjennomsnittlig innavlskoeffisient for avkom i familiegruppene for 2020 var på 0,23, noe som er en reduksjon på 0,01 i forhold til 2019. Til sammenligning tilsvarer en innavlskoeffisient på 0,25 avkom til et søskenpar. Sekretariatet konstaterer at det fortsatt er en høy grad av innavl i den sør-skandinaviske

ulvebestanden, selv om potensialet for bedring er større enn samme tid i fjor dersom innvandrere og deres avkom lykkes i å reproducere seg. 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.

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.

Uttak og sannsynligheten for å oppnå 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 blir født våren 2022. Kjennskap til eksisterende revir med intakte foreldrepar fra siste vinters kartlegging utgjør det mest oppdaterte grunnlaget for en slik vurdering. Sannsynligheten er relativt høy for at det forekommer yngling innenfor etablerte revirer der foreldrepar forblir intakt. Samtidig er det flere forhold som virker inn på sannsynligheten for å nå bestandsmålet.

Det er krevende å anslå antallet 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 sannsynlig at noen av de kjente parkonstellasjonene fra vinterens kartleggingsperiode ikke forblir intakt frem til neste yngleperiode. Samtidig kan det forventes at det etableres nye revir som igjen øker potensialet for ynglinger.

Variasjonen i revirenes utbredelse vil 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 i ulike år.

I løpet av vinteren 2020/21 ble det registrert 10 helnorske revir med enten familiegrupper eller revirmarkerende par. Av disse ble to familiegrupper (Kynna og Aurskog) og ett revirmarkerende par (Svarthus) felt i løpet av registreringsperioden. Etter endt kartleggingsperiode (pr. 01.05) var det dermed kjent 7 helnorske revir hvor foreldreparet var intakt.

Tilsvarende ble det registrert 8 grenseoverskridende revir med familiegrupper eller par. Det antas imidlertid at foreldreparet i Boksjø-reviret er forsvunnet. Det var derfor kjent 7 grenseoverskridende revir med intakt foreldrepar ved endt kartleggingsperiode. Dette er et noe lavere antall enn forrige registreringsperiode hvor det var 9 helnorske revir og 9 grenserevir med intakt foreldrepar ved endt kartleggingsperiode.

Etter sekretariatets vurdering kan det, med hensyn til vilkåret om bestandsmålet, tas ut tre revir gjennom lisensfelling (familiegrupper eller revirhevdende par) innenfor ulvesona i 2021/22. Av disse kan det maksimalt tas ut 2 helnorske revir.

Med et slikt uttak kan det etter sekretariatets vurdering fortsatt sannsynliggjøres at det nasjonale bestandsmålet nås i 2022, men man vil ligge nært delkravet om 3 helnorske ynglinger. Samtidig vil det være et tilstrekkelig antall ynglinger i grenserevir til 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. Antallet forventede ynglinger i grenserevir tilsier også at bestanden må forvaltes ned mot delkravet om tre helnorske ynglinger for å nå dette målet. Det er imidlertid en forutsetning at øvrige vilkår er oppfylt, blant annet at uttaket ikke truer bestandens overlevelse. De øvrige vilkårene i naturmangfoldloven 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 2022. 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.

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.

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. Videre utgjør Naturvårdsverkets utredning knyttet til *gynnsam bevarandestatus* et viktig grunnlag for å vurdere betydningen av blant annet bestandsstørrelsen og den genetiske situasjonen for ulvebestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv.

Naturvårdsverket har på bakgrunn av faglige utredninger kommet frem til en referanseverdi for såkalt *gynnsam bevarandestatus* i den svenske og skandinaviske ulvebestanden. 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.

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 hvert femte år (hver generasjon). Immigrerende ulver har stor betydning for å forbedre den genetiske tilstanden i bestanden og dermed bestandens langsiktige overlevelse.

I oktober 2016 fastsatte Naturvårdsverket en plan for genetisk forsterkning av den svenske ulvestammen. I en rapport fra 29. april 2020; "[Utvärdering av delmålen i Plan för genetisk förstärkning av varg 2016-2020](#)" har Naturvårdsverket vurdert status for de ulike delmålene i rapporten:

- 1) *Antalet finskryska vargar som naturligt vandrar in i Sverige minskar inte under 5-årsperioden*
- 2) *Fler finskryska invandrade vargar når den reproducerande mellansvenska vargpopulationen den kommande femårsperioden än den förra.*
- 3) *Minst två med varandra obesläktade finskryska invandrade vargar överlever och reproducerar sig under femårsperioden. Årsungarnas överlevnad till reproduktiv ålder är minst lika bra som de skandinaviska valparnas.*

I rapporten konkludere Naturvårdsverket med at delmålene i stor grad er oppnådd, men at genetisk forsterkning er et langsiktig arbeid som må sees i et lengre tidsperspektiv.

I brev av 28. Juni 2021 besluttet Naturvårdsverket å delegere myndigheten til å fatte beslutning om lisensfelling av ulv til länsstyrelsene. I beslutningen fremgår det at Naturvårdsverket opprettholder sin vurdering av at den svenske delbestand har *gynnsam bevarandestatus*, blant annet med bakgrunn i at det er en stabil tilvekst i bestanden, bestanden ligger over referanseverdien på 300 individer, populasjonen har et stabilt utbredningsområde 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 potensialet for en langsiktig bedring av den genetiske situasjonen nå er bedre (se også kap. 4 for mer detaljert beskrivelse av innvandrere og innavl).

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 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 2021/2022, 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 tre revir innenfor ulvesona, av disse inntil to helnorske. I tillegg anbefaler sekretariatet at det settes en kvote på 12 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 inntil 8 ulver. Med uttak av tre revir kan det dermed regnes med et uttak på rundt 24 dyr innenfor ulvesona.

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. Sekretariatet legger til grunn at svenske forvaltningsmyndigheter ikke åpner for et samlet uttak i 2021/22 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 2022](#)», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2022 med ulike beskatningsnivå. Det er ikke gjort en egen beregning for den norske delen av populasjonen. Fordi den norske delbestanden utgjør en så liten andel av den totale skandinaviske bestanden, ville resultatene ved en slik beregning blitt svært usikre.

I henhold til beregningene kan det felles totalt 75 individer i Norge og Sverige dersom målet er å opprettholde en stabil skandinavisk bestand. Av disse kan det felles 55 i Sverige for å opprettholde den svenske delbestanden på samme nivå.

Ut ifra beregningene som er gjort for den svenske delbestanden og den skandinaviske bestanden samlet, gjøres det i rapporten en vurdering av hvordan ulike beskatningsnivåer påvirker muligheten for å oppnå målene for bestandsstørrelser i Norge og Sverige (se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse).

Etter sekretariatets vurdering vil en kvote i region 4 og 5 på totalt 36 ulver (12 utenfor og 24 innenfor sona), sammen med annet kjent og forventet uttak i Norge i 2021/22, forventes å gi en nedgang i den norske delbestanden. Uttaket vil likevel 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 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 avlaving. 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

Grunnlag for valg av revir

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. 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. Uten en felles norsk/svensk beslutning om uttak av grenserevir vil dette medføre en risiko for at jakta ikke kan utføres på en effektiv måte. 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.

Valg av revir for videre vurdering

Sekretariatet har kommet til at de mest aktuelle revirene for lisensfelling er Hornmoen, Mangen og Rømskog. Føringene i de felles strategiene for forvaltning av ulv i region 4 og 5 om byrdefordeling, taler for at et evt. uttak gjennom lisensfelling fordeles geografisk og rettes mot områder med fast forekomst av ulv over tid.

I Rømskog er hannen et F2-individ med avstamning fra den såkalte Galven-hannen. Fra Galven-hannen er det registrert flere F1-individer som er etablert i ulvebestanden. Sekretariatet anser at genene fra dette individet er godt etablert i den sør-skandinaviske bestanden, og legger derfor ikke avgjørende vekt på at denne hannen er et F2-individ.

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

Hornmoen-reviret ble første gang påvist med et revirmarkerende par vinteren 2019/2020. I 2020/2021 er det registrert ny hann i reviret. Innavlskoeffisient er 0,285. Reviret, slik det er dokumentert i siste status-rapport, er svært lite og omfatter også områder som tidligere ble benyttet av Kynna-reviret. Det overlapper også delvis med Ulvåa-reviret. Selv om dette reviret er nylig etablert har det over lang tid vært etablerte ulverevir i dette området.

Mangen-reviret ble registrert for første gang i 2013/2014 som et usikkert revirmarkerende par. Påfølgende vinter ble det registrert og dokumentert et revirmarkerende par i området, men da av andre dyr. Videre ble det for første gang registrert yngling i reviret i 2015/2016. Etter dette kom det

en ny hann i reviret, som har vært der siden. Vinteren 2018/2019 ble det ikke registrert ledertispe i reviret, mens det i 2019/2020 er registrert en ny tispe. Det er dokumentert yngling i reviret i 2020/2021. Innavlskoeffisient er 0,349. Leveområdet for reviret har i alle år vært i sin helhet innenfor Norges grenser. Slik reviret er dokumentert i siste statusrapport omfatter det områder som delvis overlapper med Sotsjø-reviret og Deisjø-reviret (forvaltningsmerket ulvepar, der hannen er et F0-individ).

Rømskog-reviret ble første gang registrert i 2016/2017 som et revirmarkerende par. I 2018 ble det registrert en ny parkonstellasjon i reviret som ynglet samme år og i 2019. I 2020/2021 (etter yngling i 2020) er det registrert ny hann i reviret (et F2-individ). Innavlskoeffisient er 0,187. Reviret har vært registrert som grenserevir fra 2016, og er i 2020 registrert som grenserevir med størst andel av arealbruk i Norge. Reviret, slik det er dokumentert i siste status-rapport, overlapper delvis med områder brukt av Fjornshöjden-reviret (nytt revirmarkerende par), samt Deisjø-reviret (forvaltningsmerket ulvepar, der hannen er et F0-individ).

Sekretariatet drøfter i det videre hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c konkret for revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog. 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 miljøkomitèen 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 2021.

Sau

Innenfor ulvesonen slippes det årlig i overkant av 25 000 sau på beite. I all hovedsak slippes det ikke sau fritt på utmarksbeite. Det går imidlertid sau fritt på utmarksbeite i Vestmarka (Asker, Bærum og Lier kommuner) og 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

soneforvaltningen med tilhørende rovviltbelastning innenfor ulvesonen. Ifølge en rapport fra NIBIO i 2018 (Beitebruk i ulvesona), er ordinært utmarksbeite i hovedsak avviklet.

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

På landsbasis ble det i 2020 erstattet 1409 sau som tapt til ulv. Av disse er 676 knyttet til Innlandet (hvorav 532 i region 5 Hedmark), og 4 knyttet til Oslo og Viken (hvorav alle i region 4 Oslo, Akershus, Østfold). I region 5 var tapene til ulv i 2020 særlig knyttet til skadesituasjoner utenfor ulvesona i Nord-Østerdal øst for Glomma, Stor-Elvdal og Åmot kommuner vest for Glomma, samt Hedemarken. I region 4 gjelder de erstattede dyrene tap i Enebakk (innenfor ulvesonen). Innenfor ulvesonen har tapene de siste årene vært lave (se punkt 5.1. i det vedlagte faktagrunnlaget), og knytter seg til enkelthendelser. Tapstallene varierer mye mellom år, men det er årvisse tap av beitedyr til ulv både i region 4 og region 5. I 2021 (t.o.m. 12.8.21) er det for region 4 og 5 dokumentert to skader på sau forårsaket av ulv innenfor ulvesonen (i Viken) og 40 skader utenfor ulvesonen.

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 budsjettammene som er avsatt til forebyggende tiltak. Med dagens etableringstakt vil det imidlertid fortsatt gå mange år før alle husdyr beiter innenfor rovviltgjerder av godkjent standard. 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. 25 000 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.

I perioden fra 2015 til 2021 (t.o.m. 12.8.21) 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 og frem til 2021 (t.o.m. 12.8.21) er det dokumentert 45 hunder, hvorav 40 jakthunder, angrepet av ulv i Norge. De aller fleste var innenfor ulvesona. Tre av disse angrepene skjedde i 2020, alle innenfor ulvesona. Så langt i 2021 er det ikke registrert skadetilfeller på hund forårsaket av ulv. De fleste skadene skjer under jakt på høsten. Det kan imidlertid være mørketall, da ikke alle skadetilfeller nødvendigvis rapporteres 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 med bandhund i områder med kjent ulveforekomst når jaktformen gjør det mulig. 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 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 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.

5.5 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, (...)

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

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

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

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 skal skje 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 for øvrig 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 spesiell vekt på de hensynene som er fremhevet av Energi- og miljøkomitéen i [Innst. 257 L \(2016-2017\)](#) knyttet til revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog.

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 sekretariatet 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 liten grad sau på utmarksbeite. I region 5/Hedmark er utmarksbeitet avviklet innenfor ulvesona og det gis tilskudd til hjemmebeite. I region 4/Akershus og Østfold er det viktigste tiltaket å beskytte beitedyra med rovviltavvisende gjerder, da fritt utmarksbeite ikke har de samme tradisjoner her. Det er likevel fortsatt behov for etablering av rovdryavvisende gjerder i mange områder. I en del områder i Hedmark har for øvrig bjørn tidligere vært en større skadegjører på sau i utmark enn ulv. Det har derfor vært og 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 revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog er det foretak med både sau og storfe. Alt av beitedyr i disse område går på inngjerdede arealer (se for øvrig omtale av de ulike revirene under kap. 5.3).

Hornmoen-reviret: I tilknytning til reviområdet er det omtrent 7 foretak med beitedyr (5 foretak med storfe, 1 med sau og 1 med sau og storfe) Total utgjør dette rundt 550 storfe og 40 sau.

Mangen-reviret: I tilknytning til reviområdet er det omtrent 4 foretak med beitedyr (1 foretak med storfe og 3 med sau). Totalt utgjør dette rundt 190 storfe og 130 sau. I tillegg til det flere foretak med hovedsakelig storfe og noen få besetninger med sau i og rundt Årnes.

Rømskog-reviret: I tilknytning til reviområdet er det omtrent 30 foretak med beitedyr (16 foretak med storfe, 11 med sau og 3 med både sau og storfe). Totalt utgjør dette rundt 1100 storfe og 1000 sau.

I dagens situasjon er skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i tilknytning til disse revirene begrenset. Beitebrukere i disse områdene kan likevel oppleve en frykt for at det kan oppstå ulveangrep på sau og storfe, og også oppleve uro i dyreflokkene som følge av at ulv beveger seg langs

gjerdene. I september 2018 ble det dokumentert 8 sau tatt av ulv på innmark øst for Rødnessjøen i Marker kommune, et område som nå benyttes av Rømskogreviret. Det er imidlertid usikkert hvilket revir den eller de skadegjørende ulvene kommer fra. I mars 2021 er det dokumentert to sauer tatt av ulv på innmark ved Degernes i Rakkestad kommune. Denne skaden er knyttet til et avkom fra Rømskogreviret (ukjent alder, men trolig årsvalp), men denne ulven hadde trolig vandret ut fra reviret på dette tidspunktet.

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 gjerder. Driftsforstyrrelser på storfe og andre beitedyr kan også forekomme for dyr som går på inngjerdede arealer.

Etter sekretariatets oppfatning har ulempene og belastningen for beitenæringa innenfor disse revirene bidratt til å øke konfliktene knyttet til forvaltningen av rovvilt, og kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. Det ansees likevel 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 inntektsgrunlaget 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 ulvrevir. 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 ulvrevir: 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 ulvrevir 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 ulvreviret som er mye brukt av ulv vil ha et høyere predasjonstrykk, og dermed oppleve en høyere belastning av ulvreviret i form av redusert jaktutbytte. I gjennomsnitt var jaktuttaket i slike områder 24 % lavere enn i områder der ulven tilbragte lite tid. Der revirene ligger relativt tett, noe som kan være gjeldende for områdene rundt Hornmoen, Mangen og Rømskog, anser sekretariatet at den samlede belastningen på hjorteviltbestandene kan øke. Dette siden det blir et høyere predasjonstrykk over store områder enn i områder der det er lenger mellom revirene.

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.

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.

En jakthund angrepet av ulv i 2017 i nærheten av området som nå benyttes av Hornmoen. Det er ikke mulig å fastslå hvilket revir skadegjørende individ tilhørte, men det er lite trolig at det har vært dyr fra Hornmoen-reviret, som første gang ble registrert i 2019/2020. Høsten/vinteren 2020 ble to jakthunder dokumentert tatt av ulv i Nes kommune, i nærheten av området som nå benyttes av Mangen-reviret (samt i og i nærheten av områder som ble brukt av det revirmarkerende paret i Svarthus-reviret samt av Aurskog-reviret). Det er ikke mulig å fastslå hvilket revir det eller de skadegjørende individene kommer fra. Det er ikke dokumentert angrep på hund i eller i nærheten av Rømskog-reviret.

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 og der jaktformen tillater det. 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. Dette gjør seg gjeldende også innenfor områdene som benyttes av Hornmoen, Mangen og Rømskog, der det bedrives både storviltjakt og småviltjakt. Selv om jakta ikke vurderes til å være vesentlig forringet, har tilstedeværelsen av ulvrevir 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 av revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog. 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.

Lokalbefolkningens 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 distriktpolitiske hensyn.

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

En del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulven i nærheten. Det handler om å føle utrygghet for barn under lek og på vei til skolen, og at det påvirker menneskers bruk av skogen til ulike friluftaktiviteter ellers. Det er viktig å anerkjenne og forstå den utryggheten som de som er direkte berørt føler. For å kunne fatte vedtak om felling av ulv basert på frykt, må det imidlertid enten være 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 flere av reviområdene oppgir likevel lokalbefolkningen at de opplever ulver som nærgående, noe som medfører frykt og ubehag. I kommuner som har hatt ulv over noe tid er det gitt uttrykk for at det kan være en belastning som går utover folks livskvalitet.

I en studie utført av NIBIO i 2018 (Beitebruk i ulvesona) fremgår det at mange husdyreiere med familie oppgir at de frykter ulveangrep. Dette medfører daglig stress, de er sterkt bekymret for husdyra sine og har redusert søvnkvalitet. De er også bekymret for fremtidsutsiktene som husdyreiere.

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.

Selv om det er ulikt hvor lang tid de nåværende revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog har vært etablert, har det i alle disse områdene vært forekomst av ulv over mange år. Belastningen knyttet til disse problemstillingene har vedvart over tid. I områdene hvor disse revirene finnes, er det også flere revirer i tilgrensende områder (se nærmere omtale av de aktuelle revirene under kap. 5.3).

Sekretariatet anser at belastningen knyttet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold ikke kan gi hjemmel for felling innenfor Hornmoen, Mangen og Rømskog 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 tillitten 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 riktig nok 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 knyttet en viss grad av konflikt til alle revirene innenfor ulvesona. Som det fremgår av våre tidligere drøftinger, er det i varierende grad konflikter knyttet til beitebruk innenfor de ulike revirirområdene. Konflikten knyttet til jakt som fritidsaktivitet og næringsvei er 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 i noe grad variere og blant annet være avhengig av om ulv har medført skader på husdyr og / eller hunder, om det har vært etablert revir over flere år og hvor stort antall dyr det har vært i reviret. I enkelte av revirirområdene har det vært tilstedeværelse av ulv lang tid, noe som gjør at belastningen har pågått over mange år og har bygget opp under konflikten. I noen områder er det også både et høyt antall dyr og en høy tetthet av revir.

Sekretariatet konstaterer at konfliktene i ulveforvaltningen både knytter seg til enkelte revirirområder og forvaltningen av ulv generelt. Det er en forventning fra en del om at ulvebestanden skal kunne forvaltes innenfor det nasjonale bestandsmålet, og mye 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 familiegupper 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.

Revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog er eksempler på revir med tilstedeværelse over lang tid, og områder med høy tetthet av ulverevir. Som det fremgår av drøftingene over, er konfliktene i disse områdene knyttet til beitenæringen, jaktutøvelse og lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold. Sekretariatet anser at hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen bidrar til å gi hjemmel for felling innenfor ulvesonen, og at de nevnte forholdene kan tillegges betydelig vekt i en samlet vurdering av § 18 første ledd, bokstav c for revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog.

Rullering av byrdene

Hensynet til byrdefordeling kan ikke isolert sett gi rettslig grunnlag for felling. Sekretariatet viser til at dette likevel er et av kriteriene som er lagt til grunn i nemndenes felles forvaltningsplan for prioritering av hvilket revir som bør tas ut gjennom lisensfelling. Sekretariatet har lagt vekt på at det har vært etablert ulv i området som benyttes av Hornmoen, Mangen og Rømskog over lang tid, noe som har medført en belastning for deler av lokalbefolkningen. Sekretariatet har derfor i vurderingen av revir for uttak lagt vekt på dette hensynet.

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.

Sekretariatet har gjort en konkret vurdering av det rettslige grunnlaget for felling innenfor revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog. Som det fremgår av drøftingene har sekretariatet kommet til at ingen av hensynene isolert sett gir hjemmel for felling. Sekretariatet konstaterer likevel at deler av lokalbefolkningen opplever belastninger knyttet både til omfattende omstilling i beitenæringa og frykt for skader på beitedyr, negativ innvirkning på jakt som fritidsaktivitet og næringsvei, og frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Etter sekretariatets oppfatning bidrar dette til å bygge opp under konflikten i rovviltforvaltningen.

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 i dagens situasjon så høy at det å dempe konfliktnivået må ansees som en tungtveiende offentlig interesse. Etter sekretariatets oppfatning vil felling av revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog 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 Hornmoen, Mangen og Rømskog, 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.

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 tre revirene tar sikte på å forvalte bestanden ned mot den øvre delen av 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 belastningene og konfliktene som er knyttet til revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog, 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 Hornmoen, Mangen og Aurskog kan i noe grad reduseres gjennom andre tiltak enn felling. Sekretariatet viser til at det er opprettet en egen støtteordning for kommuner med ulverevir som kan benyttes til næringsutvikling, tjenestetilbud og andre tiltak. Målet med disse tiltakene er å redusere konfliktnivået og gi økt kunnskap om rovvilt.

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

Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen. Dette vil likevel ikke i tilstrekkelig grad bidra til å dempe det høye konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen, som til en viss grad dreier seg om hensynet til jakt som fritidsinteresse og næringsvei.

Belastningen knyttet til det psykososiale aspektet ved å leve i områder med ulv kan til en viss grad forebygges for eksempel ved informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdempende tiltak. Samtidig viser 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 mange 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 innenfor revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog. Heller ikke at andre tiltak enn felling i vesentlig grad vil bidra til økt tillit og et dempet konfliktnivå i rovviltforvaltningen. Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ansees derfor som oppfylt.

5.6 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 2020-2021. "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 Hornmoen, Mangen og Rømskog. 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 forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde

Sekretariatet anbefaler at det fastsettes en kvote for lisensfelling innenfor revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog på inntil 24 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 det er særlige forhold som kan gjøre det aktuelt å fastsette en kortere lisensfellingsperiode i 2022. Revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog grenser alle til andre revir. De to sistnevnte revirene grenser mot Deisjø-reviret der en genetisk verdifull ulv og dens avkom lever. Erfaringer fra tidligere lisensfelling i revir har vist at nærliggende revir kan ha til dels overlappende arealbruk, og at dyr fra tilgrensende revir kan bevege seg inn i fellingsområdet kort tid etter at det revirmerkerende paret er felt. Erfaringene viser også at det kan være begrenset med sporsnø i perioden fram til 1. januar for noen av revirene og at det kan komme verdifull informasjon om områdebruk rundt nyttår. I tillegg viser tidligere års lisensfelling at uttaket er effektivt og at det ikke er behov for hele fellingsperioden for å ta ut revirene der det er vedtatt lisensfelling.

Sekretariatet mener derfor det bør vurderes å utsette oppstart av lisensfelling og avslutte jakta 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 nærmere 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.