

## Fellessak 3/23 - Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen sesongen 2023/2024

---

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

- Lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen med en kvote på inntil 14 dyr.
- 

### 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 2023/2024. Siden lisensfellingsperioden er forskjellig innenfor og utenfor sonen, og det har vært ønskelig å avvente endelig klagesaksbehandling innenfor sonen til nærmere starten av lisensfellingsperioden, så er behandling av lisensfelling i region 4 og 5 delt i to separate saker.

Sakspapirene til sak 4/23 om lisensfelling innenfor ulvesonen og 3/23 om lisensfelling utenfor ulvesonen har stort sett 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

Sekretariatets innstilling.....	3
Saksutredning.....	6
1. Regelverk, politiske føringer og domsavsigelser .....	6
2. Om rovviltneemndenes myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv .....	6
3. Formålet med felling .....	6
4. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning.....	7
5. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget .....	10
5.1 Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet .....	10
5.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd.....	10
5.3 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b .....	12
5.4 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav c.....	14
5.5 Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte .....	18
5.6 Vurdering av naturmangfoldloven §§ 8-12 .....	20
6. Sekretariatets forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde.....	21
7. Vedlegg.....	23

## Sekretariatets innstilling

Etter rovviltforskriften § 10 kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av ulv. Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning og uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Lisensfelling er felling av et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd 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 utenfor ulvesonen i region 4 og 5 er oppfylt, 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 6 ynglinger i 2022. Av disse har 3 ynglinger forekommet i helnorske revir og 6 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. § 9, tillegges derfor mindre vekt.

Rovviltnemndene anser at en kvote på 14 ulver utenfor ulvesonen i region 4 og 5, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet i 2024. Et slikt uttak vil ikke påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10, eller true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf.

naturmangfoldloven § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7. Hensynet til differensiert forvaltning er lagt til grunn for 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 etter naturmangfoldloven § 18 b for streifulv i alle områder utenfor ulvesona i region 4 og 5. Videre at det er hjemmel etter naturmangfoldloven § 18 b for eventuelle reviretablerte ulver utenfor ulvesonen i region 4 og 5, med unntak av det området som ligger nord for ulvesona og øst for Glomma i Stor-Elvdal, Rendalen, og Engerdal kommuner og utenfor beiteområdene til Sølendalen hamnelag og Elgå reinbeitedistrikt. I sistnevnte område anser nemndene imidlertid at hensynet til offentlige interesser av vesentlig betydning iht. naturmangfoldloven § 18 c gir hjemmel for lisensfelling av eventuelle reviretablerte ulver.

### *3. Lisensfellingsområde*

Rovviltnemndene vedtar å åpne for lisensfelling i de delene av region 4 og region 5 som ligger utenfor ulvesonen.

Fellingsområdet kan endres av Statsforvalteren dersom det oppstår behov for å skjerme genetisk verdifulle individer.

### *4. Lisensfellingsperiode*

Lisensfellingsperioden er fra 1. desember 2023 til 31. mai 2024.

For å ivareta dyreetiske hensyn gis Statsforvalteren myndighet til å regulere fellingsperioden på følgende måte:

- Dersom det blir påvist pardannelser innenfor fellingsområdet, gis Statsforvalteren myndighet til å stanse lisensfelling i det aktuelle området etter 15. februar 2024.
- Dersom det blir påvist revir med årsvulper innenfor fellingsområdet, gis Statsforvalteren myndighet til å utsette oppstart av lisensfelling i det aktuelle området til 1. januar 2024.

### *5. Forholdsregler for å unngå felling av genetisk verdifulle individer*

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

Dersom ny kunnskap om genetisk verdifulle 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 minst en gang daglig 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.



Kart over foreslått område for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2023/2024.

## 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).

### 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 2022-2023](#) fra Rovdata, fremgår at det var totalt 6 ynglinger av ulv i Norge i 2022, der grenserevir teller med en faktor på 0,5. Av disse var 3 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 uttak utenfor ulvesonen dersom de rettslige vilkårene er oppfylt. Formålet med felling er å følge opp den differensierte forvaltningen og å forebygge skader på husdyr. I områder uten beitedyr er hensikten å skape forutsigbarhet ved at det kan forventes at ulv ikke etablerer seg i områder utenfor ulvesonen.

#### 4. Bestandssituasjon, innvandring og effekter av beskatning

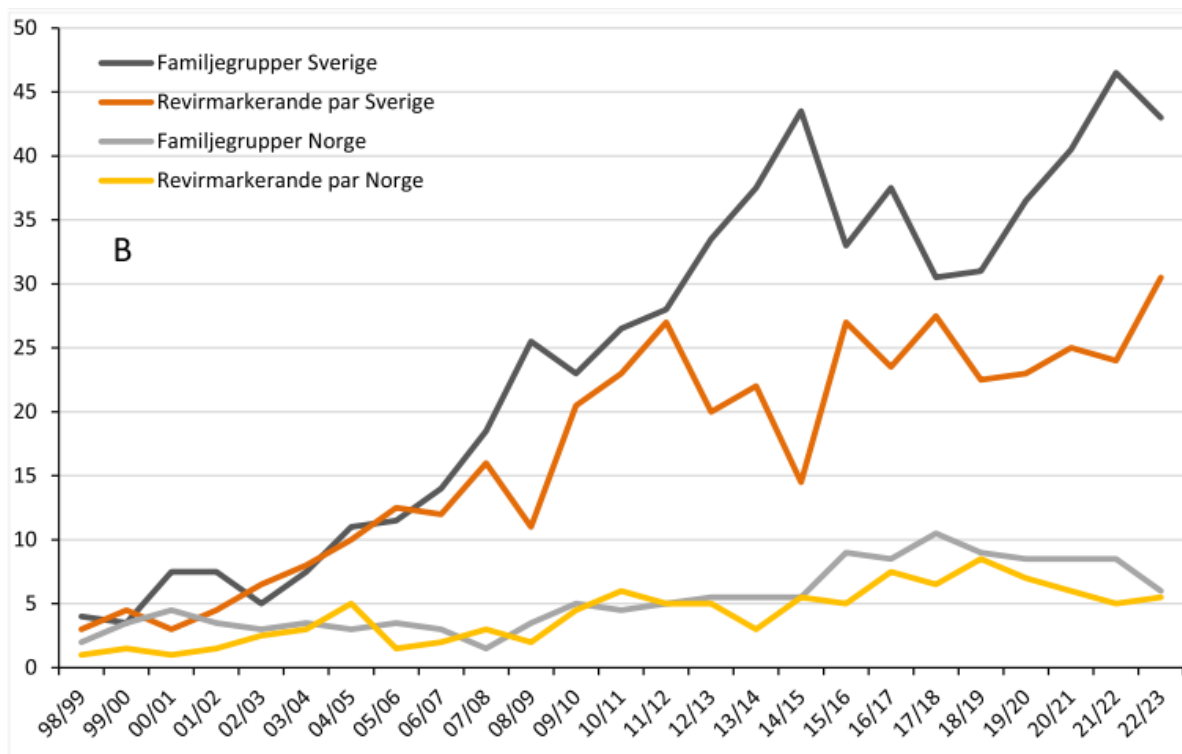
##### Bestand og bestandsutvikling

Ulvebestanden i Skandinavia overvåkes av [Rovdata](#) og bestandsnivået presenteres i en årlig rapport: «[Bestandsovervåking av ulv vinteren 2022/2023](#)». Her presenteres kun utdrag fra denne rapporten.

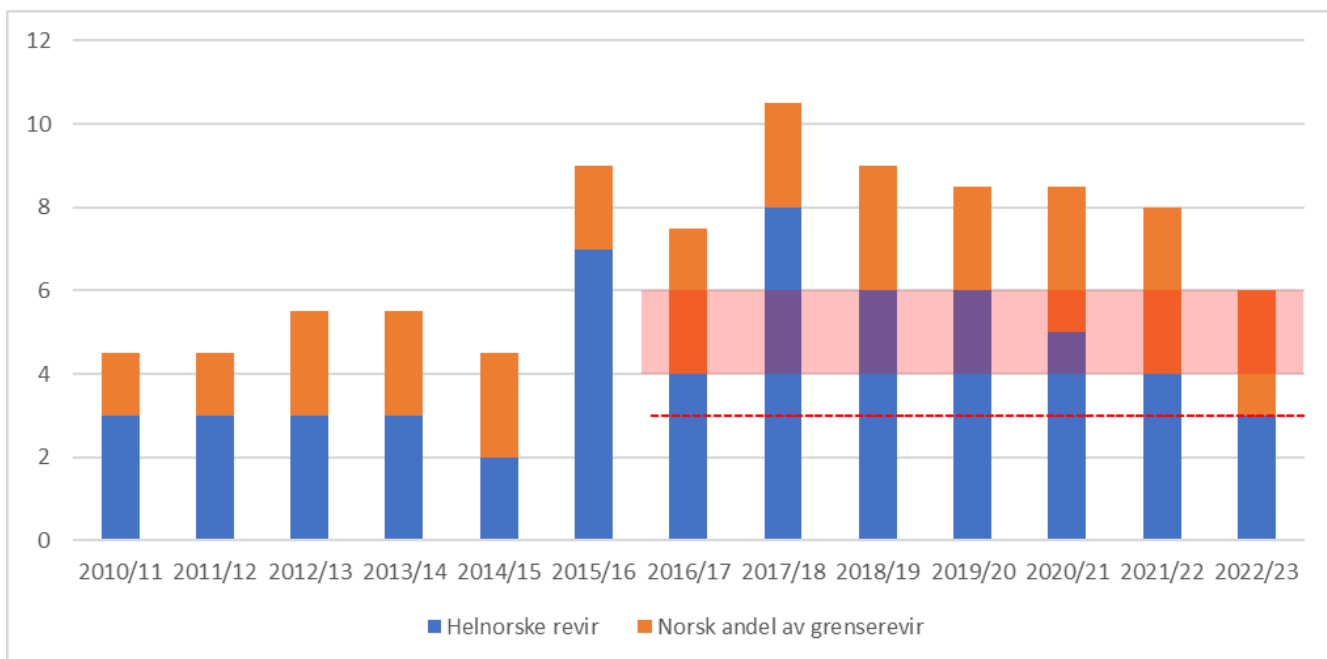
Den felles skandinaviske ulvebestanden er for sesongen 2022-2023 beregnet til å bestå av ca. 510 individer. Det er en nedgang på ca. 30 individer fra forrige vinter. I Norge har det vært en betydelig nedgang til 66-68 registrerte ulver siste kartleggingsperiode, når ulver i grenserevir deles mellom landene. I Sverige har det vært en svakere reduksjon til ca. 420 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 - 2022/23

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



**Figur 1:** Antall dokumenterte familjegrupper (grå) og revirmarkerende par (oransje/gul) i henholdsvis Sverige og Norge for hele registreringsperioden 1. oktober – 31. mars, vintrene 1998/99 – 2022/23. Kilde: Bestandsovervåking av ulv vinteren 2022-2023.



**Figur 2:** Antall dokumenterte ynglinger i Norge i perioden 2010/2011 – 2022/2023. 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 seks år er listet opp under. Dette omfatter ikke naturlig dødelighet. Etter 1. mai 2023 har det vært avgang av 6 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
2022/2023	19	3	88	110



### *Beregnet effekt av beskatning*

I rapporten «[Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2024](#)», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2024 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. Ett jaktuttak på 65 individer forventes å gi nulltilvekst i den sør-skandinaviske bestanden. Ett slikt uttak gir samtidig en 10 % risiko for å havne under 360 individer (samlet bestandsmål i Norge og Sverige) høsten 2024. Det er gjort egne beregninger for Sverige, se egen tabell i rapporten. Der vil et uttak på 44 individer medføre en risiko på 10% for å komme under referansenivået på 300 individer i den svenske delen av bestanden. Rapporten er en del av faktagrunnlaget for saken og ligger vedlagt saksutredningen.

### *Innvandrere og innavl*

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

I november 2019 ble en genetisk verdifull ulv (finsk-russisk innvandrer) påvist i Engerdal kommune. Etter å ha vært på vandring i og utenfor ulvesonen, og ved to anledninger bedøvet og flyttet av Statens naturoppsyn, etablerte ulven seg i reviret som nå kalles Setten i Aurskog-Høland og Nes kommuner i 2021. Våren 2021 ble det født 6 valper i reviret hvorav en valp ble påkjørt vinteren 2022. Gjennom vinterens registreringsperiode er det påvist 4 valper født våren 2022. Viltkamerabilder fra reviret i juli 2023 tyder på at det er født valper i reviret i 2023 (ikke dokumentert). Ingen av valpene har så langt lyktes å reprodusere, og hannen i Setten-reviret regnes dermed enn så lenge ikke som en del av grunnlaget for den norsk-svenske bestanden.

De fire valpene i Setten-reviret er det eneste kullet med F1-valper som er registrert i løpet av registreringsperioden 2022-2023. I tillegg er det dokumentert 13 eldre F1-avkom i populasjonen.

Under vinterens bestandsregistreringer er det registrert 2 finsk-russiske immigranter i Troms og Finnmark, hvorav en ble felt under skadefelling. I september ble en innvandrer påvist i Västerbottens län i Sverige, også denne felt ved skadefelling.

I 2022 var den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegruppene på 0,24, som er tilsvarende nivået foregående år. Innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden er dermed fortsatt høy. En innavlskoeffisient på 0,25 tilsvarer avkom til et søskenpar. Selv om det er potensiale for at flere F1- individer kan etablere seg i bestanden, er det fortsatt behov for flere ynglende immigranter for å redusere graden av innavl.

## 5. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget

Sekretariatet vil i det følgende drøfte potensialet for uttak med hensyn til bestandsmålet og vilkåret om bestandens overlevelse. Videre drøftes hjemmelsgrunnlaget for felling i naturmangfoldloven § 18, bokstav b og c utenfor ulvesonen.

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

Bestandsmålet skal fortrinnsvis nås innenfor ulvesonen. Bestanden har i de siste årene ligget noe over bestandsmålet. I 2022 var det en nedgang i antall ynglinger, og bestanden var innenfor bestandsmålet, men i den øvre delen av intervallet. I dagens situasjon er det sannsynlig at bestandsmålet kan nås innenfor ulvesonen også kommende år. Lisensfelling utenfor ulvesonen retter seg i første rekke mot enkeltindivider, og påvirker i liten grad muligheten for å nå bestandsmålet. Sekretariatet mener at det med et uttak på inntil 14 individer gjennom lisensfelling utenfor ulvesonen, i tillegg til et uttak innenfor ulvesonen som fremgår av sekretariatets anbefaling i sak 4/23 og annet forventet uttak i bestanden, fortsatt er sannsynlige at bestandsmålet nås etter neste års yngling. Se også saksframlegg for sak 4/23 for vurderinger knyttet til lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen.

### 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 kapittel 4.

Det svenske Naturvårdsverket har på bakgrunn av faglige utredninger kommet frem til en referanseverdi for såkalt *gyvnnsam bevarandestatus*. Det 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 19. juni 2023 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 utbredningsområde i Sverige og at det er potensial for å opprettholde den genetiske variasjonen 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. Det ser likevel ut til at det er et potensial for en langsiktig bedring av den genetiske situasjonen dersom F1- individer etablerer seg og får valper, og det fortsatt legges til rette for å ivareta nye finsk-russiske innvandrere.

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

#### *Vurdering av uttak opp mot hensynet til bestandens overlevelse*

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 2023/2024, 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.

Sekretariatet anbefaler at det åpnes for uttak av ett helnorsk revir. Med hensyn til bestandsmålet, har sekretariatet kommet til at det i tillegg kan tas ut inntil ett grenserevir innenfor ulvesonen. Sekretariatet har imidlertid valgt å ikke gå videre med en tilrådning om uttak av grenserevir i år, av hensyn til muligheten for samtidig lisensfelling på norsk og svensk side (se kapittel 5.3). 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.

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 2023/24 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 2024*», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2024 med ulike beskatningsnivå. Ett jaktuttak i Norge og Sverige på 65 individer, forventes å gi nulltilvekst i den sør-skandinaviske bestanden. Ett slikt uttak gir samtidig en 10 % risiko for å havne under 360 individer (øvre del av samlet bestandsmål i Norge og Sverige) høsten 2024. For Sverige vil et uttak på 44 individer medføre en risiko på 10% for å komme under referansenivået på 300 individer i den svenske delen av bestanden.

Etter sekretariatets vurdering vil en kvote i region 4 og 5 på inntil 20 ulver (14 utenfor og 6 innenfor ulvesonen), sammen med annet kjent og forventet uttak i Norge i 2023/24, bringe bestanden til den øvre delen av bestandsmålet. Det er lite sannsynlig at uttaket vil bringe den norske delen av bestanden under et nivå på 40 individer. I tillegg til det anbefalte uttaket av ett helnorsk revir, mener sekretariatet at det i forhold til bestandsmålet, også vil være forsvarlig med uttak av ett grenserevir.

Etter sekretariatets vurdering vil heller ikke forventet uttak i Norge og Sverige samlet sett bringe den sør-skandinaviske bestanden under referanseverdien for *gyvnnsam 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 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 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».

### *Streifende ulver*

Store deler av områdene utenfor ulvesonen i region 4 og 5 benyttes som utmarksbeiter for sau eller tamrein. Gjennom forskning fra SKANDULV er det godt dokumentert at hovedutfordringen når det gjelder skader på beitedyr er knyttet til enslige ulver på vandring. Erfaring fra både i år og tidligere år viser at slike individer kan gjøre omfattende skader når de kommer inn i beiteområder for sau eller tamrein. De beiteprioriterte områdene rundt ulvesonen er spesielt utsatte, da dette er de første områdene hvor ulv på vandring østfra kommer i kontakt med store mengder sau på fritt utmarksbeite.

Det oppstår årlig betydelige skader forårsaket av ulv på sau og tamrein utenfor ulvesona. Tapstallene varierer mye mellom år, men det er årvisse tap av beitedyr til ulv både i region 4 og region 5. På landsbasis ble det i 2022 erstattet 685 sau som tapt til ulv. Dette var en nedgang fra 2021 da 879 sau ble erstattet. I 2022 ble 635 sau erstattet til ulv i region 5 og 27 i region 4. Hoveddelen av det erstattede tapet i region 4 og 5 er utenfor ulvesonen.

Det er også årlige tap av tamrein til ulv. I reindriftsåret 2021/22 ble det erstattet 9 tamrein som tapt til ulv innenfor Svahken Sijte (Elgå reinbeitedistrikt) i Engerdal.

Så langt i 2023 (t.o.m. 10.08.23) er det i henhold til rovbases dokumentert 192 skader på sau i region 4 og 5 forårsaket av ulv. Av disse er 107 utenfor ulvesonen og 85 innenfor ulvesonen. Det er bare en liten del av tapte dyr utenfor ulvesonen som lar seg dokumentere, og de reelle tapene må forventes å være vesentlig høyere.

Det er også enkelte områder utenfor ulvesona som ikke benyttes til utmarksbeiter for sau eller tamrein. Samtidig har streifende ulver stor vandringskapasitet og uforutsigbar områdebruk. Etter sekretariatets oppfatning kan derfor alle ulver som er på vandring utenfor ulvesona utgjøre et skadepotensial for sau eller tamrein.

### *Reviretablerte ulver*

Det er pr. nå (10.august 2023) ingen kjente reviretablerte ulver utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Dersom det etableres ulverevir utenfor ulvesonen som overlapper med utmarksbeiter for sau eller områder hvor det er tamreindrift, vil det etter sekretariatets vurdering utgjøre et betydelig skadepotensial. Reviretablerte ulver har samtidige en relativt forutsigbar områdebruk, og ulver som etablerer revir utenfor beiteområder for sau og tamrein vil derfor i liten grad utgjøre et skadepotensial.

Grensene for det enkelte revir kan imidlertid endres noe over tid. Det er også varierende hvor store områder reviretablerte ulver benytter. Samtidig kan sau og tamrein i en del tilfeller bevege seg utenfor de definerte beiteområdene. Sekretariatet viser til kart i [rovbases](#) og [NIBIOs beitelagskart](#) som viser soneinndeling og grenser for beiteområder for sau og tamrein i region 4 og 5. Med hensyn til hvor store områder reviretablerte ulver normalt benytter, og på bakgrunn av utbredelsen av beiteområder for sau og tamrein i regionene, mener sekretariatet at ulver som etablerer revir utenfor ulvesonen vil utgjøre et skadepotensial i de fleste områder. I det området som ligger nord for ulvesonen og øst for Glomma i Stor-Elvdal, Rendalen, og Engerdal kommuner, og utenfor beiteområdene til Sølendalen hamnelag og Elgå reinbeitedistrikt, er det imidlertid relativt store områder hvor det ikke er tamreindrift, og det slippes i liten grad sau på utmarksbeite. Etter sekretariatets vurdering vil det kunne etableres ulverevir i dette området, helt eller delvis utenfor ulvesonen, som i liten grad vil utgjøre et skadepotensial på sau eller tamrein.

Det slippes imidlertid en del storfe på utmarksbeite i deler av dette området, og det bedrives også jakt med løshund. Reviretablerte ulver vil derfor kunne utgjøre et visst skadepotensial for storfe og hund. Erfaringer fra områdene innenfor ulvesona, hvor det i flere områder er overlapp mellom beiteområder for storfe og etablerte revir, viser imidlertid at angrep på storfe skjer relativt sjelden. Det er dokumentert 10 storfe tatt av ulv i region 4 og 5 siden 2016. 4 av disse er påvist utenfor ulvesona. Det vil også i mange tilfeller være mulig å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon fordi de ofte går samlet på utmarksbeite, men det kan forekomme driftsforstyrrelser. Over tid er skadeomfanget på hund utenfor ulvesona relativt begrenset, også i områder hvor det tidligere har vært reviretablerte ulver. Utenfor ulvesona er det i perioden fra 2016 til 2023 dokumentert 13 hunder tatt av ulv, hoveddelen av dette er jakthunder. Skader på jakthund kan unngås ved å jakte uten hund eller med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Etter sekretariatets vurdering utgjør reviretablerte ulver et begrenset skadepotensial på storfe og hund.

### *Sammenfatning og konklusjon*

Etter sekretariatets vurdering er det ikke hjemmel etter naturmangfoldloven § 18 b for felling av ulver som etablerer revir i det området som ligger nord for ulvesona og øst for Glomma i Stor-Elvdal, Rendalen, og Engerdal kommuner og utenfor beiteområdene til Sølendalen hamnelag og Elgå reinbeitedistrikt. I dette området vil reviretablerte ulver utgjøre et visst skadepotensial på hund og storfe, men ikke i en slik grad at det gir hjemmel for felling etter naturmangfoldloven § 18 b. Sekretariatet vurderer derfor hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c for dette området nedenfor.

I øvrige områder utenfor ulvesona, mener sekretariatet at vilkåret i naturmangfoldloven § 18 b er oppfylt for felling av reviretablerte ulver, som her vil utgjøre et betydelig skadepotensial for sau eller tamrein.

Etter sekretariatets vurdering er vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b oppfylt for felling av streifulver i alle områder utenfor ulvesona, med hensyn til potensialet for skader på sau og tamrein.

I vurderingen er det lagt vekt på prinsippet om differensiert forvaltning som legger til grunn at det skal være en lavere terskel for felling utenfor ulvesonen. Sekretariatet viser også til HR-2021-662-A avsnitt 88, hvor Høyesterett har uttalt:

*“naturmangfoldloven §18 første ledd bokstav b bygger på at etableringen av ulvesonen i seg selv utgjør en interesseavveining før vedtak treffes. En konsekvens av å følge en differensiert forvaltningsstrategi vil være at skadene i hovedsak vil oppstå utenfor sonen. Derved vil terskelen for skadefelling i realiteten bli lavere utenfor sonen enn innenfor”.*

### 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,*

(...)

*Vedtatt 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.

Sekretariatet har i vurderingen av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, kommet til at det er grunnlag for lisensfelling av streifulv i alle områder utenfor ulvesona i region 4 og 5. Videre at det er hjemmel etter naturmangfoldloven § 18 b for felling av reviretablerte ulver utenfor ulvesona, med unntak av det området som ligger nord for ulvesona og øst for Glomma i Stor-Elvdal, Rendalen, og Engerdal kommuner og utenfor beiteområdene til Sølendalen hamnelag og Elgå reinbeitedistrikt. Sekretariatet vil i det følgende drøfte hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av eventuelle reviretablerte ulver i medhold av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c innenfor det sistnevnte området, hvor det ikke vurderes å være hjemmel etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

#### *Innholdet i «andre offentlige interesser av vesentlig betydning»:*

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

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

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

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

I samme dom uttaler Høyesterett i avsnitt 108:

*Samlet sett innebærer dette at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c etter min mening åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. Men for at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de*

*veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Vurderingen må gjøres konkret, men det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt.*

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

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

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

#### *Betydningen av bestandsmålet*

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

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

Flertallet i Energi- og miljøkomitéen uttalte at interesseavveiningen som må foretas iht. naturmangfoldloven § 18 c skal være av dynamisk karakter. Dette innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. Flertallet understreker at myndighetene ved vedtak om uttak må vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet.

I [HR-2023-936-A](#) avsnitt 34, utaler Høyesterett følgende om Energi- og miljøkomitéens behandling:

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

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*

Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skal legges til grunn for forvaltningen av ulv, og har også betydning for vurderingen av naturmangfoldloven § 18 c. Prinsippet bygger på en interesseavveining mellom hensynet til blant annet beitedyr og bevaring av rovvilt.



I Høyesteretts dom av 26. mars 2021 (HR-2021-662-A, avsnitt 89), som gjaldt lisensfelling utenfor ulvesonen, framgår det at den differensierte forvaltningen er i tråd med bestemmelsene i Bernkonvensjonen, og at den innebærer en form for interesseavveining i forkant. I avsnitt 105 av dommen, uttaler Høyesterett blant annet:

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

Nedenfor fremgår sekretariatets drøfting av andre offentlige interesser med vekt på de hensynene som er fremhevet av Energi- og miljøkomitéen i [Innst. 257 L \(2016-2017\)](#), samt de mer generelle hensyn knyttet til konfliktdemping og tillitt til forvaltningen.

#### *Allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn*

Deler av lokalsamfunn og enkeltpersoner opplever frykt for ulv som opptrer relativt nært til bosetning og der folk ferdes. Sekretariatet viser til departementets tidligere klagebehandlinger der det påpekes at hverken 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 reel trussel mot mennesker, vil et uttak kunne skje av allmenne sikkerhetshensyn. Etter sekretariatets oppfatning er det imidlertid ikke dokumentert at det utenfor ulvesonen er ulver som utgjør en reell og konkret risiko for skade på mennesker. Sekretariatet vurderer at det derfor ikke er rettslig grunnlag for å tillate lisensfelling etter dette hensynet.

#### *Andre offentlige interesser av vesentlig betydning*

I det området som ligger nord for ulvesona og øst for Glomma i Stor-Elvdal, Rendalen, og Engerdal kommuner og utenfor beiteområdene til Sjølendalen hamnelag og Elgå reinbeitedistrikt, er det i liten grad sau eller tamrein på utmarksbeite. Som en følge av dette er det også lite tap til rovvilt. Det slippes noe storfe på beite i området, men skadeomfang og skadepotensiale er lavt (jf. drøfting under naturmangfoldloven § 18 bokstav b). Hensynet til beitenæringa alene kan etter sekretariatets syn kun tillegges mindre vekt. Sekretariatet anser at hensynet til beitenæringa alene, ikke kan gi hjemmel for felling av reviretablerte ulver i medhold av naturmangfoldloven § 18 bokstav c innenfor disse områdene - men at hensynet er et moment som kan tillegges vekt i en samlet vurdering.

Når man ser bort fra konfliktene knyttet til landbruksnæring, handler ulvekonfliktene for noen om utrygghet, bekymringer for barn/hunder/egen person og innskrenkede muligheter for friluftsliv og jaktutøvelse. I områder der det etableres revir vil det for enkelte kunne være en negativ påvirkning på psykososiale forhold, både når det gjelder opplevelse av utrygghet og frykt. Andre igjen setter pris på tilstedeværelse av store rovdyr og mener at både naturen og opplevelsene i naturen berikes av muligheten til å påtreffe store rovdyr. Sekretariatet mener at de negative effektene når det gjelder psykososiale forhold for enkelte kun kan tillegges begrenset vekt etter en helhetlig vurdering rundt hjemmel til felling etter § 18c.

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. Sekretariatet anser at dette er forhold som ikke alene kan gi hjemmel for felling i medhold av naturmangfoldloven § 18 bokstav c, men at hensynet til jakt og jaktutøvelse er et moment som kan tillegges vekt i en samlet vurdering.

Forutsigbarhet er et sentralt hensyn bak prinsippet om differensiert forvaltning. Dette innebærer at allmennheten kan regne med at det er lav terskel for felling utenfor, og høyere terskel for felling innenfor ulvesonen. Forutsigbarhet bidrar til konfliktdemping og tydelighet i forvaltningen, og er understreket i Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur. Et regelverk som praktiseres tydelig og avklart vil virke konfliktdempende. I Høyesteretts dom av 26. mars 2021 framgår det at:

*«forutsigbarhet i forvaltningen og andre konfliktdempende tiltak vil bidra til å styrke denne tilliten. Både for livsutfoldelse og investeringer vil det kunne ha betydning at de som bor og arbeider utenfor ulvesonen, kan regne med at ulv ikke på varig basis tar opphold der.»*

En forutsigbar forvaltning er også en vesentlig faktor som kan bidra til å øke tilliten til rovviltforvaltningen. Høyesterett har i dom HR-2021-662-A, uttalt at både hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen og det å øke tilliten til rovviltforvaltningen er relevante hensyn som kan tillegges adskillig vekt i vurderingen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Etter sekretariatets vurdering taler dette for at det åpnes for lisensfelling av eventuelle reviretablerte ulver utenfor ulvesona, også i områder der det ikke er vesentlig fare for skade på beitedyr.

Sekretariatet viser til at det er opprettet en ulvesone der bestandsmålet fortrinnsvis skal oppnås, og ulv skal ha et høyere vern. Utenfor ulvesona kan derfor vernehensynet tillegges mindre vekt. I dagens situasjon understøttes dette også av at bestandsmålet er nådd innenfor sona. Etter sekretariatets vurdering veier de offentlige hensynene som taler for felling av eventuelle reviretablerte ulver i det aktuelle området utenfor ulvesona, tyngre enn vernehensynene som taler mot felling. I vurderingen har sekretariatet lagt stor vekt på at prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning skal legges til grunn ved forvaltningen av ulv.

Sekretariatet anser at vilkårene for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for felling av eventuelt revirhevdende ulver i det området som ligger nord for ulvesona og øst for Glomma i Stor-Elvdal, Rendalen, og Engerdal kommuner og utenfor beiteområdene til Sølendalen hamnelag og Svahken Sijte (Elgå reinbeitedistrikt).

## 5.5 Vilåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte

Sekretariatet har kommet til at det er grunnlag for felling av streifende individer av ulv utenfor ulvesona, samt revirhevdende ulver i beiteområder for sau og tamrein, etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Videre har sekretariatet kommet til at det er grunnlag for felling av revirhevdende ulver etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c i områder hvor det ikke er tamreindrift eller utmarksbeiter for sau. For å tillate felling er det i tillegg et vilkår om at formålet med uttaket ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd.

#### *Felling med grunnlag i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b*

Sekretariatet mener at det vil være krevende å gjennomføre effektive forebyggende tiltak i beiteprioriterte områder for sau og tamrein. Det mest effektive tiltaket vil være å skille beitedyr og rovdyr gjennom for eksempel beiting på inngjerdede områder. Dette er samtidig et inngripende tiltak som legger store begrensninger på utnyttelsen av beiteressursene i beiteprioritert område. Det er snakk om et stort antall sau, og etter sekretariatets vurdering foreligger ikke andre realistiske alternativer enn å slippe dyr på utmarksbeite i disse områdene. Tamrein beveger seg over store utmarksområder og går ute hele året, noe som gjør det vanskelig å iverksette andre effektive tiltak for å redusere skadepotensialet. Sekretariatet viser også til at ulv har stort vandringspotensial og det er vanskelig å forutse hvor skadesituasjoner vil oppstå. Dette gjør det vanskelig å rette tiltak bare mot enkelte områder.

Prinsippet om differensiert forvaltning har betydning for vurderingen av hva som er tilfredsstillende tiltak. Prinsippet innebærer blant annet at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal være lav terskel for felling. I dom HR-2021-662-A, har Høyesterett lagt til grunn at det vil bero på et skjønn om en annen løsning enn felling kan anses som "tilfredsstillende".

Gjennom praktiseringen av prinsippet om differensiert forvaltning er det gjort en avveining av muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak mot interessen av å opprettholde utmarksbeite for sau og tamrein. Med bakgrunn i dette mener sekretariatet at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning for å forebygge skader på beitedyr enn å åpne for lisensfelling av streifende ulver som opptrer utenfor ulvesona, samt revirhevdende ulver som etablerer seg i beiteområder for sau og tamrein.

#### *Felling av reviretablerte ulver med grunnlag i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c*

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. Sekretariatet kan likevel ikke se at det foreligger tiltak som fullt ut kan avhjelpe den frykt og uro som noen opplever ved å bo i et ulverevir og som bygger opp under konflikten. Sekretariatet viser til at forutsigbarhet, økt tillit til forvaltningen og et dempet konfliktnivå er faktorer som er tillagt stor vekt i vurderingen av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

De negative virkningene knyttet til konfliktnivået og manglende tillit til rovviltforvaltningen, blant annet som følge av manglende forutsigbarhet, kan etter sekretariatets vurdering ikke avhjelpes gjennom andre tiltak. Sekretariatet viser i den sammenheng til uttalelser fra Høyesterett i HR-2021-662-A:

*"Etter min mening må det være klart at de offentlige interessene som begrunner at vilkåret i § 18 første ledd bokstav c er oppfylt, ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved felling av ulvene i de to revirene. Legges det først til grunn at fellingen vil styrke tilliten til rovdyrforvaltningen og øke forutsigbarheten for folk utenfor ulvesonen, er det ikke lett å se hvordan dette kan oppnås på annen tilfredsstillende måte."*

Sekretariatet anser at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte for lisensfelling av reviretablerte ulver, med grunnlag i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, er oppfylt.

## 5.6 Vurdering av 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 bestandsregistreringer, 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 derfor tillegges 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. Det vises også til vurderingen om bestandens overlevelse over tid. 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 Rovbase, eksempelvis ulykker, naturlig død og ulovlig felling. Det må også legges til grunn at det vil åpnes for uttak gjennom skadefelling og lisensfelling 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 14 ulv gjennom lisensfelling utenfor ulvesonen i region 4 og 5, i tillegg til forventet uttak gjennom skadefelling og sekretariatets anbefaling til lisensfelling innenfor ulvesonen.

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 stor vekt på prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning, hvilket innebærer at ynglinger av ulv fortrinnsvis skal foregå innenfor ulvesonen. Det foreslåtte uttaket av ulv gjelder områder utenfor ulvesonen. Videre er det av hensyn til ulver som kan være genetisk verdifulle for den skandinaviske ulvestammen gitt handlingsrom for å ivareta disse. Det vises for øvrige til vurderingene i kapitlene ovenfor.

## 6. Sekretariatets forslag til kvote, fellingsperiode og fellingsområde

Etter en samlet vurdering anbefaler sekretariatet at det åpnes for lisensfelling utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Sekretariatet anser at vilkårene for felling etter naturmangfoldloven § 18, første ledd bokstav b er oppfylt for streifende ulver i begge regioner utenfor ulvesonen og også for eventuelle revirhevdende ulver i områder med tamreindrift eller utmarksbeiter for sau. I områder hvor det ikke er tamreindrift eller utmarksbeiter for sau, anser sekretariatet at det er hjemmel for lisensfelling i medhold av naturmangfoldloven § 18, første ledd bokstav c.

Det anbefales en kvote på totalt 14 dyr. Kvantens størrelse er foreslått slik på bakgrunn av forventet antall dyr som vil oppholde seg utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Det er også lagt vekt på at dyr som felles på skadefelling eller dør gjennom annen irregulær avgang vil belastes lisensfellingskvoten, jf. rovviltforskriftens § 7. Dette gjelder også avgang innenfor ulvesonen som ikke er omfattet av vedtak om lisensfelling i revir. Sekretariatet viser til at lisensfellingsområdet er avgrenset til områder utenfor ulvesonen. Felling av dyr utenfor ulvesonen vil i mindre grad påvirke bestandsoppnåelsen i Norge. Uttaket må likevel vurderes som en del av den samlede belastning på bestanden.

Ut fra den kunnskap sekretariatet har, mener vi at et uttak på 14 ulver utenfor ulvesonen i denne saken, samt uttak innenfor sonen i tråd med sekretariatets anbefaling i sak 4/23, ikke vil være til hinder for å nå bestandsmålet kommende år. Et slikt uttak vil heller ikke true bestandens overlevelse på sikt. Det forutsettes at det iverksettes nødvendige tiltak for å hindre felling av eventuelt genetiske verdifulle individer som kommer inn i fellingsområdene.

Fellingsperioden for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen er fastsatt i rovviltforskriftens § 10 e) fra 1. desember til 31. mai. Rovviltnemndene kan fastsette en kortere fellingsperiode dersom særlige forhold tilsier det. Sekretariatet kan ikke se at det nå er forhold som tilsier at nemndene bør fastsette en kortere lisensfellingsperiode.

Sekretariatet anbefaler nemndene å fastsette en fellingsperiode fra 1. desember 2023 til 31. mai 2024. Ved eventuell informasjon om revirhevdende ulver, uavhengig av hvor det er utenfor ulvesonen, kan det imidlertid være nødvendig å endre lisensfellingsperioden av dyreetiske hensyn for utvalgte områder.

Fellingsperioden innenfor sonen har en ytre ramme fra 1. januar til 15. februar ut fra dyreetiske grunner. Bakgrunnen for dette er at dersom man i løpet av høsten feller foreldredyr fra valper, så er det usikkert om valpene selv være i stand til å livnære seg. Tilsvarende er det problematisk dersom hannen i en parkonstellasjon felles etter parring og befruktning av tispa. Tispa er avhengig av hannen for å skaffe tilstrekkelig mat både til seg selv og valpene. Siden eventuelle valper fødes rundt 1. mai, så vil det også være mulig at den ene eller begge foreldrene felles, etter at valpene er født og frem til lisensfellingsperioden avsluttes 31. mai. Av kommentarene til §10, femte ledd, i rovviltforskriften går det fram at *«der en lisensfelling utenfor ulvesonen kan berøre årssvalper bør ikke lisensfelling startes før 1. januar. Videre bør lisensfelling utenfor ulvesonen som kan berøre kjente, nye pardannelser avsluttes 15. februar»*.

Dersom det blir registrert forekomster av revir helt eller delvis utenfor ulvesonen, så foreslår sekretariatet at Statsforvalteren gis myndighet til å avgrense lisensfellingsperioden i det aktuelle området henhold til kommentarene i rovviltforskriften. Sekretariatet anser ikke at denne type midlertidige avgrensninger ut fra dyreetiske hensyn vil være i konflikt med Stortingets vedtak av 7.12.2020, der Stortingsflertallet vedtok *«å be regjeringen stoppe enhver utvidelse av ulvesonen, herunder midlertidig utvidelse. Med midlertidig utvidelse forstås vernessoner/bufferzoner som verner*

*et avgrenset område i beiteprioritert område utenfor ulvesonen der det vanligvis kan utøver lisensfelling».*

Sekretariatet legger også til grunn at dette ikke innebærer at det legges opp til en fast etablering av ulv i området, men at Miljødirektoratet eller Klima- miljødepartementet kan gjøre en ny vurdering av tiltak som ivaretar de etiske hensynene. I en slik vurdering vil ekstraordinære uttak kunne inngå.

Sekretariatet anbefaler nemndene å fastsette fellingsområdet til alt areal utenfor ulvesonen i region 4 og 5.

## 7. Vedlegg

1. Faktagrunnlag om regelverk og føringer, beregninger av beskatning, beskrivelse av ulverevirene, samt beitedyr og skadehistorikk.
2. [Rapport fra bestandsovervåkning av ulv i Skandinavia vinteren 2022-2023.](#)
3. [Rapport med beregninger av beskatning av den skandinaviske ulvebestanden 2024.](#)