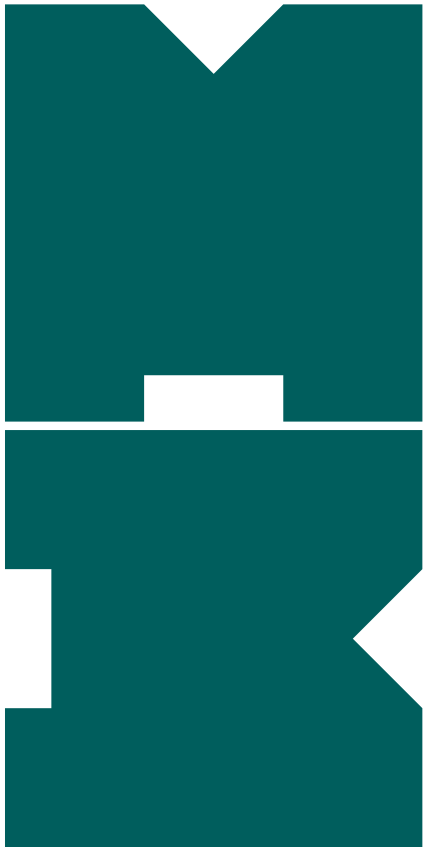




Miljø-
direktoratet

Utredning om endring av bestandsmål for ulv i Norge



Kolofon

Tittel – norsk og engelsk: Utredning om endring av bestandsmål for ulv i Norge

Utførende institusjon (institusjonen er ansvarlig for innholdet i rapporten):

Miljødirektoratet

Forfatter(e): Miljødirektoratet

Kontaktperson i Miljødirektoratet: Knut Morten Vangen

M-nummer:2588

År: 2023

Sidetall: 39

Utgiver: Miljødirektoratet

Innhold

1. Innledning	3
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	3
1.2 Utredningens oppbygging.....	3
2. Dagens forvaltning av ulv i Norge	5
2.1 Rammebetingelser	5
2.2 Bestandsmålet	10
2.3 Bestandssituasjonen	10
3. Hva er problemet, og hva vil en oppnå?	18
3.1 Belastning for beitenæringen	18
3.2 Belastning for lokalsamfunn	24
3.3 Hva vil vi oppnå?	26
4. Hvilke tiltak er relevante?	28
4.1 Redusert bestandsmål	28
4.2 Fra intervallmål til eksakt mål	28
4.3 0-alternativet	28
5. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?	29
5.1 Redusert bestandsmål	29
5.2 Fra intervallmål til eksakt mål	29
5.3 0-alternativet	30
6. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?	32
6.1 Redusert bestandsmål	32
6.2 Fra intervallmål til eksakt mål	34
6.3 0-alternativet	35
7. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?	37
8. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?	38
8.1 Beitenæringene.....	38
8.2 Lokalsamfunn.....	38

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

I tildelingsbrev 2023 fikk Miljødirektoratet et oppdrag (oppdrag nr. 12) om å «Levere et faglig grunnlag for arbeidet med å vurdere bestandsmålene for bjørn og ulv. Oppdraget vil bli nærmere spesifisert i eget brev».

Bakgrunnen for oppdraget er Hurdalsplattformens punkter om rovvilt som sier at «Regjeringen vil utrede en reduksjon av gjeldende bestandsmål for ulv og bjørn, med mål om å redusere belastningen for beitenæringene og lokalsamfunn», og «Regjeringen vil fjerne intervallmål. Bestandsmål skal defineres som både minimums- og maksimumsmål».

Oppdraget ble 24. mars 2023 spesifisert i eget brev der Miljødirektoratet bes gjennomføre en utredning av en reduksjon av gjeldende bestandsmål for ulv og bjørn, jf. utredningsinstruksen. Departementet ber om at omfanget av utredningen avgrenses til å vurdere reduksjon av bestandsmålene og effekter av dette, samt endring fra intervallmål til eksakt bestandsmål for ulv og effekter av dette.

De to tiltakene skal vurderes opp mot nullalternativet, som er videreføring av dagens bestandsmål.

Dette dokumentet utreder en reduksjon av gjeldende bestandsmål for ulv med mål om å redusere belastningen for beitenæringen og lokalsamfunn. Utredningen har hovedfokus på belastningen på beitenæringen som angår tapet av sau og rein forårsaket av ulv.

1.2 Utredningens oppbygging

Utredningen følger utredningsinstruksen,¹ og oppfyller minimumskravene i

Utredningsinstruksen pkt. 2-1 som krever at utredningen besvarer følgende spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er positive og negative virkninger av tiltakene, og hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring

Veileder til utredningsinstruksen² er brukt som et grunnlag for utarbeiding av denne utredningen. Veilederen har som hensikt at det "utarbeides gode beslutningsgrunnlag for

¹ [Utredningsinstruksen, 2016](#)

² [Veileder til utredningsinstruksen](#)

det tas en beslutning om hvilket tiltak som skal iverksettes". Et viktig prinsipp er at kravene til hvor omfattende og grundig utredningen skal være, øker desto større omfang tiltaket har. Dette innebærer at tiltak av mindre omfang kan utredes enklere og mer kortfattet enn større tiltak. I utgangspunktet bør høring av berørte parter inngå som en del av et utredningsarbeid. Denne utredningen er gjort som en minimumsanalyse, og slik høring er ikke gjennomført.

Kapittel 2 beskriver dagen situasjon og er i så måte en beskrivelse av 0-alternativet.

2. Dagens forvaltning av ulv i Norge

Forvaltning av ulv er et svært krevende saksområde, der det er motstridende interesser som skal tas hensyn til. I Norge er det en todelt målsetting i rovviltpolitikken, noe som betyr at det ikke bare er hensynet til ulv som er avgjørende i forvaltningen av arten. I tillegg til ivaretagelse av ulv skal man søke best mulige løsninger både for beitenæring og andre berørte interesser. Av hensyn til beitenæring og andre utmarksinteresser er bestandsmålet for ulv i Norge satt lavt. Formålet i forskrift om forvaltning av rovvilt er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for ulike rovviltarter.

2.1 Rammebetingelser

Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 2004³ og 2011⁴, samt ved behandlingen av Stortingsmelding 21 (2015-2016) om *Ulv i norsk natur Bestandsmål for ulv og ulvesone*⁵, lagt klare rammer for hvordan rovviltforvaltningen skal praktiseres. Blant annet fremgår det at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av Bernkonvensjonen⁶, bestemmelsene i naturmangfoldloven⁷ og den todelte målsettingen.

2.1.1 Internasjonale forpliktelser

Rammebetingelsene som er lagt til grunn ved behandlingen av Stortingsmeldingen 21 (2015-2016), er for en stor del fortsatt de gjeldene føringene for rovviltforvaltningen i Norge. De internasjonale forpliktelsene som følger av Bernkonvensjonen, der formålet er bevaring av vill flora og fauna og deres leveområder er uendret, og Miljødirektoratet viser til meldingens kapittel 2.1 i sin helhet.

Norge har også forpliktet seg til å følge opp Kunming-Montreal-avtalen (Naturavtalen) under konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), som ble inngått mellom medlemslandene i desember 2022. I avtalen er det bl.a. mål om å sikre umiddelbare forvaltningstiltak for å stanse menneskeskapt utryddelse av kjente truede arter (jf. mål 4), og å sikre at bruk av, høsting av og handel med viltlevende arter er bærekraftig, trygg og lovlig og ikke medfører overbeskatning (jf. mål 5). En kommende norsk handlingsplan for naturmangfold skal klargjøre hvordan Norge skal følge opp avtalen.⁸

³ [Sak - stortinget.no](#)

⁴ [Sak - stortinget.no](#)

⁵ [Sak \(stortinget.no\)](#)

⁶ [Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats \(Bern Convention\) - Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats \(coe.int\)](#)

⁷ Naturmangfoldloven

⁸ [Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold \(Naturavtalen\) - regjeringen.no](#)

2.1.2 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven inneholder bestemmelser om forvaltningsmål for arter, forvaltningsprinsipp for arter og om høsting og annet uttak av rovvilt. I tillegg har viltloven⁹ enkelte bestemmelser av betydning for forvaltningen av rovvilt. Rovviltforskriften¹⁰ regulerer dagens forvaltning av Norges fire store rovdyr (gaupe, jerv, brunbjørn, ulv,) og kongeørn.

Naturmangfoldloven § 5 sier at forvaltningsmålet for artene er at de og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene, som de er avhengige av, ivaretas så langt det er nødvendig for å nå målet. Og § 6 sier at enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med § 5.

Selv om målet er at arter skal forekomme i levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområde, kan andre viktige samfunnsinteresser tilsi at målet nås på andre måter, eller i et annet tempo, enn hensynet til naturmangfoldet isolert sett skulle tilsi. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)¹¹ s. 376 nevner som eksempel på dette den differensierte rovviltforvaltningen som baserer seg på en interesseavveining mellom utmarksnæring og rovviltvern. Det vises i denne sammenheng til loven § 14.

Naturmangfoldloven § 14 sier at tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Hensynet som tas til beitenæringene gjennom den geografisk differensierte forvaltningen av rovvilt, er et eksempel hvor hensynet til en viktig samfunnsinteresse medfører at målet om levedyktige rovviltbestander og ivaretagelse av rovviltartene og deres genetiske mangfold på lang sikt vil nås på annen måte og i et annet tempo enn om naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Naturmangfoldloven § 15 sier at høsting og annet uttak av viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Naturmangfoldloven § 18 sier at Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillate uttak av vilt for å blant annet avverge skade på blant annet husdyr og tamrein, samt annen eiendom. Videre kan uttak av vilt også tillates for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Loven presiserer at vedtaket bare kan fattes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Naturmangfoldloven § 18 gjenspeiler Bernkonvensjonens artikkel 9.

⁹ Viltloven

¹⁰ Rovviltforskriften

¹¹ [Ot.prp. nr. 52 \(2008-2009\) - regjeringen.no](#)

Naturmangfoldloven har i stor grad de samme bestemmelsene som var gjeldende i 2016, da Stortinget sist tok stilling til bestandsmål og sone for ulv, men det har for bestemmelsene i kapittel 3 kommet noen justeringer/endringer. Forvaltningen av ulv har vært hovedbegrunnelsen for to av de endringsforslagene som har blitt behandlet av Stortinget etter 2016.

I sak om *Endring av naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)* Innst. 257 L (2016-2017) ble det ikke noe flertall for å gjøre endring av naturmangfoldloven, men Stortinget vedtok i stedet å be regjeringen endre rovviltforskriften.¹² Dette slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv.

Videre har Stortinget i sak om *Representantforslag om ny bestemmelse i naturmangfoldloven § 18 om bestandsmål for rovvilt*, i lovvedtak 122 (2019-2020) gjort endringer i naturmangfoldlovens § 18.¹³ Følgende tekst ble lagt til lovens § 18 andre ledd; *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.*

2.1.3 Geografisk differensiert forvaltning av rovvilt (soneforvaltning)

Stortinget har fastsatt grenser for åtte forvaltningsregioner for rovvilt (figur 1B). Hver av disse styres av en politisk valgt rovviltneemd.¹⁴ Medlemmene er fylkespolitikere utnevnt av Klima- og miljødepartementet etter forslag fra fylkeskommuner og samiske representanter utnevnt av Sametinget.

På grunn av rovviltets utstrakte arealbruk vil bevaring av disse artene måtte foregå i det flerbrukslandskapet som dekker mesteparten av landet. På bakgrunn av de ulike interessene har det i Norge siden tidlig på 1980-tallet eksistert en erkjennelse av at det er nødvendig med en viss prioritering av arealbruk for henholdsvis rovvilt og andre interesser, særlig utmarksbeite, dersom konfliktene skal kunne reduseres. I utkast til landsplan i 1987 ble dette omtalt som «sikringsområder» for store rovdyr. I forbindelse med St.meld. nr. 27 (1991–92) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe*¹⁵ ble dette benevnt som «kjerneområder» for store rovdyr. Gjennom rovviltmeldingen fra 1997 (St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*)¹⁶ ble geografisk differensiert forvaltning videreutviklet, og senere ble prinsippet nedfelt direkte i viltloven og rovviltforskriften.

¹² [Sak - stortinget.no](https://sok.no/sak/stortinget.no)

¹³ [Sak - stortinget.no](https://sok.no/sak/stortinget.no)

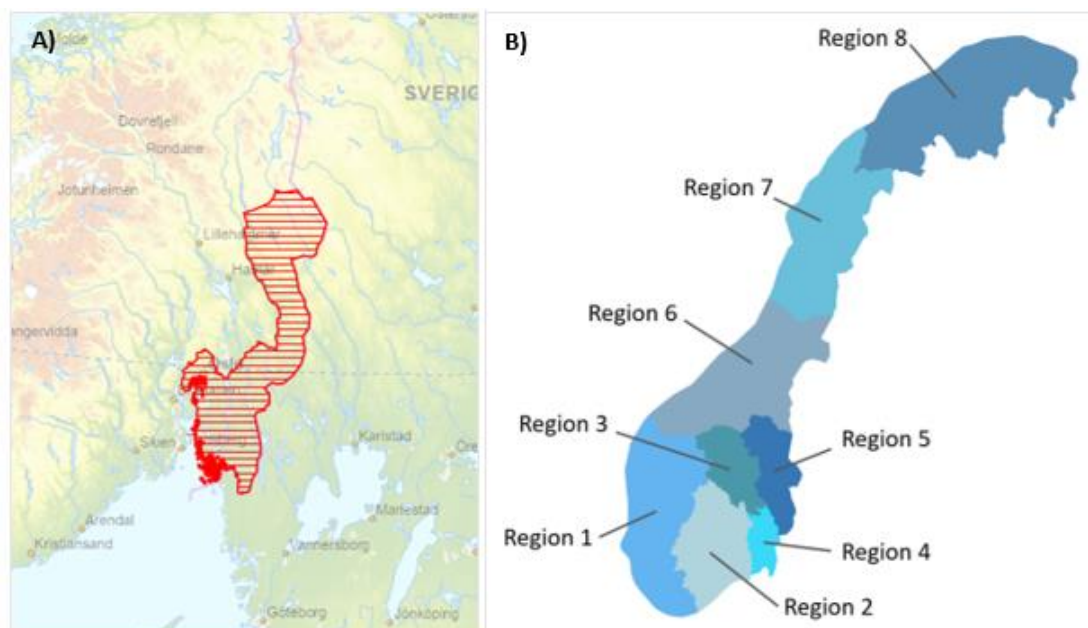
¹⁴ www.rovviltneemd.no

¹⁵ [Stortinget](https://sok.no/stortinget)

¹⁶ [Stortinget](https://sok.no/stortinget)

Stortinget har ved behandling av rovviltforlikene i 2004 og 2011 samt ved behandlingen av Stortingsmelding 21 (2015-2016), sluttet seg til at prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning fortsatt skal legges til grunn i forvaltningen.

Stortinget har fastsatt grensen for forvaltningsområdet for ulv - ulvesonen (figur 1A) og har med det lagt grunnlaget for en geografisk differensiert forvaltningen av ulv, med et område prioritert for ulv - innenfor ulvesonen, og de øvrige områdene som prioriterte beiteområder - utenfor ulvesonen.



Figur 1: A: Kart over ulvesonen B: Kart over de åtte rovviltregionene

Ulvesonen er nærmere definert i rovviltforskriftens § 4. Den omfatter areal i rovviltregion 4 og 5, og rovviltneemndene i de to regionene har et felles ansvar for å forvalte bestanden av ulv i tråd med bestandsmålet innenfor regionene. Det er disse to regionene som har hovedansvaret for å bevare en bestand av ulv i Norge og det regionale bestandsmålet for disse to regionen er likt det nasjonale bestandsmålet.

Soneforvaltningen skal støtte opp under det todelte målet og virke konfliktdependende ved at rovvilt og beitedyr skal forvaltes så atskilt som mulig. I ulvesonen er det en høyere terskel for å gi tillatelse til å felle ulv, enn i områdene utenfor sonen, og beitenæringene må i større grad tilpasse seg at ulv forekommer i området. Tilskudd til tiltak for tilpassing av driften kan omsøkes over ordningen med forebyggende og konfliktdependende tiltak¹⁷ som har til formål å begrense skader og redusere tap i beitenæringene, og dermed bidra til å opprettholde levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt. Det gis også tilskudd fra ordningen til andre berørte, for eksempel til beskyttelsesvester for hund.¹⁸

¹⁷ [Forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdependende tiltak](#)

¹⁸ [Bruk av jakthund i områder med ulv | Statsforvalteren i Oslo og Viken](#)

En geografisk differensiert forvaltning innebærer at hensynet til rovvilt og næringsvirksomhet i landbruket blir vektlagt ulikt i ulike geografiske områder. I tillegg skal ulike typer forebyggende tiltak og virkemidler være aktuelle i ulike områder. Frem til 2022 ble det også gitt tilskudd til driftsomstilling, fra sauehold til annen næring for beitebrukere med særlig store tap til rovvilt. Denne ordningen ble opphevet 1.1.2023.¹⁹

2.1.4 Dyrevelferdslovgivningen

Forskrift om velferd for småfe,²⁰ gitt med hjemmel i dyrevelferdsloven,²¹ pålegger dyreeier plikter når det gjelder å ta vare på og føre tilsyn med dyr på utmarksbeite. Forskriften sier blant annet at dyreeier ved slipp på utmarksbeite skal sikre at alle dyr har god helsetilstand. Forskriften sier også at dyr som ikke holdes i bygninger skal beskyttes mot blant annet rovdyrangrep. Dyr som holdes på utmarksbeite, skal sees etter minst en gang pr. uke i områder uten særskilt risiko. Ved mistanke om økt fare må tilsynet intensiveres.

Mattilsynet kan gi dyreeier pålegg om beiterestriksjoner eller andre tiltak rettet mot beitedyra for å avverge en uakseptabel dyrevernsituasjon. Dyrevelferdsloven har i tillegg en egen bestemmelse som gir eier rett til økonomisk kompensasjon, dersom Mattilsynet på grunn av rovdyr pålegger inngripende restriksjoner på bruk av beitet. Mattilsynet kan kun gjøre tidsbegrensede vedtak grunnet dyrevelferdshensyn i en situasjon med stor risiko for tap.

I rovviltforliket av 2011 la forlikspartene til grunn at rovdyrforvaltningen utøves på en slik måte at det ikke er behov for beitenekt etter dyrevelferdsloven i prioriterte beiteområder.

2.1.5 Urfolks rettigheter

Grunnloven § 108 fastsetter en rettslig og politisk forpliktelse til å tilrettelegge for at samene skal kunne sikre og utvikle sin kultur, sitt språk og sitt samfunnsliv. Sammen med internasjonale avtaler gir grunnlovsbestemmelsen føringer for norske myndigheters politikk og forvaltning som vedrører samiske interesser. Statlige myndigheter må derfor gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i forvaltning gjennom bærekraftig bruk og vern av natur. De samiske interessene er tillagt betydelig vekt ved fastsettelsen av ulvesonen, og det er ikke noe mål om å ha etableringer av ulv i områdene med samisk tamreindrift.

2.1.6 Domsavgisler fra Høyesterett om lisensfelling av ulv

Høyesterett avsa dom 26. mars 2021, HR-2021-662-A²², der Høyesterett kom til at tre ulike vedtak om lisensfelling av i alt 31 ulver utenfor ulvesonen vinteren 2017-2018, var gyldige.

¹⁹ [Forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt](#)

²⁰ [Forskrift om velferd for småfe - Lovdata](#)

²¹ [Lov om dyrevelferd - Lovdata](#)

²² [Vedtak om felling av ulv \(domstol.no\)](#)

I dommen (avsnitt 71) slås det fast at Høyesterett finner det klart at Norge ikke bryter Bernkonvensjonens artikkel 2, så lenge den norske delbestanden er så stor at det nå gjeldende bestandsmålet for ulv i Norge nås.

Videre har Høyesterett avsagt dom 16. mai 2023, HR-2023-936-A²³, som gjelder felling av en konkret ulveflokk innenfor ulvesonen. Dommen avklarer vilkårene for å kunne felle ulv innenfor ulvesonen. Høyesterett kom til at det ved felling av ulv innenfor ulvesonen, må foretas en interesseavveining mellom de offentlige hensyn som tilsier felling og de vernehensyn som taler mot. At Stortingets fastsatte bestandsmål er nådd, står sentralt i vurderingen, men gir i seg selv ikke tilstrekkelig grunnlag for felling. I den konkrete vurderingen kom Høyesterett til at det var interesseovervekt for å felle de aktuelle ulvene. Bestandsmålet var nådd med forholdsvis god margin i flere år. De distriktpolitiske og konfliktdempende interessene veide da tyngre enn verneinteressene.

2.2 Bestandsmålet

Det gjeldende nasjonale bestandsmålet for ulv ble vedtatt av Stortinget 6. juni 2016.²⁴ Målet fremgår av rovviltforskriften § 3, som for ulv sier;

Det skal være 4–6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5.

Dagens bestandsmål har følgende to delmål:

- 3 helnorske kull
- 4 til 6 kull totalt

Forvaltningen har lagt til grunn at de to delmålene er likeverdige, og at begge målene skal oppfylles for at bestandsmålet skal anses oppfylt. I rovviltforliket fra 2011 pkt. 2.1.7 er det gitt føringer for at rovviltforvaltningen skal skje på en slik måte at antallet ynglinger holdes så nær bestandsmålet som mulig.

Hele det nasjonale bestandsmålet er tillagt rovviltregion 4 og 5, som har ansvaret for områdene til den definerte ulvesonen (figur 1A) Rovviltnemndene i rovviltregion 4 og 5 skal i fellesskap forvalte ulvebestanden i tråd med bestandsmålet.

2.3 Bestandssituasjonen

Rovdata har ansvaret for det nasjonale overvåkningsprogrammet i Norge, som er en del av den felles skandinaviske overvåkingen. Rovdata har ansvaret for å formidle, drifte og utvikle nasjonalt overvåkningsprogram for rovvilt og er den sentrale leverandøren av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd.

²³ [Klima- og miljøverndepartementets vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen er gyldig \(domstol.no\)](https://domstol.no/klima-og-miljoverndepartementets-vedtak-om-felling-av-ulv-innenfor-ulvesonen-er-gyldig)

²⁴ [Sak \(stortinget.no\)](https://stortinget.no/sak)

Bestanden av ulv i Skandinavia blir overvåket med sporing av individer på snø, samt ved å analysere DNA fra innsamlede ekskrement, hår, vev, urin og spytt. Sporingssesongen går fra 1. oktober til 31. mars. Overvåkningen gjør det mulig å fastsette hvor mange ulike flokker og par som har helt eller delvis opphold i Norge det enkelte år. De endelige bestandsrapporteringene²⁵ leveres for den felles svensk-norske bestanden, og de angir antall påviste flokker og revirmarkerende par som er helt norske, helt svenske og grensekryssende revir som i forvaltningssammenheng telles som 0,5 i hvert av landene. I tillegg leverer Rovdata foreløpige statusrapporter fra overvåkningen i Norge i løpet av overvåkingsperioden. Den første foreløpige rapporten kommer medio desember.²⁶ Evalueringer av hvor god overvåkningen er har vist at programmet avdekker en svært stor andel av de ynglingen som skjer i bestanden.²⁷

Figur 2 viser utviklingen i den norske delbestanden av ulv i perioden fra vinteren 1998/1999 til og med vinteren 2022/2023. Den norske delbestanden av ulv økte fra 2 registrerte kull/ynglinger født i 1998 til et maksimumsnivå på 10,5 kull, hvorav 8 helnorske, født i 2017. I årene etter 2017 har antallet registrerte kull i Norge gått noe ned, og i 2022 ble det registrert at 6 kull var født i den norske delbestanden, hvorav 3 helnorske.



Figur 2: Bestandsutvikling i norsk del av den svensk-norske ulvebestanden Kilde: Rovdata

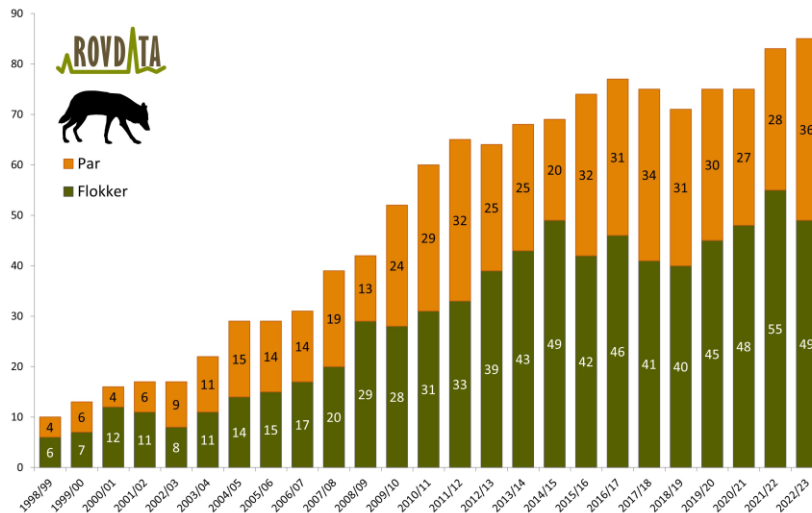
Bestanden av ulv i Norge har i perioden fra sesongen 2015/2016 til og med sesongen 2021/2022 vært over det nasjonale bestandsmålet som ble vedtatt av Stortinget i 2016

²⁵ [Rovdata - Ulv](#)

²⁶ [Rovdata - Foreløpige statusrapporter på ulv](#)

²⁷ [Wolf monitoring in Scandinavia: evaluating counts of packs and reproduction events - Åkesson - 2022 - The Journal of Wildlife Management - Wiley Online Library](#)

(begge delmålene). Antall kull registrert vinteren 2022/2023 var innenfor det gjeldende bestandsmålet for Norge (begge delmålene), da seks ynglinger hvorav tre helnorske ble registrert i Norge (figur 2).

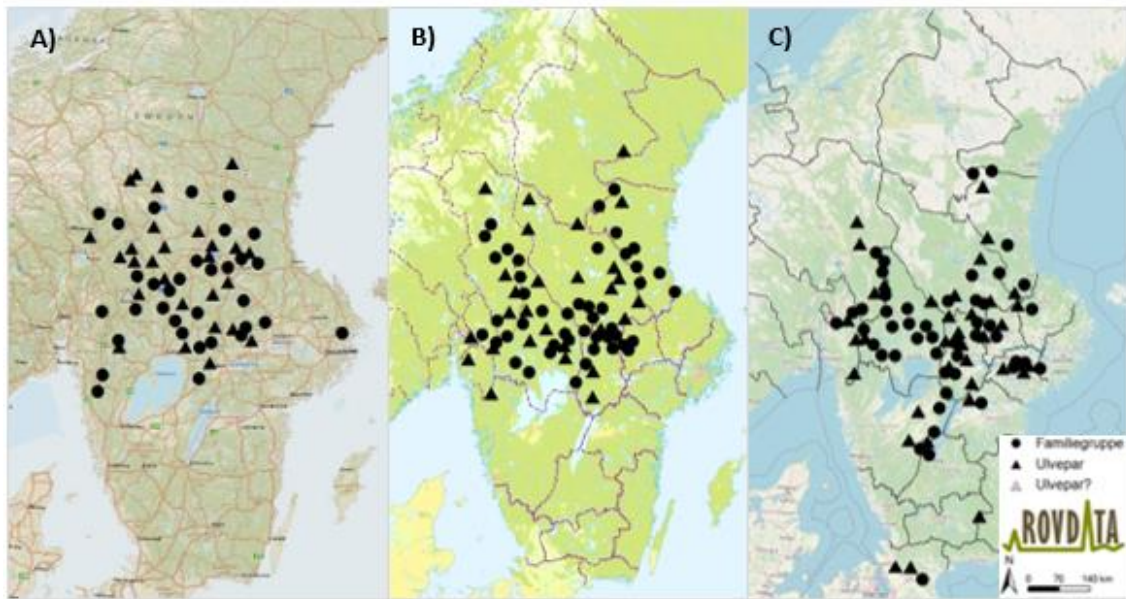


Figur 3: Flokker og revirmarkerende par i den svensk-norske bestanden av ulv Kilde: Rovdata

For den felles svensk-norske bestanden er det ingen tilsvarende nedgang, men veksten har flatet ut (figur 3). Det ble registrert i alt 85 flokker og revirmarkerende par vinteren 2022/2023, som er det høyeste antallet som er registrert i den svensk-norske bestanden i nyere tid. Antallet ynglinger i figur 2, og flokker og par i figur 3, angir antallet per 1. oktober og inkluderer følgelig også ulv som er tatt ut på lisensfelling eller skadefelling i løpet av den påfølgende vinteren.

Den norske andel av den felles svensk-norske bestanden er begrenset. Det totale antallet familiegrupper registrert i Norge og Sverige vinteren 2022/2023 var 49 familiegrupper, hvorav 6 var norske.

De siste årene har det vært noe utvikling i den romlige fordelingen av revirene i bestanden, og utbredelsen av revir har bredd seg i særlig retning, særlig på svensk side (figur 4). Det å spre utbredelsen over et større areal har vært en villet politikk i Sverige, og svensk forvaltning har hatt et mål om å redusere tettheten av revir i det midtre forvaltningsområdet.



Figur 4: Fordeling av flokker (sirkler) og revirmarkerende par (trekanter) i den svensk-norske bestanden for årene A: 2011/2012, B: 2016/2017 og C: 2022/2023 Kilde: Rovdata

Både i Norge og i Sverige er det blitt åpnet for lisensfelling som har påvirket fordelingen av revir. I Norge har det fra 2021 årlig blitt åpnet for lisensfelling på alt areal utenfor ulvesonen i Sør-Norge. Dette etter at et flertall i Stortinget i desember 2020 presiserte et ønske om at det ikke ble benyttet buffersoner i beiteprioritert område utenfor ulvesonen der det vanligvis kan utøves lisensfelling.²⁸ Det har også innenfor ulvesonen i Norge blitt gjort uttak av flokker og par i årene etter 2018.

Både reduksjonene i den norske delbestanden og endringen i den romlige utbredelsen har kommet som en følge av en aktiv forvaltning som har vedtatt uttak av flokker og par med fast tilhold utenfor ulvesonen. Det registreres årlig nye revirmarkerende par i arealene utenfor sonen, men slike par og andre enslige etablerte dyr vil ofte bli felt den første vinteren de oppholder seg utenfor sonen.

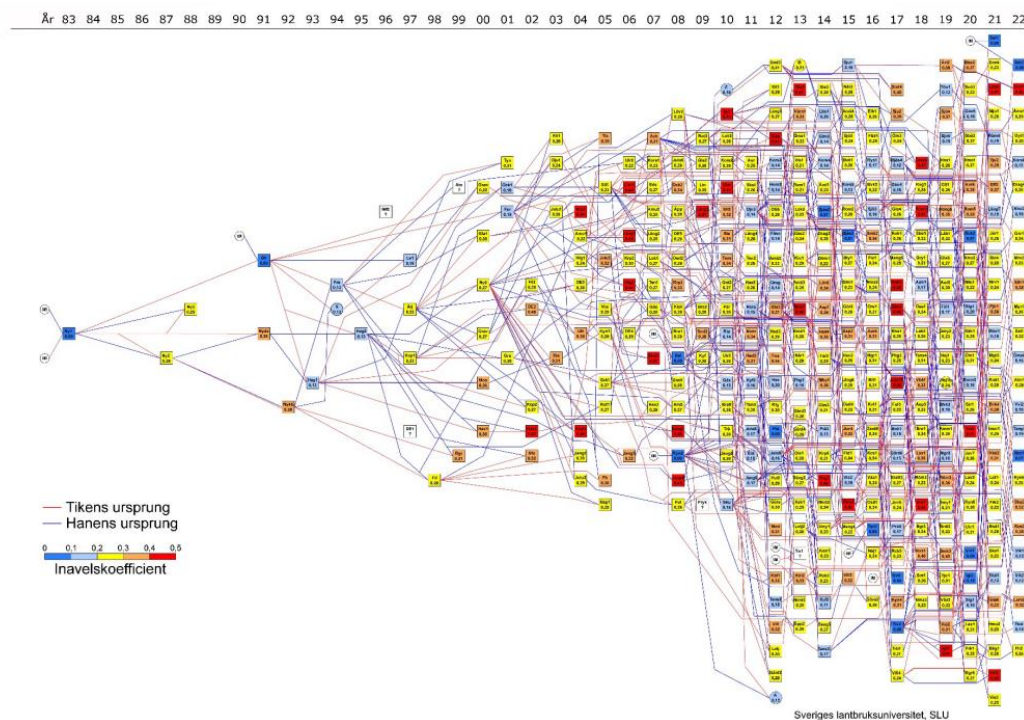
2.3.1 Genetisk situasjon

Dagens svensk-norske ulvestamme er relativt liten og isolert fra andre populasjoner. Bestanden er svært innavlet sammenlignet med andre ulvebestander i verden.²⁹ Små populasjoner har generelt økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske utfordringer. Slike problemer blir større jo færre individer populasjonen består av, jo mer isolert populasjonen er og jo færre antall dyr som ligger til grunn for populasjonen (grunnleggere). For alle disse tre faktorene har den svensk-norske ulvebestanden dårlige forutsetninger.

²⁸ [Sak - stortinget.no](https://sak.stortinget.no)

²⁹ [Innhold rapport_2013Ksi \(ntnu.no\)](https://innhold.rapport_2013Ksi.ntnu.no)

Gjennom regelmessig DNA overvåking har vi en god oversikt over slektskap mellom individene i bestanden, og eventuelle nye immigranter som ikke er født i Norge eller Sverige blir oppdaget. Slike immigranter er viktige for å ivareta den svensk-norske bestanden på lengre sikt. Bestanden har i dag en begrenset genetisk diversitet da den nedstammer fra få individer. Ved hjelp av DNA resultater er slektstreet av den nåværende ulvebestanden rekonstruert (figur 5).³⁰ Bestanden kan føres tilbake til kun ti ubeslektede individer, av dem er det kun seks som har fått valper som igjen har fått valper og som dermed regnes som grunnleggere av bestanden.

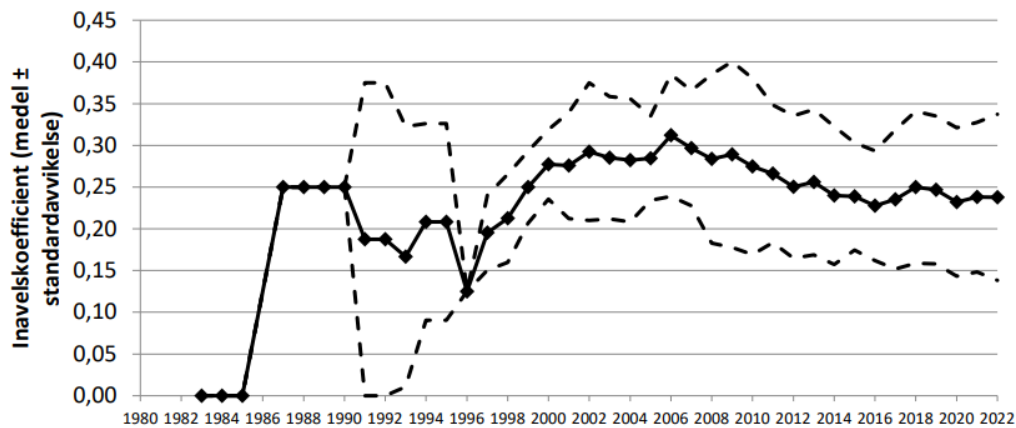


Figur 5: Slekstree til den svensk-norske bestanden viser alle par som er registrert å ha fått valper Kilde: Åkesson et.al. 2023, SLU

Den gjennomsnittlige innavlskoeffisienten blant avkom i familiegrupper født i 2022 var 0,24 (+/- 0,10 standardavvik) noe som var så å si identisk med sesongen 2021.

Innavlskoeffisienten har holdt seg på et høyt nivå over tid (figur 6), men med noen nedgang når nye immigranter har kommet inn og blitt del av bestanden.

³⁰ [slakttrad-skand-varg-2022.pdf \(slu.se\)](#)



31

Figur 6: Innavlskoeffisienten blant avkom i familiegrupper Kilde: Åkesson et.al. 2023, SLU

Innavl kan gi alvorlige konsekvenser, og det er kjent at en stor del av genmateriale kan gå tapt på få generasjoner.³² Om nye immigranter kommer inn til bestanden vil dette kunne gi kortvarige positive effekter på den genetiske situasjonen.³³ Med dagens bestandsstørrelse må vi med jevne mellomrom ha inn nye immigranter som reproducerer seg for å opprettholde bestanden.

2.4 Uttak av ulv

De regionale rovviltnemndene har myndighet jf. rovviltforskriften § 7, til å fatte vedtak om felling etter rovviltforskriftens § 8 og § 10, når bestanden av den enkelte art ligger over de fastsatte bestandsmålene for regionen. Nemndenes myndighet baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. Slike vedtak om ulv i regionene 4 (Østfold, Oslo og Akershus) og 5 (Hedmark) fattes av rovviltnemndene i disse to regionene i fellesskap.

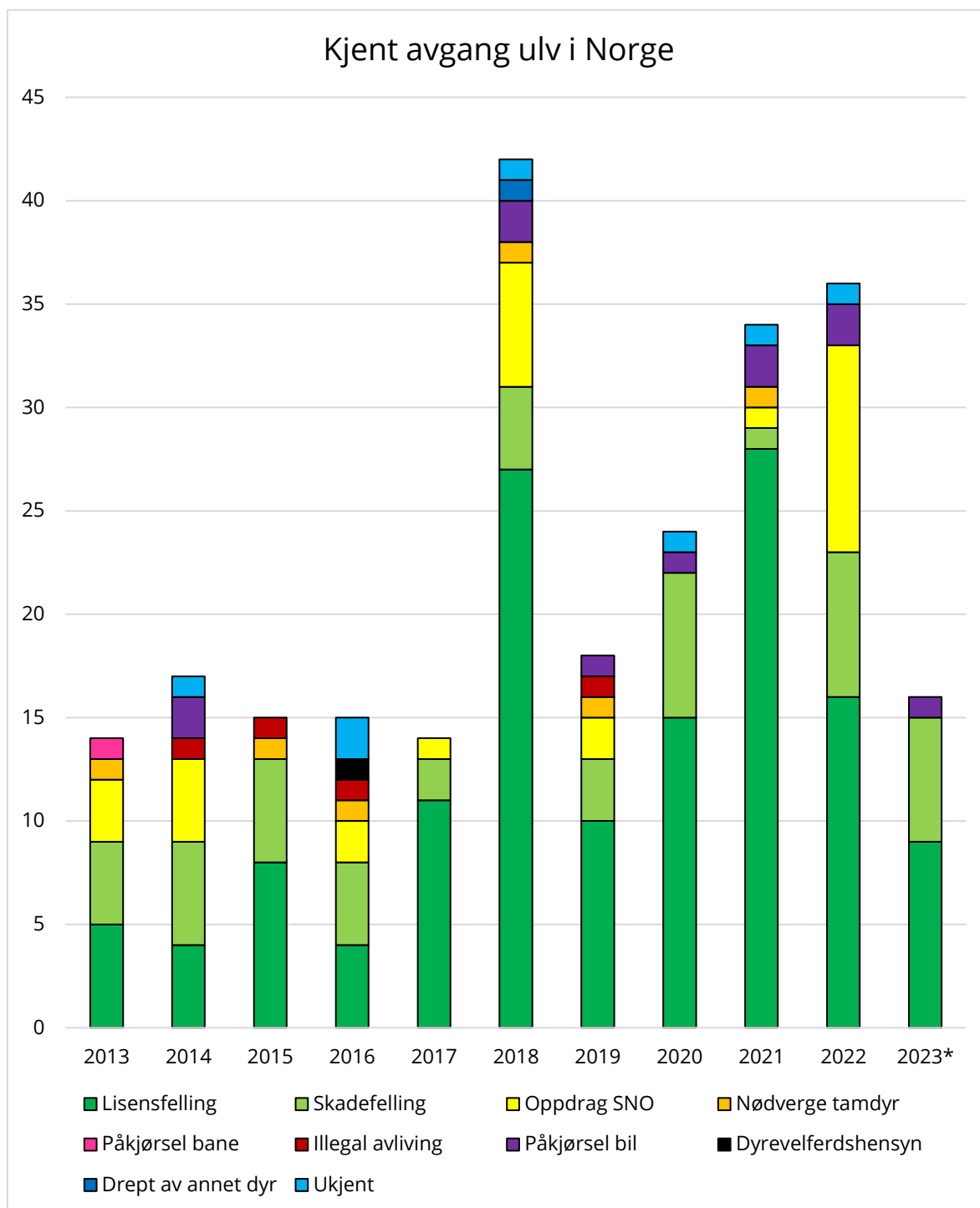
Dersom bestanden ligger under bestandsmålet er det Miljødirektoratet som har ansvaret for å fatte eventuelle vedtak for lisensfelling og betinget kvote for skadefelling av ulv i rovviltregion 4 og 5. For de øvrige seks rovviltregionene, som ikke har noe bestandsmål for ulv, vil myndigheten til å fatte slike vedtak alltid ligge hos de regionale rovviltnemndene.

Figur 7 viser fordelingen av kjent avgang av ulv i Norge for perioden fra 1. januar 2013 til 10. september 2023. De største årsakene til avgang i perioden er lisensfelling, skadefelling og oppdrag SNO.

³¹ [slaktttrad-skand-varg-2022.pdf \(slu.se\)](#)

³² [Whole-genome resequencing of temporally stratified samples reveals substantial loss of haplotype diversity in the highly inbred Scandinavian wolf population - PubMed \(nih.gov\)](#)

³³ [From high masked to high realized genetic load in inbred Scandinavian wolves - PubMed \(nih.gov\)](#)



Figur 7: Kjent avgang av ulv i Norge i perioden 2013-2023*, tall for 2023 er per 10. september.

Lisensfelling

Lisensfelling er skademotivert bestandsregulering av rovviltarter der ordinær jakt ikke er aktuelt. Det er ikke aktuelt med ordinær jakt for ulv, noe som følger av at ulv er fredet i henhold til viltloven og naturmangfoldloven og oppført på liste II i Bernkonvensjonen. Dette innebærer at målsettingen om en bærekraftig forvaltning er et overordnet hensyn ved forvaltningen av ulv. Lisensfellingsbegrepet ble innført da rovviltbestandene nådde et nivå der beskatning av artene var motivert ut fra hensyn til å forebygge fremtidig skade på

bufe og tamrein. Motivasjonen var dermed å kunne begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand. I motsetning til ordningen med skadefelling, er lisensfelling ikke rettet mot et bestemt individ, og felling utføres av registrerte jegere.

Organiseringen tilfredsstiller Bernkonvensjonens krav om at uttak skal skje under strengt kontrollerte forhold. Dette innebærer for Norges del at det fastsettes kvoter for uttak i nærmere bestemte områder, samt at hver jeger er registrert og rapporterer om gjennomføringen av lisensfelling. For lisensfelling av ulv er hovedregelen at det ikke fastsettes kvote innenfor ulvesonen dersom bestandsmålet ikke er nådd.

Skadefelling

Skadefelling er individrettet uttak, som typisk benyttes for å forhindre videre skadeutvikling av en pågående skadesituasjon for husdyr og tamrein. Tiltaket kan også brukes til å forhindre mulige skader på husdyr og tamrein. Skadefelling skal kun brukes mot enkelte individer og innenfor avgrensede områder.

Miljødirektoratet og statsforvalterne behandler søknader og gir tillatelse til skadefelling, etter gitte kriterier. De kan også beslutte skadefelling etter egen vurdering. Kommunale eller interkommunale skadefellingslag utfører de fleste skadefellinger.

Oppdrag SNO

Miljødirektoratet kan gjennomføre ekstraordinære uttak. Ved slike uttak gis oftest oppdraget til Statens Naturoppsyn. Det har også vært tilfeller av at Klima- og miljødepartementet har gitt fellingsoppdrag som er utført av Statens Naturoppsyn.

3. Hva er problemet, og hva vil en oppnå?

Regjeringen ønsker en utredning av to helt konkrete tiltak for bestandsmålet for ulv.

- Redusert bestandsmål
- Endring fra intervallmål til eksakt bestandsmål

Formålet med en eventuell reduksjon av bestandsmålet er å redusere belastningen for beitenæringene og lokalsamfunn. Regjeringen ønsker samtidig å gå bort fra dagens intervallmål, og over til et eksakt bestandsmål som skal defineres som både minimums- og maksimumsmål.

3.1 Belastning for beitenæringen

Rovdyrutfordringen for beitenæringene i Norge dreier seg i stor grad om tap av sau og tamrein til artene jerv, gaupe, bjørn, ulv og kongeørn, ofte i samvirkning. Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) gjennomførte på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet i 2016 en vurdering av hva rovviltbestandene betyr for norsk landbruk.³⁴ NIBIOs rapport pekte på at det innenfor landbruket er beitenæringene – i vid forstand – som er mest utsatt for rovdyr. Betydningen er størst for næringene sauehold og reindrift, men storfe, birøkt og jaktinntekter blir også berørt av rovdypene. Det er ikke gått noe nærmere inn på birøkt og jaktinntekter ettersom det ikke faller inn under beitenæringer i tradisjonell forstand.

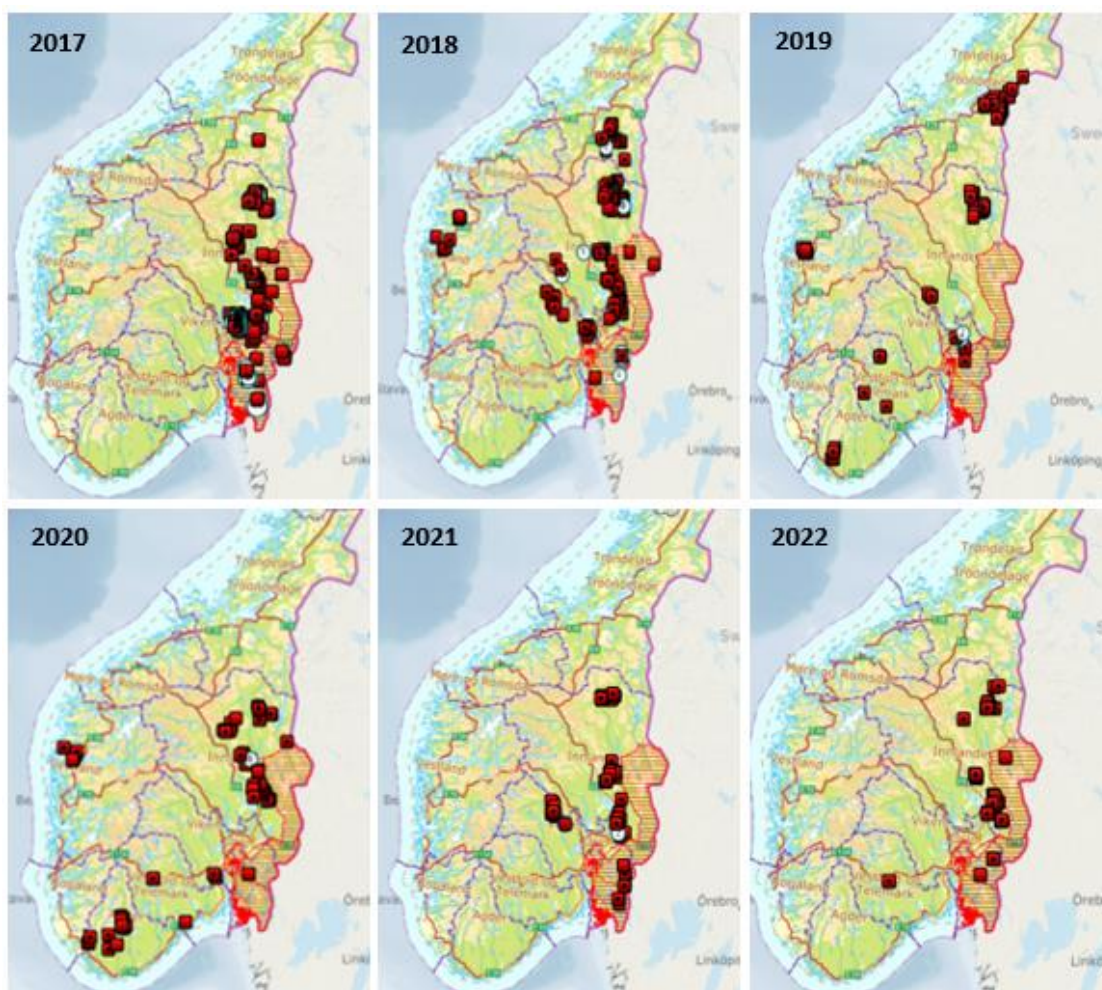
I samme rapport viste NIBIO at en betydelig andel av dokumenterte tap av beitedyr (sau og tamrein) til rovvilt skjer i randsonene like utenfor forvaltningssonene for rovvilt, og at dette medfører utfordringer i disse områdene.

Felles for tap av både sau, rein og storfe og for så vidt også andre husdyr som kan bli tatt av ulv er at det å oppholde seg på utmarksbeite gir en økt risiko for tap til ulv. Enkeltindivider av ulv kan tilbakelegge store avstander på kort tid, og i realiteten kan tap av husdyr til streifende ulv skje hvor som helst i Norge. Det er følgelig vanskelig å forebygge enhver risiko for skader med tiltak før ulv dukker opp, ettersom svært mange beitebrukere før eller senere kan komme til å bli berørt.

3.1.1 Sau

Skadene fra ulv på sau kan variere mye, både mellom år og områder. I perioden 2017 til 2022 er det påvist i alt 1793 skader av ulv på sau i Norge (figur 8).

³⁴ [Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon - Nibio](#)



Figur 8: Påviste skader av ulv på sau i Sør-Norge per år for perioden 2017 – 2022. Kilde: Rovbase 3.0

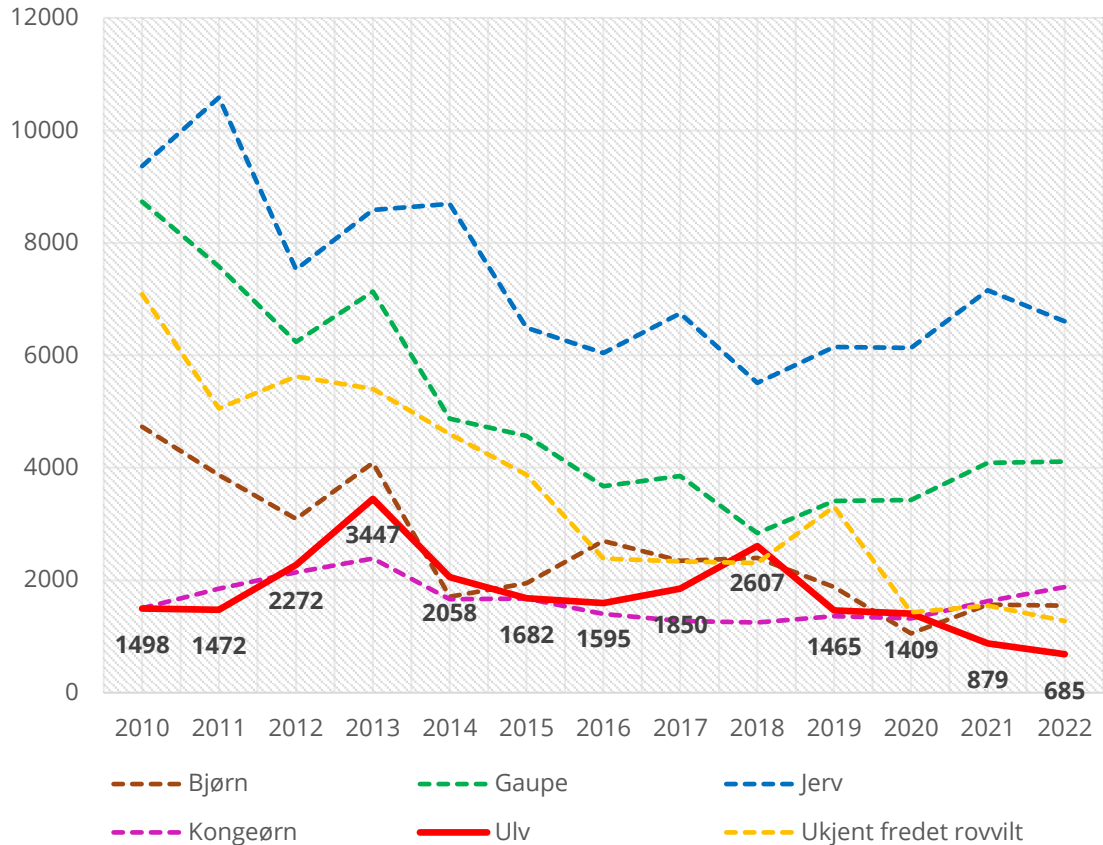
Som nevnt i kap. 3.1 er det vanskelig å forutse hvor skader til ulv kan oppstå. Ett område som likevel har stått i en særstilling, der det har vært omfattende og årlige skader på sau, er områdene øst for Glomma og nord for ulvesonen, med Rendalen kommune som den mest berørte.³⁵ Kommunen grenser i sør til ulvesonen, og kommunegrensen er ikke noe naturlig vandringshinder for ulv. Dette har medført at ulv på utvandring fra områdene med etablert ulv lett kan vandre inn i Rendalen kommune. Områdene sør for Rv 25 mellom Hamar og Elverum og øst for Mjøsa/Vorma har også oftere vært berørt av skader av ulv, enn øvrige områder utenfor ulvesonen.

Innenfor ulvesonen var det i 2022 rundt 24 000 sauer.³⁶ Det forekommer også årlig noen tap av sau innenfor ulvesonen, men her har tyngre tiltak for å forebygge skader hatt virkning hos mange av de som fortsatt driver beitebruk med sau innenfor ulvesonen.

³⁵ [wabakken-et-al-2017-ulv-som-skadegjorer-pa-bufe-tamrein-og-hund-i-norge-skadehistorikk-og-skadepotensiale-i-forhold-til-ulvens-spredningsmonster.pdf \(slu.se\)](#)

³⁶ [vedlegg-1---faktagrunnlag.pdf \(roviltnemnd.no\)](#)

I Nord-Norge (rovviltregion 7 og 8) er ikke ulv registrert å være noen stor utfordring for sauenæringen. Det er i perioden fra 1. januar 2017 til 10. september 2023 registrert i alt 20 skader på sau av ulv. Alle disse ble registrert i Karasjok kommune i oktober 2018.



Figur 9: Utviklingen i erstatning for tap av sau og lam til rovvilt i perioden fra 2010 til og med 2022. Kilde Rovbase

Tapene både målt i påviste skader og erstattede sau og lam som tatt av ulv er noe redusert de senere årene, målt mot situasjonen for 5-10 år siden. Tapene som blir registrert skyldes svært ofte streifende individer som kommer til beiteprioriterte områder i løpet av beitesesongen. Disse ulvene er typisk ungdyr som utvandrer fra etablerte revir i Sverige, eller fra områdene innenfor ulvesonen i Norge, men langt de fleste kommer fra Sverige.³⁷ Hvilke forvaltningstiltak som gjøres i den svenske delen av bestanden har derfor stor betydning for norsk beitebruk. Dette fordi det oftest ikke er ulv fra de etablerte revirene i Norge som utgjør den største utfordringen for norske beitebrukere, men derimot streifende individer av ulv på vandring i områdene utenfor ulvesonen.

I 2021 og 2022 ble mindre enn 1000 sau og lam erstattet som drept av ulv i Norge (figur 9). Det er ventet at dette tallet kan komme til å øke noe for sesongen 2023, ettersom det var

³⁷ wabakken-et-al-2017-ulv-som-skadegjorer-pa-bufe-tamrein-og-hund-i-norge-skadehistorikk-og-skadepotensiale-i-forhold-til-ulvens-spredningsmonster.pdf (slu.se)

flere påviste skader av ulv per 1. august i 2023, enn hva det har vært de foregående sesongene.³⁸

I 2018 så NIBIO nærmere på beitebruken innenfor ulvesonen og et hovedfunn var at; *Utmarksbeite med frittgående sau er så godt som avvirket i de delene av ulvesona hvor det forekommer ulv. I ulvesona i Østfold, Akershus og Oslo er det økt beite på innmark og inngjerdet, gårdsnær utmark. I ulvesona i Hedmark er sauene næringa sterkt redusert, men utviklingen etter 2013 ligner mer på utviklingen i søndre del av sona.*³⁹

Det at den svensk-norske bestanden har ekspandert sørover de senere årene og at det i 2022/2023 var rekordmange familiegrupper og revirmarkerende par av ulv i det sørlige forvaltningsområdet i Sverige,⁴⁰ må forventes å kunne påvirke antall streifdyr i den sørligste delen av ulvesonen der noe sau holdes på innmark og inngjerdet, gårdsnær utmark.

Erstatning 2022

Det var i 2022 i alt 1045 beitebrukere som søkte om erstatning for sau som drept av fredet rovvilt. Av disse var det 56 beitebrukere som søkte om erstatning for sau som tapt til ulv i Norge og 45 beitebrukere fikk innvilget erstatning for tap av sau som sannsynlig eller beviselig tapt til ulv. I alt 685 sau ble erstattet som tap til ulv, hvilket utgjorde 4,2 % av all sau erstattet som tapt til fredet rovvilt i 2022. Det ble erstattet 635 sauer til beitebrukere bosatt i region 5, og tilsvarende 27 i region 4, 12 i region 2 og 11 i region 6. (Kilde: Rovbase 3.0) 17 sauer ble erstattet som drept av ulv innenfor ulvesonen i 2022, alle disse i region 4.⁴¹

3.1.2 Rein

Stortinget har ved opprettelsen av ulvesonen tatt betydelig hensyn til den samiske reindriften, og ulvesonen er i sin helhet plassert utenfor de samiske tamreinområdene.

Den samiske reindriften utøves på omtrent 40 % av landarealet i Norge og strekker seg fra Finnmark i nord og ned til Engerdal kommune nordøst i Innlandet fylke i sør. Reindriften foregår i hovedsak i det samiske reindriftsområdet, men det er også fire tamreinlag i Sør-Norge uten samisk tilknytning. I tillegg utøver Rendal Renselskap en særegen reindrift, dette i Rendalen, Engerdal og Trysil kommuner, dels innenfor og dels utenfor ulvesonen.

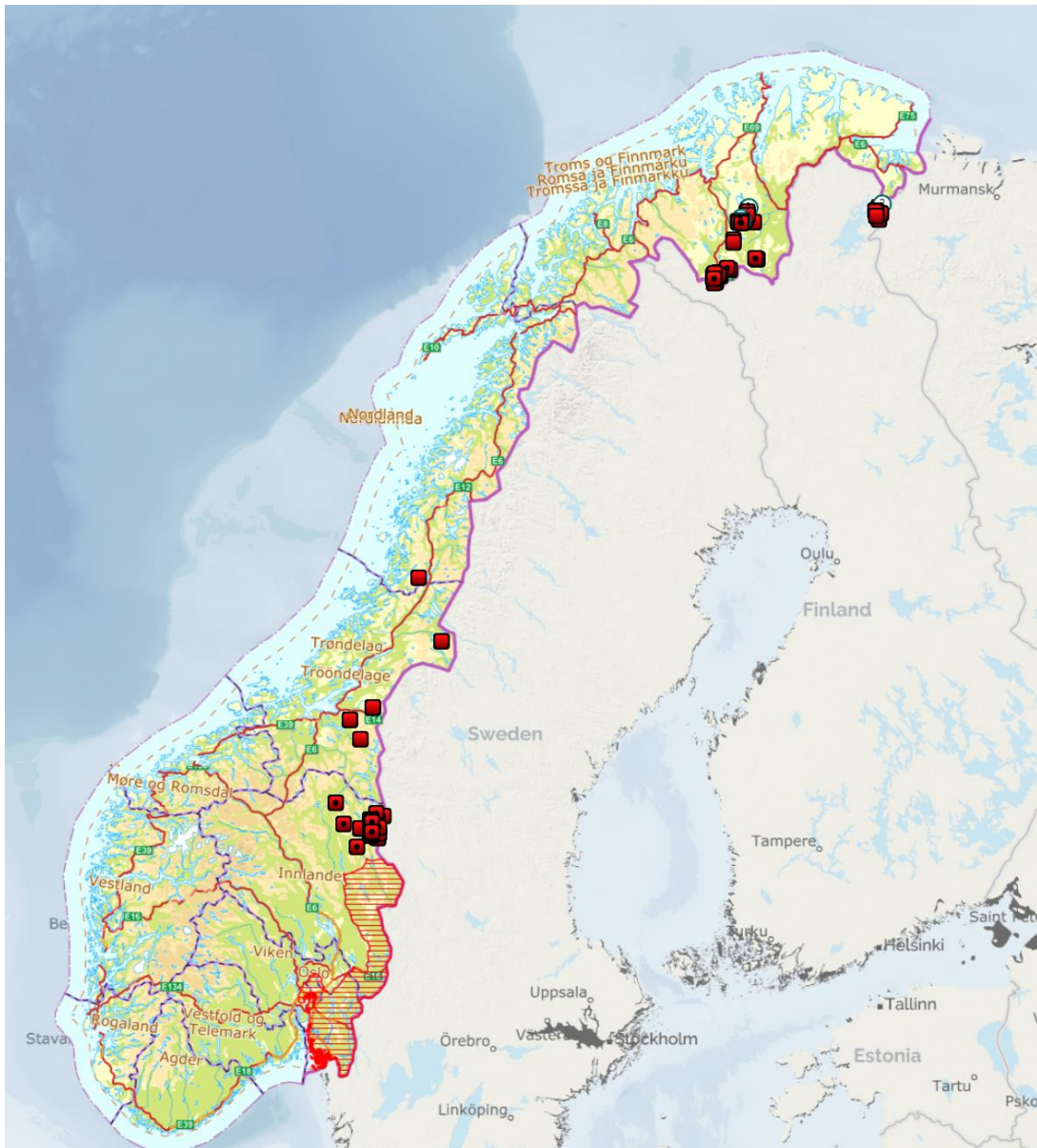
I perioden 2017 til 2022 er det påvist i alt 113 rein som drept av ulv i Norge (figur 10).

³⁸ [Flere påviste ulveskader på sau - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

³⁹ [NIBIO Brage: Beitebruk i ulvesona \(unit.no\)](#)

⁴⁰ [Inventering av varg vinteren 2022-2023. Bestandsovervåking av ulv vinteren 2022-2023 \(nina.no\)](#)

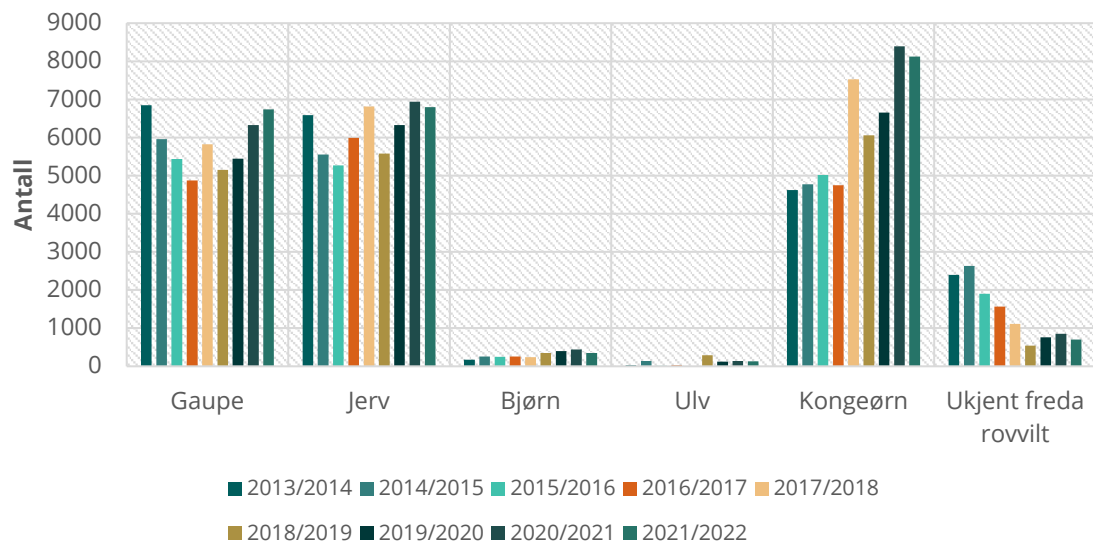
⁴¹ [vedlegg-1---faktagrunnlag.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)



Figur 10: Påviste skader av ulv på rein for perioden 2017 -2022. Kilde: Rovbase 3.0

Tapene av tamrein til ulv har over tid vært ganske begrenset, og av de fem freda rovviltartene som gir rett til erstatning er det tapene til ulv som har vært minst, de senere reindriftsårene (figur 11). For 9 års perioden fra og med reindriftsåren 2013/2014 til og med 2021/2022 er totalt 893 tamrein blitt erstattet som drept av ulv, noe om utgjør omtrent 0,5 % av all tamrein erstattet som drept av fredet rovvilt i denne perioden (kilde: Rovbase).

Det er verdt å merke seg at ulv som kommer inn og forårsaker skade på tamrein i Finnmark ofte er av østlig opprinnelse, og ikke fra den svensk-norske bestanden. Men disse individene kan være svært verdifulle genetisk sett for den svensk-norske bestanden, dersom de vandrer til områdene der denne bestanden holder til.



Figur 11: Antall tamrein erstattet som tapt til ulike rovviltarter siste 9 år. Kilde: Rovbase

Erstatning 2021/2022

Det var for reindriftsåret 2021/2022, 536 sidaandeler som søkte om erstatning for tap av tamrein som tapt til fredet rovvilt. Av disse var det 37 som søkte om erstatning for tap av tamrein som tapt til ulv, hvorav 16 mottok erstatning for tap av tamrein som sannsynlig eller beviselig drept av ulv. I alt 127 tamrein ble erstattet som drept av ulv, hvilket utgjorde 0,6 % av all tamrein erstattet som tapt til fredet rovvilt reindriftsåret 2021/2022. Det ble erstattet 106 tamrein til reineiere i Øst-Finnmark reinbeiteområde og 21 tamrein til reineiere i Sør-Trøndelag/ Hedmark reinbeiteområde. Ingen rein ble erstattet som tapt til ulv innenfor ulvesonen. (Kilde: Rovbase 3.0)

3.1.3 Storfe

Det var i 2022 rundt 26 000 storfe på beite innenfor ulvesonen.⁴² Det er påvist i alt 10 storfe som er påvist skadet eller drept av ulv i perioden 2016-2022 (figur 12).

Skadene har skjedd i tilknytning til storfebesetninger som beiter fritt i utmark. Fire tilfeller var utenfor ulvesonen i region 5, fem innenfor ulvesonen i region 5, og ett tilfelle innenfor ulvesonen i region 4. Så langt i 2023 (per 10. september) er det ikke dokumentert storfe tatt av ulv i Norge.

⁴² [vedlegg-1---faktagrunnlag.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)



Figur 12: Påviste skader av ulv på rein for perioden 2016 -2022. Kilde: Rovbase 3.0

3.2 Belastning for lokalsamfunn

Det er for ulveforvaltningen påvist at det er flere akser av konflikt, enn den tradisjonelle rovdyr-beitedyr konflikten. Dette kan handle om tap av jakthunder til ulv, folks frykt for ulv, men også konkurranse om elg mellom jeger og ulv.⁴³

3.2.1 Elg og elgjakt

Elg er det viktigste byttedyret til ulv i Skandinavia, i alle fall i områdene der det finnes lite rådyr, hjort, villsvin, villrein eller dåhjort. Likevel er det mennesket som er den største predatoren på elg også innenfor etablerte ulverevir.⁴⁴ Det er noe variasjon i forskningsresultatene om antallet elger som kan forventes tatt av ulv per år per etablert revir. En studie fra 2017-2019 viste 82 elg i gjennomsnitt per revir, tidligere studier fra 1999-2017 har vist høyere tall fra 100 til 144.⁴⁵ Revirene i den nyere studien hadde flere naborevir og var noe mindre i størrelse. Det beregnede antallet elger som ble tatt av ulv per km² per år, er beregnet å være omkring 0,11 elg/Km²/år.

Siden elgjakt er viktig både økonomisk og som rekreasjon for mange i Norge, vil konflikter med jegere og rettighetshavere kunne oppstå ved etablering av ulv. Høstingsstrategien i

⁴³ [wabakken-et-al-2017-ulv-som-skadegjorer-pa-bufe-tamrein-og-hund-i-norge-skadehistorikk-og-skadepotensiale-i-forhold-til-ulvens-spredningsmonster.pdf \(slu.se\)](#)

⁴⁴ [zimmermann-et-al-2019-elg-i-ulverevir---predasjon-og-elgjakt.pdf \(slu.se\)](#)

⁴⁵ [SLU publication database \(SLUpub\)](#)

Norge er ofte et kompromiss av å optimalisere antall dyr som blir felt, mengde kjøtt som kan fraktes ut av skogen og/eller felling av store okser. Tradisjonelt balanseres størrelse på en elgbestand mot hensynet til beiteskader i skogen, og elgbestanden beskattes derfor relativt hardt i noen områder. I de fleste områder vil likevel ulvens effekt på elgbestanden først og fremst kunne erfares som økt dødelighet utenom jakt. Innenfor et ulvevirer vil fire faktorer være avgjørende for hvor mange dyr som potensielt kan høstes med hensyn til en bærekraftig elgstamme: hvor ofte ulv tar elg, revirets størrelse, elgbestandens tetthet og produktiviteten i området.

3.2.2 Tap av jakthund

Et annet konfliktområdene mellom jegere og ulv i ulveforvaltningen er skader på hund, og da spesielt jakthunder. Jakt med løshund er en populær jaktform i Skandinavia. Innenfor ulvesonen drives det noe løshundjakt på elg. I tillegg drives det jakt med drivende hunder såkalt løs på drevet, halsende hund, på hare og rådyr. I dag er det imidlertid synkende interesse for jaktformer som harejakt og rådyrjakt med hund. Etablering av ulv er ansett som et problem for den tradisjonelle løshundjakta, jakt med drivende hund, samt ulike former for jakt med fuglehund.

NINA gjorde en tverrfaglig utredning av ulveangrep på hunder i Skandinavia for perioden 1995 til mai 2018.⁴⁶ Den viste at det er hunder som benyttes til elgjakt og harejakt som er mest utsatt, og at det i Norge i gjennomsnitt var registrert 6,8 angrep på hund per år i perioden. Det er påvist totalt 39 hunder som drept eller skadet av ulv i perioden 2016-2022, av disse var 35 jakthunder. 14 tilfeller er registrert utenfor ulvesonen og 25 innenfor ulvesonen. Så langt i 2023 (per 10. september) er det ikke dokumentert hund tatt av ulv i Norge.

Resultater fra forsøk tyder ikke på at ulver tiltrekkes av hundelos. Derimot ser det ut til at ulv i de fleste tilfeller velger å forflytte seg bort fra hundelos. Hvor mange hunder som skades, hvilken type rase, kjønn og aldersgruppe, synes å stå i forhold til antallet jaktdager som hundene blir brukt. Med bakgrunn i tilgjengelige data virker det like vanlig at hunden blir oppsøkt av ulv, som at hunden har oppsøkt ulv når det har skjedd angrep, selv om det i de fleste tilfeller ikke er mulig å avgjøre hvem som søkte opp hvem. Risikoen for angrep på hund er også større i revir med flere ulveindivider. Dette kan skyldes at større familiegrupper av ulv ofte deler seg opp og beveger seg gjennom reviret i mindre grupper.

Hvor mange hunder som blir angrepet av ulv avhenger av antallet jaktdager med hund innenfor reviret, antallet ulver i reviret og hvor tilbøyelig den enkelte ulv er for å angripe hund. Den siste begrunnelsen er sannsynligvis den med minst betydning for risikoen. Ifølge svensk Viltskadecenter vil ulv ta om lag én hund hver 9 000 dag der det drives jakt med løs hund i reviret, og der det befinner seg en ensom ulv eller et revirmarkerende par.

⁴⁶ <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2570673?locale-attribute=no>

Slipper man hund i et revir med en familiegruppe av ulv, øker risikoen. Da vil ulv ta om lag én hund hver 5 000 dag der det drives jakt med løshund i reviret.

3.2.3 Frykt og psykososiale forhold

At ulv angriper mennesker, skjer svært sjelden.⁴⁷ I vitenskapelige studier blant allmennheten i Norge og Sverige uttrykker folk likevel bekymring og frykt for å møte store rovdyr i naturen.⁴⁸

Når det gjelder de psykososiale forholdene skal en være observant på at det også er deler av befolkningen som er bekymret for at ulver blir skutt. Det er betydelig med debatt og konflikter omkring dagens regulering av ulvebestanden i Norge, for å oppnå det nå gjeldende bestandsmålet for ulv. Rovviltneemndenes årlige vedtak om lisensfelling av ulv har med få unntak blitt klaget inn til Klima- og miljødepartementet. Flere av sakene i region 4 og 5 har også blitt bragt inn for rettsvesenet for lovlighetskontroll. De siste årene har det vært de som ønsker et strengere vern av arten og som har reist spørsmål ved om Norge oppfølger sine internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen, og om bestemmelsene i Naturmangfoldloven følges. Det ligger fortiden en klagesak inne til Bernkonvensjonen om lisensfelling av ulv i Norge med saksnummer 2022/03.⁴⁹ I tiden da den norske delbestanden lå betydelig over bestandsmålet, og det var usikkerhet knyttet til om det fantes lovlig hjemmel for å regulere bestanden ned mot bestandsmålet, var det de som ønsket mer uttak som var mest synlige.⁵⁰

3.3 Hva vil vi oppnå?

Det er et ønske om å redusere arten ulv sin belastning på beitenæringene og lokalsamfunn. Miljødirektoratet legger til grunn at dette samtidig skal skje innenfor rammer som gjør at Norge fortsatt forvalter sin delbestand av ulv innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Det medfører at en viderefører dagens tosidige målsetning for forvaltningen av rovviltbestandene, der måltallene er satt som et kompromiss mellom det å bidra til å ivareta rovviltartenes overlevelse på den ene siden og det å ivareta beitenæringene og andre distriktspolitiske hensyn på den andre siden.

3.3.1 Redusere belastningen for beitenæringene

Det er et ønske om å oppnå redusert belastning for beitenæringene. Det er særlig beitebruken med sau som i noen områder har hatt betydelige tap til ulv. Områdene i umiddelbar nærhet til ulvesonen anses å være mest utsatt. Men det finnes en rekke eksempler på at det kan oppstå store skadesituasjoner med ulv som tar sau eller tamrein over hele landet, ettersom ikke-stasjonære individer av ulv har svært stor

⁴⁷ [Wolf attacks on humans: an update for 2002-2020 \(nina.no\)](https://nina.no/wolf-attacks-on-humans-an-update-for-2002-2020)

⁴⁸ [Microsoft Word - Rapport_3_2009-ver5.docx \(de5stora.com\)](https://de5stora.com/Microsoft-Word-Rapport_3_2009-ver5.docx)

⁴⁹ [Wolf culling policy - Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats \(coe.int\)](https://coe.int/Wolf-culling-policy-Convention-on-the-conservation-of-European-Wildlife-and-Natural-Habitats)

⁵⁰ [Fakkeltog og folkemøte mot regjeringas rovdyrforvaltning - Norges Bondelag \(bondelaget.no\)](https://bondelaget.no/fakkeltog-og-folkemote-mot-regjeringas-rovdyrforvaltning)

vandringskapasitet. Enkelt individer av ulv kan forårsake betydelige skader på beitedyr når de streifer inn i områder med beitedyr på fritt utmarksbeite.

3.3.2 Redusere belastningen for lokalsamfunn

Det er også et ønske om å redusere belastningene for lokalsamfunn. Miljødirektoratet legger til grunn at dette handler om det samme som det Stortinget la til grunn for å åpne for at andre offentlige interesser av vesentlig betydning skulle kunne benyttes som hjemmelsgrunnlag ved vedtak om lisensfelling av ulv. Negativ påvirkning på annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, foruten beitenæringene som i sum er omtalt som distriktpolitiske hensyn.

3.3.3 Forvalte bestanden av ulv innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven

Norge har signert Bernkonvensjonen, og Stortinget har vedtatt naturmangfoldloven. Vi har forpliktet oss til å ta vare på naturen. Rovdyrpolitikken må følgelig være i tråd med de internasjonale forpliktelsene vi har.

4. Hvilke tiltak er relevante?

Klima- og miljødepartementet har lagt til grunn at Miljødirektoratet kun skal se nærmere på to konkrete forslag, i tillegg til dagens situasjon/0-alternativet. Denne utredning er følgelig ikke en uttømmende gjennomgang av alle mulige tiltak som kunne vært satt inn for å løse problemene, men er begrenset av oppdragsteksten.

Det er likevel naturlig å nevne de tiltakene som er etablert innenfor gjeldende forvaltningsregime/ 0-alternativet, som er relevante i forhold til problemstillingen i denne utredningen. Ofte er det flere tiltak og virkemidler i lag som har vist seg å bidra til reduksjon av belastningen fra rovvilt;

- Tilskuddsordningen forebyggende og konfliktdempende tiltak, inkludert akutte skadeforebyggende tiltak⁵¹
- Erstatningsordningene for tap av husdyr og tamrein til fredet rovvilt^{52 53}
- Skadefelling av skadegjørende individ
- Lisensfelling
- Tilpassing/endring av driftsform

4.1 Redusert bestandsmål

Redusere dagens bestandsmål om å ha fra 4 til 6 ynglinger, hvorav 3 helnorske ynglinger, til et - ikke tallfestet - lavere bestandsmål.

4.2 Fra intervallmål til eksakt mål

Gå bort fra intervallmålet om å ha 4-6 årlige ynglinger og over til et - ikke tallfestet - eksakt bestandsmål.

4.3 0-alternativet

Beholde dagens bestandsmål (se kap 2.2), og dermed forvalte den norske delbestanden av ulv med et mål om å opprettholde en bestandsstørrelse på mellom 40-60 ulver.

⁵¹ [Forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak](#)

⁵² [Forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt - Lovdata](#)

⁵³ [Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt - Lovdata](#)

5. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Ulv i Norge utgjør i dag en liten del av den felles svensk-norske ulvebestanden, men unge dyr på vandring vil ikke forholde seg til landegrensen som en barriere på noe vis. Svensk forvaltning av arten har følgelig stor betydning for både den norske delen av bestanden, men også for de utfordringene som beitebrukerne i Norge møter med å ha en bestand av ulv. På samme måte kan norsk forvaltning av arten ha påvirkning på den svenske delen av bestanden. Det å finne felles forvaltningsløsninger på tvers av landegrensen kan være verdifullt for begge land, og bør prioriteres.^{54 55}

5.1 Redusert bestandsmål

Kjernen i kravet i Bernkonvensjonen er at bestanden skal overleve. Tilstrekkelig reproduksjon er en forutsetning for slik overlevelse. Ettersom reproduksjon i grenserevir kan ha skjedd både i og utenfor landets grenser, bidrar Norge best til bestandens overlevelse ved å ha et forvaltningsmål som inneholder et krav om et visst antall helnorske ynglinger. Dagens måltall har et slikt eksakt måltall om 3 årlige helnorske ynglinger, som har ligget fast siden 2004. Om en skulle gå bort fra et krav om helnorske ynglinger i måltallet, slik at hele måltallet kan oppfylles med å ha ulv i grenserevir, vil dette kunne komme i konflikt med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Tilfeldigheter spiller en stor rolle i forvaltningen av små bestander, og vil kunne bli enda mer avgjørende om bestandsmålet senkes. Tilfeldige hendelser kan føre til at man ikke har noen reproduksjon i et enkelt år til tross for at bestanden teller et visst antall dyr. Bestanden kan for eksempel ha en unormal kjønnsfordeling, eller stort innslag av infertile lederdyr. Dette tilsier at det bør være noe margin mellom det gjeldende måltallet, som er det forvaltningen skal søke å oppnå, og kravet om reproduksjon som følger av Bernkonvensjonen.

Noen stiller allerede med dagens bestandsmål spørsmål ved om Norge oppfyller sine forpliktelser etter Bernkonvensjonen, ettersom måltallet vårt er lavt sett opp mot mengden egnet habitat for ulv.^{56 57} Og spørsmål knyttet til lisensfelling av ulv de senere år er brakt inn for konvensjonen.⁵⁸

5.2 Fra intervallmål til eksakt mål

Dagens forvaltning er lagt opp til at Rovviltneemndene skal fatte sine vedtak om lisensfelling med grunnlag i status for revirene forrige sesong utfra endelige bestandsrapport fra

⁵⁴ [GRENSEVILT - Hjem \(weebly.com\)](https://www.grensevilt.no/)

⁵⁵ [PhD-mål \(slu.se\)](https://www.slu.se/)

⁵⁶ [Kronikk: Norsk ulvepolitikk - et brudd på Bernkonvensjonen? - NOAH - for dyrs rettigheter](#)

⁵⁷ [Full article: Norway's Wolf Policy and the Bern Convention on European Wildlife: Avoiding the "Manifestly Absurd" \(tandfonline.com\)](#)

⁵⁸ [Wolf culling policy - Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats \(coe.int\)](#)

Rovdata. Den endelige oversikten foreligger 1. juni, fem og seks måneder etter at lisensfellingsperioden starter henholdsvis innenfor og utenfor ulvesonen. En del av den rapporterte bestanden er følgelig allerede død, og nye kull er født. Det lar seg ikke gjøre å framskynde den endelige rapporteringen nevneverdig, uten at det samtidig vil gå på bekostning av kvaliteten i dataene fra overvåkingen.

Vedtak om lisensfelling skal fattes senest 3 måneder før lisensfellingsstart for at det skal være tid til en reell klagebehandling av vedtak før fellingsperioden starter. Med alle de faktorene som kan og vil påvirke status for de ulike revirene mellom år, vil det å fastsette et eksakt bestandsmål kunne skape forventninger om et urealistisk presisjonsnivå. Dette kan bidra til økt konfliktnivå.

En forutsetning for at et eventuelt mer presist måltall skal kunne gi reduserte konflikter og en mer forutsigbar forvaltning, er at måltallet gis med en innretning som forvaltningen, og alle andre, kan relatere seg til i sanntid - der eventuelle forvaltningsvedtak kan rettes mot det eller de eventuelle revir eller enkeltindivider som er registrert utover det fastsatte måltallet den enkelte sesong. I overvåkningssammenheng teller en i dag både familiegrupper, ynglinger og revirmarkerende par, samt stasjonære enkeltindivider og streifende enkeltindivider i Norge. I Sverige er søkelyset på familiegrupper og revirmarkerende par.

Dersom en skulle gå over til en forvaltning som benytter "sanntidsdataene", vil en samtidig gjøre seg mer avhengig av foreløpige data og gode sporforhold tidlig i sporingssesongen. Tiden til forberedelser for alle involverte vil bli knapp og sikkerheten vil bli dårligere. Det er av den grunn vanskelig å se at dette er en god løsning. Det er viktig å presisere at det uansett ikke vil kunne styres etter et eksakt bestandsmål alene. Det må være en konkret vurdering for å kunne tillate felling av ulv også der bestandsmålet er nådd.

5.3 0-alternativet

Deler av områdene innenfor ulvesonen har tilstedeværelse av alle de fire store rovdyrartene i Norge, med ulv, bjørn, jerv og gaupe som lever i de samme områdene. Tap av natur er en like stor trussel som klimaendringene, og rovdyrene har en svært viktig rolle i de naturlige økosystemene, men med dagens bestandsstørrelser fyller ulv i liten grad den økologiske funksjonen som en stor predator har i et økosystemperspektiv. Hvilke konsekvenser over tid vil det være ved en slik enkeltartsforvaltning der forvaltningen bidrar til å holde bestandene på et lavt nivå?

Høyesterett har kommet til at vilkåret i Naturmangfoldloven § 18, om at et uttak ikke vil true bestandens overlevelse, anses oppfylt så lenge som dagens bestandsmål er oppnådd. Hvor lenge denne vurderingen vil beholde sin validitet, dersom bestandsmålet nedjusteres fra dagens nivå, er ukjent.

Forvaltningen har i tiden siden gjeldende måltall ble etablert i 2016, siktet forvaltningen av ulv innenfor ulvesonen mot å treffe i det øvre sjiktet av intervallmålet. Dette med henvisning til bestandens utfordringer med innavl og ulovlige felling. Hvor stor forbedring i den genetiske situasjonen, og reduksjon av illegal avgang som må til for at forvaltningen heller bør sikte mot et lavere nivå, f.eks midten av dagens intervallmål, er uavklart.

Likeledes er det uavklart hvor mye verre den genetiske situasjonen, og økning i illegal avgang som skal til for at forvaltningen bør endre dagens praksis og ikke tillate lisensfelling av ulv av hensyn til bestandens overlevelse.

6. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Omtrent halvparten av befolkningen er ganske lite eller svært lite interessert i konflikten mellom rovdyrene på den ene siden, og blant annet husdyr, rein og friluftsliv på den andre siden (Naturbarometeret 2023). Innenfor den andre halvparten av befolkningen finner vi både de som engasjerer seg kraftig *mot* og de som engasjerer seg kraftig *for* rovdyrene. I NINA-studien om *Nordmenns holdninger til ulv* var et av funnene at nærhet til ulv virker polariserende på holdningene til arten.⁵⁹ De fleste virkningene som vi kan komme til å se av de to foreslåtte tiltakene vil kunne oppleves som både positive og negative, avhengig av hvilken holdning du som person i utgangspunktet har til ulv.⁶⁰

6.1 Redusert bestandsmål

6.1.1 Virkninger for beitenæringen

Målt både i påviste skader og erstatning (fig. 8-11) er det ikke arten ulv, som utgjør den største tapsfaktoren for tamrein eller sau, sett mot de øvrige rovviltartene som gir rett til erstatning. Riksrevisjonen kom i sin undersøkelse av rovviltforvaltningen i 2018-2019 frem til at sauenæringen er livskraftig nasjonalt, men de presiserte at noen beiteområder hadde svært høy rovviltbelastning. De pekte også på at rovvilt er en betydelig belastning for reindriften i deler av landet. De erstattet tapene av sau til ulv har gått noe ned for årene 2020-2022, etter at Riksrevisjonen kom med sin vurdering i 2019. Miljødirektoratet anser av den grunn vurderingen fortsatt som gjeldende.

Enkeltindivider av ulv kan gjøre stor skade når de vandrer inn i områder med sau på fritt utmarksbeite eller tamreinområder. Teoretisk skulle en forvente at ved å redusere måltallet for hvor mange ulver en ønsker å ha i landet, så reduserte man antallet skadesituasjoner på sau og tamrein med en tilsvarende andel. Slik er det ikke. Tapene av sau utenfor ulvesonen, der største delen av tapet av sau skjer, skyldes som oftest individer som er født i svenske revir.⁶¹ Ulv fra norske revir sprer seg oftest østover. Virkningen av å redusere antallet kull i norske revir er følgelig usikker, hva angår reduksjon av tap av sau utenfor ulvesonen. Dagens utfordring med enkeltindivider av ulv som gjør skade på beitedyr i områdene utenfor ulvesonen vil ikke løses med en endring av det nasjonale bestandsmålet. Denne utfordringen vil en fortsette å ha selv om måltallet for ulv i Norge blir redusert.

⁵⁹ [NINA Brage: Nordmenns holdninger til ulv – 2018](#)

⁶⁰ [NINA Brage: Erfaringer med ulv](#)

⁶¹ [wabakken-et-al-2017-ulv-som-skadegjorer-pa-bufe-tamrein-og-hund-i-norge-skadehistorikk-og-skadepotensiale-i-forhold-til-ulvens-spredningsmonster.pdf \(slu.se\)](#)

De begrensede tapene av ulv på tamrein fordeler seg i en sørlig og en nordlig del. For tapet av tamrein i nord er det like ofte ulv som kommer inn fra Finland/Russland som forårsaker skader, som det er ulv fra den svensk-norske bestanden. Endring av måltall for norsk delbestand vil ikke gi noen effekt på disse situasjonene.

Beitebrukere innenfor ulvesonen vil få færre stabile revirhevdende flokker og par å forholde seg til, men beitebruken må som før være tilpasset forekomst av ulv innenfor ulvesonen. Nye etableringer i områder som er egnet for ulv må forventes å kunne skje fortløpende. Usikkerheten om hvor det er etablere ulvepar i beitesesongen vil kunne øke noe. Det at reetablering kan skje raskt, medfører at en ikke vil ha noen garanti for at et område der et lederpar er felt under lisensfelling i januar, ikke har etablerte ulver ved beiteslipp.⁶²

Streifende individer av ulv må forventes å forbli på samme nivå som i dag både innenfor og utenfor ulvesonen, gitt at den samlede svensk-norske bestanden forblir på samme nivå som i dag.

6.1.2 Virkninger for lokalsamfunn

Det vil kunne bli flere elger å jakte på om høsten i områdene uten revirhevende ulv. På den annen side vil trolig antall trafikkulykker med elg, og mengden skogskader som følger med en større elgbestand, også endres.

Antallet ulv som tillates felt på lisensfelling må trolig i alle fall midlertidig økes noe fra dagens nivå. Det å finne lovlig hjemmel for slike uttak vil kunne by på ekstra utfordringer for forvaltningen, og konfliktnivået knyttet til vedtak om felling av ulv må forventes å eskalere ytterligere. Flere rettsprosesser må forventes.

En effekt av å redusere måltallet er at færre mennesker over tid kommer til å ha etablerte ulver i sitt nærområde. For de som ønsker å ha færrest mulig ulv vil dette oppleves som en positiv virkning. For de som ønsker å ha ulv i sine nærområder vil det være en negativ virkning.

Naturmangfoldloven § 5 slår bl.a. fast at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. På rovviltfeltet må forvaltningsmålet ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmål, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 3 og 4.

⁶² [sand-et-al-2022-spatial-dynamics-in-the-scandinavian-wolf-population--effects-of-increased-population-size-and-culling.pdf \(slu.se\)](https://www.slu.se/publications/sand-et-al-2022-spatial-dynamics-in-the-scandinavian-wolf-population--effects-of-increased-population-size-and-culling.pdf)

Bernkonvensjonens partsland har ansvar for å bevare ville dyr og planter og deres naturlige leveområder. Ifølge konvensjonen skal det tas spesielle hensyn til truede arter og leveområder for å hindre at disse går tapt. Ansvar for å bevare bestandene påligger alle partene til konvensjonen. Dette innebærer at der bestander deles mellom to eller flere land så har alle landene både et selvstendig og et felles ansvar for at bestanden er levedyktig. Det er ikke anledning til en ansvarsfordeling der ett land overfører hele ansvaret for forvaltningen av en art til et annet land.

Norge er med dette forpliktet til å ha en del av bestandene av ulv på norsk territorium. Bernkonvensjonen stiller også krav om at det må sikres korridorer for bestander som er avhengige av at individene forflytter seg mellom delbestandene.

6.2 Fra intervallmål til eksakt mål

6.2.1 Positive virkninger

Det kan føres argumentasjon for at et helt presist bestandsmål, vil kunne gi reduserte konflikter med forvaltningen av ulvebestanden i Norge. Det å fjerne handlingsrommet for forvaltningen til å gjøre egne vurderinger av hvor innenfor intervallmålet en bør "sikte", hvor alt er forhåndsavklart av Stortinget, kan være konfliktdempende.

Dette vil først og fremst kreve at det er uomtvistelige faktum som legges til grunn for de beslutninger som tas om uttak, noe som vil kreve en betydelig omorganisering av måten en tilnærmer seg dette i dag. For det første må måltallet formuleres som det antall ulv som minimum skal være tilbake i bestanden etter endt uttak/lisensfelling, og ikke som i dag legges til grunn en sannsynlighetsvurdering av hvorvidt det er sannsynlig at bestandsmålet vil kunne nås ved neste reproduksjon. For det andre må beslutningene om felling i et slikt tenkt regime måtte kunne skje løpende, ettersom forvaltningen vil være avhengig av å benytte foreløpige data fra den løpende kartleggingen som må foregå parallelt med fellingssesongen. Men dette vil kunne skape nye konflikter.

6.2.2 Negative virkninger

Et eksakt bestandsmål vil frata rovviltmyndene i region 4 og 5 handlingsrommet som ligger i dagens måltall, der forhold som kan ha betydning for bestandens overlevelse tas inn i vurderingen av om en skal "sikte" forvaltningen inn mot øvre eller nedre del av intervallmålet på 4 – 6 ynglinger.

Det vil være noe enklere for forvaltningen å treffe innenfor et intervallmål, enn det vil være å treffe på ett eksakt bestandsmål. En effekt av å sette et eksakt mål, vil følgelig være at forvaltningen sjeldnere vil komme til å treffe på bestandsmålet.

Det er i dagens bestandsmål et eksakt mål for helnorske ynglinger. Slik sett kan intervallmålet anses som et mål som angår hvor mange grenserevir det skal være i tillegg

til de tre helnorske. Det bør være en hovedregel at uttak av grenserevir skjer etter at det er blitt enighet mellom norske og svenske myndigheter om å felle reviret og at uttak iverksettes synkront i begge land for at uttaket kan skje på en effektiv måte. Det å ikke ha noe handlingsrom innenfor bestandsmålet kan gjøre dialogen og samarbeid med svenske myndigheter om forvaltning av ulv i grenserevir vanskeligere.

Innføring av et eksakt bestandsmål kan gi urealistiske forventning om at forvaltningen skal være i stand til å treffe måltallet årlig. Det er derfor viktig å presisere at de bestandsstatusene som blir sammenstilt i rapport fra Rovdata og utgitt i juni år N, baseres på valpekull født i år N-1, som har overlevd og som har blitt sporet i registreringssesongen vinteren N-1/N. Videre vil det fødes nye valpekull våren år N som vil bli sporet den påfølgende vinter N/N+1 og som da rapportertes i juni år N+1. Disse valpekullene viser virkningene av uttak ved lisensfelling i år N. En vil følgelig alltid ligge i etterkant med å kunne se virkningene av et gitt uttak, og tilfeldigheter vil kunne gi utslag i begge retninger for bestandstallet ettersom bestanden uansett er svært liten.

6.3 0-alternativet

Dagens bestandsmål lar seg oppnå innenfor vedtatt ulvesone. Det er de siste årene gjort flere tilpasninger og innstramminger i forvaltningen, slik at sannsynligheten for at det etter endt lisensfelling finnes etablerte revirhevdende ulver utenfor ulvesonen vil med dagens regime være liten. Det er i områdene utenfor ulvesonen de største tapene av sau og alle tapene av tamrein til ulv skjer. Det er svært vanskelig å forutse hvor tapssituasjoner utenfor ulvesonen vil kunne oppstå, men økt fokus på uttak i områdene i umiddelbar nærhet til ulvesonen og riksgrensen i forkant og i starten av ny beitesesong vil etter vår vurdering være det beste virkemidlet for å søke å redusere antallet situasjoner der ulv gjør store skader på sau.

Tap av tamrein er begrenset. Tap til ulv i Finnmark skyldes ofte ulv fra den finsk-russiske bestanden og disse vil følgelig forekomme helt uavhengig av hva bestandsmålet måtte være i Norge. En utfordring med disse individene er at de ville vært svært verdifulle som immigranter til den svensk-norske bestanden, men avstanden fra der de oppholder seg til der måltallet søkes oppnådd i Norge er alltid svært lang.

I perioden fra 2017 til 2021 var det en tilskuddsordning for kommuner med ulverevir. Ordningen ble etablert som et tilsvar på Stortingets vedtak 770 og 771 i juni 2016.⁶³ Ordningen ga kommuner med ulverevir anledning til å søke om tilskuddsmidler til tiltak som kunne dempe konflikter med ulv. Ordningen ble evaluert av Menon Economics i 2020.⁶⁴ En svakhet med ordningen sånn den var innordnet var at det var vanskelig å måle

⁶³ [Sak \(stortinget.no\)](https://www.stortinget.no)

⁶⁴ [Evaluering av tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

effektene av tiltakene som ble iverksatt. Noen kommuner har i etterkant av at ordningen ble avsluttet ytret ønske om en ny tilskuddsordning for å opprettholde aktivitet i prosjekter som ble startet med midler fra ordningen.

7. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Miljødirektoratet anbefaler ikke å redusere/endre gjeldende bestandsmål for ulv (0-alternativet).

- Norge har en åpen sak hos Bernkonvensjonen som gjelder vår forvaltning av ulv.⁶⁵ Det vil etter Miljødirektoratets vurdering være uheldig å redusere de norske ambisjonene for ivaretagelse av ulv, all den tid denne saken ikke er lukket. Gitt et utfall der konvensjonen gir klagerne medhold og kommer til at Norges forvaltning av ulv ikke oppfyller våre forpliktelser, vil det bli behov for å se på de nasjonale føringene for forvaltning av ulv på nytt. Det å stadig endre de gjeldende føringene for konfliktfylte forvaltningsområder (som ulveforvaltning), anbefales ikke.
- En stor del av det offentlige ordskiftet om ulv de senere årene har vært knyttet til om forvaltningen følger Stortingsvedtak, naturmangfoldloven og de internasjonale forpliktelsene som Norge er bundet av igjennom Bernkonvensjonen. Forvaltningen har i mai 2023 fått en nasjonal rettsavklaring på at vi med dagens bestandsmål for ulv, gitt at naturmangfoldlovens vilkår er oppfylt, kan forvalte ulvebestanden i tråd med de måltallene Stortinget har vedtatt. Slike uttak av ulv kan gjøres både utenfor og innenfor ulvesonen. Det å nå endre måltall, og på nytt skape en juridisk uavklart situasjon for forvaltningen av ulv, frarådes.
- Oppdragsteksten begrenser hvilke tiltak som skal utredes. Miljødirektoratet vil likevel vise til at de tilskuddsordningene som har vært og er tilgjengelige for de som opplever konflikter med ulv, må kunne anses å ha gitt positive bidrag til å redusere konflikten. Miljødirektoratet anser videreføring av tilskuddsordningen med forebyggende og konfliktdempende tiltak og erstatningsordningene som viktig for å fortsatt kunne forvalte ulven i Norge med begrenset belastning for beitenæringene og lokalsamfunn.
- Rapporten fra et ekspertpanel som hadde workshop i mars 2020, har gitt en god beskrivelse på forskjellen på det biologiske og det juridiske perspektivet av forvaltningen av ulv i Norge.⁶⁶ Ekspertgruppen anbefalte at Norge og Sverige etablerer et mer forpliktende forvaltningssamarbeid om ulv, og påpekte at et slikt samarbeid potensielt kan gi større fleksibilitet til å oppfylle forpliktelsene under Bernkonvensjonen. Miljødirektoratet tilrår at regjeringen følger denne anbefalingen.

⁶⁵ [Wolf culling policy - Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/wildlife-conservation-convention/wolf-culling-policy)

⁶⁶ [PhD-mal \(slu.se\)](https://www.slu.se/en/Research/PhD-mal)

8. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

8.1 Beitenæringene

Dagens forvaltningssystem for ulv har gitt faste rammer for en forvaltning som i stor grad tar hensyn til at områdene utenfor ulvesonen skal kunne opprettholde tradisjonell beitebruk i utmark med både sau og tamrein.

All den tid ulv skal forekomme i ynglende bestand i Norge, og våre naboland Sverige og Finland, som også er bundet av EU sitt habitatdirektiv, vil opprettholde sine bestander av ulv på dagens nivå, må det forventes at streifende individer av ulv kommer inn i prioriterte beiteområder i Norge. Dette vil forbli en utfordring, som vil være den samme uavhengig av mengden stasjonær ulv som oppholder seg i ulvesonen i Norge. Det å videreføre arbeidet med å gjøre skadefelling i beitesesongen enda mer effektiv, er følgelig det viktigste som kan gjøres for å ytterligere redusere tapene av beitedyr til ulv utenfor ulvesonen. Når/dersom en høy effektivitet oppnås må en løpende vurdere om en skal kreve genetisk avklaring for individer som vurderes felt før tillatelse til skadefelling gis.

Innenfor ulvesonen vil det å fortsette med å gi økonomisk støtte til tunge forebyggende tiltak, som rovviltavvisende gjerder, for beitebrukere som driver med småfeproduksjon være helt avgjørende for å holde tapene til ulv nede.

8.2 Lokalsamfunn

For lokalsamfunnene er problemstillingene mer komplekse og det kan være noe variasjon mellom områder på hvilke konfliktakser som er mest dominerende. Ved å se på variasjonen i bruken av tilskuddsmidlene som var tilgjengelige for kommuner med ulverevir, kan en få et bilde på hva som var etterspurt. For de som ser på konkurransen om elgen og tapet av muligheten til å jakte med løs hund i etablerte revir som det største problemet, vil nok samme forvaltningsstrategi som er valgt for villsvin være det ønskelige. Men for andre i de samme lokalsamfunnene kan det å vite at det finnes ulv i området være berikende.

Noen av kommunene som mottok tilskuddsmidler over ordningen med tilskudd til kommuner med ulverevir, har fremmet ønske om at det etableres en tilskuddsordning som kan bidra til å videreføre arbeid som ble igangsatt med midler fra ordningen. Mange av kommunene som søkte om midlene fra tilskuddsordningen påpekte også i søknadene sine at de ikke anså tilskuddsordningen som noe tilsvar på Stortingets vedtak 770 og 771 i 2015/2016.

Informasjon og kunnskap om hva som tiltrekker ulv og anbefalt oppførsel ved møte med ulv er konfliktruserende og kan påvirke konflikter som involverer mennesker og store

rovdyr.⁶⁷ Denne informasjonen er i dag tilgjengelig på en rekke nettsider, brosjyrer og utstillinger, og det gjennomføres jevnlig informasjonsmøter med dette som tema.

Det finnes også fire autoriserte besøkssenter rovdyr som tilbyr kunnskap om rovdirene bjørn, ulv, gaupe, jerv og kongeørn.⁶⁸ I tillegg til å være besøkssenter driver sentrene oppsøkende virksomhet rettet mot blant annet skoleverket og lokalsamfunn. De driver også med oppsøkende virksomhet i forbindelse med rovdyr som observeres eller gjør skade i områder som de normalt ikke holder til.

I de siste årene er det blitt mer søkelys på hvordan mennesker som bor i rovdyrrområder kan tilbys støtte for å håndtere følelser av bekymring og frykt for å møte store rovdyr, og i 2022 ble det utviklet en håndbok for å imøtekomme bekymring og frykt for bjørn og ulv.⁶⁹ Håndboken består av praktiske råd og et tilhørende vitenskapelig kunnskapsgrunnlag basert på en rekke tverrfaglige studier om menneskers bekymring og frykt for å møte bjørn og ulv i naturen.

⁶⁷ [Johansson, M., Frank, J., Støen, O.-G., & Flykt, A. \(2017\). An Evaluation of Information Meetings as a Tool for Addressing Fear of Large Carnivores. Society & Natural Resources, 30\(3\), 281-298. doi: 10.1080/08941920.2016.1239290](#)

⁶⁸ [Besøkssenter rovdyr \(rovdysenter.no\)](#)

⁶⁹ [Håndbok for å imøtekomme bekymring og frykt for bjørn og ulv - praktiske råd og vitenskapelig kunnskapsgrunnlag \(nina.no\)](#)

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan
underlagt Klima- og miljødepartementet.

Vi jobber for et rent og rikt miljø. Hoved-
oppgavene våre er å redusere klimagass-
utslipp, forvalte norsk natur og hindre
forurensning.