



ROVVILTNEEMNDENE I REGION 4 OG 5

Fellessak 4/25 - Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2026

Sekretariatet anbefaler at rovviltneemndene i rovviltregion 4 og 5 ikke åpner for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2026

Innledning

Sekretariatsfunksjonen for rovviltneemndene i region 4 og 5 ivaretas av Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i felleskap for saker som gjelder felling av ulv. Sekretariatet har utarbeidet saksframlegg for lisensfelling av ulv innenfor og utenfor ulvesonen i 2025/26. Fordi 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 4/25 om lisensfelling innenfor ulvesonen og 3/25 om lisensfelling utenfor ulvesonen har til dels likelydende saksutredning for enkelte kapitler. Vedleggene er også felles for begge saksframleggene.



Innhold

Sekretariatets innstilling til vedtak.....	3
Saksutredning.....	4
1. Bakgrunn for saken.....	4
2. Faglig grunnlag- bestandsstatus for ulv og beregnet effekt av beskatning	5
3. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget for lisensfelling.....	8
3.1 Vilkåret om å sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet	8
3.2 Vilkåret om at felling ikke truer bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd.....	12
3.3 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b	14
3.4 Vurderinger av offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. naturmangfoldloven § 18, bokstav c.....	16
3.5 Vilkåret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger	23
3.6 Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12	23
4. Oppsummering og konklusjon.....	24
5. Vedlegg	25



Sekretariatets innstilling til vedtak

1. Om nemndenes myndighet

Rovviltneemndene 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 4,5 ynglinger i 2024. Av disse har 3 ynglinger forekommet i helnorske revir og 3 ynglinger i grenserevir.

Rovviltneemndene 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. Nemndenes vedtak

Rovviltneemndene i region 4 og 5 vedtar at det ikke åpnes for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2026.

Gjennom saksutredningen er nemndene forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om ulvens bestandsstatus- og utvikling. Nemndene viser til sekretariatets vurdering om at det ikke vil være tilstrekkelig trygghet for at det nederste nivået i bestandsmålet vil oppfylles kommende år dersom det åpnes for lisensfelling innenfor ulvesonen i 2026. Videre at det ikke kan utelukkes at lisensfelling innenfor etablerte revir i ulvesonen kommende vinter, sammen med annet jaktuttak og andre påvirkningsfaktorer, vil kunne bidra til å true den skandinaviske bestandens overlevelse på sikt. Nemndene anser med bakgrunn i dette at rettslige vilkår for felling av ulv i denne saken ikke er oppfylt. Det er lagt vesentlig vekt på føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9.

Vedtaket er fattet etter § 7 og § 10 i rovviltforskriften, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og c. 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. Bakgrunn for saken

Lisensfelling av fredet rovvilt er hjemlet i naturmangfoldloven § 18, første ledd bokstav b og c, jf. rovviltforskriften § 10. I rovviltforskriften § 10 framgår det at «dersom vilkårene i forskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltneemd fatte vedtak om kvote for lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.»

Rovviltneemndene 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.

Siste offisielle bestandsrapport, *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2024-2025*, viser at det var totalt 4,5 ynglinger av ulv i Norge i 2024, 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 bestanden er over bestandsmålet, og rovviltneemndene i region 4 og 5 har myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i henhold til rovviltforskriften §§ 7 og 10.

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

En sammenstilling av aktuelt regelverk, politiske føringer og relevante domsavsigelser som ligger til grunn for saksutredningen fremgår av faktagrunnlaget (vedlegg 1). De rettslige vilkårene som er relevante for de ulike vurderingstemaene redegjøres også for under de aktuelle kapitlene.



2. Faglig grunnlag- bestandsstatus for ulv og beregnet effekt av beskatning

2.1 Bestand og bestandsutvikling

Ulvbestanden i Skandinavia overvåkes med årlig rapportering fra Rovdata og SLU- viltskadecenter. Seneste bestandsstatus er presentert i rapporten: «Bestandsovervåking av ulv vinteren 2024/2025». Her presenteres kun utdrag fra denne rapporten.

Sist registreringsperiode er antallet ulver i den skandinaviske bestanden beregnet med ulike metoder. Den metoden som også er benyttet tidligere år, der bestanden beregnes som antallet ynglinger multiplisert med en faktor på 10, gir en bestandsstørrelse ca. 400 individer i Skandinavia. Usikkerheten innenfor et 95% konfidensintervall er 316 til 520 individer. Dette er en nedgang på ca. 40 individer fra forrige vinter.

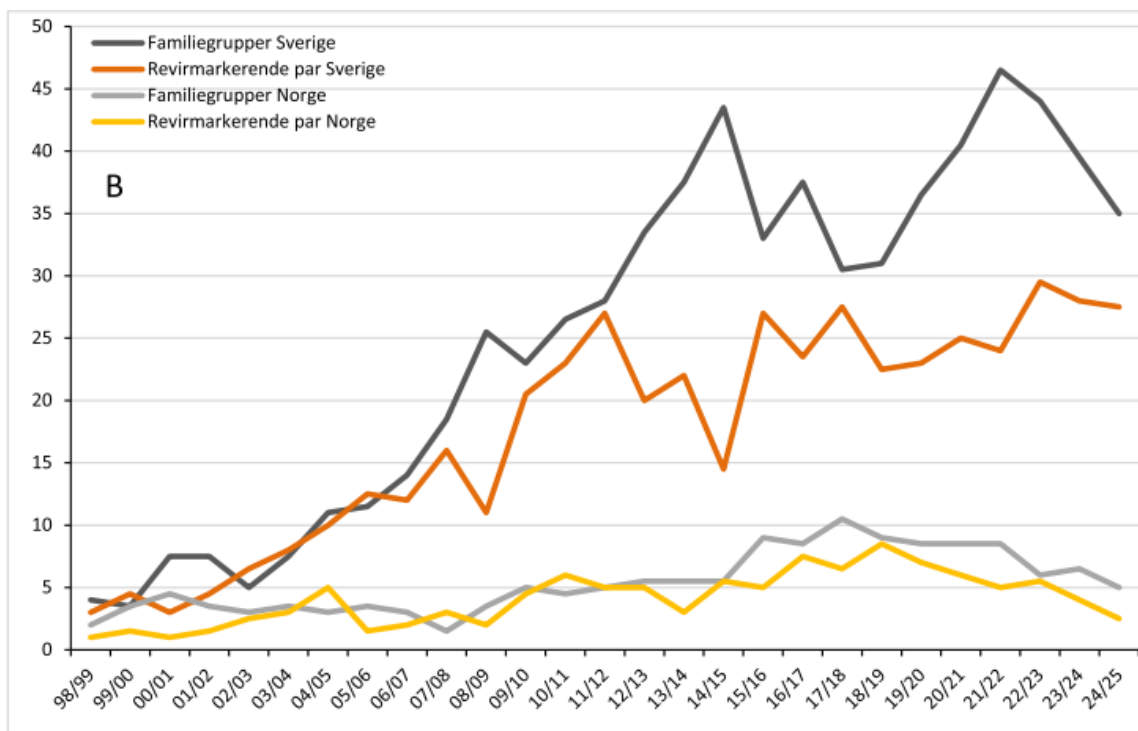
Forskningsprosjektet RovQuant har gjort en kompletterende beregning ved hjelp av en fangst-gjenfangstmodell som er basert på DNA-identifiserte individer. Med denne metoden er antallet ulver i Skandinavia beregnet til 375 individer (95% KI = 354-400). Av disse er det beregnet å være 323 ulver i Sverige (95% KI = 305-343) og 52 i Norge (95% KI = 43-63).

I Norge er det et mål å telle alle ulver basert på sporing om vinteren. I vinter ble det på denne måten påvist 50-57 ulver i Norge, når 19 ulver som har hatt tilhold på begge sider av riksgrensa telles med en faktor på 0,5. Dette er det laveste antallet ulver som er påvist i Norge siden 2014/2015.

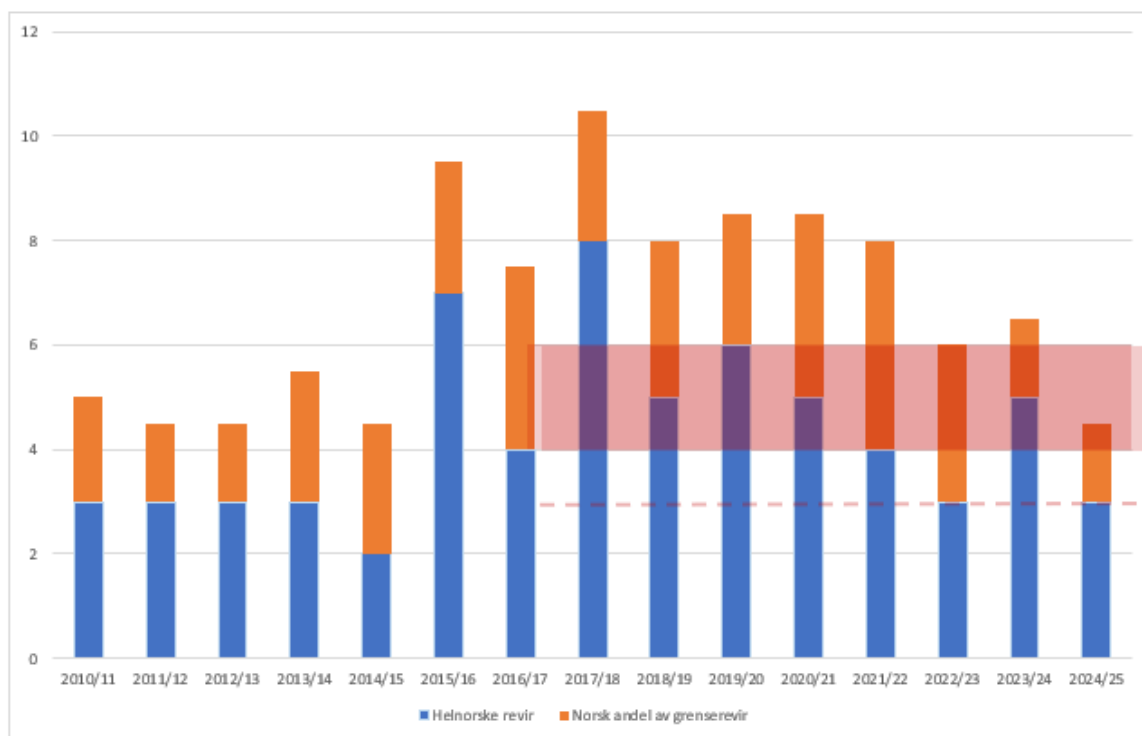
Tabell 1: Beregnet bestand av ulv i Skandinavia, basert på metoden der antallet ynglinger multipliseres med en faktor på 10, og antall ulv som er påvist gjennom registreringssesongen i Norge i perioden 2014/15 - 2024/25.

År/sesong	Beregnet bestand i Skandinavia*	Antall ulver med helt eller delvis tilhold i Norge
2014/15	460	53-55
2015/16	430	77,5-80,5
2016/17	430	79,5-84
2017/18	410	92-94
2018/19	380	84-87
2019/20	450	80-81
2020/21	480	83-86
2021/22	540	88-91
2022/23	510	66-68
2023/24	440	58-60
2024/25	400	50-57

*Beregnet med modellen der bestanden beregnes som antallet ynglinger multiplisert med en faktor på 10.



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 – 2024/25. Kilde: Rapport fra bestandsovervåking av ulv vinteren 2024-2025.



Figur 2: Antall dokumenterte ynglinger i Norge i perioden 2010/2011 – 2024/25. 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.



2.2 Historisk avgang

Kjent uttak av ulv i henhold til Rovbase de siste syv årene er listet opp under. Tallene inkluderer ikke naturlig dødelighet. Etter 1. mai 2025 og frem til 1. august 2025 har det vært avgang av 5 ulver i Norge, alle er felt under skadefelling utenfor ulvesonen.

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

År	Region 4 og 5	Øvrig Norge	Sverige	Totalt
2017/2018	27	2	40	69
2018/2019	16	5	11	32
2019/2020	13	4	32	49
2020/2021	29	5	54	88
2021/2022	35	1	44	80
2022/2023	19	3	88	110
2023/2024	25	1	45	71
2024/2025	12	2	51	65
2025/2026*	4	1	3	8

*Foreløpige tall pr. 10. august 2025

2.3 Beregnet effekt av beskatning

I rapporten «Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2026», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2026 med ulike beskatningsnivå. Det er ikke gjort en egen beregning for den norske delen av populasjonen. Dette er fordi den norske delbestanden er så fåtallig at resultatene ved en slik beregning ville blitt svært usikre.

Beregningene viser at et jaktuttak på 48 individer i perioden 1. mai 2025 - 1. oktober 2026 er forventet å gi nulltilvekst i den skandinaviske bestanden. Med et slikt uttak forventes bestanden å bestå av 378 (95% KI: 243-574) individer 1. oktober 2026. Usikkerheten i beregningen gjør at det samtidig er en betydelig risiko for å havne under 340 ulver i Skandinavia, som er summen av det svenske og norske bestandsmålet* når ynglinger omregnes med en faktor på 10. Beregningene viser at det er 10 % risiko for å havne under 340 individer selv om det ikke gjøres noe jaktuttak i Skandinavia i perioden 1. mai 2025 - 1. oktober 2026. Det er viktig å merke seg at dette gjelder alt jaktuttak i perioden, og inkluderer ulver som felles ved skadefelling somrene 2025 og 2026, i tillegg til eventuelt uttak gjennom lisensfelling. Så langt er det felt 8 ulver etter 1. mai 2025.

*I Sverige har referanseverdien fra 2019 vært på minimum 300 ulver for at ulven skal regnes å ha god bevaringsstatus. Det pågår en prosess med mål om å redusere denne referanseverdien.



2.4 Innvandrere og innavl

Grunnlaget for den skandinaviske ulvebestanden er sju innvandrede individer fra den finske- russiske bestanden. Dette lave antallet har medført et høyt innavlsnivå som går utover fertilitet og overlevelse. Våren 2024 var første gang at et F1-avkom fra Setten fikk egne valper og dermed er denne registreringssesongen den første der Setten-hannen regnes som en av grunnleggerne. Den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant familiegrupper i bestanden økte i perioden 1996 – 2007 fra 0,13 til 0,30, men har senere avtatt. I 2024 var den gjennomsnittlige innavlsgraden på 0,21. Dette var en nedgang fra 2023, da innavlsgraden var på 0,23. Innavlsgraden i den svensk-norske bestanden er likevel fortsatt høy. Til sammenligning vil avkom til helsøsken ha en innavlsgrad på 0,25. 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.

3. Sekretariatets vurdering av det rettslige grunnlaget for lisensfelling

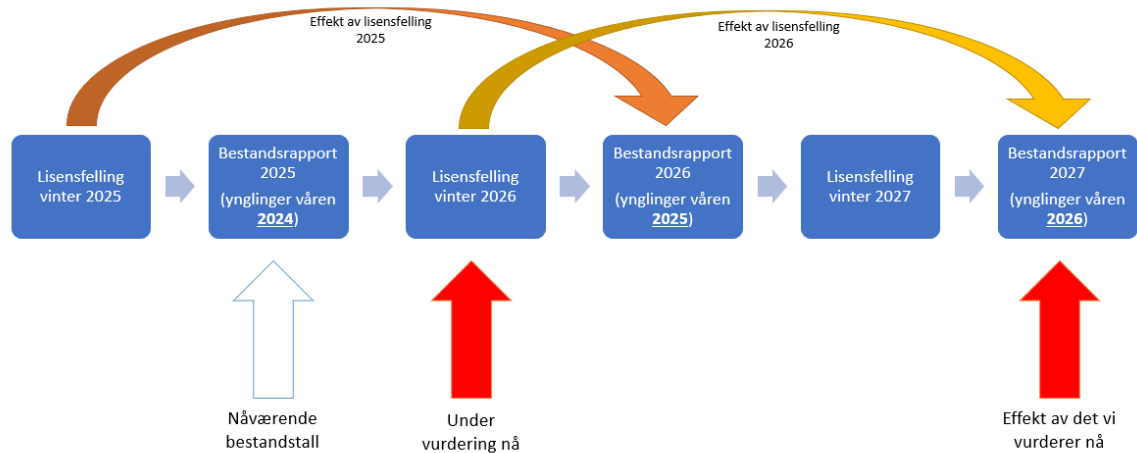
Ulven ble fredet i Norge ved kongelig resolusjon 15. mai 1973. Utgangspunktet er derfor at det ikke er tillatt å felle ulv. Felling kan likevel tillates for å forhindre skade blant annet på husdyr og tamrein jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav b, eller for å ivareta offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c. Etter annet ledd kreves det i tillegg både at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Bestemmelsene i naturmangfoldloven bygger på vilkårene i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1. I desember 2024 gikk et flertall i Bernkonvensjonen inn for å endre ulvens status i Europa fra strengt beskyttet til beskyttet. Endringene trådte i kraft 7. mars 2025. Det er ikke gjort endringer i norsk lovverk som resultat av dette vedtaket. Sekretariatet legger til grunn at ulven fortsatt forvaltes innenfor den samme tolkningen av naturmangfoldloven som tidligere, og at Norge har samme forpliktelse til å sikre artens overlevelse i Norge, samt å bidra til en levedyktig ulvebestand i Sør-Skandinavia.

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

Ved vurdering av kvote for lisensfelling skal rovviltneemndene, ifølge kommentarene til rovviltforskriften § 7 annet ledd, gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle bestandsmålet for regionen. 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 forhold som omfanget av ulovlig felling og innavlsnivå vil være viktige i vurderingen av om man skal legge seg høyt eller lavt innenfor intervallet.

Den siste bestandsstatusen for ulv er fremlagt i rapporten *Bestandsobservasjon av ulv vinteren 2024/2025*, og er basert på registreringer i perioden 1. okt. 2024 - 31. mars 2025. Rapporten gir en oversikt over de valpekullene som er født i 2024 og som kunne påvises i løpet av registreringssesongen. En tilsvarende oversikt over valpekull som er født i 2025 vil ikke foreligge før i juni 2026. Det er med andre ord ikke kjent hvor mange valpekull som er født i 2025. Den siste kjente statusen for de revirene som er påvist gjennom vinterens registreringer gir oss likevel et utgangspunkt for å vurdere bestandens status og forventede utvikling.



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

Antallet påviste ynglinger våren 2024:

Det fremgår av den seneste bestandsrapporten for ulv at det gjennom registreringsperioden 1. okt. 2024 - 31. mars 2025 ble påvist at tre valpekull var født i helnorske revir og tre kull i grenserevir våren 2024. Dette gir totalt 4,5 ynglinger i Norge når ynglinger i grenserevir telles med en faktor på 0,5.



Figur 3: Helnorske og svensk-norske ulverevir vinteren 2024-2025, status per 31. mars 2025. Kart fra Rovdata sine nettsider.



Vurdering av antallet ynglinger som har forekommet våren 2025:

Resultatene fra kartleggingen i vinter viser at nettobestanden mest sannsynlig bestod av 5 helnorske revir og 2 grenserevir med parkonstellasjoner før yngleperioden (se tabell 3). I tillegg går tisper og en valp igjen i Gråbergetreviret, som i vinter er registrert som øvrig stasjonær. Så langt er det påvist valpekull i to av revirene (Disenå og Setten). Dersom alle parene har ynglet i vår, vil bestanden være helt i øvre del av intervallmålet med 6 ynglinger (grenserevir teller med 0,5). Det kan imidlertid ikke legges til grunn at alle parene har fått frem valpekull. Tall fra tidligere år viser at omkring 70% av de intakte parene vil få valper. Som det fremgår nedenfor, er det i tillegg forhold ved flere av de gjenværende parkonstellasjonene som skaper en større usikkerhet om det er født valpekull i disse revirene i år (tabell 3).

I Kymmen-reviret er lederhannen skiftet ut i løpet av vinteren og det er nå en ny parkonstellasjon i dette reviret. Ledertispa i Mangen-reviret er borte, her er foreldrehannen og et tisperavkom påvist revirmarkerende. I Julussareviret er det indikasjon på at lederhannen kan være borte, siden det ikke er funnet DNA fra ham etter 5. januar. Det er imidlertid funnet DNA etter en ny hann i området 13. mars. Det ble ikke født valpekull i Østmarka i 2024. Ledertispa i dette reviret er gammel, og det er usikkert hvor lenge hun vil fortsette å produsere valpekull.

Det må legges til grunn at flere av de gjenværende parene ikke har lyktes å få frem valpekull i år. Etter sekretariatets vurdering er det mest sannsynlig at antallet ynglinger er i den nedre delen av intervallmålet eller under bestandsmålet i 2025.

Tabell 3: Status for gjenværende revir etter registreringsperioden 2024/2025.

Helnorske revir			
Revirnavn	Sosial status	Kull 2024	Merknad
Julussa	Familiegruppe	Ja	Valpekull født i 2023 og 2024. Hannen ikke gjenfunnet på DNA i siste del av registreringsperioden. DNA fra en ny hann i mars
Disenå	Familiegruppe	Ja	Nytt revir, ikke registrert forrige vinter. Valper påvist med viltkamerabilder august 2025
Setten	Familiegruppe	Ja	Stabilt reprodukerende siden 2021. Hannen er finsk-russisk innvandrer (f0). Valper påvist med viltkamerabilder august 2025
Østmarka	Familiegruppe	Nei	Par + 1 eldre avkom. Tispa er registrert her siden 2015
Mangen	Revirmarkerende par	?	Foreldrehannen og tisperavkom påvist revirmarkerende etter at ledertispa ble borte
Grenserevir			
Revirnavn	Sosial status	Kull 2024	Merknad
Kynna	Familiegruppe	Ja	Paret har fått valpekull de tre siste årene
Kymmen	Familiegruppe	Ja	Hannen i foreldreparet er skiftet ut i løpet av vinteren
Gråberget	Øvrig stasjonær	Ja	Nytt revir. Hannen ikke påvist etter 29.10.24. Tispe og en valp går sammen



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

Vurdering potensialet for ynglinger våren 2026:

Parkonstellasjonene som er kjent gjennom vinterens kartlegging danner også et utgangspunkt for å vurdere potensialet for ynglinger våren 2026. Frem til neste vår vil det likevel være flere faktorer som kan virke inn på antallet ynglinger:

- Det kan tilkomme nye paretableringer frem mot neste yngleperiode
- Naturlig avgang, ulykker (f.eks. påkjørsel) eller illegal avliving kan føre til at en eller begge foreldreindivider i et revir blir borte
- Erfaring fra tidligere år viser at dyr som etablerer seg nord i ulvesona, og som til dels beveger seg utenfor sona, blir felt på lisensfellingkvoten som er fastsatt utenfor. Ingen av revirene som er kjent etter vinterens registrering har imidlertid tilhold i disse områdene
- Størrelsen og utformingen på revirene kan endres fra år til år. I mange tilfeller vil det være små marginer som avgjør om et revir blir kategorisert som helnorsk eller grenserevir
- Bestandsutvikling og utbredelsen av ulv i Sverige
- Genetisk status (innavlsgrad) kan også ha betydning for ynglesuksess

Erfaringer viser at det relativt raskt kan skje nyetableringer i ledige reviområder, selv om vi ser at en del områder i ulvesona har vært uten etablerte revir over år. Det er sannsynlig at nye pardannelser vil gi et økt potensial for ynglinger frem mot neste vår. Dersom alle kjente parkonstellasjoner fra vinterens registreringer forblir intakte, mener sekretariatet derfor at antallet ynglinger våren 2026 sannsynligvis vil ligge et sted innenfor intervallmålet på 4-6 ynglinger. Det er også sannsynlig at delmålet om 3 helnorske ynglinger vil oppfylles. Samtidig er det en betydelig usikkerhet i dette anslaget. Tilfeldigheter kan få stor innvirkning i en så liten populasjon, og det er derfor krevende å forvalte mot et bestemt antall ynglinger med høy presisjon. Med dagens bestandssituasjon er det forholdsvis små marginer for å havne under bestandsmålet.

Dersom det tas ut revir gjennom lisensfelling til vinteren, vil det redusere potensialet for ynglinger kommende vår. Effekten av lisensfelling vil blant annet avhenge av hvilke revir som tas ut. På grunnlag av det som nå foreligger av kunnskap om bestandssituasjonen, mener sekretariatet at det ikke er tilstrekkelig trygghet for at det nederste nivået i bestandsmålet oppfylles kommende år dersom det åpnes for lisensfelling innenfor ulvesona. Sekretariatet understreker at flere usikkerhetsfaktorer gjør det krevende å anslå antallet ynglinger frem i tid. Det kan tilkomme ny kunnskap om bestandssituasjonen frem mot vinteren som gir grunnlag for en annen vurdering.

Vurdering av hvilket nivå innenfor intervallmålet bestanden bør forvaltes

Kommentarene i rovviltforskriften peker på at forhold som omfanget av ulovlig felling og innavlsnivå vil være viktige i vurderingen av om man skal legge seg høyt eller lavt innenfor intervallet. Etter sekretariatets vurdering tilsier disse hensynene at den norske delen av bestanden i dagens situasjon bør forvaltes i øvre del av intervallmålet på 4-6 ynglinger.

En studie fra 2020, basert på data fra overvåking av ulv i Sverige i perioden 2000/2001 – 2016/2017, så på utvikling i raten av ulver som forsvant uten kjent årsak (Liberg m. fl. 2020). En vurdering av ulike årsaker til at ulver forsvant, pekte mot illegal avliving som den mest sannsynlige årsaken i de fleste av tilfellene. Det har også forsvunnet ulver fra etablerte revir siden forrige registreringssesong, både i Norge og Sverige, uten at vi kan fastslå hva som er årsaken i det enkelte tilfelle. Ulver som ikke gjenfinnes kan også ha dødd av naturlige årsaker. Det er vanskelig å anslå omfanget av illegal felling. En økt frekvens av dyr som blir borte av ukjente årsaker er uansett et forhold som må vektlegges.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

Den gjennomsnittlige innavlsgraden i den sør-skandinaviske bestanden har hatt en svak bedring siden forrige registreringssesong, og det er et potensial for fortsatt bedring dersom innvandrere og deres avkom lykkes i å etablere seg og reproducere. Fortsatt er likevel graden av innavl høy, noe som gjør bestanden mer sårbar hvis den blir fåtallig. Etter sekretariatets vurdering er dette fortsatt en faktor som må vektlegges i vurderingen av hvor bestanden skal forvaltes innenfor intervallmålet.

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

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

Sekretariatet legger til grunn at vilkåret sikter til den skandinaviske ulvebestanden. Dette er blant annet slått fast i domsavgjørelser i Høyesterett. Samtidig er Norge forpliktet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur etter Bernkonvensjonen artikkel 2. Høyesterett har lagt 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.

Det svenske Naturvårdsverket har på bakgrunn av faglige utredninger kommet frem til en referanseverdi for hvor mange ulver bestanden må bestå av for å være livskraftig på sikt, og ha såkalt *gynnsam bevarandestatus*. Summen av flere faktorer har betydning for om arten blir vurdert å ha en slik status. Det forutsettes blant annet at minst en immigrant fra Finland eller Russland etablerer seg og reproducerer i den skandinaviske bestanden hver generasjon. Svenske myndigheter skal hvert sjette år rapportere om bevaringsstatus for arter listet i EUs arts- og habitatdirektiv, der det også skal oppgis en slik referanseverdi. Ved siste rapportering i 2019, ble referanseverdien satt til minimum 300 individer i Sverige. Dette forutsetter samtidig at Norge opprettholder sin delbestand innenfor bestandsmålet på 4-6 ynglinger, noe som tilsvarer 40-60 individer. På den svenske regjeringens nettsider fremgår det at regjeringen har gitt Naturvårdsverket i oppdrag å rapportere 170 ulver som referanseverdi for *gynnsam bevarandestatus* til EU i 2025. Det er et mål om en stegvis reduksjon av bestanden. Naturvårdsverket har samtidig fått i oppdrag å utrede hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å opprettholde en *gynnsam bevarandestatus* ved senkning av referanseverdien. Sekretariatet legger til grunn at den norske delen av populasjonen fortsatt må bestå av minimum 40 til 60 ulver for å bidra til en langsiktig overlevelse av den skandinaviske bestanden.

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. Siste bestandsrapport viser at den Skandinaviske ulvebestanden har hatt en nedadgående trend siden 2021/2022. Rovdata anslår at bestandsnedgangen de siste fire årene har vært på 25-30%, fra i overkant av 500 ulver i 2021/22 til i underkant av 400 ulver i 2024/25. Reduksjonen i antallet ulver har skjedd både i Sverige og Norge. I vinter ble det gjennom sporing påvist 50-57 ulver i Norge, når 19 ulver som har hatt tilhold på begge sider av riksgrensa telles med en faktor på 0,5. Dette er det laveste antallet ulver som er påvist på denne måten i Norge siden 2014/2015. Tallene over inkluderer også ulver som er døde i løpet av registreringssesongen.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

I rapporten «Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2026», har Skandulv beregnet hvor stor populasjonsstørrelsen vil være høsten 2026 med ulike jaktuttak. Rapporten i år viser at det allerede er 10% risiko for å havne under 340 ulver i Skandinavia høsten 2026, selv om det ikke gjøres noe jaktuttak i Norge og Sverige. Til sammenligning viste beregningene i fjorårets rapport at det kunne gjøres et uttak på 45 individer med en tilsvarende risiko. Potensialet for uttak i den Skandinaviske bestanden er med andre ord betydelig redusert. Beregningene tar utgangspunkt i alt jaktuttak i perioden 1. mai 2025 - 31. september 2026. Etter 1. mai 2025 er det allerede felt 8 ulver i Norge og Sverige ifølge tall fra Rovbase. Det må derfor forventes at risikoen for å havne under 340 ulver allerede er høyere enn 10%. Foruten lisensfelling i 2025/26, må det frem til 1. oktober 2026 også forventes et uttak gjennom skadefelling sommeren 2026. Det kan også bli aktuelt å gi flere tillatelser til skadefelling i år, dersom det oppstår akutte skadesituasjoner på sau eller tamrein.

Norge huser en liten del av den felles skandinaviske bestanden, og er avhengig av at Sverige opprettholder et vesentlig høyere antall ulver for at bestandens overlevelse ikke skal være truet. Svenske myndigheter har satt et mål om en stegvis reduksjon av populasjonen. Sekretariatet legger til grunn at den svenske delen av bestanden fortsatt forvaltes med sikte på å opprettholde gunstig bevaringsstatus. Som tidligere år må det forventes at de aller fleste ulver som oppholder seg utenfor ulvesonen blir felt gjennom lisensfelling eller skadefelling. Ulver med tilknytning til etablerte revir innenfor ulvesonen blir derfor avgjørende for det norske bidraget i den sør-skandinaviske bestanden. Skadefelling og lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen er motivert ut ifra å redusere skadepotensialet på tamrein og husdyr, og det er her en lavere terskel for å tillate felling i tråd med prinsippet om differensiert forvaltning.

Sekretariatet viser til at det har vært en betydelig nedgang både i den norske og svenske delen av ulvebestanden siden forrige registreringssesong. I dagens situasjon mener sekretariatet at potensialet for uttak gjennom lisensfelling innenfor ulvesonen er svært begrenset dersom Norge skal opprettholde sin del av forpliktelsen om å sikre den skandinaviske ulvebestands overlevelse. Vi viser også til våre vurderinger i kap. 3.1 om muligheten for å oppfylle bestandsmålet kommende år. Den høye graden av innavl gjør bestanden mer sårbar hvis den blir fåtallig. Et ukjent omfang av illegal jakt og ulveindivider som forsvinner av andre årsaker kommer i tillegg til legal jakt og gjør effekten av lisensfelling mer uforutsigbar. Sekretariatet legger også til grunn at det vil være behov for et handlingsrom til å regulere bestanden utenfor ulvesonen frem mot neste høst, og at dette prioriteres for å forhindre tap av beitedyr.

Basert på det kunnskapsgrunnlaget som nå foreligger kan ikke sekretariatet utelukke at lisensfelling innenfor etablerte revir i ulvesonen kommende vinter, sammen med annet jaktuttak og andre påvirkningsfaktorer, vil kunne bidra til å true den skandinaviske bestandens overlevelse på sikt.

Konklusjon om hensynet til det norske bestandsmålet og bestandens overlevelse

Sekretariatet har over drøftet vilkårene knyttet til bestandsmålet og bestandens overlevelse. Med bakgrunn i den kunnskapen som nå foreligger om bestandssituasjonen, anbefaler sekretariatet at nemndene ikke åpner for lisensfelling innenfor ulvesonen vinteren 2026. Sekretariatet vil derfor ikke foreslå aktuelle revir for lisensfelling, og heller ikke gjøre en konkret vurdering av vilkårene i naturmangfoldloven § 18 b og c innenfor enkeltrevir. Som et grunnlag for nemndenes behandling av saken, vil sekretariatet likevel gjøre en generell gjennomgang og vurdering av det rettslige grunnlaget.



3.3 Vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18, bokstav b

Det fremgår av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b at felling kan tillates for å avverge skade på blant annet husdyr og tamrein. At formålet er å «avverge» tilsier at felling kan skje som et forebyggende tiltak. Bestemmelsen i naturmangfoldloven bygger på Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, hvor ordlyden er at formålet skal være å avverge «serious damage». Loven må forstås slik at den oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang. I praksis er det husdyr og tamrein som er mest utsatt for skader forårsaket av ulv. Energi- og miljøkomitéen har i sine flertallsmerknader, jf. Innst. 257 L (2016-17) understreket at også hund skal være omfattet av begrepet husdyr.

Sau

Innenfor ulvesonen er det i overkant av 21 500 sau på beite (tall fra produksjonstilskuddssøknader 2024). I all hovedsak slippes det ikke sau fritt på utmarksbeite innenfor ulvesona, men med noen unntak i Vestmarka (Asker, Bærum og Lier kommuner), nord i Nordmarka i Oslo og på enkelte øyer som for eksempel på Hvaler i Østfold. Det er relativt lite tap av sau til rovvilt innenfor ulvesonen, mye på grunn av at det over lengre tid er gjort omfattende tilpasninger i saueholdet som følge av soneforvaltningen og den rovviltforekomsten som er innenfor sona. Store deler av ulvesonen har tradisjonelt hatt skogbruk og ikke jord og beitebruk som hovednæringsvei. Der det har vært utmarksbeite, så er denne i hovedsak avvirket ifølge en rapport fra Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) i 2018 ([Beitebruk i ulvesona](#)).

På landsbasis ble det i 2024 erstattet 1 509 sau som tapt til ulv. Av disse er 242 knyttet til rovviltregion 5 og 129 knyttet til region 4. I all hovedsak gjelder dette tap i besetninger med tilhold utenfor ulvesonen. Sannsynligheten for skader på sau forårsaket av ulv er også til stede også innenfor ulvesonen, men over tid er tapsomfanget relativt begrenset. Så langt i 2025 (pr. 7. august) er det dokumentert 32 skader på sau forårsaket av ulv innenfor ulvesonen. De fleste av skadetilfellene innenfor sona knytter seg til enkelthendelser der ulv har kommet seg innenfor rovdyravvisende gjerder eller at beitedyr ikke har vært tilstrekkelig sikret mot rovviltangrep. Slike hendelser har blitt fulgt opp med tiltak for å forebygge fremtidige skader, blant annet ved at det etter søknad kan bevilges midler til forsterkning av gjerder.

Skader innenfor ulvesona kan forebygges ved blant annet å flytte husdyr til beiteområder utenfor sona eller holde dyra på inngjerdet areal, der det også kan settes opp rovviltavvisende gjerder. I enkelte områder, spesielt raviner og gårdsnær skogsmark og langs vann og vassdrag, er det imidlertid vanskelig å sette opp gode, rovviltavvisende gjerder. I region 5 gis det årlig tilskudd til beiting på innmarksbeite innenfor ulvesonen. I region 4 har det ikke vært tradisjon for utmarksbeite innenfor sona, og det er derfor ikke gitt slike tilskudd. Det er mulig for en beitebruker å søke om tilskudd til oppsetting av rovdyravvisende gjerder innenfor budsjettammene som er avsatt til forebyggende tiltak. Med dagens etableringstakt vil det imidlertid fortsatt gå mange år før alle husdyr innenfor ulvesonen beiter innenfor rovviltgjerder av godkjent standard. Slike tiltak medfører også en økt belastning for beitebrukerne.

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



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

Storfe

Innenfor ulvesona er det rundt 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.

Siden 2016 er det dokumentert totalt 10 skader på storfe forårsaket av ulv i Norge, alle innenfor rovviltregionene 4 (1 skade) og 5 (9 skader). Seks av disse skadetilfellene er registrert innenfor ulvesona (5 skader i region 5 og 1 skade i region 4). Det meldes også med jevne mellomrom om driftsforstyrrelser og urolige dyr, hvor beitebruker antar at dette skyldes tilstedeværelse av ulv.

Sekretariatet anser at skadeomfang og skadepotensialet på storfe er begrenset innenfor alle deler av ulvesona, men det kan forekomme driftsforstyrrelser. Det vil i mange tilfeller være mulig å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon fordi dyra ofte går samlet på utmarksbeite. I akutte situasjoner kan man søke om tilskudd til ekstraordinært tilsyn med dyra, utsatt slipp eller tidlig nedsanking. Det er også mulig å søke om tilskudd til radiobjeller. Det foreligger derfor andre tilfredsstillende løsninger enn felling for å forebygge skader på storfe.

Hund

Det forekommer årlige ulveangrep på hund, og de aller fleste angrepene skjer innenfor ulvesona i tilknytning til etablerte revir. Siden 2020 er det dokumentert at 13 hunder er drept eller skadet av ulv i Norge. De fleste skadene skjer under jakt på høsten. Det er spesielt jakthunder som loser på viltet, dvs. løs på drevet halsende hunder og stillende hunder, som er utsatt for angrep av ulv.

Sekretariatet anser at skadeomfang og skadepotensiale på hund er begrenset. Skader på jakthund kan også unngås ved å jakte med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Dette krever imidlertid en tilpasning i jaktutøvelsen, og er en annen form for jakt enn tradisjonell løshundjakt som er vanligst på elg, rådyr og hare på Østlandsområdet (jf. vurderingene under kapittel 5.5 under). Etter sekretariatets vurdering foreligger det likevel 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 rovdysituasjonen, men det oppstår årvisse skader og driftsforstyrrelser innenfor inngjerdede områder og på utmarksbeite. Skader kan oppstå i tilknytning til revir, men også streifende ulv kan utgjøre et skadeskadepotensiale innenfor ulvesona. 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.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

Det kan hevdes at når antall ynglinger i norske revirer øker utover fastsatt bestandsmål, øker frekvensen av norskfødte ulver som vandrer vestover og inn i prioriterte beiteområder. Dermed øker også risikoen for skader på sau og tamrein. Gjennom forskning utført av Skandulv, er det imidlertid godt dokumentert at skader i prioriterte beiteområder i all hovedsak er forårsaket av ulv som er født i svenske revir, mens ulver født i norske revir i størst grad vandrer østover. Det totale skadeomfanget har i større grad sammenheng med antallet ynglinger i svenske revir enn med antallet ynglinger på norsk side. Sekretariatet viser ellers til departementets tidligere klagebehandlinger der det slås fast at det ikke kan legges til grunn at ulv innenfor ulvesonen 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. Aktiv bruk av viltkamera og løs på drevet halsende hunder, sammen med et stadig bedre erfaringsgrunnlag, har også gjort skadefelling av ulv betydelig mer effektivt de seneste årene.

3.4 Vurderinger av offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. naturmangfoldloven § 18, bokstav c

I naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav c heter det:

*§ 18. (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)
Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk (...)*

c. for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning, (...)

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.

Denne bestemmelsen inneholder to ulike deler, «allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn» og «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», som begge kan utgjøre et hjemmelsgrunnlag for felling.

Allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn

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

Dersom det dokumenteres at individer utgjør en reell trussel mot mennesker, vil et uttak kunne skje av allmenne 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

I 2023 kom høyesterett med en avgjørelse i saken som gjaldt vedtak om lisensfelling i Letjenna-reviret i 2020 ([HR-2023-936-A](#)). Sammen med dom avsagt i 2021 ([HR-2021-662-A](#)), som gjaldt lisensfelling av ulv utenfor ulvesona, gir dette viktige avklaringer når det gjelder vurderingene av naturmangfoldloven § 18 c.

I HR-2023-936-A legger Høyesterett til grunn at det også innenfor ulvesona må gjøres en samlet interesseavveining, slik det ble redegjort for i Høyesteretts avgjørelse av 2021 som gjaldt lisensfelling utenfor sona. I HR-2021-662-A er det pekt på at det kan trekkes inn et bredt spekter av offentlige interesser i vurderingen av naturmangfoldloven § 18 c, men at det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt. Høyesterett understreker at disse interessene samlet sett må gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende for at felling skal kunne besluttet.

I HR-2021-662-A har Høyesterett også uttalt seg om interesser av mer generell karakter, blant annet hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen som departementet hadde vektlagt i sitt vedtak. Høyesterett uttalte at disse hensynene kunne tillegges adskillig vekt i vurderingen av naturmangfoldloven § 18 c. I sak om lisensfelling innenfor ulvesona var det anført at fellingen av ulvene ikke reduserer konfliktnivået, men tvert om virket konfliktskapende for en del mennesker. Høyesterett uttalte til dette at det ikke var grunnlag for å betvile at den balanseringen av interessene som fellingsvedtaket bygger på, og som er i tråd med Stortingets vedtatte forutsetninger, øker forutsigbarheten i rovdyrforvaltningen og samlet sett virker konfliktdempende.

Betydningen av bestandsmålet

Det følger av naturmangfoldloven § 18 andre ledd andre punktum at det ved vurdering av § 18 første ledd bokstav c skal legges vekt på om bestandsmålet er nådd. Bestemmelsen ble tilføyd etter at vedtaket om lisensfelling i Letjenna-reviret var fattet. I dom HR-2023-936-A fremgår det imidlertid at tilføyelsen etter Høyesteretts syn er en konstatering og tydeliggjøring av det som allerede gjaldt.

I HR-2023-936-A avsnitt 34, utaler Høyesterett følgende om betydningen av bestandsmålet:

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

I Høyesteretts avgjørelse i 2021 (HR-2021-662-A, avsnitt 89), som gjaldt lisensfelling utenfor ulvesonen, framgår det at den differensierte forvaltningen er i tråd med bestemmelsene i Bern-konvensjonen, og at den innebærer en form for interesseavveining i forkant. Videre at det utenfor ulvesonen er en presumsjon for at ulv kan felles når bestandsmålet er nådd. Høyesterett uttaler imidlertid i HR-2023-936-A at den samme presumsjonen ikke får anvendelse innenfor ulvesonen, hvor forutsetningen er at ulven har et sterkere vern enn utenfor. Innenfor sonen vil de konkrete omstendighetene i større grad bli avgjørende.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

Fra det gjeldende bestandsmålet ble vedtatt i 2016 var antallet ynglinger i Norge over bestandsmålet frem til 2022/2023. Da ble det påvist 6 ynglinger, som er i den øvre del av intervallmålet. I registreringsperioden 2024/25 ble det påvist at 4,5 valpekull var født i Norge våren 2024, der ynglinger som har skjedd i grenserevir teller med 0,5. Dette er en nedgang på to kull siden forrige vinter, og det laveste antallet ynglinger som er påvist siden 2014/2015.

Sekretariatet viser til vurderingene under kapittel 3.1. om status og forventet utvikling med hensyn til antallet ynglinger. Det at bestanden ved siste registrering var nådd tilsier i utgangspunktet at terskelen for felling senkes. Samtidig er målet nådd med relativt liten margin. Som det fremgår av drøftingene i kap. 3.1. er det også stor usikkerhet knyttet til hvor mange valpekull som er født våren 2025. Sekretariatet mener det er sannsynlig at antallet ynglinger er i den nedre delen av intervallmålet eller under bestandsmålet i 2025. Videre at det ikke vil være tilstrekkelig trygghet for at bestandsmålet nås kommende år dersom det åpnes uttak av reviretablerte ulver innenfor sona i 2026. I dagens situasjon mener sekretariatet derfor at vernehensynet må tillegges betydelig vekt i en samlet interesseavveiningen innenfor ulvesona. Dette innebærer at det på den andre siden stilles tilsvarende høye krav til andre offentlige interesser for at felling skal kunne tillates.

Distriktpolitiske hensyn

I behandlingen av Innst. 257 L (2016-2017) ba Stortinget om at flertallsmerknadene skulle legges til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv. Komiteflertallet uttalte i Innst. 257 L (2016-2017) 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 uttalt at det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn kan tillegges vesentlig vekt i interesseavveiningen etter nml. § 18 c. Nedenfor gjør sekretariatet en generell drøfting av de hensynene som ble trukket frem av flertallet i komiteen innenfor forvaltningsområdet for ulv.

Hensynet til beitenæringen

Energi- og miljøkomiteen uttaler at beitebrukere er private næringsdrivende, men at det er en offentlig interesse at vi har sau, rein og storfe på beite, og at det er økonomisk aktivitet i distriktene. Videre viser komiteen til at Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. Dette innebærer at man skal forvalte rovdyr og beitedyr så adskilt som mulig, og for å nå dette målet har man delt landet inn i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr. I områdene som er prioritert for beitedyr skal det være lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade, mens det skal være en tilsvarende høyere terskel innenfor rovviltprioriterte områder.

Innenfor gjeldende rammevilkår med tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesona, mener sekretariatet at det er mulig med fortsatt beitebruk. Det er ulemper knyttet til at drifta har måttet tilpasse seg rovviltforekomsten, men det er fortsatt mulig å drive med storfe på utmark og med sau på inngjerdede arealer innenfor ulvesona. Erfaringene viser at det er mulig å forebygge ulveskader på sau innenfor ulvesona ved bruk av rovviltavvisende gjerder, under forutsetning av at det finnes tilstrekkelig med egnet innmark som kan gjerdes inn og at staten gir tilskudd til å dekke merkostnaden ved etablering av slike gjerder. Beiting på innmarksbeite kan likevel medføre økt arbeidsbelastning og ulemper for beitebrukere, blant annet knyttet til snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene, samt økte krav til ettersyn og vedlikehold av gjerder.



Sekretariatet for rovviltnemndene i region 4 og 5- saksframlegg

Som det fremgår av drøftingene av naturmangfoldloven § 18 b er sannsynligheten for skader på storfe vesentlig mindre enn for sau. Det er enklere å forebygge skader på storfe i en akutt situasjon gjennom ekstraordinært tilsyn, da storfe i 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 ulemmene knyttet til dette vil være noe varierende i ulike deler av ulvesona. I de fleste områder er det allerede gjort omfattende tilpasninger hos næringa for å forebygge ulveangrep, og det slippes i svært liten grad sau på utmarksbeite. Det er noe ulik praksis mellom regionene, hvor det i region 5 gis tilskudd til hjemmebeite, mens det innenfor ulvesonen i region 4 gis tilskudd til rovviltavvisende gjerder. Historisk har det vært mer bruk av utmarksbeite i region 5 enn innenfor ulvesonen i region 4. Innenfor deler av ulvesonen har for øvrig bjørn tidligere vært en større skadegjører på sau i utmark enn ulv. Det vil derfor 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 driftstilpasninger i næringa, forekommer det tilfeller med angrep på sau. Beitebrukere kan fortsatt oppleve frykt for angrep på sau og storfe i områder med tilstedeværelse av ulv. Sauebønder som bor i kommuner hvor det har vært tap av sau til ulv (>10 kadaver) i løpet av de siste 5 årene (i hovedsak utenfor ulvesonen), har signifikant høyere grad av mentale plager enn øvrige sauebønder. Dette er vist i Ruralis-rapporten "Beiteressurs, rovdyr og lokalsamfunn" fra 2020. Den samme rapporten tyder også på at sauebønder innenfor ulvesonen har et mer negativt syn på rekruttering til næringa enn sauebønder utenfor, selv om resultatene ikke er statistisk signifikante. Behovet for omstilling og frykt for skader på beitedyr kan medføre en belastning for beitebrukere innenfor flere deler av ulvesona, og bidrar til å bygge opp under konflikten knyttet til rovviltforvaltningen.

Etter sekretariatets oppfatning kan det være ulemper og belastning for beitenæringa knyttet til en del ulverevir. Dette kan likevel bare tillegges svært begrenset vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. 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. Tilpasninger i beitebruken, og de ulemper som følger med dette, vil derfor måtte opprettholdes.

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 distriktspolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet.

For eiere av skog og annen utmarkseiendom utgjør jakt en del av inntektsgrunnlaget både i form av rettighetsbaserte inntekter (jaktutbytte, inntekter fra utleie, mm) og inntekter fra tjenester knyttet til jaktutleie. Ulvebestandens virkning på jaktutøvelse og inntekter fra jakt, vil være betydelig større i områder med etablerte ulverevir. Påvirkning på selve utbyttet i form av felte dyr vil likevel variere noe ut fra revirets størrelse, tetthet av byttedyr, antall ulver i revirene, tetthet av revir mv.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

I rapporten "Elg i ulverevir: predasjon og elgjakt. Utredning om ulv og elg del 2" (Høgskolen i Innlandet mfl. 2019), ble det årlige predasjonstrykket beregnet til i gjennomsnitt 7 – 8% av elgbestanden, målt som antall elg etter kalving. Motsvarende var jakttrykket beregnet til gjennomsnittlig 15 – 19% av elgbestanden. Det betyr at i gjennomsnitt går om lag 1/3 av tilveksten i elgbestanden i et ulverevir til predasjon fra ulv, mens 2/3 til uttak gjennom jakt. Undersøkelsen viser imidlertid at ulvens områdebruk innenfor revirene er ujevn, med tilhørende ujevnt predasjonstrykk. Det betyr at de jaktterrengene som ligger i den delen av ulvereviret som er mye brukt av ulv vil ha et høyere predasjonstrykk, og vil dermed oppleve en høyere belastning av ulvereviret i form av redusert jaktutbytte. I gjennomsnitt var jaktuttaket i slike områder 24 % lavere enn i områder der ulven tilbragte lite tid.

Sekretariatet viser til at elgbestanden har hatt en kraftig økning i etterkrigstida, og i enkelte områder har bestanden over år vært høyere enn det beiteressursene tåler. På bakgrunn av dette har det i enkelte kommuner vært høy avskyting for å regulere ned bestanden. Det er etter sekretariatets syn ikke grunnlag for å si at bestandene av hjortevilt er vesentlig forringet i et nasjonalt eller regionalt perspektiv om følge av predasjon fra ulv. Ulverevir kan likevel ha en negativ virkning på tettheten av elgbestanden lokalt og måten man ønsker å drive jakt på. Dette kan få betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver og jegere, både økonomisk og med hensyn til jakt som fritidsinteresse. 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, selv om det lokalt er ulike tradisjoner for bruk av løs hund. Når det gjelder småviltjakt, fører ikke ulvens tilstedeværelse til reduserte bestander av småvilt. Men konflikten er blant annet knyttet til tapte inntekter fra utleie av jakt fordi jegerne velger andre områder å jakte i, der man uten risiko for ulveangrep kan benytte seg av løs hund. En undersøkelse fra Høgskolen i Innlandet fra 2019 (Pedersen m.fl.) har for eksempel vist at inntekter fra småviltjakt øker i takt med avstand fra ulverevir.

Ulemper ved at man for eksempel må benytte bandhund framfor løshund innenfor ulverevir må også ses i sammenheng med den differensierte rovviltforvaltningen, der det nødvendigvis må forventes en tilpasning av jaktutøvelsen innenfor ulvesona. Skader på hund kan unngås ved å jakte uten hund, eller med bandhund i områder med kjent ulveforekomst. Men selv om det er muligheter for jegerne å tilpasse seg, kan bortfallet av slike tradisjonelle jaktformer være konfliktfylt.

Sekretariatet konstaterer at konfliktene knyttet til ulveforvaltningen i noe grad dreier seg om hensynet til jakt som fritidsinteresse og næringsvei. Innenfor alle deler av ulvesona bedrives ulike typer jakt, og konflikter knyttet til jakt oppstår i de fleste områder hvor det etableres ulverevir. Selv om hjorteviltbestandene ikke vurderes å være vesentlig forringet, har tilstedeværelsen av ulverevir medført et behov for tilpasning i måten jakta utføres på og en redusert avkastning av elgbestanden. Tilstedeværelsen av ulv i jaktområdene over en lang periode har medført en belastning for jegere og rettighetshavere som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen.

Etter sekretariatets oppfatning kan ikke hensynet til jakt alene gi grunnlag for felling. Hensynet kan likevel tillegges en viss vekt i en samlet vurdering av det rettslige grunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. En eventuell lisensfelling av revir 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.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

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 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 blant annet 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 utmarka til ulike friluftaktiviteter. Det er viktig å anerkjenne den utryggheten som de som er direkte berørt føler. Men for å fatte vedtak om felling basert på frykt, må det enten være dokumentert at det foreligger en reell fare, eller at det er sannsynliggjort en innskrenket livsutfoldelse for en større gruppe mennesker over tid. Samtidig viser flere undersøkelser, blant annet rapporter fra NINA om nordmenns holdninger til ulv, at meningene om ulv er svært varierende også i ulveområder. Rapportene viser at det er omtrent like store grupper som liker og som misliker å ha ulv nær stedet der de bor. Det er derfor viktig å ta med i vurderingen at det er mange personer som er positive til å ha ulv i sitt nærmiljø, og at de kan bli negativt berørt av en lisensfelling.

Bevegelsesmønsteret til radiomerkede skandinaviske ulver er analysert av Høgskolen i Innlandet i rapporten «Individuell atferd hos ulv overfor menneskelig infrastruktur i Skandinavia» fra 2018. I rapporten konkluderes det med at tilgang til byttedyr trolig er en viktig faktor for ulvenes arealbruk. Ulvene viste oftest ikke noe spesielt seleksjonsmønster eller var unnvikende overfor infrastruktur. Oppsøkende adferd var sjeldent. Unntaket var skogsbilveier som ble oppsøkt av mer enn halvparten av ulvene, trolig for å kunne forflytte seg mer energieffektivt. Om vinteren var ulvene mer oppsøkende eller mindre unnvikende, antakelig for å jakte elg og rådyr som oppholdt seg nær menneskelig infrastruktur i perioder med snødekke. Sekretariatet kan ikke se at det er dokumentert at ulv har utvist unormal eller nærgående adferd i noen av revirene i ulvesonen.

Sekretariatet mener at de ovennevnte problemstillingene som mange kan føle ved å bo i ulverevir over en lengre tidsperiode, kan tillegges en viss vekt. 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 revir. 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. I dagens situasjon kan ikke sekretariatet se at belastningen knyttet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold kan gi hjemmel for felling isolert sett. I områder med vedvarende belastning over lang tid kan dette hensynet likevel å ha noe vekt i en samlet vurdering av naturmangfoldloven § 18 c. Samtidig viser 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 revir innenfor ulvesonen vil heller ikke være en varig løsning, ettersom man må forvente både forekomst av streifende individer og nye reviretableringer 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.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

Konfliktdemping og tillit til forvaltningen

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

Etter sekretariatets oppfatning vil det være en viss grad av konflikt i alle områder hvor det etableres ulvrevir. På den ene siden er konflikten drevet av de belastninger mange opplever ved å ha ulv i sitt nærområde, ved at tilstedeværelse av ulv påvirker muligheten for å drive beitebruk, jakt og næringsvirksomhet knyttet til dette, samt den frykten og ubehaget en del kan oppleve. Tilsvarende så vil den delen av befolkningen som ønsker et sterkere vern av ulv i norsk natur oppleve det som konfliktfylt at forvaltningen tillater felling av revir for å redusere opplevelsen av konflikt hos de som ikke ønsker ulv. Man bør dermed være varsom med å løfte hensynene til konfliktdemping hos kun den ene siden i rovviltkonflikten.

Interessemotsetningene knyttet til forvaltningen av ulv er altså store, og det er vanskelig å se for seg en forvaltning som ikke vil være konfliktfylt på et visst nivå. For å skape tillitt til forvaltningen og dempe konflikten, er det etter sekretariatets syn sentralt at forvaltningen er forutsigbar og forståelig. Den må også hvile på et balansert syn på de ulike interessene i konflikten. Det innebærer på den ene siden at forvaltningen er i tråd med Stortingets føringer ved at bestanden forvaltes innenfor det vedtatte bestandsmålet. På den andre siden må det kunne dokumenteres at uttak fra bestanden er forsvarlig slik at også verneinteressene ivaretas, samt at forvaltningen er innenfor norsk lov og internasjonale forpliktelser.

Sekretariatet konstaterer at konflikten i ulveforvaltningen knytter seg både til de enkelte reviområdene og til forvaltningen av ulv generelt. Det er en forventning fra deler av samfunnet om at ulvebestanden skal forvaltes innenfor det nasjonale bestandsmålet, og noe av konflikten i rovviltforvaltningen er knyttet til at bestanden har ligget over bestandsmålet over tid. Samtidig er det en forventning hos andre om at ulven skal ha et sterkt vern, særlig innenfor ulvesonen. For disse oppleves det spesielt konfliktfylt at det åpnes for felling av hele familiegrupper innenfor ulvesonen. En forståelig og forutsigbar forvaltning er viktig for å bidra til konfliktdemping og en økt tillit til rovviltforvaltningen. For å sikre forutsigbarhet og tillitt til forvaltningen, mener sekretariatet det er sentralt at forvaltningen er i tråd med Stortingets føringer.

I perioden fra 2018 til 2025 har det årlig vært gjennomført lisensfelling innenfor ulvesona. Bestanden har i store deler av denne perioden ligget over bestandsmålet. Formålet med lisensfelling har blant annet vært å følge opp den politiske målsettingen om at ulvebestanden skal forvaltes innenfor bestandsmålet, og på den måten bidra til å dempe konfliktnivået i ulveforvaltningen.

De siste fire årene har det vært en betydelig nedgang i antallet ynglinger, og i 2024 var bestanden i den nedre delen av intervallmålet med 4,5 ynglinger. Det er en politisk målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger innenfor det nasjonalt fastsatte bestandsmålet, samtidig forutsettes det at vernehensynet ivaretas og at ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og bestemmelsene i naturmangfoldloven. Sekretariatet viser til vurderingene av hensynet til bestandsmålet og bestandens overlevelse i kap. 3.1 og 3.2. Etter sekretariatets vurdering kan et vedtak om lisensfelling bidra til å svekke tilliten til forvaltningen dersom det ikke kan dokumenteres en tilstrekkelig trygghet for at bestandsmålet nås kommende år og at levedyktigheten til ulvebestanden generelt er ivaretatt. Etter sekretariatets vurdering kan derfor felling av ulv i dagens situasjon bidra til å bygge opp under konflikten i større grad enn det bidrar til konfliktdemping.



3.5 Vilkåret om at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger

Skadepotensialet på beitedyr er generelt begrenset innenfor ulvesona. Det er allerede iverksatt effektive forebyggende tiltak i de fleste områder som en tilpasning til rovviltforekomsten. Frykt for at det kan oppstå angrep på beitedyr kan likevel være en belastning for enkelte beitebrukere. Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom å endre jaktform og høstingsstrategi i elgforvaltningen. For mange vil dette likevel ikke bidra til å dempe konfliktnivået knyttet til rovviltforvaltningen, som til en viss grad dreier seg om hensynet til jakt som fritidsinteresse og næringsvei. Generelt kan belastningen knyttet til det psykososiale aspektet ved å leve i områder med ulv til en viss grad forebygges for eksempel ved informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdempende tiltak. Trolig kan en tilvenning over tid for noen avhjelpe frykt som kommer av vissheten om ulv i nærområdene.

Noe av konflikten knytter seg til at ulvebestanden har vært over bestandsmålet eller at det forventes en aktiv forvaltning for å holde bestanden innenfor bestandsmålet. Sekretariatet har tidligere år pekt på at forutsigbarhet og tillit til forvaltningen, som blant annet bygger på at bestanden forvaltes innenfor bestandsmålet i tråd med Stortingets føringer, ikke kan nås på annen måte enn ved felling. Etter sekretariatets vurdering kan imidlertid felling i dagens bestandssituasjon bygge opp under konflikten i større grad enn det bidrar til konfliktdemping. Dersom bestanden igjen øker, kan konfliktdemping med hensyn til de som ønsker aktiv regulering av bestanden ivaretas gjennom fremtidige vedtak om lisensfelling.

3.6 Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal tuftes på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, jf. naturmangfoldloven § 8. Ulvebestanden er godt undersøkt med årlige bestandsregistreringer, og man har dermed god oversikt over status og utvikling i bestanden.

”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 viser til drøftinger i kapittel 3.1 og 3.2. Det er betydelig usikkerhet knyttet til bestandsutviklingen frem i tid og effekten lisensfelling vil ha på muligheten for å nå bestandsmålet. Etter sekretariatets vurdering tilsier dette at føre-var-prinsippet i dagens situasjon bør tillegges betydelig 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. 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 avlivning. Det må også legges til grunn at det vil åpnes for felling av ulv i Sverige og andre rovviltregioner i Norge. Det vises til drøftinger rundt hensynet til bestandssituasjonen i kapittel 3.1 og 3.2. Etter sekretariatets vurdering kan lisensfelling innenfor etablerte revir i ulvesonen kommende vinter, sammen med annet jaktuttak og andre påvirkningsfaktorer gi en for stor samlet belastning på ulvebestanden.



Sekretariatet for rovviltneemndene i region 4 og 5- saksframlegg

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. Sekretariatet viser til at prinsippet om differensiert forvaltning er vektlagt i vurderingene. Dette innebærer at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder. Det er ellers et gjennomgående prinsipp i forvaltningen av ulv at eventuell felling skal gjennomføres slik at faren for felling av genetisk verdifulle individer og andre ulver som ikke er omfattet av vedtak om felling minimeres.

4. Oppsummering og konklusjon

Etter sekretariatets vurdering er det ikke tilstrekkelig trygghet for at det nederste nivået i bestandsmålet oppfylles kommende år dersom det åpnes for lisensfelling innenfor ulvesona i 2026. Sekretariatet kan heller ikke utelukke at lisensfelling innenfor etablerte revir i ulvesonen kommende vinter, sammen med annet jaktuttak og andre påvirkningsfaktorer, vil kunne bidra til å true den skandinaviske bestandens overlevelse på sikt. Sekretariatet legger også til grunn at det vil være behov for et handlingsrom til å regulere bestanden utenfor ulvesonen frem mot neste høst, og at dette prioriteres for å forhindre tap av beitedyr. Sekretariatet anbefaler med bakgrunn i dette at nemndene ikke åpner for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i 2026.

I dagens situasjon kan ikke sekretariatet se at skadeomfang og skadepotensial på husdyr og tamrein innenfor sona er av et slikt omfang og alvorlighetsgrad at det gir hjemmel for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Det foreligger også andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling for å forebygge skader på husdyr og tamrein.

Sekretariatet har ikke gjort en konkret vurdering av om det rettslige grunnlaget for felling er oppfylt innenfor de enkelte reviområdene etter naturmangfoldloven første ledd § 18 c. I dagens situasjon mener sekretariatet at vernehensynet må tillegges betydelig vekt i en samlet interesseavveiningen innenfor ulvesona. Dette innebærer at det på den andre siden stilles tilsvarende høye krav til andre offentlige interesser for at felling skal kunne tillates.

Sekretariatets generelle vurdering er at distriktpolitiske hensyn kan gjøre seg gjeldende i ulik grad innenfor ulvesona. Hensynene til beitenæringa, jakt som fritidsinteresse og næringsvei samt lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold, kan hver for seg tillegges en viss vekt i en samlet vurdering. Disse hensynene må imidlertid vurderes konkret innenfor det enkelte reviområde. I tillegg er det mer generelle hensynet til konfliktdemping og tillitt til forvaltningen relevant i vurderingen av naturmangfoldloven § 18 c. Etter sekretariatets vurdering kan imidlertid felling av ulv i dagens bestandssituasjon bidra til å bygge opp under konflikten i større grad enn det bidrar til konfliktdemping. Dersom bestanden igjen øker, kan konfliktdemping med hensyn til de som ønsker aktiv regulering av bestanden ivaretas gjennom fremtidige vedtak om lisensfelling.



5. Vedlegg

1. Faktagrunnlag om regelverk og politiske føringer, beregninger av beskatning, beskrivelse av ulverevirene, samt beitedyr og skadehistorikk.
2. Statusrapport fra bestandsovervåkning av ulv i Skandinavia vinteren 2024-2025.
3. Rapport med beregninger av beskatning av den skandinaviske ulvebestanden 2026.