



DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Meld. St. 21

(2015–2016)

Melding til Stortinget

---

## Ulv i norsk natur

Bestandsmål for ulv og ulvesone





## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	5	<b>6</b>	<b>Lisensfelling og skadefelling</b> ....	43
1.1	Bakgrunn for meldingen .....	7	6.1	Generelt .....	43
1.2	Nærmere om meldingens oppbygging .....	8	6.2	Lisensfelling .....	43
			6.3	Lisensfellingsperioden .....	44
			6.4	Lisensfellingsresultat siste år .....	45
<b>Del I</b>	<b>Faktagrunnlag</b> .....	9	6.5	Effekter av lisensfelling .....	45
			6.6	Betinget skadefelling .....	47
			6.7	Miljødirektoratets myndighet til å fatte vedtak om skadefelling .....	48
<b>2</b>	<b>Rammebetingelser</b> .....	12	6.8	Kursing og muligheter for effektivisering .....	49
2.1	Internasjonale forpliktelser .....	12			
2.2	Naturmangfoldloven .....	13	<b>7</b>	<b>Ulvens påvirkning på elgbestanden og elgjakt</b> .....	51
2.3	Rovviltforliket fra 2004 om ulv .....	14	7.1	Elg og elgjakt .....	51
2.4	Rovviltforliket fra 2011 om ulv .....	15	7.2	Ulv og hund .....	54
2.5	Geografisk differensiert forvaltning av rovvilt (soneforvaltning) .....	16			
2.6	Genetisk verdifulle individer .....	17	<b>8</b>	<b>Holdninger til ulv i Norge</b> .....	56
2.7	Dyrevelferdslovgivningen .....	18	8.1	Resultater fra holdningsundersøkelser .....	56
2.8	Urfolks rettigheter .....	19	8.2	Oppsummering av holdningsundersøkelser .....	58
2.9	Statlige myndighetsaktører .....	20	8.3	Om frykt .....	59
2.10	Kontaktutvalg for rovviltforvaltning .....	22	8.4	Underskriftskampanjer i 2015 vedrørende ulv .....	60
2.11	Kommende evalueringer .....	22			
<b>3</b>	<b>Ulv – Økologi og status</b> .....	23	<b>9</b>	<b>Ulvesonen</b> .....	61
3.1	Ulvens tilbakekomst i Skandinavia .....	23	9.1	Ulvesonens historikk .....	61
3.2	Ulvens tilbakekomst i Europa .....	23	9.2	Evaluering av ulvesonen .....	61
3.3	Ulvens biologi og atferd .....	24			
3.4	Ulvens økologiske betydning og funksjon .....	26	<b>10</b>	<b>Svensk politikk og forvaltning</b> ..	66
3.5	Trusselbildet mot ulvebestanden ..	27	10.1	Rovviltforvaltning i Sverige .....	66
<b>4</b>	<b>Utvikling i beitenæringene</b> .....	29	10.2	Sammendrag av relevante svenske rapporter .....	68
4.1	Historisk statistikk over antall sau i Norge .....	29			
4.2	Utvikling i jordbruket generelt i Norge .....	29	<b>11</b>	<b>Bestandsmål for ulv i Norge</b> ....	71
4.3	Utvikling av husdyr på utmarksbeite i Norge .....	29	11.1	Overordnede rammer for fastsetting av bestandsmål .....	71
4.4	Utvikling av saueholdet i ulvesonen .....	30	11.2	Definisjoner av yngling og familiegruppe av ulv .....	74
4.5	Beiteareal og beitekvalitet .....	32	11.3	Metodikk for bestandsregistrering i Norge og Sverige .....	74
4.6	Tamrein .....	32	11.4	Vurdering av ulike bestandsmessige enheter og definisjoner som kan legges til grunn for forvaltningsmålet for ulv .....	75
<b>5</b>	<b>Tap av beitedyr og forebyggende tiltak</b> .....	34	11.5	Om bestandsmål knyttet til en geografisk differensiert forvaltning .....	78
5.1	Tap av beitedyr forårsaket av ulv ..	34	11.6	Om bestandsmål og forholdet til grenserevir .....	79
5.2	Risiko for tap av husdyr .....	37			
5.3	Risiko for tap av tamrein .....	38			
5.4	Aktuelle forebyggende tiltak mot ulveskader og konfliktdempende tiltak .....	38			

11.7	Oppsummering av vurderingene – definisjoner for bestandsmål for ulv .....	81	14.4	Bestandsmåltall .....	109
			14.5	Vurdering av måloppnåelse .....	116
			14.6	Tidsperiode for vurdering av måloppnåelse .....	117
			14.7	Myndighet .....	117
<b>12</b>	<b>Høringsinnspill på faggrunnlag ulv og fremtidige forvaltnings- modeller .....</b>	<b>83</b>	<b>15</b>	<b>Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund</b>	<b>119</b>
12.1	Bakgrunn .....	83	15.1	Konsultasjon med Sametinget .....	119
12.2	Sammendrag av innspill .....	83	15.2	Konsultasjon med Norske Reindriftsamers Landsforbund .....	122
12.3	Oppsummering .....	84	15.3	Endringer etter konsultasjonene ..	125
<b>Del II</b>	<b>Bestandsmål for ulv og ulvesone .....</b>	<b>87</b>	<b>16</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>126</b>
<b>13</b>	<b>Forslag til ny ulvesone .....</b>	<b>90</b>	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>127</b>	
13.1	Vurdering av en nasjonalt fastsatt ulvesone .....	92	<b>Vedlegg</b>		
13.2	Ulvesonens avgrensning .....	95	1	Rapporter og utredninger knyttet til arbeidet med meldingen .....	131
<b>14</b>	<b>Forslag om bestandsmål .....</b>	<b>103</b>			
14.1	Formen på bestandsmålet .....	104			
14.2	Type bestandsmål .....	107			
14.3	Vurdering av grenserevir .....	108			





DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Meld. St. 21

(2015–2016)

Melding til Stortinget

---

## Ulv i norsk natur

### Bestandsmål for ulv og ulvesone

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 18. mars 2016,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

## 1 Sammendrag

Forvaltning av ulv er et svært krevende saksområde i rovviltpolitikken der det er motstridende interesser som skal tas hensyn til. I Norge har vi 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 satt lavt i Norge. 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. Forskriften skal sikre en forvaltning som vektlegger forutsigbarhet og lokal medvirkning.

Denne stortingsmeldingen beskriver gjeldende politikk og forvaltning av ulv, slik den ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av St.meld.

nr. 15 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004). Videre fremgår regjeringens avveininger av de ulike hensyn og vurdering av ny politikk og virkemidler knyttet til den fremtidige forvaltningen av ulv i Norge.

Regjeringen foreslår at bestandsmålet for ulv enten videreføres som i dag, eller at det fastsettes et nytt bestandsmål for ulv som også omfatter ulv i grenserevir med Sverige. Videre foreslår regjeringen å videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone og justere avgrensningen av den nasjonale ulvesonen.

Det er få ulv i Norge. Ulv er klassifisert som kritisk truet i Norsk rødliste for arter 2015. Det betyr at ulven har ekstremt høy risiko for å dø ut fra norsk natur. I Norge ble ulv midlertidig fredet i 1971 og varig fredet i 1973. Da fantes det trolig mindre enn ti dyr i hele Skandinavia. Siden har den sør-skandinaviske bestanden vokst til om lag 460 individer vinteren 2014–2015. Norge har etter Bernkonvensjonen et ansvar for å bevare ulv. Også naturmangfoldloven forplikter oss til å ta vare på ulv. Stortinget fastsatte i 2004 et konkret

bestandsmål på 3 årlige helnorske ynglinger innenfor ulvesonen. Ulv som lever på grensen mellom Norge og Sverige er ikke med i dagens bestandsmål.

En betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på lang sikt, er at bestanden er basert på et lite antall grunnleggere og er sterkt innavlet, og at bestanden er isolert fra andre populasjoner. Tilførsel av nye gener fra ubeslektede individer (genetisk viktig ulv) har derfor stor betydning for å unngå utdøing. Samtidig er ulovlig avliving den viktigste dødsårsaken for ulv i Skandinavia, og står for om lag halvparten av den totale dødeligheten.

Etter oppdrag fra svenske myndigheter, kom det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv) i 2013 med en rapport som anbefalte at det burde være minst 300 ulver i Skandinavia for at bestanden skal ha såkalt gunstig bevaringsstatus. Dette forutsatte en jevnlig innvandring av ulv fra Finland/Russland med nye gener. En ny rapport fra 2015 anbefaler en noe større bestand med 300 ulver i Sverige inkludert halvparten av grensereviene. Samtidig legges det til grunn at Norge ivaretar dagens bestandsnivå med tre helnorske ynglinger samt den norske halvparten av ulvene i grenserevir.

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. For å nå dette målet har man delt inn landet i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr. I de områdene som er prioritert for beitedyr er det lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade. I områdene som er prioritert for rovdyr skal landbruket tilpasses rovdyrenes tilstedeværelse gjennom forebyggende tiltak og omstilling fra sauehold til andre typer landbruk, som for eksempel melkeproduksjon. I slike områder er terskelen for å ta ut rovdyr som gjør eller kan gjøre skade høy. Stortinget besluttet i 2004 at forvaltningsområdet for ynglende ulv (ulvesonen) skulle omfatte Østfold og Oslo samt deler av Akershus og Hedmark. Dette utgjør ca. 5 % av Norges landareal.

Staten yter full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Antall husdyr som er tatt av ulv har de siste ti årene utgjort rundt 5–6 % av den totale andelen husdyr som har blitt erstattet som tatt av fredet rovvilt. Andelen tamrein tatt av ulv har ligget på om lag 0,5 % av det totale tapet erstattet som tapt til rovvilt. Hovedsakelig har tapene til ulv skjedd i områder utenfor ulvesonen. Studier og

DNA-analyser viser at det først og fremst er ulv fra grenserevir og Sverige som gjør skade på beitedyr utenfor dagens ulvesone.

Elgjakt er viktig både økonomisk og som rekreasjon for mange i Norge. Elg utgjør også den desidert største andelen av ulvens diett i Skandinavia. Etablering av ulv kan derfor få konsekvenser for de enkelte rettighetshavere. Ulv er også den rovdyrarten som forårsaker de fleste skader på hund i Skandinavia, og tilstedeværelse av ulv er ansett som et problem for jakt med løshund i områder med fast forekomst av ulv.

Resultatene fra undersøkelser om folks holdninger til ulv, viser i hovedsak at det er et flertall av befolkningen både i Norge og Sverige som er positive til ulv. Likevel er en større andel av befolkningen i urbane områder positive til ulv sammenliknet med rurale områder. Folk i områder med store rovdyr er generelt mer redd for ulv enn folk ellers i landet. Undersøkelser viser videre at enkeltepisoder hvor ulv tar husdyr eller opptre nær folk, i stor grad kan påvirke folks holdninger til ulv. I tillegg mener en del av de som bor innenfor dagens ulvesone at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder.

I tråd med rovviltforliket av 2011 har et utvalg nedsatt av Klima- og miljødepartementet evaluert ulvesonen. Utvalgets anbefalinger har vært på alminnelig høring. Et flertall i utvalget, samt høringsinnspill til utvalgets rapport, anbefaler å videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone.

Klima- og miljødepartementet utarbeidet høsten 2014 et faggrunnlag om bestandsmål for ulv og ulvesonen. Faggrunnlaget inneholdt blant annet beskrivelser av biologi, juridiske rammebetingelser og dagens forvaltning av ulv. Faggrunnlaget gav også nærmere beskrivelse av ulvesonen og mulige alternative måter å fastsette måltall for ulvebestanden. Departementet gjennomførte også seks høringsmøter der alle berørte parter var invitert til å delta, inkludert et møte i Elverum. Departementet mottok 70 skriftlige innspill på faggrunnlaget. Det var et svært stort spenn i høringsinstansenes syn på en fremtidig forvaltning av ulv. Faggrunnlaget, innspillene fra høringsmøtene og høringsinnspillene danner grunnlaget for regjeringens behandling av denne saken.

Videre har det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv) på oppdrag fra Miljødirektoratet laget en rapport som sammenstiller kunnskapen om ulv i Skandinavia fra den forskning som er utført i perioden 1998–2014. Rapporten danner også grunnlaget for regjeringens vurdering av denne saken, og er i sin helhet tilgjengelig

på regjeringens hjemmesider (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Faggrunnlag-for-bestandsmal-for-ulv-og-ulvesonen/id2351064/>).

Sametinget og Klima- og miljødepartementet har i all hovedsak konsultert til enighet om alle forslagene i saken, inkludert bestandsmål for ulv og ulvesonen. Norske Reindriftingsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet har også i all hovedsak konsultert til enighet om forslagene i saken, med unntak av forslaget om den nye avgrensningen av ulvesonen i nord.

Regjeringen har vurdert syv ulike modeller for ny ulvesone, der seks av modellene tar utgangspunkt i dagens ulvesone, men med enkelte justeringer, og en modell uten sone, se kapittel 13. Regjeringen har også vurdert fem ulike modeller for bestandsmål for ulv, se kapittel 14. Det er også gjort en vurdering av å ikke ha et bestandsmål for ulv.

#### Regjeringen vil:

- Videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone.
- Ta ut område 2, 3 og 7 og legge til område 4b i dagens ulvesone.
- Dagens ulvesone endres som følger: Arealene som ligger nord for dagens ulvesone, avgrenset av Glomma, fylkesvei 30 og videre langs fylkesvei 217 til Nysæterbekken, fra Nysæterbekken i rett linje til Snerta bru og videre langs Trysil/Femund-vassdraget, inkluderes i den nye ulvesonen. Videre skal arealene vest for Glomma i kommunene Kongsvinger, Grue og Sør-Odal i Hedmark, og de deler av Akershus som ligger vest for Glomma, nord for Øyeren og øst for Nitelva, og de deler av Trysil kommune avgrenset av området som ligger nord for en rett linje fra der Senna renner ut i Trysil/Femund-vassdraget til der kommunegrensa mellom Trysil og Engerdal gjør en vinkel ved Litlskorhøa, tas ut av sonen.
- Enten fastsette det nye bestandsmålet for ulv som et intervallmål eller videreføre dagens bestandsmål.
- Enten at familiegrupper av ulv i grenserevir tas med i det nasjonale bestandsmålet for ulv med en faktor på 0,5 eller videreføre dagens bestandsmål.
- Enten videreføre dagens bestandsmål eller fastsette nytt bestandsmål på 5–8 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir der det skal være 3 årlige helnorske ynglinger.
- At bestandsmålet for ulv fastsettes slik at også eventuelle etableringer utenfor ulvesonen teller med ved vurdering av hvorvidt bestandsmålet er oppnådd eller ikke.
- At måloppnåelse baseres på gjennomsnittet av siste 3 års dokumenterte data.
- Videreføre prinsippet om at regional forvaltning har myndighet til å fatte vedtak når bestandsmålet for ulv er nådd, mens Miljødirektoratet er eneste myndighet som kan vurdere felling også når bestanden er under bestandsmålet.
- At myndighet til å fatte vedtak som berører grenserevir flyttes fra Miljødirektoratet til nemndene og at det utarbeides retningslinjer for dialog/samarbeid med svenske myndigheter, dersom et nytt bestandsmål fastsettes.

### 1.1 Bakgrunn for meldingen

Ved behandlingen av representantforslag 163 S (2010–2011), omtalt som rovviltforliket av 2011, vedtok Stortinget flere punkter om ulv som krever videre oppfølging i Klima- og miljødepartementet (se kapittel 2.4).

Konkret ble det enighet i Stortinget om å få på plass et samarbeid med Sverige om bestandsregistrering og fordeling av grenseulv. Ulverevir i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet, og utgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med i måltallet med en faktor på 0,5. Stortinget har påpekt at måloppnåelsen skal ses over flere år i sammenheng. På bakgrunn av dette skal det foretas en ny vurdering av bestandsmålet for ulv.

Stortinget vedtok at dagens bestandsmål for ulv skal ligge fast inntil en avtale med Sverige er oppnådd. Forhandlingene med Sverige skulle starte umiddelbart etter at Sverige var ferdig med sin utredning av rovviltpolitikken. Videre vedtok Stortinget at det skal søkes å få dette på plass senest innen 2013, og at Stortinget skal holdes orientert om forhandlingene. Dersom avtale med Sverige ikke oppnås, skal partene drøfte bestandsmål for ulv på nytt. Stortinget vedtok også at det skal settes ned et utvalg som skal evaluere ulvesonen.

Klima- og miljødepartementet har i perioden 2010–2014 hatt flere møter med det svenske Energi- og miljødepartementet der ulv har vært tema. Siste møte på politisk nivå ble avholdt 20. februar 2014. Energi- og miljødepartementet i Sverige opplyste i dette møtet at prosessen med EU om forvaltning av ulv i forbindelse med arts- og habitatdirektivet måtte avsluttes før de eventuelt kunne starte forhandlinger med Norge om fordeling av ulv i grenserevir. Noe nærmere tidsangivelse for når prosessen med EU forventes avsluttet

tet kunne ikke svenske myndigheter gi. Stortinget har blitt fortløpende orientert om dialogen Klima- og miljødepartementet har hatt med svenske myndigheter.

På bakgrunn av at det virket lite sannsynlig at man kunne starte forhandlinger med Sverige i overskuelig fremtid, besluttet regjeringen at det i tråd med rovviltforlikets punkt 4.3 skal fremmes en sak for Stortinget om fastsettelse av bestandsmål for ulv uten at det foreligger en avtale med Sverige om fordeling av grenseulv. Stortinget ble orientert om dette i brev av 3. mars 2014 fra daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft.

Klima- og miljødepartementet nedsatte i 2012 et utvalg som gjennomførte en evaluering av ulvesonen. Bestandsmål for ulv og vurdering av hvor man primært ønsker å oppnå dette målet, henger nøye sammen. Regjeringen mener derfor det er hensiktsmessig å vurdere bestandsmål, og ulvesonen og dens avgrensning samtidig.

## 1.2 Nærmere om meldingens oppbygging

---

Meldingen er bygget opp i 16 kapitler.

Et sammendrag av regjeringens forslag til endringer i bestandsmålet for ulv, avgrensning av ulvesonen og endringer av myndighetsforhold følger av kapittel 1. Kapitlet inneholder også en

nærmere beskrivelse av mandatet fra Stortinget og organiseringen av arbeidet med stortingsmeldingen. I kapittel 2 til 12, også beskrevet som *Del I: Faktagrunnlag*, fremgår det en beskrivelse av dagens situasjon og forvaltning. Dette omfatter «Rammebetingelser» (kapittel 2), «Ulv – økologi og status» (kapittel 3), «Utvikling i beitenæringene» (kapittel 4), «Tap av beitedyr og forebyggende tiltak» (kapittel 5), «Lisensfelling og skadefelling» (kapittel 6), «Ulvens påvirkning på elgbestanden og elgjakt» (kapittel 7), «Holdninger til ulv i Norge» (kapittel 8), «Ulvesonen» (kapittel 9), «Svensk politikk og forvaltning» (kapittel 10), «Bestandsmål for ulv i Norge» (kapittel 11) og «Høringsinnspill på faggrunnlag ulv og fremtidige forvaltningsmodeller» (kapittel 12).

I kapittel 13 til 15, også beskrevet som *Del II: Bestandsmål for ulv og ulvesone*, beskrives mål og virkemidler i forvaltningen av ulv. Dette omfatter «Forslag til ny ulvesone» (kapittel 13), som omhandler vurderinger av en nasjonalt fastsatt ulvesone og dens avgrensning, «Forslag om bestandsmål» (kapittel 14), som omhandler bestandsmålet for ulv og ulike variabler og avveieringer knyttet til utformingen, «Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund» (kapittel 15) og «Økonomiske og administrative konsekvenser» (kapittel 16).



*Del I*  
*Fakta grunnlag*



## Bakgrunn

Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 2004 og 2011 lagt klare rammer for hvordan rovviltforvaltningen skal praktiseres. Blant annet fremgår det at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av Bernkonvensjonen, bestemmelsene i naturmangfoldloven og den todelte målsettingen. Del I i denne stortingsmeldingen beskriver de internasjonale, juridiske og politiske føringer som er direkte knyttet til forvaltningen av ulv og de etablerte forvaltningsprinsipper for arten. Videre

gis det beskrivelse av andre sentrale elementer slik som trusselbildet mot ulvebestanden, tapssituasjonen for beitedyr, ulvens påvirkning på elgbestanden, befolkningens holdninger til ulv og svensk politikk og forvaltning. Avslutningsvis fremgår sammendrag av høringsinnspillene Klima- og miljødepartementet mottok i forbindelse med utarbeidelsen av et faggrunnlag om ulv som ble lagt frem høsten 2014.

## 2 Rammebetingelser

### 2.1 Internasjonale forpliktelser

Den mest sentrale internasjonale miljøavtalen som direkte berører rovvilt i Norge er Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bernkonvensjonen). Bernkonvensjonen ble vedtatt 18. juni 1979 og trådte i kraft 1. juni 1982. Norge ratifiserte konvensjonen 27. mai 1986.

Formålet med konvensjonen er bevaring av vill flora og fauna og deres leveområder. Det skal legges særlig vekt på bevaring av arter som er truet eller sårbare.

Når det gjelder hvilke rettslige føringer som kan utledes av Bernkonvensjonen, er det konvensjonens ordlyd som danner utgangspunkt for og gir rammene for de rettslige forpliktelsenes innhold, jf. Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 nr. 1. Samme artikkel understreker at ordlyden må tolkes i kontekst, herunder i lys av fortalen og i lys av traktatens formål.

Bernkonvensjonens formål fremgår av konvensjonens artikkel 1 – som lyder:

«1. Denne Konvensjons målsetting er å verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder, særlig de arter og leveområder hvis vern krever samarbeid mellom flere stater, og å fremme slikt samarbeid.

2. Det legges særlig vekt på truete og sårbare arter, herunder truete og sårbare trekende arter.»

Formålsbestemmelsen angir hva partene ønsker å oppnå med traktaten, og er styrende for tolkningen av konvensjonens øvrige bestemmelser.

Det alminnelige formålet med konvensjonen er bevaring av vill flora og fauna og deres naturlige leveområder. Konvensjonen er en bevaringskonvensjon.

Konvensjonen har to særlige formål. Det første er å verne de arter og leveområder som flere stater må samarbeide om å beskytte.

Det andre særlige formålet er bevaring av arter som er truete eller sårbare.

Artiklene 2 og 3 er konvensjonens generelle pliktbestemmelser. De angir de generelle forpliktelser statene har etter konvensjonen. Artikkel 2 er konvensjonens generelle pliktbestemmelse om bevaring av arter. Den fastslår at det ikke bare er artene som sådan som skal bevares, men også bestandene av artene. Artikkelen lyder:

«De Kontraherende Parter skal treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller typer som lokalt er i fare.»

Ulv er en del av «vill fauna». Artikkelen forplikter derfor Norge til å ta vare på ulv.

Artikkel 3 stiller mer spesifikke krav til hvilke typer av tiltak statene skal iverksette: De skal sikre vern gjennom nasjonal politikk og planverk, og de skal spre kunnskap og informasjon i befolkningen om behovet for å beskytte flora og fauna. Bestemmelsens avsnitt nr. 1 vil i praksis bli oppfylt gjennom artikkel 6, som utdyper kravet til statenes beskyttelsestiltak når det gjelder ulv.

Artikkel 4 omhandler vern av leveområder. Den pålegger staten å «fremme hensiktsmessige og nødvendige lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre vernet av leveområdene for de ville artene av flora og fauna, særlig dem som er angitt i vedleggene I og II, og vernet av truete naturmiljøer». Vedlegg II omfatter mange dyrearter, herunder ulv.

Artikkel 6 inngår i konvensjonens kapittel 3, som gir de spesifikke reglene for vern av de enkelte arter. Denne artikkelen er sentral for å oppfylle forpliktelsen knyttet til oppbygging eller bevaring av bestandene. Her heter det at statene «skal treffe nødvendige og egnede lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre det spesielle vern av arter av vill fauna som er angitt i Vedlegg II». Dette vedlegget omfatter som nevnt blant annet ulv. Det er fastsatt visse minstekrav til hva som skal være forbudt når det gjelder disse artene. Det



skal blant annet være forbud mot «alle former for forsettlig fangst og fangenskap og forsettlig dreping», ødeleggelse av områder brukt til ynglesteder eller hvilesteder, betydelig forstyrrelse av dyrene m.m. Artikkel 6 utgjør kjernen i Norges forpliktelse etter Bernkonvensjonen til å ta vare på ulv.

Artikkel 9 gir adgang til å gjøre unntak fra bestemmelsene i artikkel 6 m.fl. for å beskytte bestemte interesser. Artikkel 9 åpner dermed for eksempel for felling av ulv. Bestemmelsen inneholder to generelle vilkår i tillegg til flere spesielle vilkår. For at det skal kunne gjøres unntak fra artikkel 6, må begge de generelle vilkårene være oppfylt samt ett av de spesielle vilkårene. Det første generelle vilkåret er at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning. Det andre generelle vilkåret er at unntaket ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse. Det mest aktuelle spesielle vilkåret er at unntaket skal avverge alvorlig skade på avlinger, husdyr, skog, fiske, vann eller annen eiendom.

Etter internasjonal juridisk teori og praksis er unntaksadgangen etter artikkel 9 snever.

Artikkel 9 åpner ikke for noe unntak fra forpliktelsene i artikkel 2, og den må tolkes i lys av formålsbestemmelsen i artikkel 1. Artikkel 9 er gjennomført i naturmangfoldloven § 18.

Innenfor rammene av konvensjonens ordlyd, som fortolket i første rekke ut fra formålsbetraktninger, har staten stor frihet til selv å avgjøre hvordan forpliktelsene skal oppfylles.

## 2.2 Naturmangfoldloven

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) inneholder en rekke bestemmelser som gjelder for rovviltforvaltningen.

Paragraf 1 – Formålsbestemmelsen understreker at lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Bestemmelsen vil ha betydning for tolking av øvrige bestemmelser i naturmangfoldloven, og for skjønnsutøvelse.

Paragraf 5 slår 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. Med «ivare-

tas» på lang sikt menes at man søker å beholde eller oppnå en god tilstand. Med «naturlige utbredelsesområde» menes det geografiske område der det er naturlig at arten forekommer.

De individer som sammen inntar et bestemt leveområde, vil utgjøre en bestand. Hva som skal til for at en bestand kan regnes som levedyktig, vil variere fra art til art.

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) 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. Paragraf 14 sier at tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men kan altså medføre at målet i § 5 nås på en annen måte eller i et annet tempo enn man ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Paragraf 5 slår videre fast at artenes økologiske funksjonsområde skal ivaretas, og de øvrige økologiske betingelsene skal være tilstede så langt det er nødvendig for å nå forvaltningsmålet for arter. Økologisk funksjonsområde er definert i loven § 3 bokstav r og kan omfatte leveområder eller områder med mer begrenset funksjon som yngleo­mråder. Øvrige økologiske betingelser er for eksempel rent vann, fravær av forstyrrelser i yngletiden eller spredningskorridorer.

Paragraf 5 pålegger ikke forvaltningen eller private noen direkte forpliktelser, men har betydning for lovtolkning og forvaltningens skjønnsutøvelse, samt ved utforming av regelverk.

En rettslig plikt kan derimot utledes av den generelle aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6. Paragraf 6 slår fast at enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5. Begrepet «enhver» omfatter både offentlige myndigheter og private. Bestemmelsen sett i sammenheng med § 5 innebærer en plikt etter naturmangfoldloven til å ta vare på ulv.

Paragraf 15 slår fast at høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi skal unngås. Likeledes skal unødig jaging av viltlevende dyr unngås.

Paragraf 17 inneholder bestemmelser om nødverge. Den slår blant annet fast at vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Videre kan vilt avlives under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. Adgangen til avliving i nødverge av jerv, gaupe og bjørn for å beskytte bufe, tamrein og gris utvides noe når bestandene over tid ligger klart over bestandsmålene. Dersom bestanden av jerv, gaupe og bjørn over tid har vært klart under bestandsmålet, eller ekstraordinære bestandsmessige forhold tilsier det, skal Kongen oppheve den utvidete adgangen til avliving i nødverge.

Paragraf 17 a gir utvidet adgang til felling i nødverge av rovdyr som befinner seg innenfor rovdysikkert hegn. Bestemmelsene må forstås slik at vilt i andre tilfeller enn de som er beskrevet her (eller i andre lovbestemmelser som åpner for uttak), ikke kan avlives. Bestemmelsen understøtter dermed at Norge etter naturmangfoldloven er forpliktet til å ta vare på ulv.

Paragraf 18 er en sentral paragraf i rovdysammenheng. Den slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk for en lang rekke formål. Uttak kan blant annet skje for å avverge skade på husdyr, tamrein eller annen eiendom og for forskning. Vedtak om uttak kan etter andre ledd bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Også § 18 uttrykker indirekte en forpliktelse for staten til å ta vare på ulv, siden uttak av ulv begrenses av vilkårene i andre ledd.

Paragraf 19 innebærer at når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen.

I tillegg til disse spesifikke reglene om artsforvaltning i naturmangfoldloven, gjelder naturmangfoldlovens generelle prinsipper for bærekraftig bruk (§§ 8 til 12). Paragraf 7 slår fast at prinsippene i §§ 8 til 12 i naturmangfoldloven skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og at vurderingen skal fremgå av beslutningen.

Det følger av § 8 at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Bestemmelsen pålegger myndighetene å bygge på vitenskapelig kunns-

skap når det treffes beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Dette gjelder i utgangspunktet kunnskap som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte kunnskap som eventuelt må fremskaffes. Paragraf 8 slår fast at myndighetene videre skal legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

I § 9 er føre-var-prinsippet lovfestet. Det følger av bestemmelsen at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Videre slår bestemmelsen fast at dersom det foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak. Utgangspunktet for beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet er at beslutningsgrunnlaget skal være best mulig, jf. § 8. Likevel kan det i en del tilfeller være tvil om konsekvensene for miljøet. Føre-var-prinsippet vil komme til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har slik tilstrekkelig kunnskap.

Det følger av § 10 at en påvirkning av et økosystem eller en art skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet/arten er eller vil bli utsatt for. Bestemmelsen skal sikre at nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering som omfatter både belastning som allerede er skjedd, og muligheten for påvirkninger senere.

Paragraf 11 slår fast at tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Det følger av § 12 at for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det 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. Andre viktige samfunnsmessige interesser vil i enkelte saker veie tyngre enn hensynet til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen.

### **2.3 Rovviltforliket fra 2004 om ulv**

Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 *Rovvilt i norsk natur* (2003–2004) og Energi- og miljøkom-

teens innstilling (Innst. S. nr. 174 (2003–2004)) blir omtalt som rovviltforliket av 2004.

Stortingets Energi- og miljøkomité behandlet stortingsmeldingen om *Rovvilt i norsk natur* 7. mai 2004. På dette tidspunktet var det en mindretallsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Under Energi- og miljøkomiteens merknader i innstillingen, viser flertallet (Ap, H, SV, KrF) til at «Norge etter Bern-konvensjonen har en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur, og mener derfor at spørsmålet ikke er om vi skal ha rovvilt i norsk natur, men hvor vi skal forvalte det og hvordan.»

Samme flertall foreslår videre å «opprette en rovviltforvaltning basert på åtte forvaltningsregioner for rovvilt, og mener også forvaltningen av ulv må legges inn under den regionale forvaltningen, men slik at de regionene som kommer inn under ulvesonen samarbeider om forvaltningen.»

Samme flertall viser også «til at Trysil legges til den fremtidige ulvesonen, men slik at det tas særskilte hensyn til tamreinområdene nord for Trysil og den totale belastningen Trysil har med ulv i grensetraktene mot Sverige. Når det gjelder grensegruppene av ulv, mener flertallet at de må forvaltes i samarbeid med Sverige, og kan ikke legges inn i et norsk mål.»

Samme flertall legger videre «til grunn at rovviltneemdene i region 4 og 5 skal samarbeide om forvaltningen av 3 årlige ynglinger av ulv... . Flertallet vil også peke på at rovdirene må forvaltes på en bærekraftig og økologisk måte... . Det forutsettes at det ikke settes inn tiltak som strider mot de nasjonale bestandstallene.»

Energi- og miljøkomiteens innstilling av 7. mai 2004 ble behandlet i Stortinget 13. mai 2004. I vedtaket står blant annet:

«...

#### *Vedtaks 337*

Stortinget ber Regjeringen opprette et nytt forvaltningsområde for ynglende ulv. Det nye forvaltningsområdet har følgende avgrensning:

- Akershus: Hele fylket med unntak av kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum og Nittedal øst for Nitelva.
- Oslo: Hele fylket.
- Østfold: Hele fylket.
- Hedmark: Hele fylket med unntak av kommunene Nord-Odal, Stange, Hamar, Løten, Ringsaker, Åsnes vest for Glomma, Våler vest for Glomma, Elverum vest for

Glomma, Åmot vest for Glomma, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Follidal, Alvdal, Tynset, Tolga og Os.

...

#### *Vedtaks 340*

Stortinget ber Regjeringen forvalte rovdirene basert på nasjonale bestandsmål med følgende bestander:

- Ulv: 3 årlige ynglinger innenfor den nye ulvesonen.

...

#### *Vedtaks 341*

Stortinget legger til grunn at de tiltak som forlikspartnerne omtaler i innstillingen til rovviltmeldingen, legges inn under Miljøverndepartementet.»

## **2.4 Rovviltforliket fra 2011 om ulv**

Representantforslag 163 S (2010–2011) er omtalt som rovviltforliket av 2011. Representantforslaget ble 16. juni 2011 fremmet av stortingsrepresentanter fra alle partier som da hadde plass på Stortinget: Martin Kolberg (Ap), Ketil Solvik-Olsen (Frp), Erna Solberg (H), Dagfinn Høybråten (KrF), Trygve Slagsvold Vedum (SP), Bård Vegar Solhjell (SV) og Trine Skei Grande (V). Det nye forliket ble vedtatt av et enstemmig Storting 17. juni 2011. Det var første gang i historien at alle partier på Stortinget var enige om rovviltpolitikken.

Representantforslaget slår fast at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen, den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølgingen av dette. Om bestandsmålet og ulvesonen står det spesielt:

«4.1 Det skal samarbeides med Sverige om bestandsregistrering og fordeling av grenseulv. Ulverevirer i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet. Utgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med en faktor på 0,5. Måloppnåelsen (antallet ynglinger) skal ses over flere år i sammenheng. På denne bakgrunn skal det foretas en ny vurdering av bestandsmålet for ulv.

4.2 Vi ønsker en avtale med Sverige, og inntil det er oppnådd, ligger dagens bestandsmål

fast. Forhandlingene med Sverige skal starte umiddelbart etter at Sverige er ferdig med sin utredning. Forlikspartnerne er enige om at det skal tas stilling til endelig bestandsmål for ulv når en avtale med Sverige er på plass, senest innen 2013. Stortinget skal holdes orientert om forhandlingene. Det søkes å få dette på plass senest innen 2013.

- 4.3 Dersom avtale med Sverige ikke oppnås, skal partene drøfte bestandsmål for ulv på nytt.
- 4.4 Det settes ned et utvalg som skal evaluere ulvesonen.»

## 2.5 Geografisk differensiert forvaltning av rovvilt (soneforvaltning)

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 (St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*). 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* ble dette benevnt som «kjerneområder» for store rovdyr. Gjennom rovviltmeldingen fra 1997 (St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*) ble geografisk differensiert forvaltning videreutviklet, og senere er prinsippet nedfelt direkte i lov 25. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) og forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften). Stortinget har ved behandling av rovviltforlikene i 2004 og 2011 sluttet seg til at prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning fortsatt skal legges til grunn i forvaltningen. Dette er derfor et sentralt virkemiddel i arbeidet med å forvalte en todelt målsetting om både å sikre rovvilt og beitenæring i Norge. Etter behandlingen av stortingsmelding om rovvilt i norsk natur i 2004 ble begrepet «forvaltningsområdet for ynglende ulv» lagt til grunn som en definisjon av området i Norge hvor bestandsmålet for ulv skal oppfylles. Dette begrepet har i ettertid ofte blitt omtalt som ulvesonen, jf. blant annet i rovviltforliket av 2011. I dette dokumentet refereres ulvesonen til det juri-

diske begrepet omtalt i forskrift om forvaltning av rovvilt og stortingsmeldingen fra 2004.

I forarbeidene til viltloven (Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) heter det:

«Differensiert forvaltning i relasjon til felling etter § 12, betyr at restriksjonsnivået med hensyn til fellingspraksis differensieres. Differensieringen vil kunne være forskjellig for de ulike arter som følge av artenes ulike adferdsmønstre, utbredelse og bestandsnivå. Kriteriene for felling på de ulike restriksjonsnivåene må ikke undergrave målsettingen om å sikre bestandens overlevelse. Hensynet til å sikre bestandens overlevelse anses som så vidt grunnleggende at det er tatt inn i lovteksten. Av den grunn er det stilt obligatoriske krav om at de nærmere kriterier for felling som fastsettes i forskrift skal ivareta dette hensyn. Se nærmere om bruken av ordet under punkt 4.4. Hvilken størrelse og sammensetning av vedkommende rovviltbestand som er nødvendig for å sikre bestandens overlevelse er først og fremst et faglig spørsmål som forvaltningen må ta stilling til blant annet på bakgrunn av vitenskapelige betraktninger og den til enhver tid foreliggende kunnskap...»

I rovviltforskriftens § 1, første ledd, heter det:

«Formålet med denne forskrift 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 de ulike rovviltarter.»

For å bidra til å oppfylle målet om en bærekraftig forvaltning av rovvilt, basert på en differensiert forvaltning, er rovviltneemndene i forskriften § 6 gitt en hjemmel til å vedta regionale forvaltningsplaner:

«Rovviltneemnden skal utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt. I forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen, jf. forskriften § 1. Forvaltningsplanen skal vise hvordan rovviltneemnden vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdependende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Planen skal også gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og



reindriftspolitiske virkemidler innenfor regionen for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter.»

I forvaltningsplanene definerer rovviltnemndene hvilke områder som er såkalte prioriterte yngleområder for rovvilt, der man fortrinnsvis skal oppfylle regionens bestandsmål, samt prioriterte beiteområder, der hensynet til beitedyr skal veie tyngst. Forvaltningsplanen gir føringer for den totale virkemiddelbruken i regionen, det vil si både for tiltak rettet mot rovvilt (bestandsregulering og skadefelling), og tiltak rettet mot husdyr og tamrein (forebyggende tiltak). Gjennom lisensfelling og kvotejakt skal bestandene av rovvilt reguleres slik at konfliktene med husdyr og tamrein blir minst mulig. I prioriterte beiteområder skal terskelen for iverksetting av fellingstillatelser være lav, mens i prioriterte rovviltområder vil terskelen for uttak av rovdyr være tilsvarende høyere, og beitenæringen og andre interesser skal tilpasse seg rovdyreneres tilstedeværelse i disse områdene.

## 2.6 Genetisk verdifulle individer

Innavlsnivået i den sør-skandinaviske ulvebestanden er svært høyt og utgjør en av de største trusselfaktorene mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på sikt (les mer om dette i kapittel 3.3). Derfor er det viktig å ta vare på de genetisk viktige individene (se definisjon under). Dette gjør man blant annet ved å samarbeide over landegrensene. Det er i dag et godt samarbeid på direktoratsnivå mellom Sverige og Norge. Siden 2010 er det også arrangert flere statssekretærmøter mellom Sverige og Norge der rovvilt har vært tema. Finland har også tidvis vært representert.

For best mulig å kunne ta vare på de genetisk verdifulle individene i den sør-skandinaviske ulvepopulasjonen, ble det i januar 2012 utarbeidet felles retningslinjer mellom daværende Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket. Her er det gitt felles definisjon på genetisk verdifulle individer og flere aktuelle tiltak. Det er også beskrevet begrensninger i mulighetene til fullt ut å ivareta ethvert genetisk individ. Disse retningslinjene ligger til grunn for norsk forvaltning av ulv.

### Retningslinjer

Under følger de felles retningslinjene av 1. april 2012 mellom daværende Direktoratet for naturforvaltning og Naturvårdsverket, for forvaltning av

genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen:

«Dagens skandinaviske ulvestamme er relativt liten og isolert fra andre populasjoner. Små populasjoner av dyr eller planter har økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske forhold. Disse problemene blir større jo færre individer populasjonen består av, jo mer isolert populasjonen er og jo smalere genetisk base den har (antall grunnleggere av populasjonen). For alle disse tre faktorene har den skandinaviske ulvepopulasjonen dårlige forutsetninger, og det er derfor enighet mellom norske og svenske myndigheter om at tiltak er nødvendig for å bedre den genetiske situasjonen for den skandinaviske ulvepopulasjonen.

### Definisjoner

Genetisk verdifulle individer kan inndeles i:

- i. naturlig innvandrende ulver fra østlige populasjoner,
- ii. flyttede innvandrende ulver fra østlige populasjoner,
- iii. innflyttede ulver fra østlige populasjoner,
- iv. identifiserte første generasjons avkom til ulver i de overnevnte kategorier.

### Aktuelle felles tiltak for genetisk verdifulle individer

- Myndighetene skal, gjennom DNA-innsamling av ekskrementer og hår og videre analyser, så langt mulig søke å fastslå genetisk status for de individer som vurderes felt.
- Videre oppfølging av slike individer skal skje gjennom ytterligere innsamling og analyser av DNA, eller ved merking med GPS-sender.
- Informasjon om posisjoner fra de GPS-merkede, genetisk verdifulle individene, skal tilfalle begge lands myndigheter gjennom en passord-beskyttet web-løsning. Hvert enkelt land vurderer om informasjon også skal legges på et åpent, offentlig nettsted deler av året.
- De ulver som er definert som genetisk verdifulle skal så langt mulig unntas fra skadefelling/skydds jakt og lisensfelling/licensjakt.
- I de tilfeller genetisk verdifulle individer registreres i Norge, men der kriteriene for felling er til stede, skal svenske myndigheter kontaktes for å vurdere muligheten

for å flytte individet til Sverige som et alternativ til felling.

- Når et nytt, genetisk verdifullt individ identifiseres i populasjonen, skal det andre lands myndighet straks informeres. Herunder også informasjon om videre tiltak.
- Når vedtak om felling berører familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv som har revir i begge land skal det andre lands myndighet informeres, før vedtak om felling fattes. Dette gjelder også for ulv som ikke er definert som genetisk verdifulle.

#### *Begrensninger*

- Det kan ikke forutsettes at ethvert genetisk verdifullt individ i populasjonen kan identifiseres til enhver tid, for eksempel ved akutte skader på sau og tamrein på sommeren, eller i områder uten snødekke. Skadegjørende individ bør likevel, så langt det er mulig, identifiseres for i størst mulig grad å fastslå genetisk status.
- Genetisk status for individene skal tillegges betydelig vekt ved vurdering om felling/jakt. Dette er likevel ikke til hinder for felling av slike individer der de samlede kriteriene for felling er oppfylt, og der andre tiltak er vurdert og konsekvensene for den skandinaviske ulvepopulasjonen er drøftet. I de tilfeller der skadevolder er kjent gjennom merking med GPS-sender, skal begge lands myndigheter oppgi frekvens for bruk til skadefelling/skydds jakt, ved behov.

#### *Utsatte valper fra svenske dyreparker*

I de tilfeller utsatte valper fra svenske dyreparker registreres i Norge, skal svenske myndigheter straks informeres.»

## **2.7 Dyrevelferdslovgivningen**

Forskrift om velferd for småfe på beite, gitt med hjemmel i lov om dyrevelferd, 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 blant annet 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 sær-

skilt risiko. Ved mistanke om økt fare må tilsynet intensiveres.

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.

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. Mattilsynet kan gi dyreeier pålegg om beiterestriksjoner eller andre tiltak rettet mot beitedyra for å avverge en uakseptabel dyrevernssituasjon. Mattilsynet kan kun gjøre tidsbegrensede vedtak grunnet dyrevelferdshensyn i en situasjon med stor risiko for tap. Mattilsynet kan ikke fatte vedtak om beitenekt som knytter varigheten av vedtaket til utvikling i rovviltforekomsten i det aktuelle området, fordi hjemmelen til å iverksette felling av rovvilt ligger hos en annen myndighet.

Høyesterett avsa i 2006 dom i en sak der tolv sauebønder hadde gått til sak mot Landbruks- og matdepartementet fordi de fikk forbud etter dyrevernloven mot å slippe sau i utmarka på grunn av fare for angrep av ulv (jf. Rendalsdommen 2006). Av Rendalsdommen kan følgende generelle konklusjoner trekkes:

- Dyrevernloven gjelder for dyr på utmarksbeite og dyreeier har etter loven ansvar for at husdyr på beite ikke lider eller kommer i fare for å lide på grunn av rovdyr
- Hvis dyr på beite står i fare for å lide i utrenghetsmål som følge av rovdyrfare, kan tilsynsmyndighet fatte vedtak om nedsanking/beiterestriksjoner
- Vedtak kan være betinget, det vil si rovdyrangrep trenger ikke å ha funnet sted, men vedtak vil bli utløst ved angrep
- Tilsynsmyndighet kan fatte vedtak om forbud mot slipp på beite i områder med stor rovdyrfare
- Pålegg om beiterestriksjoner som ikke er tidsbegrenset vil være ugyldige hvis de trekker ut i tid
- De økonomiske og praktiske byrder som dyreeier påføres er av betydning for den tidsmessige rekkevidden av beiterestriksjoner

Mattilsynet har etter Rendalsdommen ikke gjort vedtak om beiterestriksjoner på grunn av rovvilt i Hedmark. I tilfeller der en dyrevelferdssituasjon har vært under utvikling har sakene i hovedsak blitt løst i samarbeid med Fylkesmannen og dyreeierne slik at hensynet til dyrevelferden har vært



Figur 2.1 Samisk tamreindrift er en type næringsutøvelse Norge er forpliktet til å ta hensyn til gjennom bærekraftig bruk og vern av natur.

Foto: Landbruks- og matdepartementet

søkt ivaretatt gjennom tiltak rettet mot rovviltet eller beitedyrene.

## 2.8 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. Bestemmelsen gir samene en aktiv rolle i å ivareta sine interesser, både når det gjelder vern og utvikling. 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 må komme frem i beslutningsprosessene etter naturmangfoldloven, og hensynene må tillegges en slik vekt ved avveinngen at samisk kultur, innenfor rammen av en bærekraftig bruk bevares, og ikke trues. Flere avtaler og regelverk danner rammen for de hen-

syn stater skal ta i beslutninger som berører samiske interesser.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 27 er en sentral folkerettslig norm i samerettslig sammenheng. Denne konvensjonen er også inkorporert i norsk rett og har ved motstrid forrang foran andre lover, jf. menneskerettsloven. Konvensjonen slår blant annet fast at personer tilhørende etniske, religiøse eller språklige minoriteter (heriblant det samiske folk) ikke skal nektes retten til å utøve sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk. I forhold til urfolk omfatter dette også retten til materiell kulturutøvelse og tradisjonell næringsvirksomhet knyttet til bruk av land og naturressurser.

Etter ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater skal blant annet vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene. Urfolks rett til deltakelse og statens plikt til å gjennomføre konsultasjoner er fundamentale prinsipper i ILO-konvensjonen. Det er også et grunnleggende prinsipp i konvensjonen at urfolk så langt som mulig har rett til å ha kon-

troll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Det etableres også en plikt for statene til å konsultere urfolk og stammefolk når det overveies å vedta lover eller innføre administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem.

Det er i dag et klart geografisk skille mellom samiske tamreinområder og ulvesonen. Dette er gjort av hensyn til samisk tamreindrift. Tapsomfanget i reindriften som skyldes ulv er svært begrenset (henholdsvis 47, 27 og 141 tamrein erstattet som tatt av ulv i reindriftsårene 2012–2013, 2013–2014 og 2014–2015), og det er ikke dokumentert at ulv med fast tilhold innenfor ulvesonen har skadet tamrein i samiske områder. Videre er det lovfestet rett til full erstatning for tamrein tatt av rovvilt. Dette sammen med andre tiltak, slik som de etablerte fellingsregimer og samisk representasjon i rovviltnemndene, skal sikre at norsk ulveforvaltning er innenfor de rammer som følger av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

Når det gjelder ILO-konvensjonen, er det ikke holdepunkter i ordlyden for at de materielle rettighetene går lengre enn det som følger av FN-konvensjonen. Videre skal staten i tråd med ILO-konvensjonen artikkel 6 i god tro konsultere med vedkommende urfolk gjennom deres egne representative institusjoner med sikte på å oppnå enighet før staten vedtar og gjennomfører lover eller administrative tiltak som kan få betydning for dem. Plikten til å konsultere er konkretisert gjennom *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*.

FN-erklæringen om urfolks rettigheter er ikke et rettslig bindende dokument, men vil legge viktige føringer i arbeidet for å fastslå hvilke rettigheter urfolk har. Det heter blant annet at urfolk har rett til bevaring og vern av miljøet og til de utbyttemuligheter som knytter seg til deres landområder eller territorier og ressurser.

Ved utarbeidelsen av naturmangfoldloven ble det gjennomført konsultasjoner med Sametinget om de problemstillinger og temaer i lovforslaget som berører samiske interesser. Både regjeringen og Stortinget la i forbindelse med vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009 til grunn at loven er i samsvar med internasjonale forpliktelser og menneskerettskonvensjonen. Dette gjelder også for de bestemmelsene på rovviltområdet som er hjemlet i naturmangfoldloven. Både naturmangfoldloven og rovviltforskriften skal praktiseres i tråd med disse forpliktelsene, og ved offentlig myndighetsutøvelse legges det vekt på hensynet til naturgrunnet for samisk kultur.

## 2.9 Statlige myndighetsaktører

Klima- og miljødepartementet er overordnet myndighet for all viltforvaltning, og styrer forvaltningen gjennom budsjett, lov- og forskriftsverk og langtidsplanlegging. Departementet viderefremmer regjeringens politikk og følger opp satsingsområder innenfor rovviltpolitikken og de føringer regjeringen har lagt. Departementet oppnevner medlemmer til de regionale rovviltnemndene og er klageinstans på vedtak fattet av nemndene og av Miljødirektoratet.

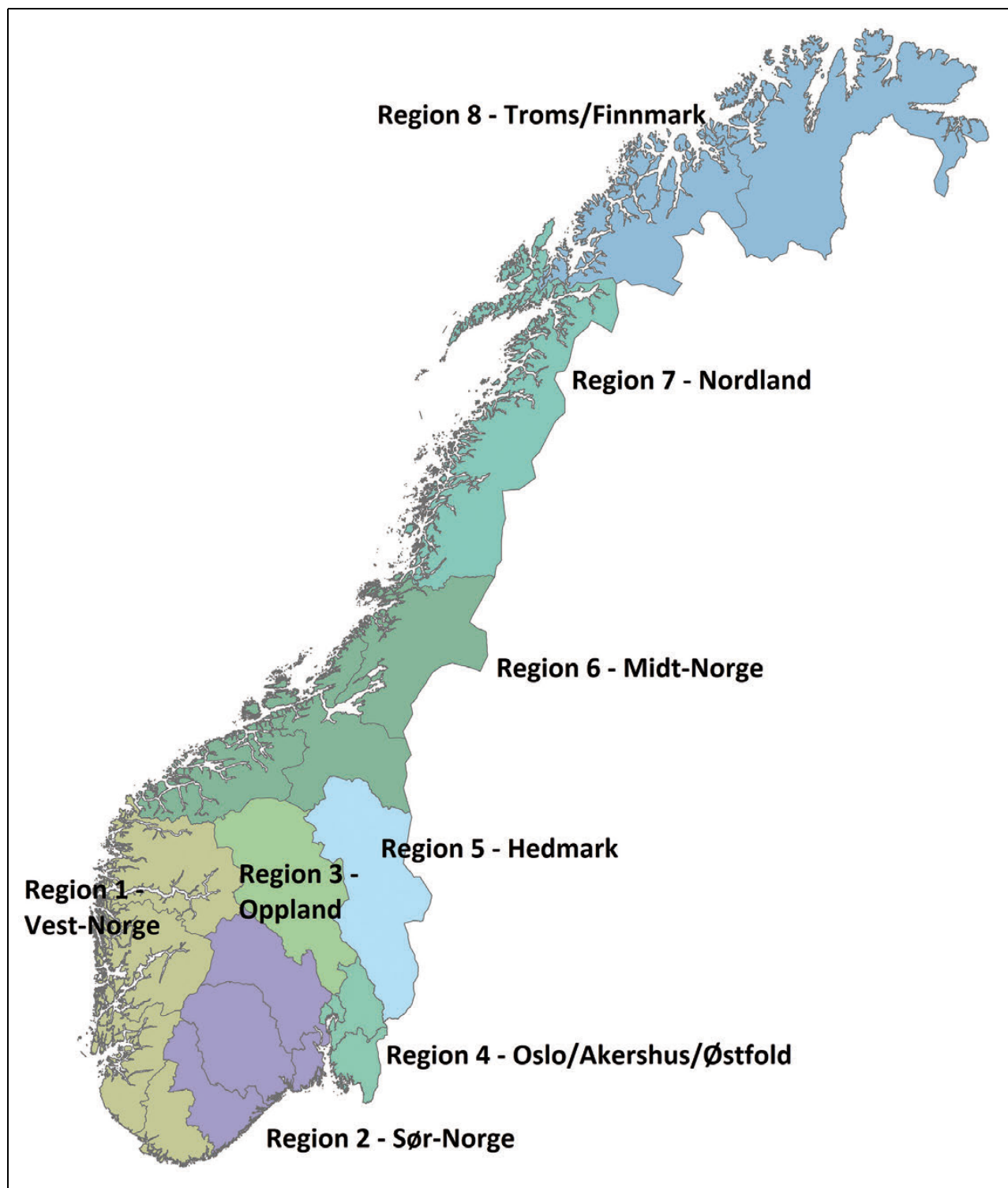
Miljødirektoratet er underlagt Klima- og miljødepartementet, og er den sentrale faginstansen innenfor viltforvaltning. Direktoratet har fått delegert ansvar for rovviltforvaltningen på nasjonalt nivå. Dette innebærer blant annet saksbehandling av saker etter naturmangfoldloven og viltloven, innhenting av kunnskap gjennom finansiering av forskningsprosjekter og formidling av kunnskap og informasjon. Direktoratet er også klageinstans på vedtak fattet av fylkesmennene. Direktoratet er rådgivende organ for Klima- og miljødepartementet og gir blant annet faglig tilrådning i klagesaker som skal sluttbehandles i departementet.

Statens naturoppsyn er en del av Miljødirektoratet. Statens naturoppsyn utfører det praktiske arbeidet i felt og har lokalkontor spredt over hele landet. Naturoppsynets rovviltseksjon arbeider blant annet med å bistå dyreeiere med dokumentasjon av rovviltskader på husdyr og tamrein, forebygge og forhindre miljøkriminalitet rettet mot store rovdyr, overvåke bestandene og gjennomføre tiltak etter vedtak gitt av sentral viltmyndighet. Statens naturoppsyn har lokale rovviltkontakter over hele landet.

Ved behandling av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* vedtok Stortinget å opprette åtte regionale rovviltnemnder som skal ha hovedansvaret for forvaltningen av rovvilt i sin region (figur 2.2). Rovviltnemnda er et statlig viltorgan som skal utøve Stortingets og regjeringens føringer i rovviltpolitikken, og er underlagt Klima- og miljødepartementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet. Rovviltnemndene har ansvaret for at den nasjonale politikken gjennomføres i sin region. Rovviltnemndene oppnevnes av Klima- og miljødepartementet etter forslag fra de berørte fylkeskommunene. For region 5, 6, 7 og 8 oppnevnes det i tillegg samiske representanter, og det er Sametinget som oppnevner disse medlemmer. Rovviltnemndene består av 5–6 medlemmer.

Fylkesmannen fatter vedtak om skadefelling og administrerer kvotejakt og lisensfelling, samt har ansvaret for forvaltning av kongeørn. Fylkesman-





Figur 2.2 Kart over Norges åtte forvaltningsregioner for rovvilt.

nen har en rådgivende funksjon ovenfor rovvilt-nemndene. Åtte fylkesmenn er i tillegg sekretariat for nemndene. Fylkesmannen har viktige oppgaver i forvaltningen av de store rovdyrene innenfor hvert fylke. Det er Fylkesmannen som tildeler midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak mot rovviltskader ut fra gjeldende regelverk, samt ut fra de føringer som er lagt av rovvilt-nemnden i

forvaltningsplanen for rovvilt innenfor hver region. Fylkesmannen behandler søknader om båsfangst av jerv og gaupe og søknader om erstatning for skade på bufe og tamrein forvoldt av rovvilt.

Fylkesmannen har kontakt med Mattilsynet når det gjelder valg av hensiktsmessige tiltak for å ivareta dyrevelferden.

## 2.10 Kontaktutvalg for rovviltforvaltning

Kontaktutvalg for rovviltforvaltning ble etablert etter St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* og Stortingets behandling av denne gjennom Innst. S. nr. 174 (2003–2004). Det ble lagt vekt på utvalgets funksjon som kontaktforum både mellom ulike organisasjoner og overfor forvaltningsmyndighetene. Kontaktutvalgets mandat er:

- Utvalget skal være en møteplass for alle berørte aktører i rovviltpolitikken på sentralt nivå.
- Utvalget skal gi råd til miljø- og landbruksmyndighetene om løpende prioriteringer i rovviltforvaltningen med utgangspunkt i vedtatt politikk.

I sammensettingen av utvalget er det lagt vekt på en god balanse mellom landsdekkende organisasjoner på sentralt nivå som dekker ulike interessefelt i rovviltforvaltningen, samt sametinget. Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet med underliggende etater er observatører i utvalget. Kontaktutvalget hadde sitt første møte i februar 2005.

Kontaktutvalgets består av 15 organisasjoner og Sametinget. Disse er Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Norskog, Norges Skogeierforbund, Utmarkskommunenes sammenslutning, Norsk Sau og Geit, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag, Norge Jeger- og Fiskerforbund, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk, Norges Naturvernforbund, Foreningen Våre Rovdyr, WWF-Norge, Sametinget, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Den Norske Turistforening og Norsk Ornitologisk Forening.

## 2.11 Kommende evalueringer

Det står i rovdyrforliket av 2011, punkt 2.1.9, at «den regionale forvaltningen og de regionale bestandsmålene av rovvilt skal evalueres innen fem år». På den bakgrunn er Norsk institutt for naturforskning gitt i oppdrag å utrede regional rovviltforvaltning og de regionale bestandsmålene. Evalueringen skal etter planen foreligge sommeren 2016.

Evalueringen skal se nærmere på regionale bestandsmål, rovviltnemndenes organisatoriske struktur, sammensetning og gjennomføringskraft, regioninndeling, regionale forvaltningsplaner og tydelig soneforvaltning, myndighetsutøvelse og ansvarsområde. Videre skal evalueringen belyse samhandling mellom rovviltnemnder og sekretariat, samarbeid på tvers av fylkesgrenser og regiongrenser, samarbeid mellom rovviltnemnder, Fylkesmannen og Miljødirektoratet, samt rovviltfaglig arbeid i både sekretariater og nemnder, herunder bruk av eksisterende kunnskap fra Rovdata.

For å få nærmere kunnskap om hvordan rovviltbestandene har påvirket utviklingen i landbruket, særlig med tanke på beitebruk og gjengroing, har Landbruks- og matdepartementet bedt Norsk institutt for bioøkonomi om å gjennomføre en vitenskapelig gjennomgang av rovviltbestandenes betydning for blant annet:

- Matproduksjon basert på norske ressurser
- Utnyttelse av beiteressurser
- Vegetasjon og naturmangfold
- Alternativ næringsutvikling i landbruket/omstilling til annen drift
- Reindriftens beite-/områdebruk

Den vitenskapelige gjennomgangen skal etter planen foreligge sommeren 2016.

## 3 Ulv – Økologi og status

### 3.1 Ulvens tilbakekomst i Skandinavia

I Norge ble ulv midlertidig fredet av Kommunaldepartementet i 1971. Det midlertidige vedtaket om fredning ble videreført av Landbruksdepartementet i 1972, mens Miljøverndepartementet i 1973 vedtok en permanent fredning av ulv i Norge. Da fantes det trolig mindre enn ti dyr i hele Skandinavia. Det har ikke vært registrert yngling av ulv i Skandinavia i perioden 1964–1982, men i 1983 ble et valpekull født i Nyskogareviret i Värmland. Enkeltindivider er imidlertid regelmessig registrert.

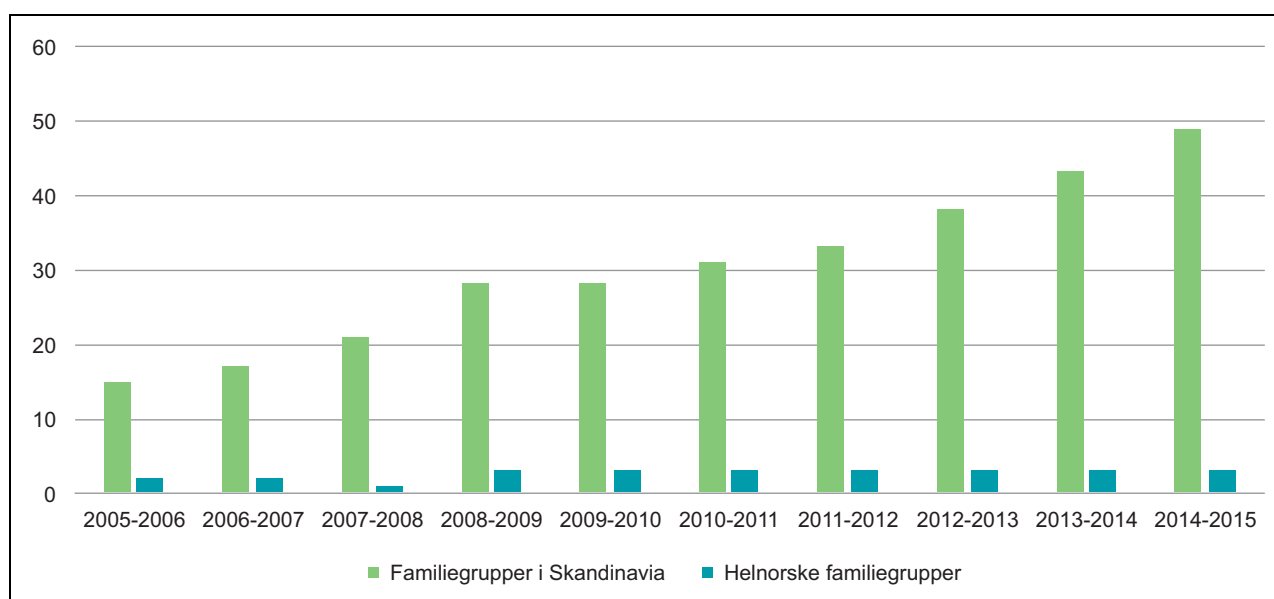
Til tross for fredning og god tilgang på bytte-dyr økte likevel ikke bestanden til et nivå høyere enn ti ulver på 1980-tallet. I små ulvepopulasjoner kan ulver på vandring ha problemer med å finne hverandre, og på 1980-tallet og tidlig på 90-tallet var dette trolig en viktig begrensende faktor for populasjonens tilvekst. I 1991 ankom en ny hann fra den finsk-russiske bestanden, som også bidro med nye gener inn i den sør-skandinaviske populasjonen. I løpet av de fem første årene på 90-tallet ble det dannet en ny familiegruppe omtrent annethvert år, mens i 1996 og 1997 ble det dannet hele fem nye familiegrupper. Dette tydet på at populasjonen da hadde nådd en slik tetthet at proble-

mene med å finne en partner ikke lenger var en viktig begrensende faktor.

Likevel var og er det en utfordring at de potensielle partnere som møtes er nært beslektet. Om det da er mekanismer for å motvirke innavl, vil nært beslektede være mindre attraktive som partnere. Slike prosesser kan videre påvirke hvor og hvor langt ulv vandrer. Våren 1998 ble det anslått at det var mellom 50 og 70 ulver i Skandinavia. Den siste tiårsperioden har det vært en jevn vekst i den sør-skandinaviske bestanden, noe som har sammenheng med bestandsutviklingen på svensk side (figur 3.1). Vinteren 2014–2015 ble den sør-skandinaviske bestanden beregnet til å utgjøre ca. 460 individer.

### 3.2 Ulvens tilbakekomst i Europa

Store rovdyr er blant de meste kontroversielle og utfordrende arter å bevare i en moderne og tett befolket verden. I et historisk perspektiv har antallet og utbredelsen av artene blitt redusert, men de store rovdyrene er nå på vei tilbake i Europa. Over en tredjedel av kontinentet er nå leveområde for



Figur 3.1 Utviklingen i antall familiegrupper av ulv i Skandinavia og Norge den siste tiårsperioden.



minst én av de fire store rovdyrartene, og antallet rovdyr er økende.

Årsakene til rovdyrenes tilbakekomst i Europa spenner fra redusert beskatning etter fredningsvedtak, samordnede bevaringstiltak i internasjonale avtaler, ulike forvaltningsmessige tiltak og endrede politiske og sosioøkonomiske forhold. Siden andre verdenskrig har man i Europa hatt stabile politiske institusjoner som har sikret bevaring gjennom nasjonale lovverk. De store rovdyrene har også hatt en positiv bestandsutvikling på grunn av forbedret kvalitet i leveområdene, for eksempel som følge av økte hjorteviltbestander. I dag finnes det ulv i 28 europeiske land, fordelt på ti populasjoner. Bestanden er anslått til om lag 12 000 individer.

Arten viser god evne til å tilpasse seg et menneskedominert landskap. Av de store rovdyrene er ulv den arten som best har tilpasset seg det å leve i nærheten av mennesker. Selv om store rovdyr ikke oppholder seg permanent i de mest befolkningstette områdene i Europa, har de vist at dersom de får muligheten, kan de rekolonisere områder med moderate tettheter av folk og i nærheten av urbane strøk. Ulv er av natur tilpasningsdyktig og kan leve nær befolkningskonsentrasjoner, i fragmenterte landskap og i jordbrukslandskapet. Selv om dette ikke er ny kunnskap, står det i kontrast til den allmenne oppfatningen om at store rovdyr kun kan leve i beskyttede områder eller i villmark. Sameksistensen mellom rovdyr og mennesker er i dag i større grad påvirket av sosiale, politiske og kulturelle forhold enn av de økologiske.

### 3.3 Ulvens biologi og atferd

Kapittelet er basert på Skandulvs rapport *Den Skandinaviske Vargen – en sammanställning av kunnskapsläget från det skandinaviske vargforskningsprosjektet SKANDULV 1998–2014*. For utfyllende informasjon og kunnskap viser Klima- og miljødepartementet til Skandulvs rapport (se vedlegg).

Ulv er det største viltlevende hundedyret og har en såkalt holararktisk utbredelse. Det vil si at den finnes både i Eurasia og i Nord-Amerika, hvor den er særlig knyttet til de store skogområdene. Globalt er det anslått at det finnes omkring 100 000 individer, men i Europa, utenom Russland og deler av tidligere Sovjetunionen, finnes nå bare spredte isolerte populasjoner. Den skandinaviske ulven er altså den samme arten som lever i Russ-

land, på det europeiske kontinentet, i Østen og i Nord-Amerika.

Ulven ser ut som en stor, langbent hund med lang, kraftig snute og bredt hode. I Skandinavia er fargen oftest gulbrun med varierende innslag av grått, sort og hvitt. Nedre del av ansiktet er hvitt, men det hvite feltet går aldri opp over øynene (som det gjør hos ulvelignende hunder).

Hos ulv er hunnene gjennomsnittlig litt mindre enn hannene, og i den skandinaviske populasjonen veier hunnene ca. 40 kg mens hannene veier ca. 50 kg. Ulven er generelt sett bygget for utholdenhet og kan forflytte seg flere mil i løpet av få timer.

#### Reproduksjon

Ulven har høyt reproduksjonspotensiale, sammenlignet med andre rovviltarter som bjørn, jerv og gaupe. En ulvetispe i Nord-Amerika har potensiale til å føde opp til 40–60 valper i løpet av livet, men dette tallet vil avhenge av næringstilgang og overlevelse. I den skandinaviske ulvepopulasjonen har man derimot en årlig dødelighet på 20 % hos lederdyrene i en flokk, slik at sannsynlig ungeproduksjon vil være langt lavere. I tillegg er det dokumentert at den høye innavlsgraden i den skandinaviske ulvepopulasjonen påvirker kullstørrelsen negativt.

Parringstiden hos ulv er i månedsskiftet februar-mars, som dermed er en avgjørende periode med tanke på muligheten for at valpekull skal kunne bli født den påfølgende våren. De fleste ulvetisper som er fulgt med radiosender har født sine valper i månedsskiftet april-mai, og man tror ulven har en relativt konstant drektighetstid på 63 dager. Normalt tidspunkt for kjønnsmodning er når ulven nærmer seg to års alder (22 måneder). Den eldste ulvetispa man kjenner til som har født valpekull i Skandinavia var elleve år gammel. Hos ulv varierer antall valper i kullet vanligvis mellom tre og åtte, og i Skandinavia har det blitt født gjennomsnittlig 3,6 valper i hvert kull etter at ulven reetablerte seg på 80-tallet. Men variasjonen er stor, og det største kullet registrert var i Kynna i 2010 da man fant elleve valper, mens det minste kullet registrert hadde bare én valp (Slettås i 2013).

I den skandinaviske ulvepopulasjonen forlater de fleste unge ulver reviret de ble født i allerede før eller rett etter at de har blitt kjønnsmodne. Dette innebærer at det sjelden finnes mer enn én voksen hunn i en ulveflokk, og følgelig også vanligvis kun én hunn som føder valper per ulverevir.

### Populasjonsvekst og dødelighet

Fordi det oftest ikke finnes mer enn én voksen hunn som føder valper i en ulveflokk, begrenses antall ungekull til antall revirmarkerende par og flokker i populasjonen. Siden 1999/2000 er den gjennomsnittlige årlige tilveksten i den skandinaviske ulvepopulasjonen 13 %. Men dette tallet har variert mye mellom år, fra å være en reduksjon i tilvekst på 13 % til en økning på 30 %. Dette er på grunn av at tilfeldig påvirkning på reproduksjon og dødelighet gir store utslag for tilveksten i små populasjoner. Denne populasjonsutviklingen blir jevnere med en økende populasjonsstørrelse.

I Skandinavia viser forskning at ulvepopulasjonen ikke er begrenset av tilgang til næring (byttedyr), og tilveksten begrenses derfor av andre faktorer, for eksempel felling og avgang forårsaket av mennesker, sykdom, ulykker og negative effekter av innavl.

Den årlige dødeligheten i ulvepopulasjonen i Skandinavia er i gjennomsnitt ca. 25 %, men blant unge individer som vandrer ut er dødeligheten 54 %. Hovedårsaken til at ulv dør i Skandinavia er primært fellinger eller andre dødsårsaker forårsaket av mennesker. Blant umerkete ulver er lovlig felling (lisensfelling og skadefelling) og trafikk de vanligste dødsårsakene (henholdsvis 60 % og 25 %). Øvrige årsaker er for eksempel ulovlig felling, sykdom m.m. Blant merkete ulver i Skandulvprosjektet er den største dødsårsaken ulovlig avliving.

### Genetikk

Dagens skandinaviske ulvestamme er relativt liten og isolert fra andre populasjoner. Små populasjoner har 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 skandinaviske ulvebestanden dårlige forutsetninger.

Hele den nåværende ulvebestanden i Skandinavia bygger genetisk sett på kun syv individer, og individene i bestanden har et gjennomsnittlig slektskapsforhold som tilsvarer omtrent det man finner mellom helsøsken.

Små populasjoner er utsatt for primært to typer genetisk risiko: 1) genetisk drift (kontinuerlig tap av genetisk variasjon over tid), og 2) innavlsdepresjon (mer akutt og kan gi effekt innom kort tidsperiode). Tap av genetisk variasjon kan føre til lavere mulighet for å tilpasse seg fremtidige utfor-

dringer, for eksempel sykdom eller endret levestiljø. Innavlsdepresjon kan gi utslag gjennom skadelige egenskaper, for eksempel lav fertilitet eller misdanninger i ulike former. De fleste skadelige egenskaper slår gjennom først når det nedarves en kopi fra hvert foreldreindivid. I små populasjoner hvor alle er nært beslektet er risikoen for at to dyr som bærer på samme anlegg treffes, og går sammen og reproducerer, mye større enn i større populasjoner med lavere innavlsgrad.

Problemer med både genetisk drift og innavlsdepresjon kan motvirkes gjennom immigrasjon av ubeslektete individer som inngår i populasjonen gjennom reproduksjon. For eksempel ser man at kull fra ulvepar hvor minst ett av foreldredyrene er immigrant fra den finsk-russiske populasjonen har flere valper sammenliknet med kull hos ulvepar med høy innavlsgrad (nært beslektete foreldredyr).

### Ulvens utvandring og spredning

Forholdene i oppvekstreviret og det omkringliggende miljøet er avgjørende for unge ulver sin utvandring. For å lykkes med utvandringen og ha mulighet til videre reproduksjon må ulven finne et område hvor den kan etablere eget revir, og den må finne en partner. Det er normalt at unge ulver tar utflukter fra oppvekstreviret for å orientere seg om forholdene i det omkringliggende miljøet, og under selve utvandringen kan ulver vandre svært langt i søken etter partner og eget leveområde.

Utvandringen kan inntreffe allerede vinteren det første leveåret, men de aller fleste vandrer ut i løpet av sitt andre leveår. Gjennomsnittsalderen for utvandring er 1,3 år for ulvetisper og 1,1 år for hannulver. Avstanden fra oppvekstreviret til det området en ulv etablerer eget revir varierer mye mellom individer, men gjennomsnittlig avstand er 126 km for tispene og 167 km for hannene. I Skandinavia er det påvist flere tilfeller der individer har tilbakelagt lange strekninger på kort tid, og den store evnen til lange vandringer medfører at ulv kan forekomme langt unna de etablerte yngleområdene. Variasjonen er større mellom individer enn mellom kjønnene. Den lengste dokumenterte utvandringen fra Skandinavia er fra ei ung ulvetispe født i Hedmark, som 20 måneder etter at den vandret ut av det norske ulvereviret ble skutt i det nordøstlige Finland ca. 8 km fra grensen til Russland. Denne ulvetispa hadde da tilbakelagt en strekning på 1 100 km i luftlinje fra fødselsreviret. Skandulv tror de lange utvandringsstrekningene som er dokumentert i Skandinavia har sammen-

heng med at det er relativt lite ulv, og at en ulv må tilbakelegge store avstander for å finne en partner.

Skadesituasjoner der ulv tar sau og tamrein på utmark oppstår i hovedsak utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, der sau i større grad beiter fritt i utmark. Disse ulvene er normalt unge ulver på utvandring i søken etter en partner og for å etablere sitt eget revir. Ulver som vandrer vestover i Norge er i hovedsak født i svenske ulverevir eller i grenserevir, mens ulvene som er født i norske revir vandrer østover og inn i Sverige. Eksempelvis viste DNA-analyser at samtlige elleve ulver som døde i Norge fra juli 2014 til juli 2015 var født i svenske eller grenserevir.

#### Sosial organisering

Ulv er revirhevdende og lever i familiegrupper der foreldreparet er ledere. Når et nytt revir etableres er det oftest en utvandrende tispe som velger å slå seg ned i ett område i påvente av en forbi-passerende hannulv. Når et par er etablert markerer begge ulvene reviret, og dette er viktige signal til andre ulver om at området er opptatt. Om paret holder sammen hele vinteren blir det normalt født valper påfølgende vår. En slik familiegruppe er hva man i dagligtale kaller en ulvflokk.

#### Revirstørrelse

Ulv har generelt store revir i forhold til sin kroppsstørrelse. Revirstørrelsen varierer imidlertid mellom 200 km<sup>2</sup> og 2 000 km<sup>2</sup>, med et gjennomsnitt på 700–1 000 km<sup>2</sup>. Den generelle mattilgangen i området er den viktigste faktoren som påvirker revirstørrelsen.

#### Ulvens tilpasning til mennesker

Tradisjonelt har ulver vært oppfattet som en typisk villmarksart. I dag vet vi at dette ikke gir et korrekt bilde. Ulven reetablerer seg også i tett befolkede områder, og er således ikke avhengig av villmark. Ulven kan tilpasse seg og leve under svært varierende omstendigheter. Ulven kan også for eksempel benytte skogsbilveier for å spare energi ved forflytninger.

Skandinavisk ulv viser et tydelig mønster med mest aktivitet om kveld og morgen, og minst aktivitet på dagtid. Dette er typisk for store rovdyr og delvis en tilpasning til byttedyrenes aktivitetsmønstre. For ulv varierer det imidlertid mellom ulike revir og er trolig koblet til graden av menneskelig aktivitet slik at aktiviteten er mindre enn normalt på dagtid i revir med høy menneskelig aktivitet.

### 3.4 Ulvens økologiske betydning og funksjon

Det er forsket mye på sammenhengen mellom arter i økosystemene og hvordan artene påvirker hverandre. Jo mer kunnskap som innhentes, desto klarere fremstår det at økosystemene er svært kompliserte systemer hvor påvirkninger på enkelte deler av systemet gir direkte og indirekte effekter i øvrige deler, som kan gå både opp, ned og langs trofiske nivåer. Når store rovdyrarter forsvinner fra områder, påvirkes andre store rovdyrarter, byttedyr og mindre rovdyr, hvilket i sin tur påvirker mindre byttedyr, mindre rovdyr, vegetasjon, så vel som insekter og reptiler og amfibier – så kalte trofiske kaskadeeffekter. Ofte kan effektene være uventede og uønskede. De store rovdyrartene er nå på vei tilbake mange plasser rundt om i verden, også i Europa. Dette har gitt mulighet til å dokumentere de store rovdyrenes påvirkning på økosystemene etter reetablering.

Ulv er en av de rovviltartene som det er gjennomført mest forskning på. Ulv har en direkte effekt på byttedyrbestanden gjennom sin predasjon, men også en indirekte effekt gjennom at risikoen for å bli spist påvirker atferden hos byttedyrene. Både de direkte og indirekte effektene fører til at beitetrykk minker og endres. Dette gir planter som har vært hardt beitet av store populasjoner av kløvvilt mulighet for å vokse og konkurrere med andre arter som ikke har blitt beitet. Ulvene påvirker også mellomstore rovdyrarter gjennom konkurranse og predasjon. Dette kan føre til at de mellomstore rovviltartenes byttedyr, ofte fugl og annet småvilt, øker. Ulvenes predasjon fører også til at kadaver blir tilgjengelige i større grad for åtselere, og påvirker en rekke arter som drar nytte av kadaver og bidrar til nedbrytningen. Blant annet kan ulv gjøre det lettere for jerven å etablere seg i barskogområder i Skandinavia, gjennom å øke jervens tilgang til kadaver i disse områdene.

Hvor stor effekt ulv eller andre rovviltarter, har i et økosystem, påvirkes også av andre faktorer, som klima eller graden av menneskelig påvirkning i andre deler av systemet. Størstedelene av Europa og Skandinavia er sterkt preget av menneskelig aktivitet gjennom landbruk, dyrehold, skogsbruk, og annen menneskelig infrastruktur. Den store graden av påvirkning innebærer at ulv ikke har mulighet til å fylle hele sin økologiske rolle, i hvert fall ikke i stor skala, så lenge bestanden ikke tillates å øke. Noen argumenterer også for at den funksjonen ulv og andre rovviltarter har gjennom sin predasjon, kan fylles

gjennom jakt. Det er imidlertid lite sannsynlig at jakt vil ha den samme effekten, fordi rovdyrenes predasjon og menneskelig jakt gjennomføres med forskjellig intensitet gjennom året, på ulike tidspunkt og med forskjellig utvalg.

### 3.5 Trusselbildet mot ulvebestanden

En betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på lang sikt er at bestanden er isolert og sterkt innavlet. Det er gjort flere ulike sårbarhetsanalyser for den sør-skandinaviske ulvepopulasjonen de senere årene, som belyser ulike spørsmålsstillinger og som gir en større forståelse av sammenhengen mellom tap av genetisk variasjon og risiko for at populasjonen dør ut. Tilførsel av nye gener fra innvandrere, ubeslektede individer har stor betydning for populasjonens genetiske variasjon, og for de effektene som dette har på risikoen for utdøing. I

små populasjoner kan tilfeldigheter som rammer enkeltindivider få store konsekvenser for bestanden.

Omfanget av ulovlig avliving er fortsatt betydelig både i Norge og Sverige. Den totale årlige dødeligheten i perioden 1999–2006 er beregnet med to uavhengige metoder, og ble ved begge metoder beregnet til ca. 30 %, mens den på 1990-tallet lå på ca. 20 %. Ulovlig avliving er den klart viktigste dødsårsaken for ulv, og står for drøyt halvparten av dødeligheten i den sør-skandinaviske bestanden. Naturlig dødelighet, trafikk og lovlig felling i omtrent like proporsjoner står for den andre halvparten. Både total dødelighet og ulovlig avliving minket fra perioden 1998–2005 til 2006–2011 i Skandinavia. Frem til 2015 har kunnskapen om omfanget av ulovlig avliving av ulv i Norge i hovedsak vært basert på forskning. Erfaring har vist at etterforskning av denne type lovbrudd er vanskelig.



Figur 3.2 Den 19. januar 2016 ble lederhannen i Østmarka-reviret avlivet som følge av å være hardt rammet av skabb. Skabb er en vanlig sykdom på rødrev, men kan også smitte over på ulv. Irritasjon og betennelse som følge av skabb fører til intens kløe i huden til det smittede dyret.

Foto: Christian Hillmann / Fylkesmannen i Oslo og Akershus

En genetisk viktig ulv, innvandret fra Finland/Russland, ble skutt ulovlig i Trysil i desember 2015. Uttak av genetisk viktige individer kan gi økt risiko for at bestanden dør ut på lengre sikt. I den sammenheng er det særlig viktig å ha fokus på ulovlig avlving.

Sykdomsutbrudd kan også få store konsekvenser i små populasjoner, og konsekvensene

kan bli større når den genetiske variasjonen er liten. Noen sykdommer som kan forårsake så stor dødelighet at det påvirker ulvepopulasjonen er rabies, parvovirus og reveskabb. Det henvises videre til vedlegget med Skandulvs sammenfatning av kunnskapsgrunnlaget for ulv, der sykdommene er nærmere beskrevet.



## 4 Utvikling i beitenæringene

### 4.1 Historisk statistikk over antall sau i Norge

I perioden 1925 til 2014 økte antall sau og lam i alt i Norge med totalt 750 000, fra om lag 1 529 000 sau og lam i 1925 til 2 300 000 sau og lam i 2014. Dette tilsvarer ca. 50 % økning (figur 4.1). Antall voksne sauer er ikke økt tilsvarende på grunn av økende gjennomsnittlig lammetall pr. sau i denne perioden, noe som skyldes selektiv avl for flere lam.

### 4.2 Utvikling i jordbruket generelt i Norge

Det har vært store strukturendringer og betydelig effektivisering av norsk landbruk. Etter 1950 har det vært en intensivert drift, økt mekanisering og økt produksjon i jordbruket. Fra 1950-tallet og frem til 1999 ble totalt antall jordbruksbedrifter redusert fra 213 000 til 70 700 bedrifter. Siden 1999 har flere enn hvert tredje bruk blitt lagt ned, og i 2014 var det i alt 41 846 jordbruksbedrifter

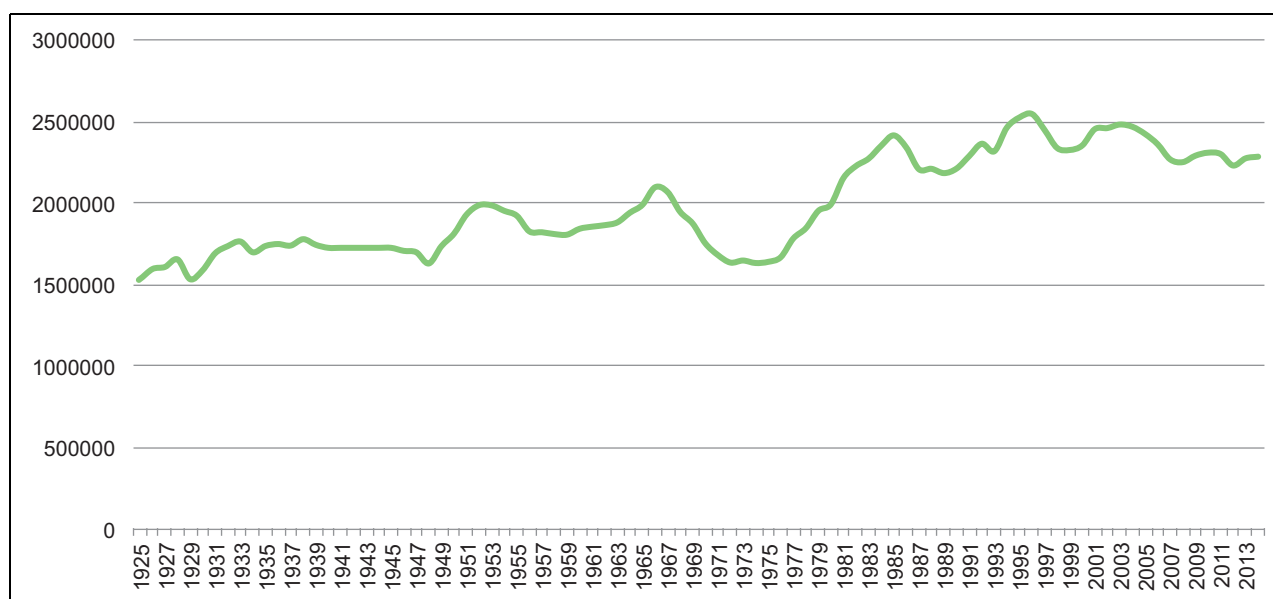
her i landet. Størst prosentvis reduksjon av jordbruksbedrifter hadde Troms, Finnmark og Aust-Agder med 45–48 %.

Antall jordbruksbedrifter med sau er redusert fra 69 100 i 1969 til 14 400 i 2014. Samtidig har gjennomsnittlig besetningsstørrelse økt fra 98 til 156 sau/lam pr. bruk i samme periode.

I 1969 var det i alt 972 000 storfe i Norge. Antallet økte til litt over 1 million husdyr i 1999. Senere ble antallet redusert til 854 000 i 2013.

### 4.3 Utvikling av husdyr på utmarksbeite i Norge

Selv om utviklingen i beitenæringen påvirkes av langt flere forhold enn rovdyrpolitikken, er det ingen tvil om at etableringen av ulvesonen har hatt innvirkning på enkeltmennesker, familier og lokalsamfunn. Det oppstår krevende dilemmaer når Norges internasjonale forpliktelser og nasjonal politisk oppfølging av disse får merkbare konsekvenser for muligheten til å ha husdyr fritt på utmarksbeite.



Figur 4.1 Utvikling i antall sau på landsbasis i perioden 1925 til 2014. Tellingene fra 1925 til 1989 har telledato 20. juni, mens tellingene fra 1989 har telledato 31. juli. Tall for perioden 1940–1945 og for år 1991 mangler i statistikken, og er gjengitt som middelveidi mellom de to nærmest kjente verdiene i tid.

Kilde: SSB.



Figur 4.2 I Norge er det over 2,3 millioner sau. Om lag 2 millioner av disse blir hvert år sluppet på utmarksbeite.

Foto: Kristine Schneede

Antall husdyr det er utbetalt utmarksbeitetilskudd for, har etter 2000 variert lite. Ikke medregnet tamrein var det i 2015 2,32 millioner husdyr på utmarksbeite i Norge av ulike slag (storfe, geit, hest og sau), og av disse er i overkant av 2 millioner sau (2,05 millioner). Totalt antall dyr på utmarksbeite var på samme nivå i 2000 og 2015, med noe variasjon over og under dette nivået for sau, økning på 8 % for storfe, reduksjon på 21 % for geit og økning på 40 % for hest. Antall geit og storfe har betydning for hvordan landskapet rundt de fulldyrka arealene benyttes, da det er sannsynlig at størsteparten av disse dyrene går nært gården. Antall jordbruksbedrifter med sau på utmarksbeite er siden 1995 redusert fra 22 700 til 12 500 i 2015. Gjennomsnittlig besetningsstørrelse økte fra 98 til 160 sau/lam (pr. 31. juli) pr. jordbruksbedrift i samme periode. Årsaken til en økende andel storfe på utmarksbeite er blant annet krav om uteliv og beiting i regelverket om hold av storfe og økonomisk stimulans til bruk av beite/utmarksbeite gjennom jordbruksavtalen. Videre bidrar ordningene over de regionale miljøprogrammene (RMP) med tilskudd til hold av bei-

tedy i prioriterte områder til at viktige miljø- og landskapsverdier blir ivarettatt.

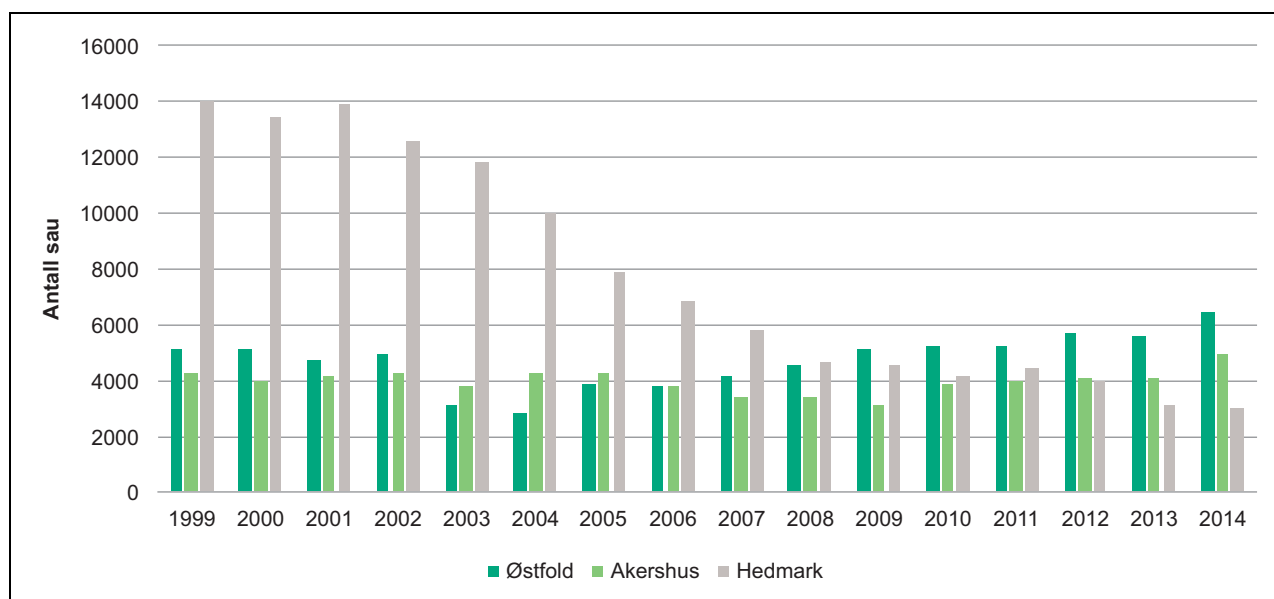
#### 4.4 Utvikling av saueholdet i ulvesonen

Det har historisk sett vært relativt lite sau på utmarksbeite innenfor det som i dag er ulvesonen. I nyere tid har antall sau innenfor ulvesonen hatt en markert oppadgående utvikling både på 40- og 60-tallet, men særlig den betydelige økningen i antall sau fra slutten av 70-tallet til begynnelsen av 90-tallet har vært utslagsgivende.

I Hedmark innenfor ulvesonen er totalt antall sau i perioden 1999–2013 redusert med 57 %. I Østfold er antall sau økt til 14 % i samme periode. I Akershus er antall sau om lag uendret siden 1999.

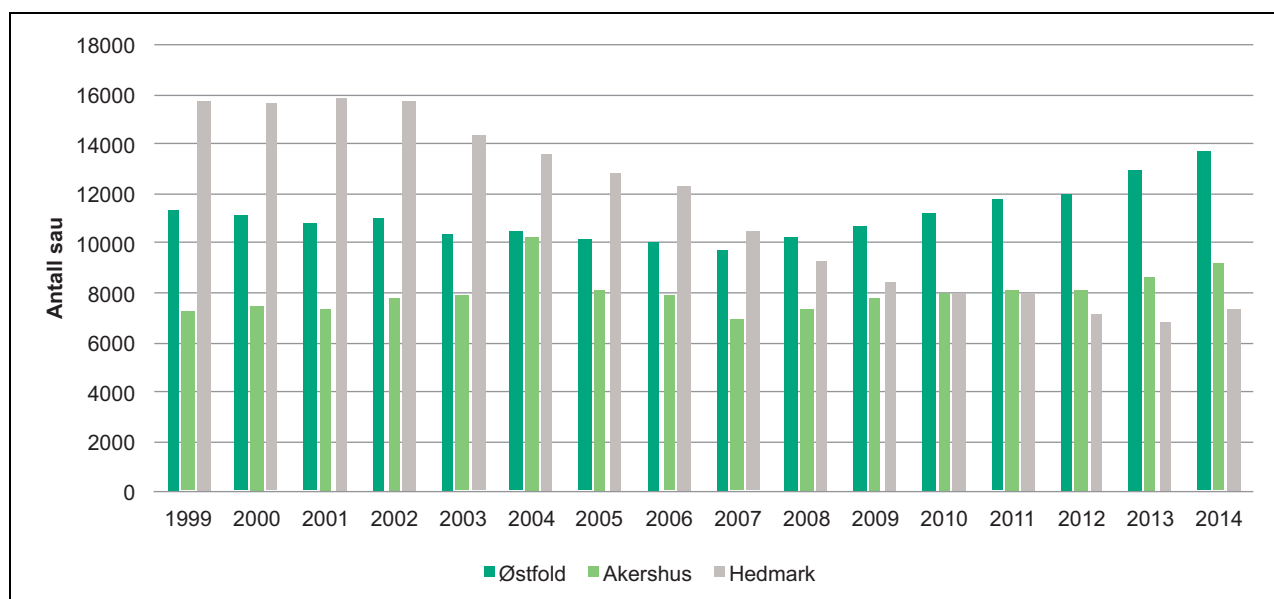
I Østfold og Akershus går det meste av sauen som det er gitt utmarksbeitetilskudd for på inngjerdet utmark i tilknytning til og kombinert med innmark.

Figur 4.4 viser tall fra søknad om produksjonstilskudd fra brukere med sau som har sitt drifts-senter innenfor ulvesonen. Tallene inkluderer der-



Figur 4.3 Utvikling i antall sau på utmarksbeite innenfor ulvesonen, fordelt på fylke. Tallene bygger på søknader om utmarksbeitetilskudd for sau.

Kilde: Landbruksdirektoratet.



Figur 4.4 Utvikling i antall sau innenfor ulvesonen, fordelt på fylke. Tallene er basert på søknader fra bruk med driftssenter innenfor ulvesonen om produksjonstilskudd for i søknadsomgang pr. 31. juli.

Kilde: Landbruksdirektoratet.

med både brukere som har dyr på utmarks- og innmarksbeite. Disse viser en markert reduksjon av sauer i Hedmark, mens for Østfold og Akershus er det mindre endringer i perioden (1999–2014). I Hedmark innenfor ulvesonen er totalt antall sau i perioden 1999–2014 redusert med 53 %. I Østfold er antall sau først redusert og senere økt til 22 % over 1999-nivå. I Akershus er sauetall om lag uendret.

I Hedmark fylke er antall sau på utmarksbeite redusert med 11 % og antall bruk med sau på utmarksbeite med 41 %. I Østfold, Oslo og Akershus (hele fylker) er saueholdet historisk sett begrenset. Den overveiende delen av saueholdet i disse fylkene har i større grad vært basert på innmarksbeiter og inngjerdede utmarksområder.



## 4.5 Beiteareal og beitekvalitet

### Fôrressurser og fôropptak på utmarksbeite

Norsk institutt for bioøkonomi har beregnet at under halvparten av nyttbart beite til husdyr i Norge blir utnyttet i dag. For 2015 ble fôropptaket beregnet til 327 millioner fôrenheter, hvorav sau stod for 65 % og storfe 32 %. Videre er det gjort en ressursvurdering av utmarksbeitet i ulvesonen basert på vegetasjonstyper. Om lag 15 % av arealet er klassifisert som «ikke beite» (dyrket mark, beitevoll, bebygd areal, bart fjell, blokkmark, mm.). Resten er delt inn i tre beiteklasser. Dette viser at beitekvaliteten innenfor ulvesonen ligger om lag på landssnittet.

Norsk institutt for bioøkonomi beregner at det ut fra plantedekket (areal klassifisert som godt og svært godt beite) er det kapasitet til 463 000 saueenheter (1 storfe = 5 saueenheter) innenfor ulvesonen, hvorav 183 000 i Østfold/Akerhus/Oslo og 280 000 i Hedmark. Beitekapasiteten på utmarksbeite for husdyr i Hedmark fylke er beregnet til 591 000 saueenheter. Samlet beitetrykk av husdyr i Hedmark i 2015 er beregnet til 195 000 saueenhe-

ter. For Hedmark blir da utnyttingsgraden av utmarksbeitet 33 %. Med beitekapasitet menes maksimum dyretall som kan gi optimal produksjon av kjøtt, samtidig som beitegrunnet ikke forringes på lang sikt. Det kan gjøres et fratrekk i beitekapasitet med 100 000 saueenheter som følge av en viss effekt av konkurranse med elg om beiteplanter, og en effekt av hytter og hyttetomter som vanskeliggjør beiting. Beitedyr fra bruk som har sitt driftsenter innenfor ulvesonen, med mer enn fem uker i utmark, utgjorde til sammen 54 000 saueenheter i 2014.

## 4.6 Tamrein

Tamreindriften foregår i dag utenfor ulvesonen. Reindriften er en urfolksnæring som er unik i både nasjonal og internasjonal sammenheng. Reindriften er én av få næringer i Norge med helårs beitedrift. Totalt foregår det reindrift i nærmere 140 av landets kommuner, og på et areal som brutto utgjør om lag 40 % av landarealet i Norge eller ca. 140 000 km<sup>2</sup>. Fra og med Finnmark til og med Sør-Trøndelag utgjør bruttoande-



Figur 4.5 I Norge er i dag ca. 211 600 tamrein (pr. 1. april 2015). I motsetning til husdyr går tamrein ute hele året. Totalt foregår det reindrift i om lag 140 av landets kommuner.

Foto: Landbruks- og matdepartementet

len rundt 80 % av landarealet. Ikke alt av dette arealet er tilgjengelig som reinbeite. Vann, barrierer, dyrket mark og bebygde områder kommer til fra- drag. Hovedtyngden av reindriften, om lag 70 %, finner sted i Finnmark. Pr. 1. april 2015 var det ca. 211 600 tamrein i Norge (Ressursregnskapet 2014/2015). Kjøttproduksjonen er på om lag 2 000 tonn pr. år.

Dagens reindrift baseres i stor grad på kjøttproduksjon. Dette er den viktigste inntektskilden i

næringen. For å sikre god lønnsomhet i driften er det derfor viktig å ha en høyest mulig kjøttproduksjon, innenfor fastsatt øvre reintallgrense. I mange distrikt har utøverne gjort tilpasninger i driften nettopp for å øke kjøttproduksjonen til et nivå som maksimerer inntekten. I andre distrikt er situasjonen en annen. Særlig er lav produksjon, lave slaktevekter og lave inntekter en utfordring for distrikter i fellesbeiteområdene i Finnmark.

## 5 Tap av beitedyr og forebyggende tiltak

### 5.1 Tap av beitedyr forårsaket av ulv

#### Tap av sau

I 2015 ble det erstattet totalt 20 133 sau og lam som tatt av rovvilt, hvorav 680 sau og lam ble erstattet som tatt av ulv. Det tas forbehold om at tallene for 2015 kan endres noe etter eventuell klagesaksbehandling.

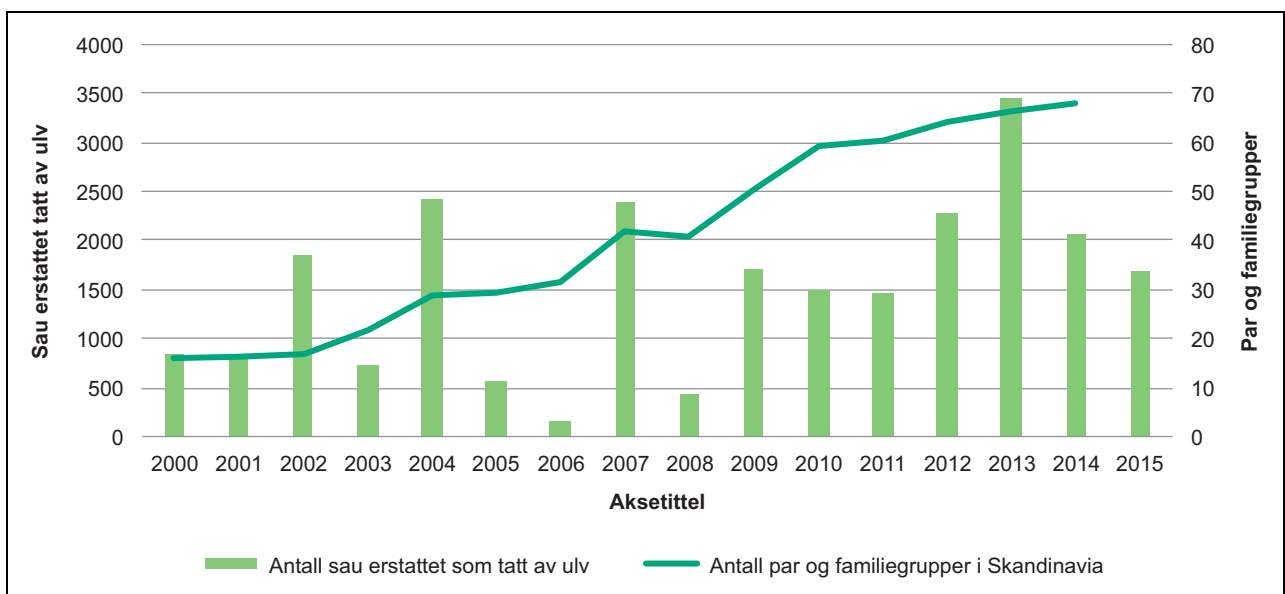
Generelt har det vært en betydelig nedgang i samlet tap til rovdyr den siste tiårsperioden. Tapene til ulv har imidlertid variert mye. Årsaken til dette er i hovedsak at streifulv har kommet inn i beiteområder med mye sau på beite. En oversikt over utviklingen i antall sau og lam erstattet som tatt av ulv i perioden 2000–2015 vises i figur 5.1, sammen med bestandsutviklingen for ulv i Skandinavia.

Omfanget av ulveskader utgjør under 5–6 % av det totale skadeomfanget som er erstattet som tatt av rovvilt i årene 2000–2015, med unntak av 2013, da ulveskadene utgjorde 11,3 % av antall sau og lam erstattet i Norge. I tabell 5.1 vises utviklingen

i antall sau og lam erstattet som tatt av ulv i perioden 2000–2015, samt av annet rovvilt for øvrig. Det gjøres oppmerksom på at kategorien «annet rovvilttap» inkluderer også tap erstattet som uspesifisert fredet rovvilt, og noen av disse kan derfor også være ulveskader.

Ved vurdering av erstatning, skilles det mellom tilfeller hvor dyret er gjenfunnet og påvist skadet av rovvilt, og tilfeller hvor tap har skjedd uten at dyret er gjenfunnet. Hovedsakelig har de påviste tapene til ulv skjedd i områder utenfor faste revirer, og utenfor ulvesonen, jf. figur 5.2 og kartet i figur 5.3. Hoveddelen av tapene på husdyr skjer utenfor ulvesonen (79–99 % av påviste skader den siste femårsperioden), og har ingen direkte sammenheng med ulv etablert innenfor ulvesonen. De fleste ulver utvandrer fra sitt føderivir når de er ca. ett år gamle, og de vandrer langt for å etablere seg i nye områder. Det er streifende ulver som forårsaker det meste av tapet av sau på beite i Norge (se kapittel 3.3).

Av husdyr er det i hovedsak sau som erstattes som tapt på grunn av ulv. Det er imidlertid også



Figur 5.1 Utviklingen i antall sau og lam erstattet som drept av ulv i årene 2000–2015, samt bestandsutvikling for antall ulver i Skandinavia frem til vinteren 2014. Bestandsstatus for vinteren 2015–2016 foreligger ikke før juni 2016. Tall for sau og lam erstattet er ikke endelig, da klagesaksbehandlingen ikke er fullført.

Tabell 5.1 Andel sau og lam som er erstattet som tatt av ulv av totalt antall sau og lam erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2000–2015. Tall fra 2015 er ikke endelig, da klagesaksbehandlingen ikke er fullført.

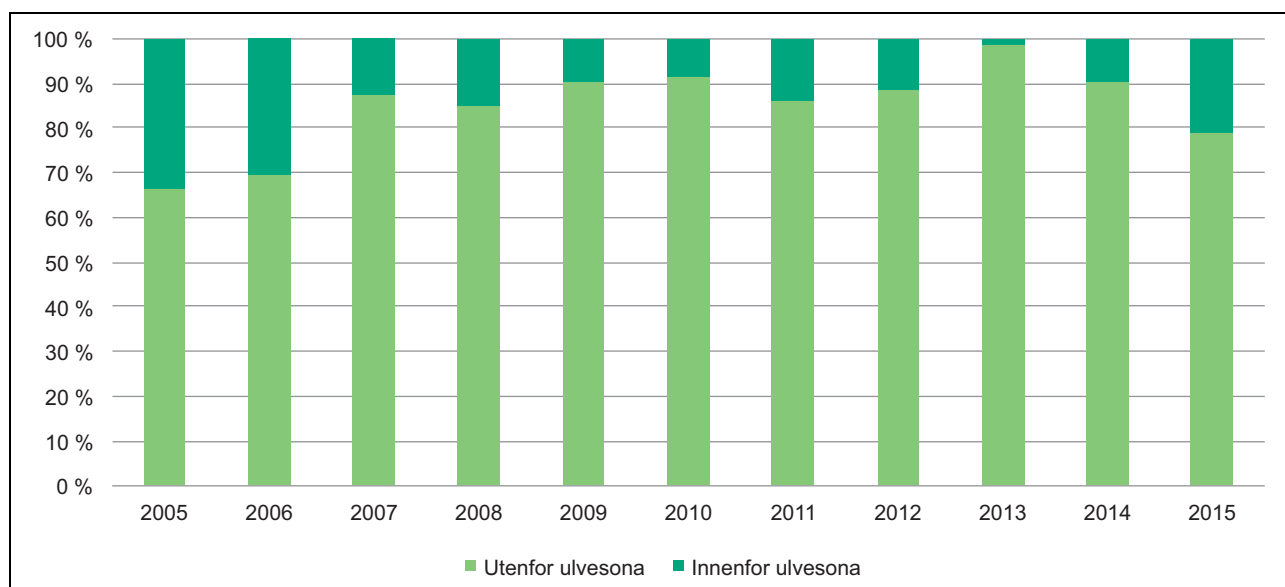
År	Andel sau erstattet som tatt av ulv
2000	2,7 %
2001	2,8 %
2002	5,9 %
2003	2,3 %
2004	7,9 %
2005	1,7 %
2006	0,4 %
2007	6,0 %
2008	1,3 %
2009	5,0 %
2010	4,5 %
2011	4,8 %
2012	8,4 %
2013	11,1 %
2014	8,8 %
2015	9,1 %

Kilde: Rovbase.no.

Tabell 5.2 Andel tamrein som er erstattet som tatt av ulv av totalt antall tamrein erstattet som tapt til rovvilt i perioden 2000–2014 (basert på tall fra reindriftsåret).

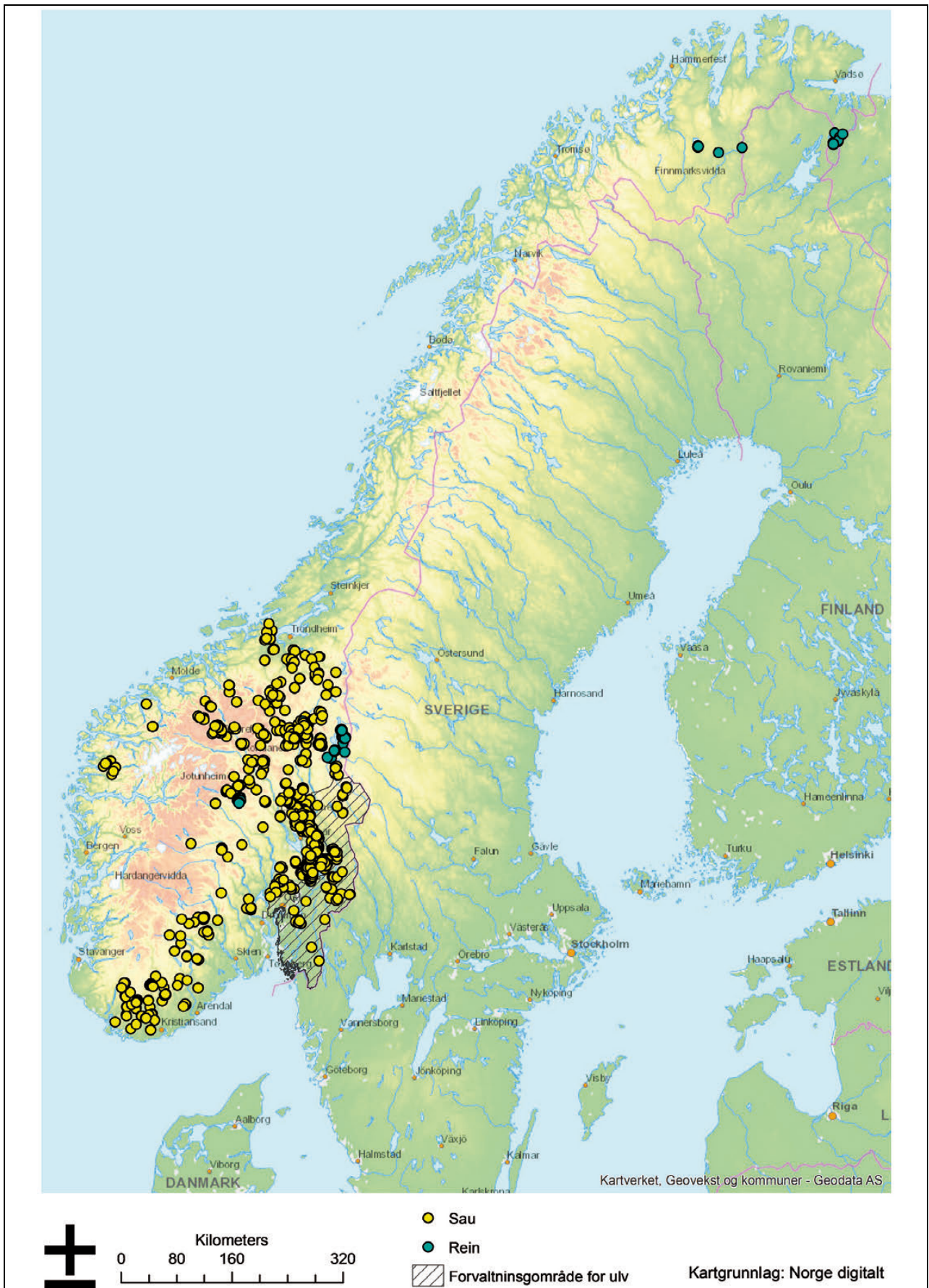
År	Andel tamrein erstattet som tatt av ulv
2000–2001	0 %
2001–2002	0,68 %
2002–2003	0,04 %
2003–2004	0,12 %
2004–2005	1,00 %
2005–2006	0,50 %
2006–2007	1,55 %
2007–2008	0 %
2008–2009	0,48 %
2009–2010	0,27 %
2010–2011	0,82 %
2011–2012	0,20 %
2012–2013	0,20 %
2013–2014	0,13 %
2014–2015	0,75 %

Kilde: Rovbase.no.



Figur 5.2 Andel av alle dokumenterte ulveskader som er registrert innenfor og utenfor ulvesonen i perioden 2005–2015.





Figur 5.3 Verifiserte ulveskader på sau og tamrein i Norge i årene 2011–2015. Ulvesonen er markert med skravur.



tilfeller der storfe er erstattet på grunn av angrep fra ulv.

#### Tap av tamrein

Det ble for reindriftsåret 2014–2015 erstattet totalt 18 920 tamrein som tatt av rovvilt, hvorav 141 ble erstattet som tatt av ulv. Det siste tiåret har andelen ulveskader ligget på om lag 0,5 % av den totale andelen skader forårsaket av fredet rovvilt (tabell 5.2). Annet rovvilt enn ulv står dermed for om lag 99,5 % av rovviltskadene på tamrein det siste tiåret. Hovedårsaken til de lave tapene til ulv er at det ikke foregår reindrift i ulvesonen.

Ved erstatningsoppjøret for tamrein erstattes det meste av tapet som tatt av uspesifisert fredet rovvilt. Det er vanskeligere å gjøre en fordeling på de ulike rovviltartene for tamrein enn for sau, da det generelt gjenfinnes færre kadaver av rein i forhold til det som kreves erstattet. En av årsakene er at rein beiter ute hele året, og bruker større områder enn sau.

Alle de påviste tapene av tamrein til ulv har skjedd i områder utenfor faste ulverevir, og utenfor ulvesonen. Det er ikke samisk tamreindrift innenfor dagens ulvesone. Slik som for sau, er det streifende ulver som forårsaker det meste av tapet av tamrein på beite i Norge (se kapittel 3.3).

## 5.2 Risiko for tap av husdyr

Tap av sau på utmarksbeite er registrert gjennom ordningen Organisert beitebruk fra 1970. Ordningen har siden 1980-tallet omfattet 75–80 % av all sau på utmarksbeite, men oppslutningsprosenten varierer mellom fylkene. Det registreres antall sluppet, hjemsanket og tapte dyr, samt opplysninger om antall dager med tilsyn. Dataene gir et godt bilde av tapsutvikling og tapsnivå i norsk sauehold som i hovedsak er basert på frittgående beiting i utmark. Økt samarbeid og god organisering mellom saueiere om driften av utmarksbeite bidro til å redusere tapsprosenten ned til 3,8 %



Figur 5.4 Statens naturoppsyn har ansvaret for å dokumentere skade på husdyr og rein som mistenkes å være drept eller skadet av rovvilt. Kadavre undersøkes som regel i felten av lokal rovviltkontakt.

Foto: Statens naturoppsyn / Miljødirektoratet

mot slutten av 1980-tallet. Ut over 1990- og 2000-tallet økte tapsprosenten og er senere redusert til omkring 6 %. Rovvilt var den viktigste årsaken til økt tap av sau og lam på beite fra slutten av 1980-tallet, til slutten av 1990-tallet. Fra slutten av 1980-tallet til 1999 økte det samlede antall sau og lam tapt på utmarksbeite fra ca. 78 000 (3,9 %) til ca. 122 000 (6,1 %). Omkring 75 % av tapsøkningen (33 075 dyr) ble i 1999 erstattet som tapt til rovvilt.

På landsbasis er både sau og lam erstattet som tapt til rovvilt og sau og lam som tapes på beite av andre årsaker enn rovvilt, lite endret de siste 15 årene. I enkelte områder har særlig flått-bårne sykdommer bidratt til økt tap. Sykdommen alveld forårsaker også tap i enkeltområder med stor variasjon mellom år. Forskningsprosjekter i regi av NIBIO og Universitetet i Oslo på henholdsvis flått og alveld i Møre og Romsdal, har bidratt til økt kunnskap om tap forårsaket av sykdommene. Tap av beitedyr til rovdyr eller andre årsaker har også en menneskelig side. Store tap gir også utfordringer med tanke på avlsarbeid.

Generelt er det i en 30-årsperiode i områder med økende og kronisk høye tap av ukjent årsak gjennomført et stort antall tapsundersøkelser med bruk av telemetri, radiobjeller og ekstra tilsyn, for å avdekke årsaken og målrette effektive forebyggende tiltak. En stor del av disse undersøkelsene har imidlertid blitt iverksatt med bakgrunn i mistanke om tap til rovvilt, og det er et stort behov for mer kunnskap om alle tapsårsaker mange steder i landet. På den bakgrunn har Klima- og miljødepartementet i forståelse med Landbruks- og matdepartementet satt i gang et eget prosjekt med mål om å styrke kunnskapen om ulike tapsårsaker på utmarksbeite.

Mattilsynet har laget en veileder for vedtak ved rovdyrskade på beitedyr med hjemmel i dyrevernloven og i forskrift om velferd for småfe. Formålet er 1) å forebygge lidelser i områder der sannsynligheten for rovdyrskader er stor, jf. A-områder beskrevet nedenfor, 2) å avbryte de lidelser som skader etter rovdyrangrep har forårsaket hos individuelle husdyr samt 3) å forebygge videre utvikling av skadesituasjonen med påfølgende lidelser i området. Veilederen deler beiteområder inn i A- og B-områder knyttet til risiko for skader forårsaket av rovdyr. A-områder omfatter revir for familiegruppe av ulv og revirhevdende par eller annet geografisk høyriskoområde hvor alvorlige og omfattende skader på beitedyr på grunn av rovdyr erfaringsmessig kan påregnes. Ifølge veilederen skal ulverevir alltid anses som et høyriskoområde for skade og lidelse på beitedyr.

I prioriterte yngleområder for rovvilt skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet (se kapittel 2.5 om soneforvaltning). Sauehold basert på frittgående utmarksbeite i områder med faste bestander av ulv anses ikke som jordbruksfaglig forsvarlig. Forebyggende tiltak som flytting, rovviltavvisende inngjerding og omstilling til annen produksjon er derfor i størst grad benyttet i slike områder.

### 5.3 Risiko for tap av tamrein

---

Reinen er særlig sårbar for tap til rovdyr på sen vinteren og i kalvingsperioden om våren. Det er i dag et mål om at det ikke skal legges til rette for etablering av ynglende ulv innenfor det samiske reinbeiteområdet. Det forekommer likevel tap av rein til streifulv, også langt unna ulverevir som er etablert i ulvesonen.

Utviklingen i tap av rein til ulv har de siste årene vært varierende, med et toppår i reindriftsåret 2006–2007 da 239 tamrein ble erstattet som tatt av ulv. De tre foregående årene (reindriftsåret 2012–2013, 2013–2014 og 2014–2015) er tapene redusert til henholdsvis 47, 27 og 141 tamrein erstattet som tatt av ulv. Tap av tamrein til ulv er et svært begrenset problem i reindriftsområdene. Ifølge reindriften er det imidlertid også andre effekter av ulv innenfor reinbeiteområder enn de direkte tapene. Det vises til at ulv medfører mye merarbeid og indirekte tap, blant annet på grunn av økt uro i reinflokkene og at reinen blir svært vanskelig å håndtere etter at den har vært i kontakt med ulv.

### 5.4 Aktuelle forebyggende tiltak mot ulveskader og konfliktdempende tiltak

---

Regelverket for tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak ble sist revidert i 2012, og gjeldende forskrift er fastsatt av Miljødirektoratet 1. januar 2013. Målsettingen med tilskuddsordningen er å sikre iverksettelse av effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, samt konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper. Landbruks-, dyrevelferd- og miljøvirkemidler skal samlet bidra til måloppnåelsen.

### Oversikt over tildelte midler

I 2014 ble det utbetalt kr. 58,9 millioner kroner til ulike forebyggende og konfliktdempende tiltak (FKT). FKT-midlene overføres til den enkelte regionale rovviltneemnd, som igjen gjør en prioritering av hvordan midlene skal fordeles på ulike tiltak. Region 5 (Hedmark), region 6 (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) og region 8 (Troms og Finnmark) får tildelt mest midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak, jf. tabell 5.3.

### Aktuelle forebyggende og konfliktdempende tiltak i områder med ulveskader

Tiltak som det kan gis tilskudd til, skal i henhold til forskrift om tilskudd i forbindelse med rovvilt-skader § 5 ha en direkte tapsreducerende effekt, eller kunne oppnå en slik effekt når man kombinerer ulike tiltak. De mest effektive forebyggende tiltak er tiltakstyper der man fysisk skiller rovdyr og beitedyr. Når det gjelder ulveskader på sau, vil ulike tiltak være aktuelle avhengig av om beitedyrene befinner seg innenfor et ulverevir, eller i områder med tilfeldig forekomst av ulv. Nedenfor gis en beskrivelse av ulike forebyggende tiltak, hvilken tapsreducerende effekt de har med tanke på ulveskader, og hvordan tiltakene prioriteres, sett i henhold til prinsippet om en differensiert rovviltforvaltning.

### Hjemmebeite

Hjemmebeite innebærer at besetningen ikke bruker sitt ordinære utmarksbeite, men beiter på inn-

gjerdet innmarksareal, eller en kombinasjon av innmarks- og utmarksarealer. Det gis et tilskudd pr. beitedyr fra miljøvernmyndighetene til å dekke ekstra kostnader ved gjennomføring av hjemmebeite. Utgifter til nødvendig inngjerding dekkes i tillegg.

I Hedmark beitet ca. 7 100 søyer og lam på hjemmebeite med tilskudd fra Fylkesmannen i 2014. I Akershus ble to besetninger flyttet til hjemmebeite på grunn av ulverevir i Østmarka. I Østfold beiter nesten all sau (ca. 6 800 vinterførede dyr) på inngjerdet beite som ordinær driftsform.

Hjemmebeite er et alternativ der besetningene har vært utsatt for årlig høye tap, og hvor de av dyrevelferdsmessige årsaker ikke kan beite i utmarka. Det er et effektivt forebyggende tiltak, som særlig er aktuelt innenfor ulvesonen, men også i prioriterte rovviltområder med høye tap til andre rovdyr. Tiltaket er relativt arbeidskrevende, og det er nødvendig å ha god landbruksfaglig kompetanse for denne type drift, særlig med tanke på tiltak for å unngå høye nivåer av parasitter i besetningene.

### Inngjerding av beiteområder med rovdyravvisende strømgjerder

Det kan gis tilskudd til å gjerde inn innmark eller utmark med rovdyravvisende strømgjerder. For denne type gjerder har Miljødirektoratet fastsatt en standard som skal følges med hensyn til materialvalg og oppsetting. Inngjerding krever ofte visse forberedelser, og gjennomføres i hovedsak som et planlagt tiltak, men kan også gjennomføres i akutte skadesituasjoner når beitedyr må tas tidlig hjem fra utmarksbeite. Mesteparten av tilskuddsmidlene gis for å gjerde inn mindre arealer med innmarksbeite hos enkeltbrukere.

Det er mest aktuelt å gi tilskudd til inngjerding av beiteområder i de prioriterte rovviltområdene. Innenfor ulvesonen er det gitt tilskudd til mange enkeltbrukere som har besetningen sin på hjemmebeite. I tillegg er det gitt tilskudd til inngjerding av to store utmarksområder i Grue og Trysil, som utgjør henholdsvis 11 100 dekar og 21 700 dekar. I begge disse områdene er det stort potensial for ulike rovdyrskader, men fremfor alt skader av bjørn og ulv.

Rovdyravvisende strømgjerder fungerer effektivt mot alle typer rovdyr når det er satt opp korrekt, og det føres jevnlig tilsyn med at gjerdet tilfredsstiller kravene i standarden. Erfaringene viser at inngjerding av store utmarksområder er krevende, da det stiller store krav til de som skal drifte anlegget. Det er viktig med daglig tilsyn og

Tabell 5.3 Oversikt over forbruk av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak i 2014, fordelt på forvaltningsregion.

Forvaltningsregion	Forbruk i 2014 (kr)
1 – Vest-Norge	738 698
2 – Sør-Norge	3 043 999
3 – Oppland	4 928 854
4 – Oslo/Akershus/Østfold	3 925 109
5 – Hedmark	14 861 348
6 – Midt-Norge	12 245 334
7 – Nordland	7 749 904
8 – Troms/Finnmark	11 415 756
Sum	58 909 001





Figur 5.5 Rovdyravvisende gjerder er et effektivt forebyggende tiltak mot skader forårsaket av ulv og andre rovdyr.

Foto: Tommy Andersen

kontroll av hele gjerdet, samt gode internkontrollrutiner.

#### *Flytting av beitedyr*

Flytting av beitedyr som forebyggende tiltak innebærer at man flytter besetninger ut av et område med kronisk høye tap til rovvilt og til et annet beiteområde der man forventer vesentlig lavere tap. Flytting av beitedyr er i hovedsak et mer langsiktig tiltak for besetninger som har hatt kronisk høye tap til rovdyr. Tiltaket er prioritert for brukere innenfor områder som i forvaltningsplanen er definert som rovviltområder.

I Hedmark er besetninger flyttet ut fra områder med ulverevir, og/eller fra områder med høye tap til bjørn. Tilskuddet fra miljøvernmyndighetene skal dekke ekstra kostnader ved flyttingen, blant annet økte transportkostnader, ekstra tilsyn med sauen i det nye området og beiteleie.

Erfaringene med flytting av sau viser at det gir gode resultater med hensyn til tapsreduksjon. Det er ressurskrevende å få til avtaler med beitelag og grunneiere, og det krever en særlig oppfølging de første to-tre årene som sauen går i det nye området. På lengre sikt er det imidlertid samfunnsøkonomisk og dyrevelferdsmessig et godt tiltak for

besetninger som normalt skulle ha beitet i de mest rovviltutsatte områdene. Forutsetningene for å lykkes med tiltaket er god planlegging og at en finner beiteområder med gode beiteressurser. I tillegg er det viktig med forutsigbarhet for beitenæringen og man i de områder en flytter besetningen til ikke vil kunne forvente store tap til rovdyr. Det er også avgjørende at det er et velfungerende og godt organisert beitelag som tar imot den fremmede sauen og at dyreeier samarbeider godt med dem.

#### *Forsinket slipp*

Forsinket slipp av sau innebærer at besetninger holdes lengre hjemme før slipp på utmarksbeite for å redusere risikoen for rovvilttap. Relatert til ulv har tiltaket vært mest i bruk i Hedmark, og i situasjoner der man har fått bekreftet at ulv er innenfor beiteområdet ved tidspunkt for normalt beiteslipp. Inntil situasjonen er avklart, kan det være hensiktsmessig å forhindre tap ved å avvente beiteslipp. Erfaringsmessig oppstår det betydelige tap dersom det er ulv i beiteområdet ved beiteslipp. Dyrene går samlet en stund rett etter beiteslipp, og risikoen for omfattende tap er derfor stor i denne tidsperioden.

Tiltaket er mest aktuelt i de prioriterte beiteområdene, da slipp av beitedyr på utmarksbeite innenfor ulvesonen og i ulverevir uansett ikke er tilrådelig. Innenfor ulvesonen må andre, tyngre tiltak iverksettes.

Forsinket slipp er et tiltak som skiller rovdyr og sau fysisk, og som derfor er et effektivt forebyggende tiltak i en tidsavgrenset periode. Det medfører at utmarksbeiteressursene tas i bruk på et noe senere tidspunkt. Ved dette tiltaket er det vanlig at beiteslipp utsettes noen dager til ca. en uke.

#### *Tidlig sankning*

Tidlig sankning av sau innebærer at besetningene hentes fra utmarksbeite tidligere enn normal sankedato. Tiltaket kan gjennomføres som et forbedret tiltak, der dyreeier før beitesesongen har fått tilsagn om tilskudd, slik at arealbruken kan planlegges bedre. Det er også et aktuelt tiltak i akutte skadesituasjoner.

Det er først og fremst besetninger som beiter innenfor de definerte rovviltområdene i forvaltningsplanen som vil prioriteres og har behov for tilskudd til planlagt tidlig sankning. Imidlertid vil det kunne være behov for å gjennomføre akutt tidlig sankning i konkrete skadesituasjoner også i prioriterte beiteområder. Dette gjelder typisk i områder med streifdyr av ulv hvor man ikke lykkes med skadefelling. Nedsanking av dyr vil da være et nødvendig tiltak av dyrevelferdsmessige årsaker.

Innenfor ulvesonen og i ulverevir er slipp av beitedyr på utmarksbeite uansett ikke tilrådelig, og andre tyngre tiltak bør iverksettes.

Tiltaket er effektivt mot skader av alle arter av rovdyr i pågående skadesituasjoner, da rovdyr og sau skiller fysisk. Tiltaket innebærer imidlertid at beiteressursene i utmarka ikke nødvendigvis kan utnyttes på samme måte som i en situasjon uten tilstedeværelse av rovdyr som gjør skade.

#### *Utvidet tilsyn og kortvarig intensivt tilsyn*

Utvidet tilsyn og kortvarig intensivt tilsyn er tiltak som kommer i tillegg til det ordinære tilsynet med beitedyr som dyreeiere er pålagt etter dyrevelferdsloven. I forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak heter det at det ikke kan gis tilskudd til utvidet tilsynsaktivitet alene, men at det kan støttes i kombinasjon med andre tiltak som skiller rovdyr og sau fysisk, bruk av vokterhund eller kortvarig intensivt tilsyn ved akutte rovdyrskader.

Utvidet tilsyn har erfaringsmessig ingen effekt i områder med ulverevir. Selv med omfattende tilsynsaktiviteter er det ikke mulig å unngå store tap i beiteområder med ulverevir. I henhold til Mattilsynets veileder for vedtak ved rovdyrskade på beitedyr av 2006 vil utvidet tilsyn av dyrevelferdsmessige årsaker ikke være et aktuelt forebyggende tiltak i beiteområder innenfor ulverevir. I områder med skader av streifende ulv kan kortvarig intensivt tilsyn bidra til å få oversikt over skadesituasjonen, og til å kunne vurdere andre aktuelle tiltak. Det er et viktig dyrevelferdsmessig tiltak for å avdekke og hindre videre lidelser hos skadde dyr.

#### *Tilpasninger av drifta innenfor ulvesonen*

Den geografisk differensierte forvaltningen innebærer at investeringer i tyngre forebyggende tiltak og driftstilpasninger kan rettes inn mot områder som er prioritert til rovvilt. Dette er særlig aktuelt i områder med fast forekomst av ynglende bjørn og ulv. I hovedsak vil det være snakk om tiltak som innebærer et permanent fysisk skille mellom husdyr og rovvilt, som rovviltavvisende gjerdar, omstilling til annen drift eller flytting av besetningen til annet område.

Innenfor ulvesonen er det over lengre tid gjort store driftstilpasninger i saueholdet, samtidig som man har gjennomført omstilling til annen drift ved flere tilfeller. Dette medfører relativt beskjedne tap av husdyr innenfor dette området.

#### *Konfliktdependende tiltak*

I henhold til forskriften kan det gis tilskudd til personer, kommuner og organisasjoner for tiltak som har til hensikt å dempe konflikter forårsaket av rovvilt. Tiltaket skal bidra til økt kunnskap om og forståelse for rovvilt og/eller rovviltforvaltning. Tiltak rettet mot barn og unge skal prioriteres.

Innenfor ulvesonen har fylkesmennene prioritert å tildele midler til kunnskapsprosjekter rettet mot skoler, hovedsakelig ungdomsskoletrinn (Østfold, Oslo/Akershus og Hedmark). Videre har kadaverhundprosjekter fått støtte (Østfold og Hedmark), båndhundkurs for elghunder (Østfold) og en årlig rovviltkonferanse på Hamar (Oslo/Akershus og Hedmark). Midler har også vært gitt til diverse FoU-tiltak.

Tiltakene som har vært gjennomført anses å ha bidratt til økt kunnskap om rovvilt og for å skape viktige møteplasser mellom ulike interessegrupper.

*Frivillig omstilling til annen landbruksvirksomhet*

Midler til driftsomstilling grunnet rovvilt gis til brukere med besetninger av sau som har hatt årvisse, betydelige tap til rovvilt. Brukere innenfor de tidligere kjerneområdene for bjørn og jerv, samt ulvesonen har vært prioritert. Det er spesielt i Hedmark og Nord-Trøndelag det er gjennomført omstillingstiltak. I all hovedsak har omstillingsmidler vært gitt for å avvikle saueholdet og etablere ny, eller utvide annen næringsvirksomhet (for eksempel melkeproduksjon) på gården.

Omstilling er en frivillig ordning. Det er et mål at driftsomstilling skal føre til annen næringsvirksomhet med tilknytning til landbrukseiendommen. For å kunne motta tilskudd til omstilling må blant annet tap av sau ha vært omfattende både i antall og andel over flere år, og andre løsninger/forebyggende tiltak må ha vært prøvd uten tilfredsstillende resultat.

Driftsomstilling er et effektivt tiltak for å redusere tapene hos den brukeren som blir omstilt, og det bidrar til at brukeren som ønsker det kan komme over i en annen form for næringsvirksomhet som er bedre tilpasset rovviltsituasjonen.

Rovviltnevnernes forvaltningsplaner er et viktig styringsdokument for i hvilke geografiske områder driftsomstilling kan være mest aktuelt. Forvaltningsplanene kan endres av rovviltnevnene. For god utnyttelse av omstillingsordningen er det nødvendighet med langsiktig avgrensing av rovvilt- eller beiteområder.

Frem til 2014 er det innvilget omstillingsmidler til 63 søkere, hvorav 37 i Nord-Trøndelag og 22 i Hedmark. Det er utbetalt 44 millioner kroner fra FKT-midler, 13 millioner kroner i BU-midler og 0,6 millioner av andre midler, til sammen 57,6 millioner kroner. Omstillingene har omfattet ca. 5 400 vinterfôret sauer.

I en periode frem til og med 2004 ble det bevilget midler til driftsomstilling på en egen budsjettpost i statsbudsjettet. Rovviltnevnene har i perioden frem til 2015 bevilget tilskudd til omstilling fra de overførte midlene til forebyggende- og konfliktdempende tiltak. Rovviltnevnene har selv avgjort hvor stor andel av budsjettet som kan gis til omstilling.

Regelverket har i noen grad vært praktisert ulikt mellom fylkene, og det har vært lite forutsigbart for brukere som vurderer omstilling. Erfaringsmessig er omstillingssaker svært kostnadskreven, og hver enkelt sak vil ta en relativt stor andel av regionens årlige budsjett til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Det har derfor også vært vanskelig å prioritere penger til disse tiltakene fra rovviltnevnene, i konkurranse med andre tiltak.

Klima- og miljødepartementet vedtok 12. februar 2015 ny forskrift om tilskudd til driftsomlegging på grunn av rovvilt. Målsettingen er å få en mer samordnet og helhetlig praksis for omstillingsarbeidet nasjonalt, og den nye forskriften legger opp til en omstillingsordning som skal være mer effektiv og forutsigbar for dem som søker. En viktig endring fra tidligere er at de øremerkede midlene til omstilling fordeles av Miljødirektoratet, etter faglige uttalelser fra kommunen og Fylkesmannen. Fylkesmannen skal også vurdere tiltaket i lys av de prioriteringer rovviltnevnden har fastlagt i den aktuelle forvaltningsplanen. Samtidig bidrar forskriften til at det blir de samme kriteriene for tildeling som gjelder i alle fylker.

I budsjettet for 2016 ble det øremerket 10 millioner kroner til slike omstillingstiltak over Klima- og miljødepartementets budsjett.

## 6 Lisensfelling og skadefelling

### 6.1 Generelt

Rovviltforskriften trådte i kraft i 2005, etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004). Det er rovviltforskriften som regulerer myndigheten til å fatte vedtak om felling av ulv i Norge.

I rovviltforskriften § 3 fremgår det at det skal være tre årlige ynglinger av ulv innenfor ulvesonen, der familiegruppens revir i sin helhet ligger i Norge. Dersom over halvparten av reviret ligger innenfor ulvesonen, skal reviret regnes som innenfor sonen. Når en del av reviret ligger i Sverige, skal familiegruppen ikke regnes med i målet på tre årlige ynglinger.

Rovviltnemnden har myndighet 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. Når det gjelder ulv kan ikke rovviltnemndene fatte vedtak om felling innenfor en familiegruppe eller på et revirmarkerende par dersom bestanden utelukkende består av tre familiegrupper eller revirmarkerende par innenfor ulvesonen.

I forskriftens § 7 fremgår det at en rovviltnemnd ikke kan fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige. Slike vedtak om felling innenfor familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv som berører Sverige, kan bare fattes av Miljødirektoratet, jf. rovviltforskriften § 13. Bakgrunnen er at felling i slike grupper berører et annet lands forvaltning, og at det derfor er et nasjonalt fagdirektorat i Norge som drøfter både behov og mulige bestandskonsekvenser med de svenske forvaltningsmyndigheter før et eventuelt vedtak om felling fattes.

Rovviltnemndens vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, og på data

om biologiske bestandsmessige forhold og skade- og konfliktsituasjonen. Kravet til presisjon øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes.

Etter rovviltforskriften § 13 kan Miljødirektoratet fatte vedtak om skadefelling, kvote for betinget skadefelling eller kvote for lisensfelling av ulv av eget tiltak eller etter søknad. Direktoratet kan fatte slike vedtak også dersom bestanden ligger under det fastsatte bestandsmålet for en region eller for landet.

Det er et vilkår at felling av ulv ikke er skadelig for bestandens overlevelse, og at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning, jf. naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen (se kapittel 2.1 og 2.2).

### 6.2 Lisensfelling

Etter behandlingen av Rovviltmeldingen i 1992 (St.meld. nr. 27 (1991–92)) ble det gjennomført en revisjon av fellingsbestemmelsene vedrørende rovvilt. Ny forskrift om forvaltning av bjørn, jerv ulv og gaupe ble fastsatt ved Kongelig resolusjon av 9. juli 1993. I denne forskriften ble begrepet lisensfelling introdusert. Myndigheten til å åpne for bestandsregulering ble lagt til daværende Direktoratet for naturforvaltning.

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 oppført på liste II i Bernkonvensjonen. Dette innebærer at målsettingen om en bærekraftig forvaltning er et overordnet hensyn ved forvaltningen av disse artene. 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 til-





Figur 6.1 Lisensjakt er hovedvirkemiddelet i bestandsregulering av ulv, og utføres av ordinære jegere. Foto er tatt i forbindelse med lisensjakt i Rendalen 2011.

Foto: Lars Gangås/Statens naturoppsyn

fredsstiller 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.

Skademotivert lisensfelling av ulv kan imidlertid tillates også i ulvesonen dersom ulvebestanden er på eller over bestandsmålet. Om man skal åpne for slik felling forutsettes det at det faktisk eksisterer et overskudd av ulv utover bestandsmålet og at man etter lisensfelling kan sannsynliggjøre at man vil nå bestandsmålet neste år.

### 6.3 Lisensfellingsperioden

I rovviltforskriftens bestemmelser om hvilken periode lisensfelling skal foregå i, er det for ulv valgt å differensiere perioden innenfor og utenfor ulvesonen. Dette er av hensyn til parring, yngling og årsvalper innenfor ulvesonen. Fellingsperioden

innenfor sonen er derfor fastsatt til 1. januar til og med 15. februar. Utenfor ulvesonen er formålet med å åpne for lisensfelling i hovedsak rettet mot å forhindre nye pardannelser av voksne dyr eller streifdyr. I dette området er fellingsperioden i henhold til rovviltforskriften fastsatt til 1. oktober til og med 31. mars.

Når man skal fastsette jakttider for en dyreart, skal alle sider av et slikt tiltak belyses, jf. naturmangfoldloven kapittel III. På grunn av Norges differensierte forvaltning av rovvilt, vil ulike hensyn kunne være relevante utenfor og innenfor ulvesonen. Ved fastsettelse av lisensfellingsperiode for ulv innenfor ulvesonen ligger i tillegg derfor blant annet følgende vurderinger til grunn:

1. Risikoen for at avhengige valper mister foreldrene, og
2. Risikoen for at en drektig tisper mister sin partner, og dermed får redusert mulighet til å forsørge valpene.

En sammenstilling av kjent kunnskap, både fra Skandinavia og andre deler av verden, viser at januar synes å være en brytningsperiode for valpenes mulighet for å overleve helt uten foreldre.

Ved starten av januar er valpene 7–8 måneder gamle. Valper som mister en eller begge av foreldrene før januar kan få redusert mulighet for å overleve, samt bli mindre sky. Sistnevnte kan føre til en lavere terskel for å nærme seg mennesker. Lisensfellingsperioden bør ikke starte før valpene er store nok til å ha mulighet for å overleve uten foreldre. Videre, hvis en hann skytes bort fra ei drektig tisper, vil den diende tisper få store problemer med å forsørge seg selv under dieperioden. I tillegg blir det vanskeligere å forsørge valpene med nok mat etter at de begynner å spise fast føde. På grunn av disse utfordringene bør jaktperioden avsluttes før paringssesongen. Tilgjengelig kunnskap viser at ulv i Skandinavia får valper i perioden 20. april til 20. mai, med middeldato rundt 3. til 4. mai. Om lag 95 % av valpingene forekommer etter 25. april. Med en drektighetstid på ca. 63 dager hos ulv, skulle det tilsi at 95 % av paringene skjer etter 20. februar.

I tillegg til en ren faglig vurdering ut fra hensynet til ulvebestanden, er det ved fastsettelse av varighet på lisensfellingsperioden også av betydning at perioden har tilstrekkelig varighet til å sikre at fastsatte kvoter i størst mulig grad tas ut for å forebygge skader på beitedyr.

En utfordring er at man ikke nødvendigvis vet om revirmarkerende par som bruker områder også utenfor ulvesonen, har ynglet siste sommer. Denne kunnskapen vil normalt ikke være tilgjengelig før endelig rapport for bestandsstatus foreligger 1. juni påfølgende år. Skulle det oppstå situasjoner der revirmarkerende par kan ha ynglet utenfor ulvesonen, må forvaltningen ta hensyn til dette.

#### 6.4 Lisensfellingsresultat siste år

For vinterperioden 1. oktober 2014 til 31. mars 2015 er det i Norge skutt seks ulver under lisensfelling. I Sverige er 59 ulver avlivet i en av flere alternative former for lovlig jakt eller felling i samme periode. Figur 6.2 viser geografisk oversikt over totalt 33 felte ulver under lisensfelling i Norge i perioden 1. januar 2005 til 31. mars 2015.

#### 6.5 Effekter av lisensfelling

Lisensfelling av ulv er i stor grad effektivt så lenge det innenfor lisensfellingsområdet forekommer både sporsnø og ulv på samme tid. Måten et uttak blir gjennomført på, blant annet med tanke på

hvilke individ som blir tatt ut, kan gi ulike effekter ut over en direkte bestandsreduksjon.

#### Uttak av dyr i ulike aldersgrupper

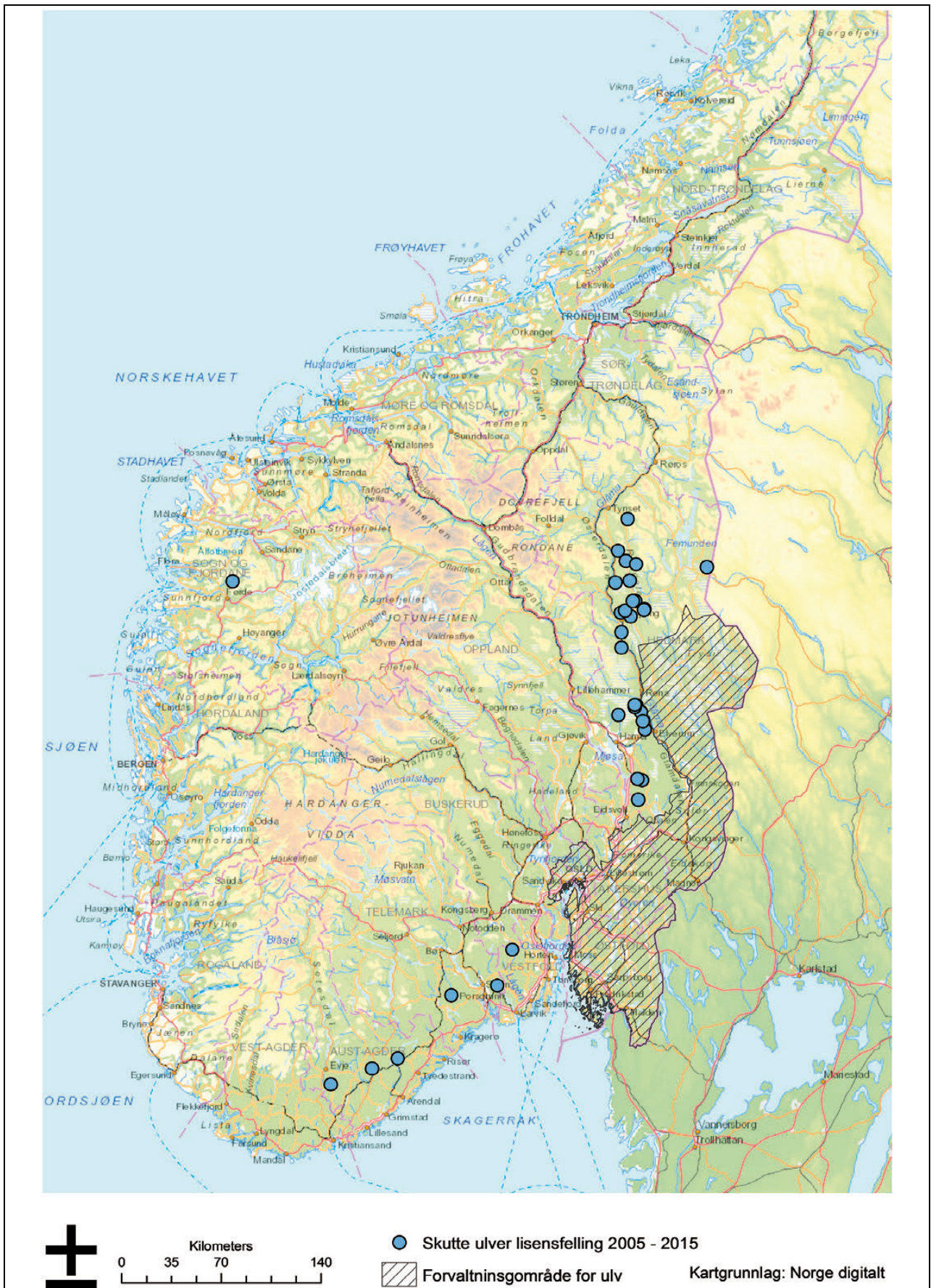
Generelt sett vil det hos de fleste dyrearter være helt forskjellige effekter av å felle dyr i yngre aldersgrupper kontra eldre dyr. For ulv vil eksempelvis felling av unger i en familiegruppe ha en helt annen betydning enn felling av et av individene som utgjør foreldrepåret. I en sør-skandinavisk familiegruppe av ulv er det bare foreldrepåret som får valper, og familiegruppen er sterkt hierarkisk organisert. Felling av et av foreldreindividene kan få mange ulike utfall, som for eksempel at familiegruppen går i fullstendig oppløsning. Dødelighetsrisikoen kan dermed øke for samtlige dyr i familiegruppen ved felling av én.

Det er erfaringsmessig ofte foreldredyr som felles dersom man åpner for felling av enkeltdyr i familiegrupper. To viktige konsekvenser av felling av foreldredyr kan være:

1. At revirgrenser endres, og oppsplitting kan føre til at det oppstår flere mindre revirer i stedet for ett stort. Dette skjedde eksempelvis med Årjäng- Kongsvinger-reviret 2002–2003.
2. At felling av foreldredyr fører til at valpene opptrer nærmere bebyggelse utover høsten og vinteren. Dette skjedde eksempelvis i Rendalen etter felling av hannen i foreldrepåret i Koppangreviret i august 2000.

Fellingen av ulvene i Atndalsreviret i 2001 er et eksempel der myndighetene under fellingsforsøk har måtte ta hensyn til de forvaltningsmessige konsekvensene ved en eventuell felling av et av foreldreindividene i en familiegruppe. Av Atndalsreviret ble det felt i alt ni ulver i en kontrollert fellingsoperasjon i regi av forvaltningsmyndigheten, og felling ble utført av Statens naturoppsyn. Felling var nødvendig for å ivareta de politiske og forvaltningsmessige målsettinger som forelå på vedtakstidspunktet. Fellingene ble imidlertid planlagt og gjennomført med en betydelig grad av presisjon, der man blant annet la opp til å sikre at det måtte sikres at det i størst mulig grad ble felt valper i innledningen for ikke å få en oppløsning av familiegruppen. Det siste dyret som ble felt i denne familiegruppen var tisper i foreldrepåret. Det var samtidig en betydelig sporingoperasjon i området, for å sikre seg at det ikke kom inn ulv fra naboreviret på Koppangskjølen, da det ikke var bestandsmessig grunnlag for å felle denne. Hensikten med denne høye grad av presisjon var også å ha kontroll med fellingenes effekt på totalbe-





Figur 6.2 Kart med oversikt over ulver felt under lisensfelling i Norge i perioden 1. januar 2005 til 31. mars 2015.

standen av ulv, slik at ikke denne skulle komme i fare.

I flere sammenhenger kan det være av betydning for veksten i bestanden hvilket kjønn som eventuelt felles eller dør. Hvilket individ som blir tatt ut vil med andre ord kunne få betydning for veksten i bestanden og overlevelsen av valper. Å kunne avgjøre kjønn og alder på et individ i felt er imidlertid så krevende at det ikke egner seg å legge den typen restriksjoner til den ordinære lisensfelling.

## 6.6 Betinget skadefelling

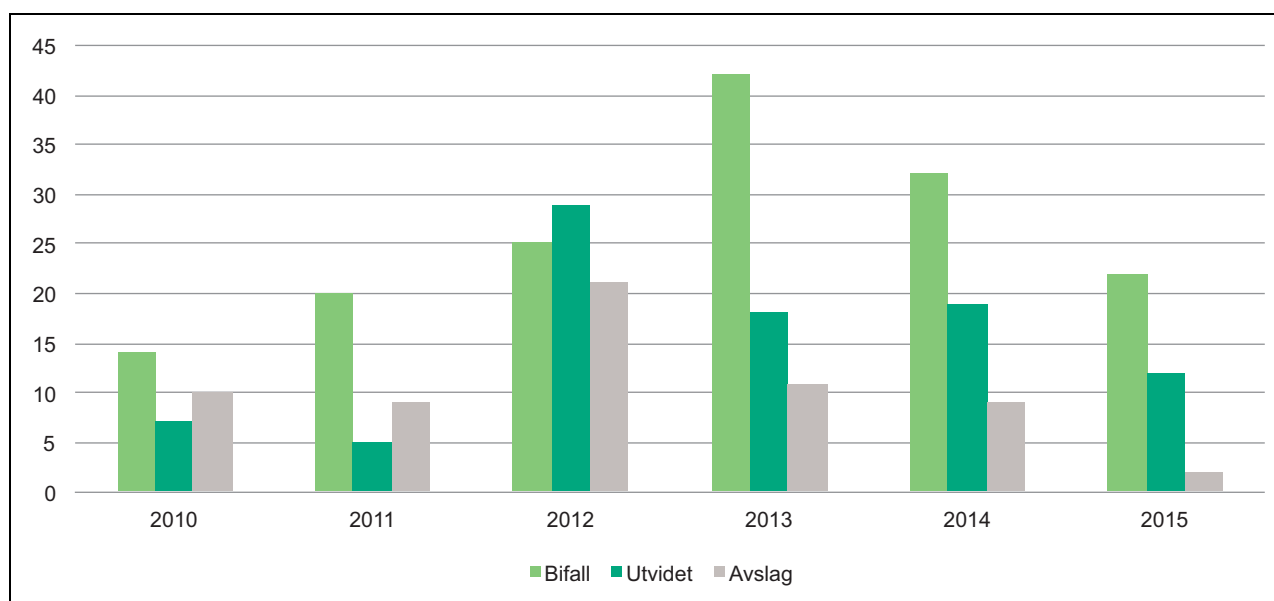
Skadefelling er skademotivert felling av enkeltindivider av rovdyr for å stanse eller forhindre skader på bufe eller tamrein. Dersom vilkårene i rovviltforskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd tildele kvote for betinget skadefelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv til Fylkesmannen for å forhindre at disse artene gjør skade på bufe eller tamrein, jf. § 8. Slike vedtak om ulv i region 4 og 5 fattes av rovviltnemndene i disse to regionene i fellesskap. I de tilfeller nemndene ikke har myndighet, er det Miljødirektoratet som kan fatte vedtak etter rovviltforskriften § 13. Les mer om Miljødirektoratets myndighet til å fatte vedtak om skadefelling i kapittel 6.7.

Rovviltnemndene kan fastsette kvoter for antall enkeltindivider av en rovviltart som kan fel-

les innenfor regionen i perioden 1. juni ett år til og med 15. februar det neste år. I perioden 16. februar til 31. mai, er det bare Miljødirektoratet som har myndigheten til å fastsette kvoter for skadefelling, uavhengig av om bestandsmålet er nådd.

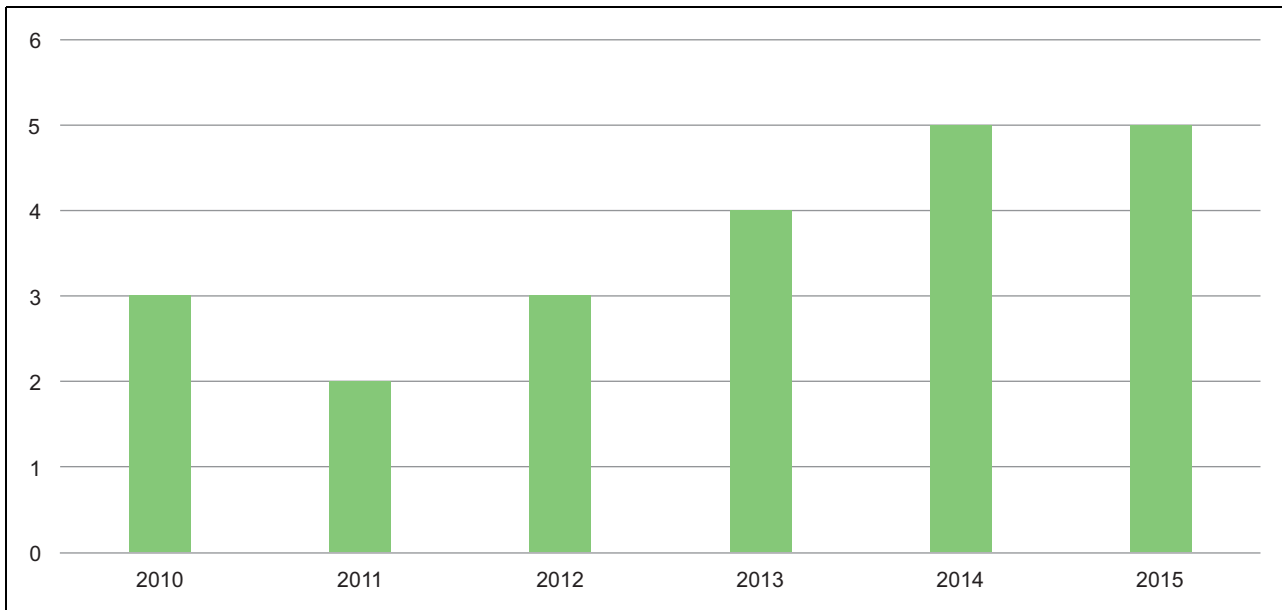
Kvoten for betinget skadefelling tildeles Fylkesmannen og kan benyttes for å forhindre skade på bufe eller tamrein, jf. rovviltforskriften § 9. Innenfor rammen for kvoten kan Fylkesmannen av eget tiltak eller etter søknad fatte vedtak om å iverksette felling for å forhindre fremtidig skade.

I løpet av perioden Fylkesmannen har myndighet til å fatte vedtak om betinget skadefelling, fattes det særlig i beitesesongen fortløpende vedtak på alle de fire store rovdyrartene. Terskelen for å iverksette betinget skadefelling er lav i områder som er prioritert til beitedyr, mens den er høy i områder som er prioritert til rovvilt, særlig i de tilfeller der man ligger under bestandsmålet. Selv om Fylkesmannen iverksetter fellingsforsøk svært raskt etter at skade er bekreftet, er ikke dette i seg selv tilstrekkelig for å lykkes med å felle det aktuelle skadegjørende individet. Bakgrunnen for at man i mange tilfeller ikke lykkes med fellingsforsøket er sammensatt. Blant annet kan det være usikkert om individet fortsatt er tilstede i området når fellingen iverksettes. Det er ikke uvanlig at økt aktivitet i skadeområdet også medfører forstyrrelser, slik at rovviltindividet vandrer videre og dermed forlater det aktuelle fel-



Figur 6.3 Utvikling i antall vedtak om skadefellingstillatelse og avslag på søknad i perioden 2010 til 2015. Størrelsesforholdene beskriver antall vedtak og ikke antall ulv. I mange tilfeller vil det være fattet flere vedtak på samme ulveindivid(er). Avslag inkluderer også avslag på søknader om forlengelse i tid og/eller geografisk utvidelse av fellingsområdet. Utvidet inkluderer alle vedtak der en tidligere skadefellings-tillatelse er gitt forlenget tid og/eller geografisk utvidelse av fellingsområdet.





Figur 6.4 Utvikling i antall ulv felt ved tillatelse til skadefelling i perioden 2010 til 2015. Antall felte ulver i denne figuren inkluderer ikke de individer som er felt av Statens naturoppsyn etter Miljødirektoratets vedtak om ekstraordinære uttak.

lingsområdet. I slike tilfeller kan man oppdage tilsvarende skader i nye områder, og det er da vanlig at Fylkesmannen løpende vurderer avgrensning av fellingsområdet. Spøringsforhold er også en viktig faktor for måloppnåelse ved fellingsforsøk, og forsøk på barmark er i de fleste tilfeller meget krevende for fellingslag, selv om de er raskt tilstede i fellingsområdet og at man vet at individet fortsatt er tilstede. Når det gjelder fellingssuksess for betinget skadefelling er ikke den begrensende faktoren om Fylkesmannen fatter vedtak om felling (figur 6.3 og 6.4), men snarere at felling av rovvilt er krevende oppdrag, som avhenger av flere faktorer for å lykkes.

Det legges opp til at tillatelser til skadefelling skal effektueres så raskt som mulig innenfor gjeldende lovverk og retningslinjer.

## 6.7 Miljødirektoratets myndighet til å fatte vedtak om skadefelling

Miljødirektoratet har myndighet til å fatte vedtak om skadefelling, jf. rovviltforskriften § 13. Slike uttak blir ofte referert til som ekstraordinære uttak. Disse uttakene i regi av miljøforvaltningen utføres av Statens naturoppsyn etter oppdrag fra Miljødirektoratet. Et grunnleggende prinsipp ved disse uttakene er de skal bidra til en redusert skadesituasjon fremover i tid. For Miljødirektoratet innebærer dette en kontinuerlig vurdering der fel-

ling skal avveies mot blant annet skadebilde, individdata, geografi og bestandsutvikling.

Det er et ofte uttrykt ønske å prioritere skadefelling i lisensfellingsperioden. Generelt er uttak av enkeltdyr i lisensfellingsperioden bare effektivt dersom man utnytter fordelene med helikopter. Det innebærer raske og effektive forflytninger under gode spøringsforhold, slik at dyr som påtreffes tilfeldig kan spores og felles. Når det gjelder ulv, er det i de fleste tilfeller ikke mulig å benytte snøforhold ved gjennomføring av uttak, da hoveddelen av ulv utenfor ulvesonen har vist seg å være unge ulver født i svenske revir på vandring. Valper forlater vanligvis sitt oppvekstrevid rundt ett års alder, og erfaringsmessig dukker disse ulvene opp i Norge i april-mai når det de fleste steder er snøfritt. Videre har disse ulvene også stor vandringskapasitet, og kan i løpet av kort tid bevege seg over svært store avstander, noe som også gjør fellingsarbeidet utfordrende og uforutsigbart. Et økt fokus på rask iverksettelse og rask felling vil også avgrense mulighetene for å klarlegge om individet har en særlig genetisk verdi.

Det er årlig etterspørsel etter å felle gjenværende kvoter etter lisensfellingen. Dette kan være problematisk å oppfylle, blant annet fordi regioner uten mål om ynglende ulv ofte fastsetter kvote som er større enn det antall dyr som finnes i lisensfellingsområdet. I tillegg er situasjonen etter lisensfellingsperioden ofte en annen enn på tidspunktet vedtak om kvote ble fattet. Streifende ulv



Figur 6.5 Ekstraordinære uttak av ulv utføres i regi av Statens naturoppsyn etter oppdrag fra Miljødirektoratet. Statens naturoppsyn har rett til å ferdes med bruk av motorkjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for utføring av oppsynets oppgaver.

Foto: Lars Gangås/Statens naturoppsyn

har stor aksjonsradius, og forekomster av ulv på sommeren kan være helt andre steder på vårvinteren. Resterende kvoter vil derfor ikke alltid være mulig å ta ut.

Miljødirektoratet har lagt til grunn at uttak av enkelt dyr som regel bør prioriteres etter lisensfellingens periodens slutt. Først og fremst vil det være aktuelt der:

1. Det er fare for stor fremtidig skade på husdyr eller tamrein
2. Felling er påkrevet for å hindre fast etablering eller yngling av ulv

Generelt vil vær og vind og topografiske forhold kunne begrense uttak. Vurdering av om det er praktisk mulig å utføre et uttak må derfor gjøres fortløpende av Statens naturoppsyn etter at Miljødirektoratet har gitt fellingsoppdraget.

## 6.8 Kursing og muligheter for effektivisering

Så lenge en ikke lykkes med majoriteten av de fellingstillatelser som blir gitt, vil det alltid være et spørsmål om å effektivisere for å øke fellingsandelen. Dette gjelder både under ordinær lisensfelling og skadefelling av ulv.

Før en vurderer hvilke tiltak som bør iverksettes for å øke fellingsandelen, må en imidlertid analysere hvorfor man ikke lykkes.

### Jegernes kompetanse

Felling av ulv i Norge er forholdsvis nytt i de fleste områder. Dette gjør at både erfaring og interesse hos jegerne i mange tilfeller er begrenset. Jakt på ulv er en meget krevende jaktform. Ulv kan vandre langt og raskt, den er sky og holder seg oftest i skogområder. Det kan derfor ikke forventes full effektivisering av alle fellingstillatelser som blir gitt.

I de deler av landet der vi har regelmessig forekomst av ulv ser man imidlertid at en lykkes oftere med felling. Dette henger både sammen med at ulv er mer vanlig, og i noen tilfeller revirhevdende, og at jegerne har opparbeidet seg kompetanse på felling av ulv.

Norges Jeger- og Fiskerforbund har i samarbeid med Norsk institutt for naturforskning utviklet et informasjonshefte om jakt på ulv i Norge. Dette heftet er en innføring i ulvens biologi og forvaltning, og en gjennomgang av ulike jaktformer på ulv. Norges Jeger- og Fiskerforbund har også utviklet kursmateriell, og arrangerer kurs i jakt på store rovdyr og motivasjonskvelder for lisensfelling av ulv. Som et ledd i oppfølgingen av rovviltforliket av 2011 er Norges Jeger- og Fiskerforbund i kontrakt med Miljødirektoratet gitt i oppdrag å øke kompetansen hos jegerne gjennom sin virksomhet. Statens naturoppsyn bistår med forelesere på disse kursene og motivasjonskveldene. På kursene blir det også satt fokus på jaktleders rolle og viktigheten av å ha en dyktig jaktleder for å lykkes i jakten. Etter hvert som jegerne deltar på lisensfelling og skadefelling øker også den praktiske kompetansen. Det er derfor grunn til å tro at kompetanseutviklingen blir ivaretatt på tilstrekkelig måte. Likevel vil det være slik at på grunn av at ulv ikke forekommer regelmessig i det meste av landet, men kun opptrer som streifdyr, vil det være en utfordring å opprettholde kompetansen og interessen for jakt på ulv i mange områder.

#### Tidspunkt og grunnlag for fellingsvedtak

Ulv med sin kapasitet til vandring kan i prinsippet dukke opp nesten hvor som helst i Norge, også der det ikke finnes erfaring med ulv og ulveskader på husdyr. For å øke sannsynligheten for å felle en ulv som gjør skade, er det viktig at fellingstillatelsen blir gitt raskt og på riktig grunnlag. Erfaring viser at dersom grunnlaget for en fellingstillatelse er til stede, tar det svært kort tid fra skade oppdages til Fylkesmannen gir en skadefellingstillatelse. Det er likevel viktig at eventuelle skader oppdages tidlig. Sannsynligheten for at ulv fremdeles oppholder seg i skadeområdet minker med alderen på skaden. Det kan derfor være mer

hensiktsmessig å avgrense tidsperioden, for så å forlenge skadefellingstillatelsen dersom ny skadesituasjon oppstår.

Ofte blir manglende felling forklart med at ikke alle mulige virkemidler er tillatt eller tatt i bruk. I de deler av landet vi har regelmessig forekomst av ulv ser man imidlertid at en lykkes oftere med felling. Dette forteller også at skadefelling av ulv kan gjennomføres effektivt innenfor dagens rammer og med tillatte virkemidler, dersom jegeren har tilstrekkelig kompetanse og andre avgjørende forhold ellers er til stede. Å bygge kompetanse tar tid. Det er derfor viktig at jegeren kan konsentrere seg om å bli god på det man vet fungerer. En mulig sideeffekt av ønsket om å ta i bruk flere virkemidler kan være at en ikke bruker nok tid til å bli god på eksisterende virkemidler som fungerer.

Høy lokal kompetanse er viktig for å kunne utføre effektiv felling. Skadefellingsoppdrag skal i utgangspunktet løses lokalt, men Statens naturoppsyn kan bistå ved forespørsel fra de kommunale/regionale fellingslagene.

#### Sporhunder

Det er betydelig erfaring og praksis knyttet til opptrening av hunder med egenskaper og trening som er rettet inn mot et bestemt stimulus (spesialsøkshunder). Gode eksempler på dette finnes innenfor politi- (narkohunder), militær- (minehunder), redning- (lavinehunder), helse- (diabetes-hund) og en rekke andre virksomheter. Hunder og ulver er nærstående, men det er ingen grunn til å tro at det er mer komplisert å trene frem hunder som spesifikt identifiserer forekomst av ulv, eller eventuelt sporer ulv. Både Statens naturoppsyn og flere fylkesmenn har trent opp ekvipasjer til sporing av bjørn, og noen av disse har også vist gode resultater ved sporing av ulv. Svenske myndigheter har noe mer erfaring med opptrening og bruk av slike hunder. Med en forventet økning i forekomst av unge utvandrende ulver, vil positiv påvisning av forekomst samt identifikasjon av faktisk tilstedeværelse i terrenget kunne være et viktig hjelpemiddel i årene som kommer.

## 7 Ulvens påvirkning på elgbestanden og elgjakt

### 7.1 Elg og elgjakt

#### Historisk utvikling i elgbestanden

Bestanden av elg har i etterkrigstida vokst kraftig. Dette henger sammen med overgangen fra plukk-hogst til bestandsskogbruket, rettet avskyting og få eller ingen store rovdyr. Delbestander av elg har i en periode vært større enn det beiteressur-sene tåler i deler av Sør-Norge. De historisk høye tetthetene av elg medfører også betydelige kostnader i skogbruket på grunn av beiteskader hvert år. Beiteundersøkelser i Hedmark (Stange og Våler kommuner) viser at nesten 32 % av alle granplanter mellom 0,5 og 3 meter har beiteskader av elg. Beiting av toppskudd forekom ifølge undersøkelsen på over 20 % av granplantene. Som følge av dette har det i en periode i mange kommuner vært en relativt hard avskyting av elg.

Avskytingen har de siste tiårene vært rekordhøy, og høsting av elg har aldri tidligere vært på et høyere nivå enn på 1990-tallet (figur 7.1). De siste årene har vi imidlertid på landsbasis sett en nedgang i antall elg felt under ordinær jakt, selv om

avskytingen fremdeles er høy sammenlignet med 80-tallet og tidligere.

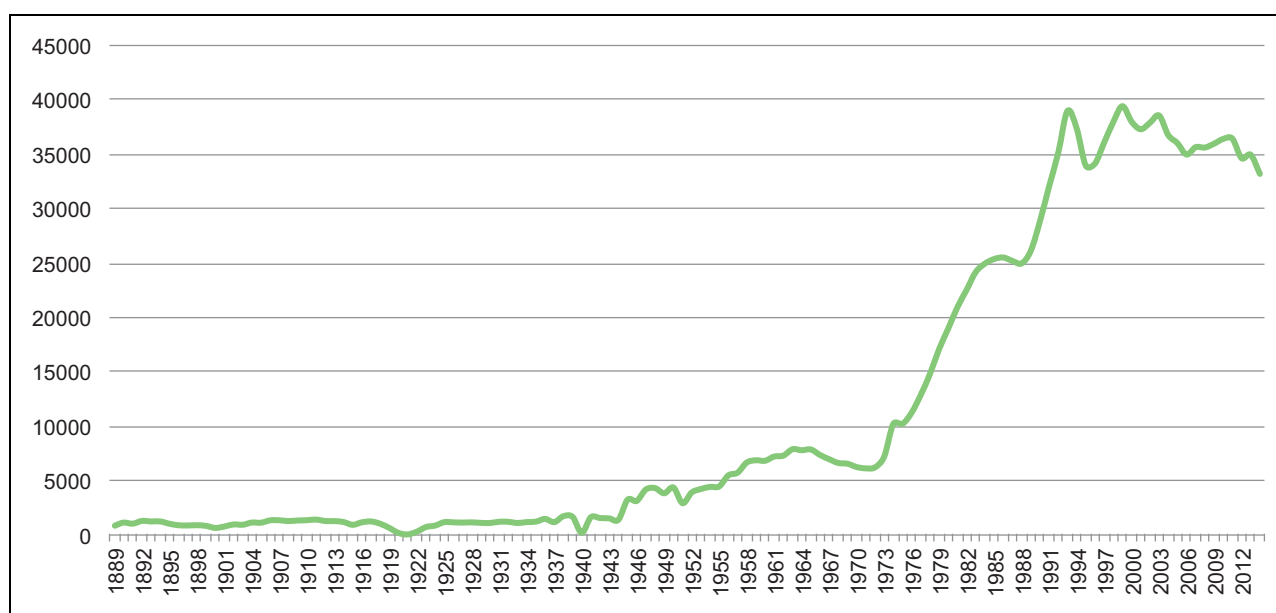
Siden elgjakt er viktig både økonomisk og som rekreasjon for mange i Norge, vil konflikter med jegere og rettighetshavere kunne oppstå ved etablering av ulv.

I alt ble det felt ca. 33 200 elg under jakten 2014–2015. I tillegg ble 1 139 elg drept som følge av møte med motorkjøretøy eller tog, og 1 338 elg omkom av andre årsaker i 2014–2015.

#### Valg av elg i ulvens diett

Ulvens diett avhenger av hva som er tilgjengelig, og i Skandinavia utgjør elg den desidert største andelen av ulvens diett (opp til 95 %), etterfulgt av rådyr, små pattedyr og fugl. Hjort og villrein utgjør en meget liten del av dietten til ulv i Skandinavia, noe som trolig skyldes lite overlappende leveområder.

Sør-skandinavisk ulv foretrekker elgkalver fremfor eldre dyr, og elgkyr fremfor okser. Studier har vist at om lag 80 % av elg drept av ulv er kalver eller fjorårskalver. Dette skyldes trolig avveininger



Figur 7.1 Antall felt elg i Norge i tidsperioden 1890–2014.

Kilde: SSB.





Figur 7.2 Elg er ulvens viktigste byttedyr i Skandinavia. Opp til 95 % av den sør-skandinaviske ulvens diett kan bestå av elg.

Foto: Lars Gangås

mellom energikostnader, fare for skade ved å nedlegge byttet og hvor mye mat ulv får. Det er mindre mat i en kalv, men til gjengjeld utgjør kalven en liten risiko for skade på ulv sammenlignet med en elgokse, samtidig som det vanligvis kreves mindre energi å drepe en kalv. Ved dagens høye tettheter av elg i Skandinavia er det derfor få grunner for ulv til å prøve seg på en okse.

Familiegruppens størrelse påvirker i mindre grad hvor mange elg som drepes. Et ulvepar dreper i gjennomsnitt like mange elg som en familiegruppe på to voksne med en eller flere valper. Enkelte studier antyder at en familiegruppe på to til åtte individer i gjennomsnitt dreper mellom 62–90 elg pr. år, mens andre antyder 100–130 elg pr. familiegruppe pr. revir. Andre studier igjen har antydnet at ulvens predasjon ligger på om lag 20 elg pr. ulv pr. år.

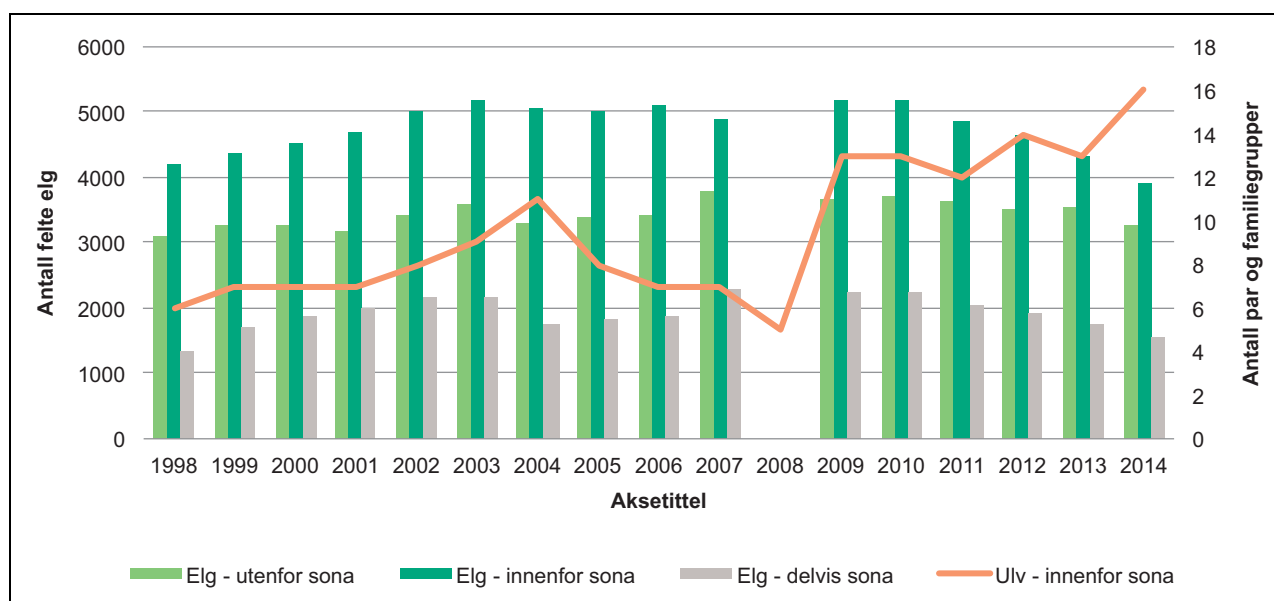
#### Hvordan ulv påvirker elgjakten

Høstingsstrategien i 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.

På kommunal skala er det vanskelig å observere klare effekter av etablering av ulv på avkastning i elgjakten i Norge. Antall revirmarkerende par/familiegrupper ser ikke ut til å kunne forklare de observerte forskjellene i antall elg som er felt under jakt innenfor eller utenfor ulvesonen (figur 7.3). Etablering av ulv kan imidlertid få betydelige konsekvenser for de enkelte rettighetshavere. Er elgbestanden i et område over tid, av ulike hensyn, holdt på et lavt nivå slik at jaktuttaket også er lavt, kan etablering av ulv gjøre at det ikke blir igjen jaktbar produksjon. Er elgbestanden tett, vil ulv i liten grad påvirke høstingsraten.

Tidligere antok man at bestandstettheten av elg ikke påvirket hvor mange elg som ble tatt av ulv. Nyere forskning tyder på at dette ikke er tilfelle. Årstid er også en viktig faktor, og flere elg blir tatt av ulv om sommeren enn om vinteren, noe



Figur 7.3 Utvikling i antall elg felt i kommuner delvis innenfor ulvesonen, innenfor ulvesonen, elg felt i kommuner utenfor ulvesonen, samt registrerte familiegrupper av ulv og revirmarkerende ulvepar innenfor fylkene Akershus, Hedmark, Oslo og Østfold i perioden 1998–2014. Informasjon om antall felte elg mangler for år 2008.

Kilde: SSB og Rovdata.

som kan skyldes at årets kalver på dette tidspunktet er små og utgjør lite mat. Videre ser det ut til at ulvens byttevalg varierer med utvalget i elgpopulasjonen, det vil si at populasjonens kjønnsammensetning og aldersfordeling vil påvirke hvilke elg ulv velger å prøve seg på. Dette er rovdyr-byttedyr forhold rettighetshavere og jegere kan utnytte for å tilpasse høstingsstrategier til en eventuell etablering av ulv innenfor jaktområdet.

Innenfor et ulverevir 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. For eksempel vil antall elg pr. areal som blir drept innenfor et lite ulverevir være større enn om reviret er stort, mens høy bestandstetthet i stor grad kan kompensere for elg tatt av ulv. Dette vil si at ulvens effekt på den lokale elgstammen må vurderes ut fra informasjon om hver av disse faktorene.

#### Kompenserende jaktstrategi

Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv. Ved tilstedeværelse av ulv må andelen elg som felles ved jakt ofte reduseres vesentlig, så sant man ikke kompenserer ved enten å øke bestandstettheten eller ved å tillate en større andel kuer i bestanden. En skandinavisk modell antyder at bestanden må

økes med om lag 0,4 elg pr. km<sup>2</sup> for å kompensere for et gjennomsnittlig stort ulverevir. Dette vil imidlertid ikke være mulig å gjennomføre i flere områder på grunn av hensynet til beiteskader og konflikt med trafikk og annet.

Det er velkjent at populasjoner med en overvekt av kuer gjerne er mer produktive enn populasjoner med en overvekt av okser, noe som kan gi løsningen på hvordan man i større grad kan opprettholde et visst jaktuttak i områder med etablering av ulv. En større andel hunndyr i elgbestanden kan oppnås ved å øke avskytingen av okser, og skyte færre kalver og kuer. Andelen okser bør imidlertid ikke komme under 25–30 % av den voksne delen av populasjonen. I realiteten kan en slik jaktstrategi føre til en økning i antall dager pr. elg som felles. Årsaken til dette er at en slik optimaliseringsstrategi avhenger av at jegeren retter avskytingen mot en bestemt alder og kjønn i elgpopulasjonen, og det kan ta jegerne lengre tid å felle de individene som oppfyller de bestemte kriteriene. Dette er imidlertid en aktuell tilnærming for mange bestandsplanområder med fast etablering av ulv. På [www.algforvaltning.se/moosemodel/](http://www.algforvaltning.se/moosemodel/) ligger det et web-basert forvaltningsverktøy fra Sveriges lantbruksuniversitet, der rettighetshavere kan få en økt forståelse for hvilke effekter alternative jaktstrategier har på bestandenes demografi, populasjonsstørrelse og jaktavkastning, både med og uten tilstedeværelse av ulv og bjørn.



## 7.2 Ulv og hund

Et av konfliktområdene i ulveforvaltningen er skader på hund, og spesielt jakthunder. Jakt med løshund er en populær jaktform i Skandinavia, og det hevdes ofte at forekomst av ulv gjør det umulig med løshundjakt. Ulv er også den av rovdyrartene som forårsaker de fleste skader på hund i Norge (figur 7.4). Ifølge Rovbase ble ni hunder drept av ulv eller skadd og avlivet etter angrep av ulv i 2015 i Norge. Siden 2000 er 91 hunder dokumentert eller antatt drept av ulv eller skadd og avlivet etter angrep av ulv. Dette tilsvarer om lag 5,7 drepte hunder hvert år.

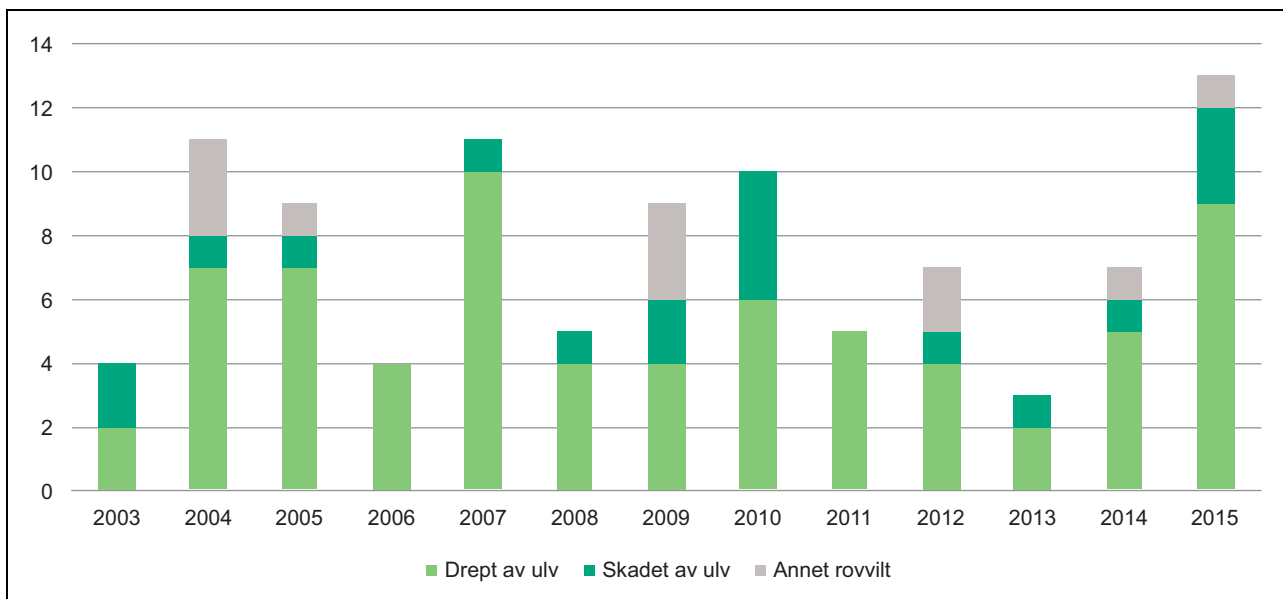
Ulv og hund er nært beslektet, og mye tyder på at ulv vurderer hund som en annen ulv. En gjennomgang av skadestatistikken for perioden 1997–2005 viser at hunder som blir drept oftest ikke blir spist på, selv om det forekommer. Man ville forventet en større andel oppspiste hunder dersom ulv primært anså hunden som et bytte. Det er en større andel av mindre jakthunder som blir drept når de blir angrepet enn jakthunder av større raser. Dette kan skyldes både hundens størrelse og forskjeller i hvordan hunden oppfører seg og reagerer i møte med ulv.

Innenfor dagens ulvesone drives det noe løshundjakt på elg. I tillegg drives det jakt med løs på drevet, halsende hund, såkalt drivende hunder 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 pro-

blem for den tradisjonelle løshundjakta, jakt med drivende hund samt ulike former for jakt med fuglehund.

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



Figur 7.4 Utvikling i antall hunder som er skadet av ulv, drept av ulv og skadet eller drept av annet fredet rovvilt totalt i Norge i perioden fra 2003 til 2015.

Kilde: Rovbase



Figur 7.5 Hvert år er det hund som blir tatt av ulv i Norge. De fleste hunder som skades eller blir drept av ulv i Skandinavia er jakthunder i forbindelse med jaktsituasjoner.

Foto: Lars Gangås

Mer enn halvparten av hund som er angrepet av ulv i Sverige, angripes utenfor ulverevir. Det er likevel totalt mer areal utenfor ulverevir enn areal innenfor ulverevir, og det finnes ennå ikke noen god måte å kvantifisere antallet jaktdager med hund utenfor ulverevir. Den relative risikoen innenfor og utenfor ulverevir er derfor ikke direkte sammenlignbar. For den enkelte hund vil risikoen for å bli angrepet av ulv være større innenfor ulverevir enn utenfor, fordi det er mer ulv innenfor etablerte ulverevir.

#### Om bruk av nødvergebestemmelsen

I både Sverige og Norge er det anledning til å kunne skyte ulv (og annet vilt) for å forsvare hus-

dyr, under forutsetning av at visse vilkår er oppfylt. I Sverige reguleres dette i Jaktförordningens (SFS 1989:205) § 28, og i Norge i naturmangfoldloven § 17 andre ledd. I Norge ble hund innlemmet i nødvergebestemmelsen i 2012 (jf. Prop. 82 L om endringer i naturmangfoldloven og friluftsløven), og bakgrunnen for lovforslaget var det enstemmige rovviltforliket i 2011 der en slik endring ble anmodet av Stortinget.

I henhold til data i Rovbase har ni ulver blitt felt i Norge ut fra påberopt nødverge siden 1988 (én ulv i 1988, 2001, 2003, 2007, 2010, 2013 og 2015, og to ulver i 2002).

## 8 Holdninger til ulv i Norge

Store rovdyr vekker sterke følelser hos folk, og ulv er ingen unntak. I dette kapitlet beskrives noen av holdningsundersøkelser som er gjennomført de siste årene, undersøkelser som er gjort i tilknytning til folks frykt for store rovdyr, undersøkelser og kunnskap om risiko for angrep på mennesker samt underskriftskampanjer som regjeringen og Stortinget har mottatt i forbindelse med en ny vurdering av bestandsmålet for ulv og ulvesonen, jf. rovviltforliket.

### 8.1 Resultater fra holdningsundersøkelser

Holdninger til de store rovdyrene har blitt undersøkt i flere holdningsundersøkelser i Norge de senere år, blant annet av Tangeland m.fl. (2010), Synovate/Ipsos MMI (2011), Krange m.fl. (2012), Skogen m.fl. (2013), Skogen og Krange (2013 og 2015), Gangås (2014) og Nationen (2009–2015). Under følger et sammendrag av noen norske holdningsundersøkelser som er utført de siste årene, mens neste delkapittel inneholder en oppsummering og sammenfatning av resultatene i disse undersøkelsene.

Norsk institutt for naturforsknings  
holdningsundersøkelse 2010

Den mest omfattende undersøkelsen som er utført på holdninger til de store rovdyrene ble utført av Norsk institutt for naturforskning i 2010. Dette er en stor spørreundersøkelse som ble gjennomført for å kartlegge folks holdninger til ulv, bjørn, jerv og gaupe i Norge. Totalutvalget som deltok er stort (4 002 personer), og gir særlig god dekning i områdene som har rovdyr i Norge. Studien ble gjennomført etter samme metodikk som svenske undersøkelser, for å kunne sammenlikne resultatene i de skandinaviske landene. I spørreundersøkelsen ble kommuner med fast bestand av ulv, bjørn, jerv og/eller gaupe definert som rovdyrkommuner.

Norsk institutt for naturforsknings undersøkelse fra 2010 har resultert i en rekke publikasjoner, der de mest sentrale er gjengitt her. Resulta-

tene nedenfor er hentet fra Tangeland m.fl. (2010) og Skogen m.fl. (2013).

Resultatene viser at det i rovdyrområder er 54,3 % som liker eller liker godt at det finnes ulv i Norge, 27 % misliker eller misliker sterkt at det finnes ulv i Norge og 18,7 % er nøytrale. I resten av landet er det 64,2 % som liker eller liker godt at det finnes ulv i Norge, 21,2 % som er nøytrale og 14,6 % som misliker at det finnes ulv i Norge. Andelen i befolkningen som mener at bestanden av ulv er på et akseptabelt nivå er 45 %. I rovdyrområdene mener 40,4 % at bestanden er på et akseptabelt nivå. På nasjonalt nivå er det 35,8 % som ønsker større bestander, mens det er 19,3 % som ønsker at rovviltbestander skal reduseres. I rovdyrområdene ønsker 36,7 % å redusere bestanden, mens 22,9 % ønsker å øke bestanden.

Resultatene viser at 46,6 % av de spurte på nasjonalt nivå mener at bestandsmålet er akseptabelt, 38 % mener det bør økes, mens 15,4 % mener det bør reduseres. I rovdyrområdene er det 41 % som mener at bestandsmålet er akseptabelt, 31,7 % mener bestandsmålet bør reduseres, mens 27,3 % mener det bør økes.

Området i spørreundersøkelsen som er definert som rovdyrkommuner samsvarer ikke med ulvesonen. For å få en indikasjon på hvordan holdningen til ulv er i *rovdyrområdet innenfor ulvesonen*, gjennomførte Norsk institutt for naturforskning en ny sammenstilling av dataene fra spørreundersøkelsen fra 2010 med spørsmålet «Hva synes du om at det finnes ulv i Norge?». I denne sammenstillingen ble utvalget i kommunene i Østfold, Akershus og Hedmark som omfattes av ulvesonen sammenliknet med svarene fra resten av landet.

I rovdyrkommunene innenfor ulvesonen oppgir 49,9 % at de liker eller liker godt at ulv finnes i Norge, 17,9 % er nøytrale og 32,1 % oppgir at de misliker eller misliker sterkt at det finnes ulv i Norge. For resten av landet, altså områder hvor det ikke er fast bestand av ulv, oppgir 60,4 % at de liker eller liker godt at det finnes ulv i Norge, 22,3 % er nøytrale og 17,3 % at de misliker eller misliker sterkt at det finnes ulv i Norge.

Et generelt funn fra undersøkelsen i 2010 og andre forskningsundersøkelser er at personer i urbane områder, byer og større tettsteder er mer positive til rovdyr og ulv enn personer i mer rurale strøk.

#### IPSOS MMI holdningsundersøkelse 2011

IPSOS MMI (daværende Synovate) utførte på oppdrag fra Glommen Skog BA en holdningsundersøkelser knyttet til ulv i 2011 (Synovate/Ipsos MMI 2011). Totalutvalget som deltok var 1006 personer. I undersøkelsen er det 72 % som mener det ikke finnes ulv i områder der de bor, 21 % mener det finnes ulv, mens 7 % ikke vet om det finnes ulv der de bor.

Resultater viste at det var 18 % som ønsker flere ulv i naturen der de bor, 57 % som synes det er passe slik det er, 20 % som ønsket seg færre ulv, mens 5 % ikke vet. På spørsmål om det er så verdifullt å ha ulv i norsk natur at vi bør ha ulvebestander over hele landet, viser undersøkelsen at 36 % er helt eller delvis enig, 9 % er verken enig eller uenig, 52 % er helt eller delvis uenig og 3 % vet ikke.

Når det gjelder spørsmål om ansvaret for ulvebestanden i Skandinavia bør ligge til Sverige slik at vi slipper å ha ulv i Norge, er 17 % helt eller delvis enig, 5 % verken enig eller uenig, 73 % helt eller delvis uenig og 5 % vet ikke. På spørsmål om ulempene med nærvær av ulv i norsk natur må begrenses til grenseområdene mot Sverige, er 32 % helt enig eller delvis enig, 10 % verken enig eller uenig, 51 % helt eller delvis uenig og 7 % vet ikke.

Når det gjelder om hensynet til ulv i norsk natur er viktigere enn jaktinteressene, er 44 % helt eller delvis enig, 12 % er verken enig eller uenig, 36 % er helt eller delvis uenig og 7 % vet ikke. Ved spørsmål om hensynet til ulv i norsk natur må gå foran hensynet til sauehold, er 28 % er helt eller delvis enig, 11 % er verken enig eller uenig, 57 % er helt eller delvis uenig og 4 % vet ikke. Ved spørsmål om hensynet til ulv i norsk natur må gå foran hensynet til bærplukking er 38 % helt eller delvis enig, 10 % verken enig eller uenig, 45 % helt eller delvis uenig og 6 % vet ikke.

Undersøkelsen viser at 77 % er helt eller delvis enig i at de som mister husdyr eller har andre økonomiske tap på grunn av ulv må få full erstatning, 4 % er verken enig eller uenig, 17 % er helt eller delvis uenig og 2 % vet ikke. Videre er 51 % av hundeeiere helt eller delvis enig i at de må ha lov til å skyte ulv som truer hundene deres, 7 % er verken

enig eller uenig, 39 % er helt eller delvis uenig og 2 % vet ikke.

Når det gjelder spørsmål om ulv i Norge må plasseres i reservater som er gjerdet inn, er 28 % helt eller delvis enig, 5 % verken enig eller uenig, 65 % helt eller delvis uenig og 2 % vet ikke. Ved spørsmål om ulv må få utvikle seg fritt i Norge fordi hensynet til naturens mangfold må gå foran hensynet til menneskenes interesser og behov, er 38 % helt eller delvis enig, 8 % er verken enig eller uenig, 51 % er helt eller delvis uenig og 3 % vet ikke.

#### Norsk institutt for naturforsknings holdningsundersøkelser 2013–2015 – Østmarka ved Oslo

Vinteren 2013 etablerte et ulvepar seg i Østmarka rett utenfor Oslo. For å undersøke hva folk som bor nær Østmarka (skogområdet mellom Oslo og Øyeren) mente om at ulvene hadde etablert seg der, foretok Norsk institutt for naturforskning en undersøkelse i 2013. I denne undersøkelsen ble 900 personer i oslobydelene Alna og Østensjø, som ligger inntil Østmarka, og 500 personer i kommunene Enebakk og Rælingen, som grenser inn til Østmarka på Øyeren-siden intervjuet. Undersøkelsen ble gjennomført på nytt i 2014 og 2015, med samme antall personer intervjuet.

Undersøkelsen gir en unik mulighet til å undersøke befolkningens holdninger til en nyetablering av ulv i nærliggende områder, og hvilken oppfatning mennesker både i urbane og rurale områder har av de samme ulvene. Det gir også mulighet til å se på hvordan enkeltepisoder med ulveangrep på sauer og ulveobservasjoner nær bebyggelse har påvirket oppfatningene av ulvene.

Norsk institutt for naturforsknings holdningsundersøkelse om ulv i Østmarka har resultert i en rekke publikasjoner. Resultatene nedenfor er hentet fra Skogen og Krange (2013 og 2015).

I 2013 var det 60 % i Osloutvalget som likte eller likte godt å ha ulv i Østmarka, 17 % var nøytrale, mens 23 % mislikte eller mislikte det sterkt. I 2013 var det 45 % i Enebakk og Rælingen som likte å ha ulv i Østmarka, 14 % var nøytrale, mens 40 % mislikte eller mislikte det sterkt.

I 2014 var det 56 % i Osloutvalget som likte eller likte godt å ha ulv i Østmarka, 20 % var nøytrale, mens 24 % mislikte eller mislikte det sterkt. I 2014 var det 45 % i Enebakk og Rælingen som likte å ha ulv i Østmarka, 16 % var nøytrale, mens 39 % mislikte eller mislikte det sterkt.



I 2015 var det 56 % i Osloutvalget som likte eller likte godt å ha ulv i Østmarka, 20 % var nøytrale, mens 24 % mislikte eller mislikte det sterkt. I 2015 var det 34 % i Enebakk og Rælingen som likte å ha ulv i Østmarka, 14 % var nøytrale, mens 52 % mislikte eller mislikte det sterkt.

#### Ulvekonflikter – en sosiologisk studie 2013

I 2013 kom boka *Ulvekonflikter – en sosiologisk studie* ut (Skogen m.fl. 2013). Boka er basert på ulike typer intervjuer med informanter i Stor-Elvdal og Trysil i Hedmark, Aurskog-Høland i Akershus og Våler og Halden i Østfold, og flere allerede utgitte forskningspublikasjoner. Boka retter søke-lyset mot de samfunnsmessige motsetningsforholdene i ulveforvaltningen.

Undersøkelser viser at de som er motstandere av ulv i Norge ofte lever i rurale områder og har et sterkt forhold til bruk av utmarka. Et mindretall av ulvemotstandere er grunneiere. Ulvemotstandere er i stor grad folk med arbeiderbakgrunn fra skog- og bygdenæringene og som kan føle seg overkjørt av folk som de mener har makt og innflytelse. Ulv har på en måte blitt et symbol for det som truer tradisjonelt bygdeliv. På tross av konfliktnivået, ser det likevel ut til at folk flest beundrer ulv.

#### Høyskolen i Hedmark – holdninger til og aksept for ulovlig avlving 2014

I doktorgradsavhandlingen til Gangås (2014), er folks holdninger til rovdyr og ulovlig avlving av rovdyr undersøkt. Dette er basert på en spørreundersøkelse av 4–5 mennesker i hver kommune i Sverige og Norge. Undersøkelse har derfor en svært liten andel av mennesker som lever i tett befolkede områder.

Undersøkelsen viste at 12–15 % av de spurte i Norge aksepterte ulovlig avlving, mens i Sverige aksepterte 3–4 % ulovlig avlving. Av nordmenn som var uvillige til å akseptere rovdyr under noen omstendigheter, var 36 % villige til selv å skyte rovdyr ulovlig, mens om lag 20 % av de svenske deltagerne i undersøkelsen med samme forutsetning mente det samme. Over 50 % av disse nordmennene var antroposentrisk orienterte (verdier som går i retning av at mennesket står øverst i naturen), mens 6 % var økosentrisk orienterte (verdier som er mer positiv til naturen).

Undersøkelsen viste videre at aksept for ulovlig avlving ble lavere med økende utdanningsnivå, at eldre hadde høyere aksept for ulovlig avlving sammenlignet med de yngre. Selv om menn var mer økosentrisk orientert enn kvinner,

hadde menn høyere aksept for ulovlig avlving enn kvinner.

Verken nåværende eller tidligere etablering av rovdyr, ulvesonen eller tap av sau viste seg å påvirke aksepten for ulovlig avlving. Derimot var det en sammenheng mellom aksept for ulovlig avlving og tradisjon for storviltjakt. I Norge oppga 63 % av deltagerne i undersøkelsen at de bodde i områder med sterke tradisjoner for jakt, mens 23 % av de svenske deltagerne oppga det samme.

Undersøkelsen omfattet også spørsmål om etablering av ulv. Blant dem som ønsket fri etablering av rovdyr var 26 % av de norske og 24 % av de svenske i undersøkelsen økosentrisk orientert, mens 12 % av de norske og 7 % var antroposentrisk orientert. I Norge oppga 80 % at de kunne akseptere etablering av rovdyr under gitte forhold, mens 71 % av de svenske spurte oppga det samme. Om lag 25 % i begge land var uvillige til å leve sammen med rovdyr.

#### Nationens holdningsundersøkelse 2009–2015

Nationen har årlig siden 2009 spurt nordmenn om de vil ha mer vern av rovdyr. Resultatene er hentet fra Nationens nyhetssak 28. juli 2015: <http://www.nationen.no/politikk/flere-nordmenn-vil-hammer-rovdyrvern/>.

Ifølge Nationen vil 34 % av alle de spurte ha mer vern av rovdyr. Andelen av de spurte som vil ha mer vern av rovdyr har aldri vært høyere enn 2015. De yngste er mest positive til rovdyr. I aldersgruppen 30 år og yngre ønsker 47 % mer vern, og i aldersgruppen 31–39 år ønsker 44 % mer vern. I aldersgruppen over 60 år ønsker 35 % mindre vern.

## 8.2 Oppsummering av holdningsundersøkelser

Selv om det er noen forskjeller i utvalget av holdningsundersøkelsene som er gjort på rovviltfeltet, er undersøkelsene i stor grad likelydende om retningen i folks holdninger til rovvilt. Likevel er det nyanser i dette som viser at det er noe spenn i resultatene.

Undersøkelsene viser at hovedmønstrene i holdninger til store rovdyr er like mellom Norge og Sverige. Det kan likevel se ut til at rovdirene er litt mer populære i Sverige enn i Norge, og at svenskene i noen grad er mer lojale mot rovviltforvaltningen enn nordmenn. De fleste resultater viser at et flertall av befolkningen både i Norge og Sverige er positive



Tabell 8.1 Sammenstilling av dataene fra spørreundersøkelsen for hele landet sammenlignet med kommuner med fast bestand av rovvilt og kommuner uten fast etablering av rovvilt på spørsmålet: «Hvilke dyr er du redd for å møte i naturen?».

Dyreart	Hele landet	Rovdyrområde	Resten av landet
Ingen	47,8 %	43,5 %	48,6 %
Bjørn	37,2 %	45,4 %	36,6 %
Ulv	25,8 %	32,8 %	25,2 %
Orm	25,2 %	17,6 %	25,1 %
Flått	23,0 %	17,3 %	22,8 %
Elg	21,8 %	17,9 %	21,4 %

Kilde: NINA-rapport 650.

til ulv i sin natur. Likevel er det en større andel av befolkningen som er positive til ulv i urbane områder sammenlignet med rurale områder.

Når det gjelder holdninger til ulv innenfor og utenfor ulvesonen, tyder de fleste resultatene på at det også her er et flertall som er positive til ulv, selv om den andelen som er negative er større innenfor ulvesonen enn utenfor. Trender viser også at det er en stigende positiv holdning til rovdyr i Norge.

Nyere undersøkelser viser imidlertid at enkelthendelser, slik som tap av beitedyr til ulv og observasjoner nær bebyggelse, kan ha store konsekvenser for folks holdninger til ulv i rurale strøk.

Når det gjelder holdninger til ulovlig avliving, viser undersøkelsene at svenskene har vesentlig høyere terskel for å akseptere at rovvilt avlives ulovlig. Dette kan ifølge undersøkelsene ha noe å gjøre med den sterke tradisjonen vi i Norge har for lokalstyre og for å føre en politikk som tar hele landet i bruk. Ulv er i noen grad i en særstilling blant rovdyrartene når det gjelder aksept for ulovlig avliving. Videre viser undersøkelsene at folk som bor i områder med mye rovvilt ikke er mer positive til ulovlig avliving enn folk i områder uten rovvilt.

### 8.3 Om frykt

Norsk institutt for naturforskning holdningsundersøkelse fra 2010 undersøkte også folks frykt for store rovdyr. Et knapt flertall i befolkningen sier at de «kanskje» eller «absolutt» kan godta å ha ulv i nærheten av der de bor. Dette gjelder både for personer i rovdyrrområder og for resten av landet. I rovdyrrområder sier 51,7 % at de kan godta å ha ulv i nærheten av der de bor mot 48,4 %

som ikke kan godta det. For resten av landet sier 52,7 % at de kan godta ulv i nærheten av der de bor, mot 47,3 % som sier de ikke kan det.

Av de store rovdirene er frykten størst for å møte bjørn (tabell 8.1). 25,8 % av befolkningen i Norge oppgir å være redde for å møte ulv. I rovdyrrområdene oppgir flere å være redde for å møte ulv (32,8 %). Det er også flere i Oslo enn i mindre urbane områder som sier de er redde for å møte ulv og bjørn – til tross for at Oslofolk generelt er mer positive til rovdyr enn andre.

Undersøkelser om folks holdninger og frykt for rovvilt er gjennomført i mange Europeiske land. Gjennom disse undersøkelsene kommer det frem noen generelle trekk. Blant annet avtar folks frykt med økt kunnskapsnivå om rovvilt, og objektiv og upartisk informasjon er sett på som det viktigste tiltaket for å dempe folks frykt. Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 2004 og 2011 vedtatt at man skal skaffe mer kunnskap om rovviltets adferd og folks frykt for rovvilt og at det skal informeres om dette til de som blir berørt av rovvilt.

Rovviltforvaltningen har fulgt opp dette gjennom å finansiere disse studier som gir kunnskap om menneskers møter med rovdyr og om frykt for store rovdyr. Det er også gjennomført kunnskapsformidlende prosjekter, kursvirksomhet, informasjon, seminarer og ekskursjoner knyttet til rovvilt. Statens naturoppsyn har egne naturveiledere som har informasjon og kunnskapsformidling og rovvilt som oppgave. Det er også utarbeidet informasjonsmateriell om bjørn og ulv som er tilgjengelig for allmennheten.

Miljødirektoratet har autorisert tre besøkssenter for rovvilt i Norge. Dette er et viktig tiltak for å øke folks forståelse for rovdyr, deres atferd og forvaltningen av dem. Gjennom autorisering og finansiell støtte skal rovviltsentrene aktivt drive informasjon på et nøytralt grunnlag til alle sam-

funnslag. Viktigst er imidlertid satsingen mot barn og unge. Et godt eksempel på den virksomheten de driver, er Rovdyrskolen der flere tusen barneskoleelever allerede har hatt opplæring om rovdyr.

Kommunene og andre interessegrupper kan i dag søke om midler over tilskuddsordningen med forebyggende og konfliktdempende tiltak. Dette kan for eksempel være fryktdempende tiltak. Det er rovviltnemndene som er ansvarlig for prioriteringen i bruken av disse midlene.

#### Undersøkelser og kunnskap om risiko for angrep på mennesker

Det er i nyere tid ikke kjente tilfeller der mennesker har blitt skadet eller drept av ulv. Man kan imidlertid aldri garantere for at det kommer individer med avvikende adferdsmønster. Alle viltarter av en viss størrelse har potensial for å kunne skade mennesker.

Fra historisk dokumentasjon og fra andre deler av verden er det kjent at ulv kan angripe mennesker, selv om det er svært uvanlig. I områder hvor rabies er endemisk og utbredt forekommer det angrep på mennesker av slike rabide ulver. Historisk sett i Europe har det også forekommet angrep på mennesker av ulv, men også i moderne tid i for eksempel India, Sentral-Asia og Midtre Østen. Disse skjer under veldig spesifikke forhold. I Europa og Nord-Amerika hvor rabies er utryddet og tilgang til leveområder og byttedyr ikke er begrensende for populasjonene, er risikoen for angrep svært lav.

Det er gjennomført to studier i Skandinavia av ulvens atferd i møte med mennesker. Eksperimentelle forsøk er gjort ved at mennesker nærmer seg radiomerkede ulver i deres eget miljø og ulvenes reaksjonsmønster registreres. Resultatene av studiene viser at ulven kan slippe mennesker relativt nære før den flykter, og det er ikke ved noen tilfeller observert aggressiv atferd hos ulvene ved slik menneskelig konfrontasjon.

I Skandinavia er det tilvenning av ulv til mennesker som i ekstreme tilfeller vurderes å kunne bli en potensiell fare for mennesker. Kunnskap om

ulvens atferd i situasjoner der de oppleves som nærgående er derfor viktig.

Situasjoner der det meldes om nærgående rovdyr tas på alvor, og alle slike situasjoner følges opp av Statens naturoppsyn. Rovdyr som opptrer nær mennesker har ikke nødvendigvis sammenheng med en nærgående eller truende atferd, og det er derfor viktig med en faglig vurdering av situasjonen og behovet for eventuelle tiltak. Ofte vil rovdirene forlate et område etter nærvær av mennesker. I andre tilfeller kan det vurderes nødvendig med andre tiltak, slik som skremming eller avlivning. Det har ikke vært situasjoner der det har blitt vurdert som nødvendig å felle ulv på grunn av uønsket adferd i Norge.

#### 8.4 Underskriftskampanjer i 2015 vedrørende ulv

Etter at faggrunnlaget som ligger til grunn for denne meldingen ble lagt ut 31. oktober 2014, har Klima- og miljødepartementet og Stortinget motatt fem underskriftskampanjer vedrørende ulv. Dette gjelder:

1. Bygdefolk for Rovdyr overleverte 24. mars 2015 underskrifter til støtte for ulv. Kampanjen samlet ca. 35 000 underskrifter.
2. Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk Trysil og Engerdal overleverte 26. mai 2015 underskrifter med krav om en ny rovdyrpolitikk. Kampanjen samlet ca. 3 500 underskrifter fra i all hovedsak fastboende i Trysil og Engerdal.
3. En privatperson sendte 7. juli 2015 inn underskrifter mot regional utryddelse av rovdyr og for å gjeninnføre de store rovdirene over hele landet. Kampanjen samlet 2 884 underskrifter.
4. Enebakk Senterparti sendte 14. september 2015 underskrifter mot ulv i Enebakk og Østmarka. Kampanjen samlet 860 underskrifter.
5. WWF, Norges Naturvernforbund og Foreningen Våre Rovdyr overleverte den 21. oktober 2015 underskrifter til Stortinget med krav om betydelig økning av dagens bestandsmål og at ulv må få større arealer å leve i. Kampanjen samlet 29 000 underskrifter.

## 9 Ulvesonen

### 9.1 Ulvesonens historikk

Det geografisk avgrensede området hvor man har hatt som mål at ulven skal etablere seg, har endret seg mye de siste tyve årene (figur 9.1). Ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*, jf. Innst. S. nr. 301 (1996–97), ble det vedtatt et mål om å etablere reproduksjon av ulv i Norge. Det ble satt et mål om minst 8–10 familiegrupper i Sør-Skandinavia. Området hvor ulv skulle få anledning til å etablere seg ble avgrenset slik at forvaltningen ikke skulle legge til rette for etablering av ulv i områder med samisk tamreindrift. Dette innebar at det ikke skulle legges til rette for etablering av ulv i områdene fra Finnmark til Nord-Trøndelag og videre ned langs riksgrensen til sør for Femunden. Bestandsmålet på 8–10 familiegrupper i Skandinavia ble nådd første gang i år 2000.

I 1999–2000 ble det gjennomført en prosess for ytterligere å avgrense ulvesonen av hensyn til områder med mye sau på utmarksbeite, og en ny sone ble fastsatt av regjeringen våren 2001, jf. omtale i St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Ulvesonen ble da avgrenset til nærmere fastsatte fylker og kommuner på Sør- og Østlandet.

I 2004 ble ulvesonen vurdert på nytt, og forslag til ny avgrensing ble lagt frem i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*. Forslaget var et bestandsmål på *noen årlige ynglinger* av ulv, og at disse skulle finne sted i det som i stortingsmeldingen var foreslått å bli forvaltningsregion 3 – Øst-Norge. Det ble presisert at det ikke skulle være etablering av ulv i samiske tamreinområder, og som hovedregel heller ikke i Alvdal, Tynset, Tolga og Os av hensyn til sau.

Ved behandlingen av St. meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), besluttet Stortinget at utformingen av både forvaltningsregionene og ulvesonen skulle justeres i forhold til regjeringens forslag. Gjeldende ulvesone, slik det ble vedtatt av Stortinget, er fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 2 d):

«d) Forvaltningsområde for ynglende ulv: *Østfold, Oslo, Akershus med unntak av kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum og Nitedal øst for Nitelva, Hedmark med unntak av kommunene Nord-Odal, Stange, Hamar, Løten, Ringsaker, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga og Os, samt de deler som ligger vest for Glomma av kommunene Åsnes, Våler, Elverum og Åmot.*»

Størrelsen på ulvesonen ble dermed redusert sammenlignet med tidligere vedtatte avgrensninger og regjeringens forslag i St. meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*. Videre fastsatte Stortinget et konkret bestandsmål på 3 årlige hennorske ynglinger innenfor ulvesonen.

### 9.2 Evaluering av ulvesonen

#### Bakgrunn

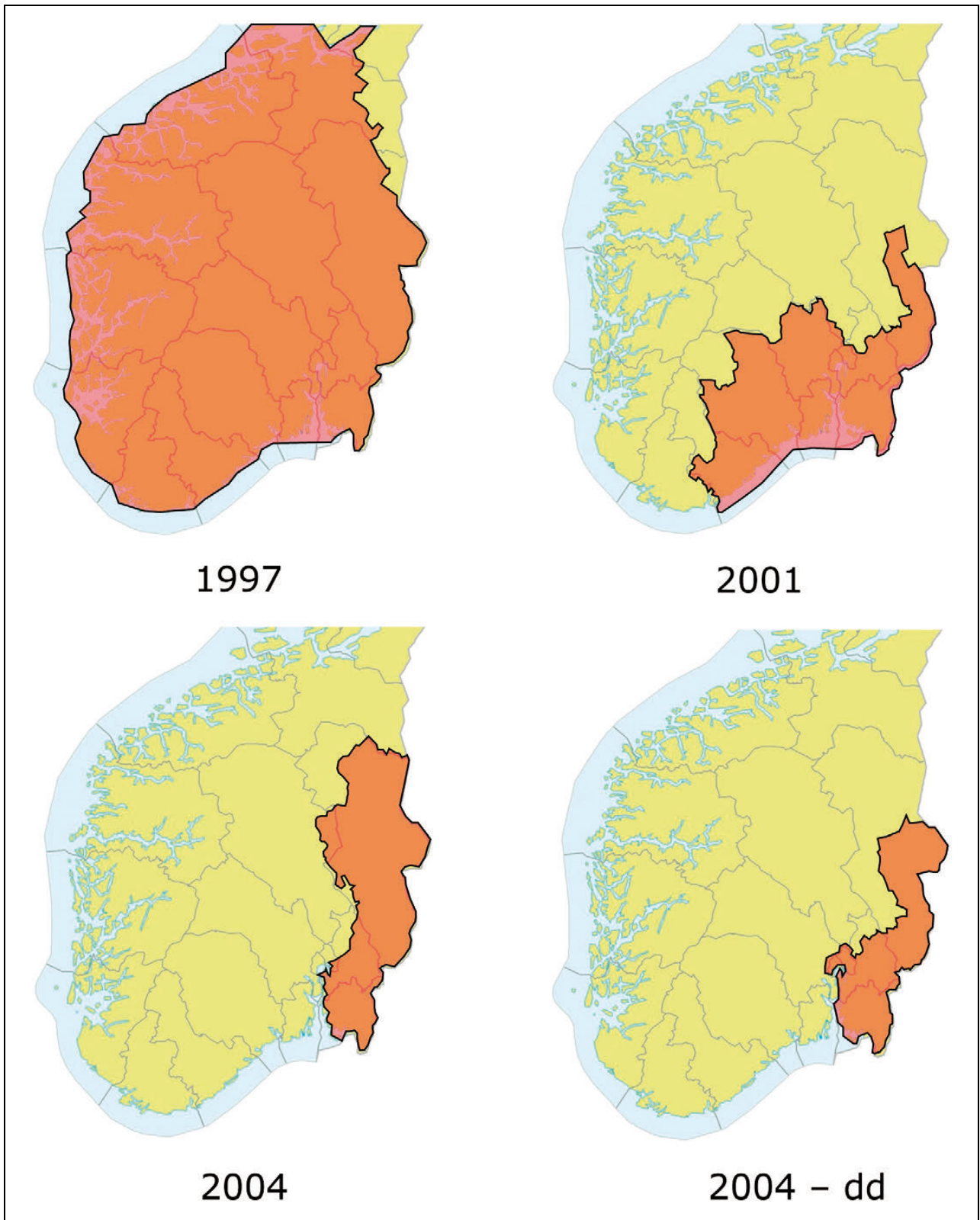
Av rovviltforliket 2011, jf. representantforslag 163 S (2010–2011) punkt 4.4, fremgår det at det skal settes ned et utvalg for å evaluere ulvesonen. Klima- og miljødepartementet nedsatte utvalget i mars 2012, og utvalget leverte endelig rapport i oktober 2012. Ulvesonen er fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt, og eventuelle endringer av områdets geografiske avgrensing krever at det gjennomføres en alminnelig høring av saken. En slik høring ble gjennomført av Klima- og miljødepartementet høsten 2013.

#### Oppsummering av utvalgets anbefalinger

I sine anbefalinger og konklusjoner i rapport av oktober 2012 sier utvalget følgende:

«Utvalgets flertall (8 av 9) går inn for å videreføre en modell med ei nærmere avgrenset sone for å forvalte en norsk ulvestamme. Mindretallet (1 av 9) går inn for modellen «Ingen nasjonalt fastsatt sone».

Utvalgets flertall (6 av 9) foreslår at dagens ulvesone ikke får noen geografisk utvidelse. Dette flertallet mener at særlig hensynet til sør-



Figur 9.1 Kart over området der ulv skulle få anledning til å etablere seg i ulike perioder av norsk rovviltforvaltning. Venstre over: Perioden 1997–2001, jf. behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*, jf. Innst. S. nr. 301 (1996–97). Høyre over: Perioden 2001–2004, jf. omtale i St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Venstre under: Regjeringens forslag for ny avgrensning av ulvesonen i Norge i 2004, jf. St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*. Høyre under: Perioden 2004–dd: Ulvesonen slik det ble vedtatt i Stortinget under behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

samisk reindrift og prioriterte beiteområder for husdyr gjør dette vanskelig. Flertallet har også merket seg ordningen med at helnorske familiegrupper (ulverevir) som har inntil 49 % av reviret sitt utenfor ulvesonen, defineres inn i sonen. Ettersom ulverevir i Norge kan ha en betydelig utstrekning betyr dette at ulvesonen i praktisk forvaltning i enkelte tilfeller kan være betydelig utvidet.

Ett utvalgsmedlem tilhørende flertallet går inn for at 49-prosentregelen ikke gjøres gjeldende langs nordgrensa. Dette av hensyn til tydelig skille på forvaltning innenfor og utenfor sonen.

Mindretallet (3 av 9) ønsker en utvidelse av sonen nordover. Det utvidede området avgrenses av Glomma, fylkesvei 30 og videre langs fylkesvei 217 til Trysil/Femund-vassdraget. Det samme mindretallet går inn for at den nevnte 49-prosentregelen ikke gjøres gjeldende langs nord- og østgrensa av utvidet ulvesone. Dette av hensyn til sørsamisk reindrift.

Utvalget anbefaler at disse områdene tas ut av dagens ulvesone: Områdene vest for E6 i Østfold fylke og i Follo i Akershus, Vestmarka vest for E16 i Akershus, samt de deler av Kongsvinger, Grue og Sør-Odal kommuner som ligger vest for Glomma. Utvalget kan ikke se at verken størrelse eller beliggenhet gjør disse områdene aktuelle for familiegrupper eller revirhevdende ulvepar. Forslaget er i hovedsak i samsvar med innspill utvalget har fått fra faglig hold.»

#### Oppsummering av høring

Klima- og miljødepartementet sendte 14. juni 2013 endringer i rovviltforskriften – ulvesonen på høring. I alt 53 høringsinstanser svarte på departementets høringsbrev.

Fem høringsinstanser (*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kvalsund kommune, Møre og Romsdal Sau og Geit og Utmarkskommunenes Sammenlutning*) har ingen merknader på de av utvalgets vurderinger som Klima- og Miljødepartementet har etterspurt innspill på.

32 høringsinstanser (*Aksjon Rovviltets Røst, WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr, Naturvernforbundet, Hedmark fylkeskommune, kommunene Froland, Frogn, Lesja, Nitedal, Oppdal, Oslo, Stor-Elvdal, Tinn, Tynset og Ullensaker, fylkesmennene i Hedmark, Oppland, Oslo og Akershus, Nord-Trøndelag, Rogaland og Sør-Trøndelag, Landbruks- og matdepartementet,*

*Norges bondelag, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Regionrådet for Fjellregionen, rovviltnemndene i region 1, 2, 3, 5 og 6 og Sametinget*) er positive til flertallets forslag om å videreføre en modell der ynglende ulv forvaltes innenfor ei nærmere avgrenset sone på nåværende tidspunkt.

14 høringsinstanser (*Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk, kommunene Aremark, Aurskog-Høland, Eidskog, Grue, Marker, Rømskog, Trysil og Våler, Norges jeger- og fiskerforbund, Norges skogeierforbund, Norsk skogbruksforening, Norsk sau og geit og Rovviltnemnden i region 4*) ønsker ingen avgrenset nasjonal sone for ynglende ulv i Norge.

23 høringsinstanser (*Hedmark fylkeskommune, kommunene Alvdal, Lesja, Nord-Fron, Oppdal, Stor-Elvdal, Tinn, Tynset og Ullensaker, fylkesmennene i Hedmark, Nord-Trøndelag, Rogaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder, Landbruks- og matdepartementet, Norges bondelag, Norsk skogbruksforening, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norsk Sau og Geit, Regionrådet for Fjellregionen, rovviltnemndene i region 5 og 6 og Sametinget*) ønsker ingen utvidelse av ulvesonen.

Elleve høringsinstanser (*WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr, Naturvernforbundet, Bygdefolk for Rovdyr, kommunene Aremark, Aurskog-Høland, Oslo og Rømskog, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Rovviltnemnden i region 2*) er positive til mindretallets forslag om at ulvesonen bør utvides mot nord hvis ulvesonen videreføres.

16 høringsinstanser (*kommune Aremark, Alvdal, Froland, Grue, Nord-Fron, Oppdal og Tinn, fylkesmennene i Hedmark, Oppland, Oslo og Akershus, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, Landbruks- og matdepartementet, Norske Reindriftsamers Landsforbund og rovviltnemndene i region 3, 4 og 6*) støtter ikke at 49-prosentregelen benyttes ved en eventuell soneutvidelse av ulvesonen i nord.

To høringsinstanser (*Aksjon Rovviltets Røst og Oslo kommune*) er i all hovedsak positive til bruk av 49-prosentregelen i ulvesonen.

21 høringsinstanser (*Hedmark fylkeskommune, kommunene Aremark, Lesja, Marker, Oppdal, Oslo, Rømskog, Stor-Elvdal, Tynset og Ullensaker, fylkesmennene i Hedmark, Oppland, Oslo og Akershus og Vest-Agder, Landbruk- og matdepartementet, Norges bondelag, Norsk skogbruksforening, Regionrådet for Fjellregionen og rovviltnemndene i region 2, 3, 4 og 5*) er positive til utvalgets forslag om at enkelte områder tas ut av dagens ulvesone.

Fem høringsinstanser (*WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr, Naturvernforbundet og Aurskog-Høland kommune*) støtter ikke at områder tas ut av dagens ulvesone.



## Høringsinstansenes begrunnelser

## 1. Videreføring av ulvesonen

Kommunene Aurskog-Høland og Trysil ønsker primært ingen ulvesone, grunnet uttalelser fra faginstanser og at utfordringene til ulv bør fordeles over et større område.

Aksjon Rovviltets Røst mener at dagens forvaltningssone for ynglende ulv er gunstig for å sikre ulvens overlevelse på kort sikt, men understreker at ulvesonen ikke er stor nok for å kunne sikre en levedyktig stamme i Norge på lengre sikt. WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr og Naturvernforbundet mener det er nødvendig ut fra hensynet til ulvens overlevelse å opprettholde ulvebestanden inntil den er mer robust og mer livskraftig.

Fylkesmennene i Oslo og Akershus, Hedmark og Oppland, Landbruks- og matdepartementet, Sametinget og rovviltnemndene i region 1 og 3 trekker frem økt forutsigbarhet som den viktigste begrunnelsen for å videreføre en forvaltningssone for ynglende ulv.

Froland kommune og Norges Bondelag mener at ulvesonen reduserer konfliktnivået i forhold til beitenæringa. Norges jeger og fiskerforbund og Norsk bonde- og småbrukarlag peker på at ulvesonen forsterker konflikten i områdene innenfor sonen. Norges jeger- og fiskerforbund vil spesielt fremheve hensynet til vilt, jakt og jegere.

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk og Grue kommune peker på at ulvesonen har påført kommunene og deres innbyggere betydelige problemer.

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk mener utvalgets faglige tyngde og tillitt er undergravet, og at lokalisering der medlemmene er bosatt har betydd mer enn faglige og politiske argumenter.

Norsk skogeierforening mener erfaringer viser at ulvesonen ikke virker etter sin hensikt, og er av den oppfatning at det også vil være et konfliktdempende tiltak å fjerne sonen.

Norsk Sau og Geit ønsker ingen ulvesone av hensyn til beitenæringen og at viktige beiteområder holdes fri for ulv.

Rovviltnemnden i region 4 mener at en oppheving av ulvesonen kan føre til økt regional ansvar og gjøre det enklere å foreta en byrdefordeling mellom områder.

## 2. Geografisk utvidelse av ulvesonen

a. *Geografisk utvidelse av ulvesonen*

Fylkesmennene i Oppland, Oslo og Akershus og Hedmark peker på at det ikke er registrert beitelag med sau på utmarksbeite innenfor den foreslåtte utvidelsen nordover. Fylkesmennene i Hedmark og Oslo og Akershus, rovviltnemndene i region 3 og 4 og Bygdefolk for Rovdyr peker på at det er høy tetthet av hjortevilt i området. Fylkesmennene i Hedmark, Oppland og Oslo og Akershus og rovviltnemndene i region 3 og 4 peker på at en utvidelse vil gi forvaltningen større fleksibilitet, og at det vil bli lettere å foreta en rullering av byrdefordeling. Fylkesmennene i Hedmark, Oppland, Oslo og Akershus, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Nord-Trøndelag, Sametinget og rovviltnemndene i region 3, 5 og 6 mener imidlertid at en utvidelse av ulvesonen nordover også kan skape større utfordringer for beitenæringen, spesielt for sørsamisk tamreindrift. Fylkesmennene i Oslo og Akershus, Hedmark og Oppland og Rovviltnemnden i region 3 peker også på at en eventuell utvidelse kan komme i konflikt med jaktinteresser i området. Norsk skogeierforening mener en utvidelse av sonen vil føre til eskalering av konfliktnivået. Oslo kommune peker på at en utvidelse av ulvesonen mot nord vil tillate at hele Julussa- reviret blir inkludert i sonen.

WWF-Norge, Framtiden i våre hender, Foreningen Våre Rovdyr og Naturvernforbundet mener en utvidelse av ulvesonen nordover vil styrke ulvens overlevelsesmuligheter.

b. *49-prosentregelen*

Fylkesmennene i Hedmark, Sør-Trøndelag og Oppland og rovviltnemndene i region 3, 4 og 6 mener bruk av regelen ikke bør gjelde ved en utvidelse av hensyn til viktige beiteområder og samiske tamreinområder. Landbruks- og matdepartementet mener 49-prosentregelen skaper liten forutsigbarhet for næringsmessig beitebruk ettersom yttergrensene for ulverevirene kan endres fra år til år. Norges jeger- og fiskerforbund peker på at denne praksisen medfører situasjoner med betydelig konfliktpotensial.

## 3. Områder som tas ut av dagens ulvesone

Oslo kommune, Fylkesmannen i Hedmark, Vest-Agder og Oppland og Rovviltnemnden i region 3 viser til utvalgets vurdering om at disse arealene er lite egnet som en del av et ulverevir. Landbruks- og matdepartementet

mener videre at det kan virke konfliktde-  
pende å ta disse områdene ut av sonen.

WWF-Norge, Framtiden i våre hender,  
Foreningen Våre Rovdyr og Naturvernforbun-

det mener det er faglig og prinsipielt uaksepta-  
belt å ta områder ut av ulvesonen.

## 10 Svensk politikk og forvaltning

Ulvebestanden i Sverige og Norge tilhører en felles sør-skandinavisk bestand med utbredelse på tvers av riksgrensen. Hoveddelen av den sør-skandinaviske ulvebestanden befinner seg på svensk side, og svensk ulveforvaltning vil derfor i stor grad påvirke situasjonen på norsk side av grensen. Blant annet viser studier at det først og fremst er ulv fra grenserevir og Sverige som gjør skade på beitedyr i Norge utenfor dagens ulvesone.

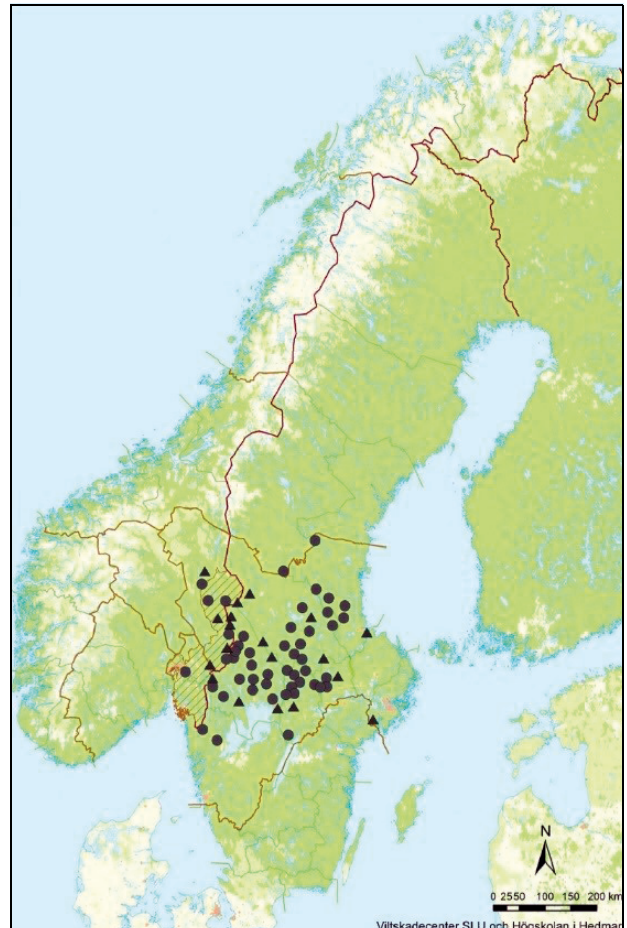
Vinteren 2014–2015 ble det registrert totalt 49 familiegupper av ulv i Skandinavia, hvorav 41 i helsvenske revir, fem med tilhold på begge sider av riksgrensen og tre i helnorske revir (figur 10.1). Videre ble det beregnet at den totale bestanden utgjorde 460 ulver, hvorav svensk delbestand inklusiv halvparten av ynglingene i grensereviene utgjorde 415 ulver.

### 10.1 Rovviltforvaltning i Sverige

Rovviltforvaltningen i Sverige er, på samme vis som i Norge, forankret i Bernkonvensjonen, der ulv er strengt beskyttet i henhold til vedlegg II. Dette reguleres i Sveriges lovgivning ved EUs habitatdirektiv (direktiv 92/43/EEG) og fugledirektivet (direktiv 2009/147/EG). Disse to direktivene er såkalte minimumsdirektiv, som innebærer at medlemslandene ikke får vedta regelverk som fører til mindre vern enn hva som er fastsatt i direktivene. For Sveriges del er ulv omfattet av vedlegg II (bevaring krever at særskilte bevaringsområder fastsettes) og vedlegg IV (arter som krever strengt vern).

Dagens svenske rovviltpolitikk er utformet i proposisjonen «Sammanhållen rovdjurspolitik» (prop. 2000/2001), der det ble lagt til grunn at man skulle sikre langsiktig forekomst av artene bjørn, jerv, kongeørn, gaupe og ulv i den svenske faunaen. Her ble også dagens bestandsovervåking opprettet som en del av den alminnelige overvåkingen og erstatningssystemet i reinbeiteområdet.

«Rovdjuren och deras förvaltning» (SOU 2007:89) og «Uppdraget om ökat regionalt ansvar»



Figur 10.1 Registrerte familiegupper (sirkler) og revirmarkerende par (trekant) i Skandinavia vinteren 2014–2015. Forvaltningsregioner vises i begge land, og norsk ulvesone er skravert. Hentet fra rapporten *Bestandsovervåking av ulv vinteren 2014–2015*.

var også et grunnlag for regjeringens proposisjon i 2008, som førte til en mer desentralisert rovviltforvaltning, der Naturvårdsverket kunne delegerer beslutninger om for eksempel «skyddsjakt» (skadefelling) og lisensjakt på store rovdyr til länsstyrelsene, avhengig av rovdyrbestandenes utvikling i länet. Landet ble delt inn i tre rovdyrforvaltningsområder, og et såkalt «samverkansråd» ble opprettet for hvert forvaltningsområde. Samverkansrådene fastsetter overordnede prinsipper og ret-

ningslinjer for forvaltningsområdet. Länsstyrelsens regionale rovdyrgrupper og viltneemnder ble erstattet med «viltforvaltningsdelegationer», som er et organ hos länsstyrelsen med beslutningsmyndighet i overgripende saker. Viltforvaltningsdelegasjonene har representanter fra jegerorganisasjoner, skognæringen, landbruksorganisasjoner, naturvernorganisasjoner, reindriftsnæringen (i reinbeiteområdet), samt fem politiske representanter. Landshövdingen er ordfører, og saksbehandlere hos länsstyrelsen er sekretærer. Viltforvaltningsdelegasjonene skal fastsette retningslinjer og overgripende forvaltning (inkludert jaktkvoter) for länet, men har ikke vedtaksmyndighet i enkeltviser saker.

Jakt på bjørn og gaupe skulle i hovedsak gjennomføres som lisensjakt, mens jakt på jerv og ulv ble videreført som såkalt skyddsjakt, men med mulighet til lisensjakt. Man besluttet også at ulvebestanden skulle stabiliseres på daværende nivå, for i stedet å fokusere på å styrke bestandens genetiske status.

I desember 2013 ble det vedtatt en ny rovdyrpolitikk i Sverige, etter at Miljö- och jordbruksutskottet i sin betenkning (2013/14: MJU7) av proposisjon 2012/13:191 «En hållbar rovdjurspolitik» hadde godkjent denne. Proposisjonen baserte seg på blant annet tre statlige utredninger og oppdrag som munnet ut i flere rapporter (se kapittel 10.2). Utredningene og oppdragene har behandlet blant annet toleransenivå for skader forårsaket av rovdyr på reindriftsnæringen, sårbarhetsanalyser av rovdyrbestandene, tiltak for genetisk forsterkning av ulvebestanden, rovdyrbestandenes utvikling og populasjonsstørrelser, samt tiltak for sameksistens mellom mennesker og ulv.

I proposisjonen ble det fastslått at det finnes tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for å fastslå at samtlige rovdyrarter har oppnådd såkalt «gynnsam bevarandestatus» og at målet for respektive rovdyrart skulle settes i form av en referanseverdi for populasjonsstørrelse og utbredelsesområde. Regjeringen fastsatte referanseintervallene basert på resultatene fra de ulike rapportene, og Naturvårdsverket skulle fastsette en endelig referanseverdi innenfor dette intervallet. Referanseverdien er større enn minste livskraftige populasjon, og skal ikke ses som et mål for populasjonene, men som et laveste nivå som bestandene ikke får ligge under. Om populasjonen minker til under den angitte referanseverdien, begrenses mulighetene til å gjennomføre forvaltningstiltak som skydds- og lisensjakt. Populasjonene skal altså forvaltes på et nivå som er betydelig høyere enn den fastsatte referanseverdien. I desember 2013 fattet Natur-

vårdsverket vedtak om nasjonal referanseverdi for bjørn-, jerv-, gaupe- og ulvepopulasjonene. Referanseverdiene erstattet de tidligere angitte intervallene, samt også tidligere mål for populasjonene.

Det langsiktige og overgripende målet for rovdyrpolitikken skal være at bjørn, jerv, kongeørn, gaupe og ulv i Sverige «ska uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas». Forvaltningsplaner for rovdyrartene skal være de sentrale, adaptive verktøyene for å oppnå målene. I reinbeiteområdet skal toleransenivået for skader være maksimalt 10 % av samebyens (distriktets) faktiske reintall. Regjeringen anser at länsstyrelsene bør gis i oppdrag å utarbeide et forvaltningsverktøy for skader innen reindriftsnæringen sammen med Sametinget og samebyene. Man har også forandret erstatningssystemet for reinbeiteområdene slik at midler til skadeforebyggende tiltak ikke lenger tas fra rovviltskadeerstatningen.

Den nåværende forvaltningsstrukturen skal fortsette med samme inndeling i forvaltningsområder, i tillegg til at samverkansråd og viltforvaltningsdelegationer opprettholdes. Derimot skal den regionaliserte rovviltforvaltningen styrkes gjennom blant annet økte muligheter til delegering av vedtak om jakt, som nå skal foregå uten begrensninger i myndigheten til å fatte vedtak. Dette gjelder også delegering av myndighet til län som ikke har ynglende bestand av den aktuelle arten: «*Då ett rovdjursförvaltningsområde har uppnått miniminivån för en art, bör delegering av beslut om licensjakt kunna ske till samtliga länsstyrelser som ingår i förvaltningsområdet utan begränsning*». Når det gjelder regionale enheter for mål, skal nåværende «inriktning» og «regional nivå» for forekomst av en viss art av rovdyr erstattes med «miniminivå». Man understreker også at det politiske samarbeidet mellom Sverige, Norge, Finland og Russland bør fortsette og forsterkes, samt at dette samarbeidet, særlig for Sverige, og på sikt bør lede til ytterligere felles forvaltningsstrategier.

#### Målene for ulvebestanden i Sverige

Naturvårdsverket fastsatte det nasjonale «referanseverdi for gynnsam bevarandestatus» for ulvepopulasjonen til 270 individer i Sverige i desember 2013. Sårbarhetsanalyser har vist at minste livskraftige populasjon er 100 individer, og den fastsatte referanseverdien er således høyere enn minste livskraftige populasjon.

«Referensværdet for gynnsam bevarandestatus gällande utbredningsområdet i Sverige» defineres som hele Sverige foruten den alpine regionen og Gotlands län. Stasjonær forekomst i hele utbredelsesområdet er ikke nødvendig for å oppfylle kravet til «gynnsam bevarandestatus gällande utbredningsområdet». Flere innvandrede ulver som har reprodusert har bidratt til at ulvens genetiske status har forbedret seg, og man regner med at den kommer til å fortsette å forbedres gjennom avkom fra nye innvandrere, blant annet det såkalte Tiveden-paret. Innvandringstakten er slik at EUs krav til kontakt mellom populasjoner kan anses å være oppfylt, og at ulv derfor har oppnådd «gynnsam bevarandestatus» også med hensyn til utbredelsesområdet.

Forvaltningen skal sørge for at ulvebestandens konsentrasjon reduseres der den er som tettest, hvilket i dag hovedsakelig er i Värmland og Dalarna län. Hensikten er å begrense sosioøkonomiske konsekvenser og forbedre mulighetene for å ha husdyr. Tidligere har målene for ulveforekomst i reinbeiteområdet vært definert slik at man skal begrense ynglinger eller forekomst av ulv til utenfor helårsbeiter. Vinterbeitene kan imidlertid også være sårbare på grunn av reinens behov for ro til beiting om vinteren når føden er vanskelig tilgjengelig. Regjeringen vurderer at regelmessige ynglinger av ulv i store deler av reinbeiteområdet ikke er mulig å forene med moderne reindrift. Målet for ulveforekomst og yngling i reinbeiteområdet er derfor uttrykt som at *«i den mån det kan vara möjligt med enstaka föryngringar, bör föryngringarna begränsas till område där de gör minst skada, oavsett om det är i åretruntmarkerna eller i vinterbetesmarkerna. Det kan vara områden där det inte finns renar under den aktuella perioden eller där förutsättningarna för att vidta förebyggande åtgärder är gynnsamma»*. Man vurderer det derimot slik at fremfor alt jerv og kongeørn, som har sin hovedsaklige forekomst i reinbeiteområdet, prioriteres med hensyn til etablering i området, men innenfor rammen av fastsatt toleransenivå.

Også i län med «fäbodbruk» eller intensivt sauehold, eller i skjærgården, skal forekomst av ulv i hovedsak begrenses til de områdene der den gjør minst skade.

I 2014 reviderte Naturvårdsverket de nasjonale forvaltningsplanene for bjørn, gaupe, jerv, kongeørn og ulv. Naturvårdsverket utarbeidet også en strategi som skal utvikle og styrke den svenske viltforvaltningen frem mot 2020.

## 10.2 Sammendrag av relevante svenske rapporter

---

### Demographic Viability of the Scandinavian Wolf Population

Skandulv fikk i oppdrag av Naturvårdsverket å gjennomføre en kvantitativ, rent demografisk sårbarhetsanalyse for ulv i Sverige. Målet var å vurdere minste livskraftige populasjon basert på risiko for utdøing < 10 % på 100 år (tilsvarende IUCNs kriterium E) uten å ta hensyn til genetiske aspekter. Minste livskraftige populasjon ble beregnet ved hjelp av tre ulike populasjonsmodeller med økende grad av kompleksitet, og beregningene inkluderte også ulike katastrofescenarier for ulike populasjonsnivåer for hver enkelt av de tre modellene. Beregningene viste at minste livskraftige populasjon for IUCN kriterium E var 100 individer.

Ettersom man i analysene forutsatte at den svenske ulvebestandens genetiske problem var løst, og dermed bare tok hensyn til tilfeldige demografiske variasjoner og katastrofescenarier, advarer forskerne mot å overvurdere resultatene.

### Genetic aspects on the viability of the Scandinavian wolf population

I 2012 fikk Skandulv i oppdrag å komplettere den demografiske sårbarhetsanalysen med genetiske aspekter for å fastslå hva som kreves for å oppnå såkalt «gynnsam bevarandestatus» (referensværdet for gynnsam bevarandestatus). De to viktigste aspektene som man må vurdere i en genetisk sårbarhetsanalyse er innavlsdepresjon og genetisk drift, hvilket er svært problematisk å kvantifisere med hensyn til risikoen for at bestanden dør ut. Genetikkenes betydning for en livskraftig ulvebestand påvirkes i tillegg også av populasjonens kontakt med andre populasjoner og innvandringstakten av nye individer. Siden det er vanskelig og heftet med usikkerhet å kvantifisere data som kan benyttes til å sette et tall for minste livskraftige populasjon, som tar hensyn til genetiske aspekter eller innvandringstakt, anbefales ingen spesifikk minste livskraftige populasjon i rapporten. Forskerne vil i stedet understreke betydningen av kontakt med en annen populasjon. Kontakt med annen populasjon er i dag viktigere enn selve populasjonsstørrelsen.



### Additional Population Viability Analysis of the Scandinavian Wolf Population

Det har vært mye diskusjoner i Sverige om hva som regnes som en minste livskraftige populasjon og hvordan referanseverdi for populasjonsstørrelse skal vurderes. Referanseverdien er størrelsen på artens populasjon som vurderes å være det minimum som trengs for på lang sikt å sikre en livskraftig bestand av en art, og bør baseres på artens økologi og genetik. Gjennomførte minste livskraftige populasjonsanalyser kan brukes som støtte for å sette en referanseverdi. Det har særlig blitt etterspurt en modellering som tar hensyn til de sør-skandinaviske ulvenes genetik og innavlsgrad, så vel som de innvandrende ulvenes genetik når man inkluderer effekter av immigranter og populasjonsstørrelse. Naturvårdsverket ga professor Michael W. Bruford ved Cardiff University i oppdrag å gjennomføre slike analyser og modelleringer. Naturvårdsverket etterspurte særlig svar på styrken av genetiske effekter av innvandrende, reproduserende ulv når den sør-skandinaviske populasjonen består av 200–300 ulver, hvor mange reproduserende immigranter som kreves for å forhindre betydelig innavl og tap av genetisk variasjon, og hvordan en populasjonsstørrelse med et intervall på 170–270 individer, kombinert med viss innvandring, kan tilgodese EUs kriterier for referanseverdi for populasjonsstørrelse.

Ifølge analysene og valg av endelig modell, vil tre reproduserende immigranter pr. 6-års intervall redusere tap av genetisk variasjon i større grad enn å øke populasjonen til 600–700 ulver. Finnes det minst 417 ulver og minst to nye reproduserende immigranter pr. treårsperiode, vil man møte kravene til EUs kriterier for genetisk minste livskraftige populasjon. For å oppfylle referanseverdi for populasjonsstørrelse trenger den nordiske metapopulasjonen (Norge, Sverige, Finland og nordvestre Russland) å ha en genetisk effektiv populasjonsstørrelse på minst 500 individer. Genetisk effektiv populasjonsstørrelse reflekterer andelen av ulvebestanden som reproduserer seg, og den reelle ulvebestanden må derfor være større.

### Utredning om gunstig bevaringsstatus

Den svenske regjeringen ga Naturvårdsverket i april 2015 et oppdrag i to deler om å oppdatere eksisterende sårbarhetsanalyse for ulv, og å utrede hva som kreves for at den svenske ulvepopulasjonen skal ha gunstig bevaringsstatus i henhold til arts- og habitatdirektivet. Dette skulle gjøres ut fra et vidt vitenskapelig grunnlag og med

deltakelse fra flere forskjellige universiteter. I den andre delrapporten skulle Naturvårdsverket også ut fra resultatene fra første del analysere og redegjøre for hvordan svensk samfunnsøkonomi påvirkes av en ulvepopulasjon som oppfyller gunstig bevaringsstatus.

Naturvårdsverket leverte den første delrapporten, utredningen om gunstig bevaringsstatus for ulv i Sverige, i oktober 2015. To forskningsgrupper (Skandulv og North Carolina State University, USA) hadde fått i oppdrag å utrede hva som skal til for at populasjonen av ulv i Sverige skal ha gunstig bevaringsstatus, og ut fra dette oppgi en referanseverdi for hva populasjonsstørrelsen på ulv i Sverige bør være.

Forskningsgruppene er enige i at populasjonen av ulv i Skandinavia utgjør en naturlig del av en større nordeuropeisk populasjon som omfatter ulv i Norge, Sverige, Finland og Russland, samt ned til Baltikum og Polen, gjennom migrasjon og derav genflyt. Gitt denne migrasjon mener Naturvårdsverket og alle forskerne unntatt én at populasjonen av ulv i Sverige må være på minst 300 individer for å ha gunstig bevaringsstatus. Dette forutsetter at det er migrasjon og innvandring fra den finsk-russiske populasjonen til den sør-skandinaviske ulvepopulasjonen, hvor minst en finsk-russisk immigrant skal reproducere seg med ulv i den sør-skandinaviske populasjonen hver 5-årsperiode. Naturvårdsverket viser til at dersom det ikke er innvandring og reproduksjon av nye immigranter (og derav ingen genetisk utveksling) med sør-skandinaviske ulver, må den skandinaviske ulvepopulasjonen bestå av minst 1 700 ulver for å kunne anses å ha gunstig bevaringsstatus.

Effects of migration and selective harvest for the genetic status of the Scandinavian wolf population  
SLU/Grimsö viltforskningsstation/Skandulv fikk i oppdrag av Naturvårdsverket å utrede mulighetene for selektivt rettet lisensjakt, og effektene en slik jakt har på graden av innavl i den svenske ulvepopulasjonen. Forskerne benyttet mål på slektskap for å analysere hvordan et utvalg av genetisk svakere familiegrupper av ulv skulle kunne skilles ut, samt hva slags utforming en selektiv jakt skulle ha for å kunne nå målet om redusert grad av innavl i populasjonen.

Konklusjonene er at jakt alene – uansett utforming – aldri kan forbedre ulvebestandens genetiske status. Immigrasjon er nødvendig for å redusere innavl og hindre tap av genetisk variasjon. Dermed er det en forutsetning at det forekommer konstant tilførsel av ubeslektede migranter til

populasjonen. Uten immigrasjon kan kortsiktig (2 år) gevinst oppnås gjennom endringer i innavlsgraden. Sett over et lengre tidsperspektiv (100 år) kan innavlsgraden nå et likevektsnivå, under forutsetning av at det forekommer en stabil innvandring fra en stor kildepopulasjon. Dette kan forsterkes gjennom en selektiv jakt, der immigranter og førstegenerasjonsvalper beskyttes mot jakt. Med et lavere populasjonsnivå når man likevektsnivået raskere enn når populasjonen er større. Likevektsnivået kan også nås raskere gjennom et høyere tilskudd av nytt genetisk materiale.

#### Ulvekomitéens vurderinger

I 2011 nedsatte regjeringen en komité som fikk i oppdrag å «*vid sidan av ansvariga myndigheter medverka i utarbetandet av den förvaltningsplan för varg som Naturvårdsverket redovisade till regeringen den 1 juni 2012 samt följa resultatet av Rovdjursutredningens arbete och verka för att berörda organisationer ges möjlighet att medverka i arbetet med att nå gynnsam bevarandestatus för vargen med hänsyn till berörda intressen, näringar och verksamheter samt rådande kunskapsläge*». Komiteen skulle foreslå endringer i politikken som er nødvendig for å oppnå bedre forutsetninger for sameksistens mellom mennesker og ulv. Forslagene skulle også bidra til at Sverige oppfyller sine internasjonale forpliktelser, inklusive EUs

habitatdirektiv. Ulvekomitéen omfattet, foruten utreder og sekretær, ledelsen for Föreningen Sveriges Fäbodbrukare, Jägarnas Riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Rovdjursföreningen, Samernas Riksförbund, Svenska Jägareförbundet, kommuner i Sverige og Landsting, og Världsnaturfonden.

Ulvekomitéen understreket betydningen av en rovviltpolitikk som er tydelig og forståelig, med blant annet presiserte mål for populasjonsstørrelsene og hva som er «gynnsam bevarandestatus». De ønsket også et tydeligere lovverk for viltforvaltningen, med felles rovviltforvaltningsplaner med hensyn til genetisk utveksling for Sverige, Norge og Finland. Forvaltningen må også legges opp til å være dynamisk. Komiteen mente også at det ville være viktig for aksepten for rovviltpolitikken at det skal gjøres enklere å benytte seg av skadefelling.

Komiteen la videre frem forslag relatert til blant annet rovviltskadeerstatning, videreutvikling av skadeforebyggende tiltak, handlingsplan for genetisk forsterking av ulvebestanden og mulighet til lisensfelling av ulv når «gynnsam bevarandestatus» er oppnådd.

Komiteen ønsket også videre analyser av samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til rovviltforekomst og at en permanent ulvekomité skulle innrettes

## 11 Bestandsmål for ulv i Norge

En politisk vedtatt bestandsmålsetting er et styrende verktøy for forvaltningen. Det angir når ulike etater har myndighet til å fatte beslutninger, og det gir grunnlag for å sette i verk ulike forvaltningsmessige virkemidler, avhengig av om man er over eller under målet. Det er i dag en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Samtidig skal ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, som blant annet oppstiller som vilkår at felling kun kan tillates når det er skademotivert eller skal forebygge annen alvorlig skade på eiendom. Dersom skadepotensialet på husdyr i det konkrete tilfellet er svært begrenset, eller det foreligger annen tilfredsstillende løsning enn felling, vil det kunne oppstå situasjoner der ulvebestanden er større enn bestandsmålet samtidig som det ikke vil være adgang til å tillate felling. Dette er særlig aktuelt for ulv i revir, siden revirhevdende ulv har en forutsigbar områdebruk. Det er viktig å ha dette juridiske aspektet med seg når et bestandsmål for ulv skal fastsettes.

Bestandsmål for ulv kan fastsettes som et mål for antall individer, familiegrupper av ulv eller antall ynglinger. Et viktig mål med de årlige bestandsregistreringene er å få kunnskap om status for ulvebestanden i forhold til de politiske målsettingene. Et bestandsmål for ulv må derfor baseres på bestandsmessige kriterier/definisjoner som metodisk sett er hensiktsmessige å benytte i bestandsovervåkingen. Samtidig er det viktig at bestandsmål defineres på en slik måte at det gir forutsigbarhet og minst mulig grad av fortolkningsmuligheter.

### 11.1 Overordnede rammer for fastsetting av bestandsmål

Det fremgår av innledningen i dette dokumentet at Norge i henhold til Bernkonvensjonen har et ansvar for å bevare ulv.

I St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* står det følgende om Bernkonvensjonen artikkel 2: «Det er artene som sådan som skal

bevares, samt enhver bestand av artene, i dette tilfellet rovvilt. Artikkelen angir hvilke hensyn som er relevante for fastsettelse av minstebestander. En bevaring av bestandene påligger alle partene (statene). Dette innebærer blant annet at der bestander deles mellom to eller flere parter, så har alle parter både et selvstendig og et felles ansvar for at bestanden er levedyktig.» I Innst. S. nr. 174 (2003–2004) hadde imidlertid komiteens mindretall fra Senterpartiet og Fremskrittspartiet følgende merknad om ulv: «Disse medlemmer mener at Norge etter Bern-konvensjonen ikke er forplikta til å ha en egen ulvestamme. Den nålevende ulvebestanden i Norge tilhører den store russisk-skandinaviske populasjonen som ikke er trua. Og uansett vil det i årene som kommer stadig bli tilførsel av streifende ulver fra Sverige.» Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, hadde følgende generelle merknad: «Norge etter Bern-konvensjonen har en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur. Det vises til at det er utarbeidet en grundig juridisk rapport ved Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett (Schei 2003, Norsk rovviltforvaltning og folkeretten), samt at det er foretatt en gjennomgang av spørsmålet i Justisdepartementet og i Utenriksdepartementet, som understøtter denne konklusjonen. Flertallet mener at spørsmålet derfor ikke er om vi skal ha rovvilt i norsk natur, men hvor vi skal forvalte det og hvordan.» I innstillingen kommenterte ikke komiteen forholdet til Bernkonvensjonen nærmere.

I rovviltforliket av 2011, som bygger på 2004-forliket, er alle partier som da var på Stortinget enige om følgende: «Norge har etter Bern-konvensjonen en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur.»

Der bestanden er delt mellom to eller flere land, har hvert enkelt land et ansvar for å medvirke til at bestanden bevares. Det er ikke adgang til å basere eksistensen til en bestand på at nabolandet oppfyller sine forpliktelser, uten at en selv følger opp innenfor sine egne grenser. Når flere land deler en bestand, oppstår spørsmålet om hvil-

ket ansvar det enkelte land har etter Bernkonvensjonen for bestanden. Det foreligger ingen avtale mellom Norge og Sverige om fordeling av ansvar. Spørsmålet er omtalt i utredningen «Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk» fra Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo (Professor dr.juris Geir Ulfstein) fra 2001 og i utredningen «Norsk rovviltforvaltning og folkeretten» fra Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo (studentstipendiat Andreas Schei) fra 2003. Her fremgår det at i fravær av noe annet fordelingskriterium i Bernkonvensjonen bør det legges til grunn at det klare utgangspunktet etter konvensjonen er en likefordeling av ansvar og byrder. Med dette menes en reell likedeling, og ikke nødvendigvis en matematisk likedeling. Det kan for eksempel være relevant for Norge å påberope seg at utmarksområder i Norge benyttes til sauebeite i større grad enn i Sverige, og at Sverige derfor bør ha ansvaret for en noe større andel av ulvebestanden enn en matematisk likedeling skulle tilsi.

I debatten omkring vern av ulv i Norge, blir det iblant hevdet at Norge ikke er forpliktet til å ha en ulvebestand. Dels vises det til de internasjonale forpliktelsene, og dels til at ulv som lever i dag er av finsk-russisk avstamning og ikke representerer den opprinnelig skandinaviske ulvebestanden. Det er imidlertid ikke i tråd med verken de internasjonale avtalene eller gjeldende norsk lovverk, å kunne frasi seg ansvar for å medvirke til å bevare en ulvebestand.

Det juridiske begrepet som er brukt om hva som skal vernes etter Bernkonvensjonen, er «vill flora og fauna», og artene er spesifisert i vedlegg til konvensjonen. Ulv er oppført på vedlegg II, som omhandler totalfredete arter. Artenes genetiske opprinnelse er ikke av betydning for statenes ansvar. Historisk sett har arten ulv naturlig hatt tilhold på nesten hele den nordlige halvkule, og i Europa var ulv en vanlig art i de fleste land frem til og med 1800-tallet. Ulv vandret inn på den skandinaviske halvøya sammen med villreinen etter den siste istiden for 10–12 000 år siden. På 1500-tallet var ulv troligvis en ganske tallrik art i Skandinavia, for så å bli redusert på 1600-tallet. På begynnelsen av 1800-tallet økte ulvebestanden sterkt i Sverige, og man antar at bestanden kan ha vært oppe i ca. 1 500 individer. Flere hundre ulver ble skutt årlig i Skandinavia på midten av 1800-tallet. Den store reduksjonen i bestanden skjedde fra ca. 1830 og fremover. Da ulv ble fredet i Sverige i 1966 og i Norge i 1971/1973, var ulv funksjonelt utryddet i Skandinavia. Den siste kjente reproduksjonen den gang fant sted i 1964. I perioden 1964–1983 ble det dokumentert kun én yngling av ulv i

Skandinavia (Norrbotten 1978), men enkeltindivider er regelmessig registrert. I Norge ble det blant annet skutt fem ulver i perioden 1980–1989 (Pasvik 1980 og 1981, Vegårshei 1984, Engerdal 1988 og Valdres 1989). I 1983 ynglet et ulvepar på Finnskogen i Värmland nær grensen til Hedmark, og disse to individene fra den finsk-russiske delen av populasjonen er opphavet til dagens ulvebestand i Skandinavia.

Ulvebestanden i Skandinavia har utviklet seg omkring 800–1 000 kilometer fra den finsk-russiske populasjonen. Ulv har stor vandringskapasitet, og det er få fysiske barrierer som hindrer spredning mellom disse populasjonene. Både forskning på radiomerkede ulver og DNA-analyser fra ulver som har inngått i reproduksjonen de senere år bekrefter at det er fullt mulig for individer av ulv å foreta vandring fra den finsk-russiske populasjonen til Norge/Sverige. Det er ut fra innavlsproblematikken i den sør-skandinaviske bestanden ønskelig med innvandring fra ulvebestander lengre øst i utbredelsesområdet (se kapittel 3 og 10). Streifdyr fra en utenlandsk bestand vil i slike tilfeller anses for å være en av de økologiske betingelser for den norske bestandens overlevelse, og streifyret vil indirekte være dekket av forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5, første ledd, jf. kommentarutgaven til naturmangfoldloven.

#### Faglige vurderinger av nivået for en levedyktig skandinavisk ulvebestand

Ulv er en av fem pattedyrarter, og en av to rovpattedyr, som er klassifisert som en kritisk truet art på norsk rødliste for arter 2015. Det betyr at ulv som art har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge dersom det ikke legges til rette for at ulv får en bedret bestandsstatus. Ulv er dermed mest truet av de fire store rovdirene i Norge. Dette skyldes at det var under 25 reproduserende individer i Norge (vinteren 2008–2009), i kombinasjon med at ulv også er rødlistet i Sverige som sterkt truet. For de store rovpattedyra, inkludert ulv, er det liten ynglebestand som er hovedårsaken til at de havner på rødlisten.

I naturmangfoldloven § 5, første ledd heter det:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

I § 3 er «bestand» definert som «en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid». Paragraf 5 tilsier at bestandsmålet for ulv fastsettes på en slik måte at bestanden er levedyktig i sitt naturlige utbredelsesområde. Hva som skal til for at en bestand er levedyktig, vil variere. I forarbeidene til naturmangfoldloven er det sagt at man skal søke å «beholde eller oppnå en god tilstand» for arten. Det er ikke klargjort hva det ligger i dette, men det er beslektet med definisjonen av «gunstig bevaringsstatus» i EUs habitatdirektiv. Forvaltningsmålet gjelder ikke bare på artsnivå, men skal også sikre genetisk variasjon innenfor arten. Dette er særlig relevant for ulv, som på grunn av innavl har liten grad av genetisk variasjon.

Stortinget har fastsatt helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge. Regjeringen mener at disse målene er i samsvar med forpliktelsene etter Bernkonvensjonen. Tilsvarende gjelder i forhold til målformuleringen i naturmangfoldloven § 5. Dette innebærer at de næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk. Dette er også i tråd med forarbeidene til naturmangfoldloven, jf. Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 82.

Habitatdirektivet har mange likhetstrekk med Bernkonvensjonen, og er ment å sikre EUs gjennomføring av denne og konvensjonen om biologisk mangfold. I EUs habitatdirektiv er det satt krav om at medlemslandene skal oppfylle kravene til en såkalt «gunstig bevaringsstatus». I forbindelse med at Riksdagen skulle fastsette nye bestandsmål for ulv i Sverige, ble Skandulv bedt om å utarbeide en demografisk sårbarhetsanalyse for den skandinaviske ulvebestanden. Senere ble Skandulv bedt om å komplettere den demografiske analysen med genetiske aspekter, men det har vist seg vanskelig å få sikre nok data til å gjøre en sårbarhetsanalyse som baserer seg på både demografiske og genetiske aspekter. (Det vises til kapittel 10.2, der disse rapportene er nærmere omtalt). Skandulv har i 2013 overfor Naturvårdsverket gitt en anbefaling om et nivå på 300 ulver i Skandinavia for å kunne oppfylle kravet til «gunstig bevaringsstatus», under forutsetning av at den skandinaviske bestanden har tilstrekkelig med genetisk kontakt med den østlige populasjonen i Finland/Russland. Skandulvs vurderinger er gitt med en sikkerhetsmargin man mente tilfredsstiller kravene i forhold til EUs habitatdirektiv. Basert på de faglige vurderingene i rapportene som er nærmere beskrevet i kapittel 10.2, satte Riksdagen i Sverige et intervall for «referensvårde for gunnsam bevarandestatus» til 170–270 ulver i

Sverige. Riksdagen ga samtidig Naturvårdsverket i oppdrag å fastsette en referanseverdi for hver rovdyrart, og for ulv ble dette fastsatt til 270 dyr. Referensverdien angir minimumsantallet for en rovdyrart i Sverige. Man får ikke havne under dette nivået, og det må finnes en buffer til referanseverdien for at man skal kunne drive aktiv forvaltning. Havner man under dette nivået, begrenses muligheten til å benytte skadefelling og lisen-sjakt som skadeforebyggende tiltak, og det må derfor finnes en buffer til referanseverdien.

Den svenske regjeringen ga Naturvårdsverket i april 2015 et oppdrag om å oppdatere eksisterende sårbarhetsanalyse for ulv og utrede hva som kreves for at den svenske ulvepopulasjonen skal ha gunstig bevaringsstatus i henhold til arts- og habitatdirektivet (se kapittel 10.2). Naturvårdsverket og alle involverte forskere unntatt én mener at populasjonen av ulv i Sverige må være på minst 300 individer for å ha gunstig bevaringsstatus. Dette inkluderer helsvenske ulver samt halvparten av ulvene som lever i grenserevir, og forutsetter at Norge ikke reduserer sine ambisjoner. Videre er det en forutsetning at det skjer migrasjon og innvandring fra den finsk-russiske populasjonen til den skandinaviske ulvepopulasjonen, hvor minst en finsk-russisk immigrant skal reprodusere seg med ulv i den skandinaviske populasjonen hver femårsperiode. Naturvårdsverket viser til at dersom det ikke er innvandring og reproduksjon av nye immigranter (og derav ingen genetisk utveksling) med skandinaviske ulver må den skandinaviske ulvepopulasjonen bestå av minst 1700 ulver for å kunne anses å ha gunstig bevaringsstatus.

Siden fagrapportene presentert i kapittel 10.2 gjelder analyser og vurderinger av ulvens langsiktige overlevelsessevne i Skandinavia, er det naturlig å benytte disse som kunnskapsgrunnlag også ved fastsetting av bestandsmål for ulv i Norge.

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) s. 376 nevner som eksempler på dette den differensierte rovviltforvaltningen som baserer seg på en interesseavveining mellom utmarksnæring og rovviltvern. Det vises i denne sammenheng til naturmangfoldlovens § 14, som innebærer at tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men kan altså medføre at målet i § 5 nås på en annen måte, eller i



et annet tempo enn man ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Det kan derfor fattes vedtak om felling av ulv, som har som konsekvens at oppfylning av forvaltningsmålet blir forsinket, i konkrete og spesielle situasjoner, der det oppstår betydelige problemer med tap av husdyr eller tamrein. I gjeldende retningslinjer fra Klima- og miljødepartementet er det sagt at ved vurdering av om kvote for lisensfelling skal fastsettes, skal direktoratet legge stor vekt på om bestanden er i klar vekst mot det nasjonale bestandsmålet for regionen.

For ulv vil det ikke være behov for særskilte tiltak for å ivareta deres økologiske funksjonsområder, eller øvrige økologiske betingelser som de er avhengige av. Det er langt mer utmarksarealer tilgjengelig enn hva det er behov for med hensyn til å opprettholde en levedyktig bestand. Ulvens viktigste byttedyr i Skandinavia er elg, og byttedyrtettheten er så høy at næringstilgang ikke anses å kunne bli noen begrensende faktor for bestanden med de nivåer for bestandsmålsettinger som gjelder i Norge og Sverige pr. i dag. Ulv er også en tilpasningsdyktig art som kan leve i ulike typer miljøer, og basere seg på ulike typer byttedyr, avhengig av hva som er tilgjengelig.

## 11.2 Definisjoner av yngling og familiegruppe av ulv

Nasjonalt overvåkingsprogram er et særskilt bestandsovervåkingsprogram der rovviltforekomst og ynglinger estimeres samlet for Norge og fordelt på rovviltregionene i samsvar med fastsatt metodikk. Bestandsovervåkingen i Skandinavia benytter i dag følgende definisjoner på begrepene «yngling» og «familiegruppe».

### Yngling av ulv

I tråd med instruks fra Rovdata for registrering av ulv, er en yngling definert som tilfeller der årssvalper er påvist.

Det er fastsatt flere kriterier som benyttes for å bekrefte at yngling har foregått i løpet av registreringsperioden.

### Familiegruppe av ulv

I tråd med instruks fra Rovdata for registrering av ulv, er en familiegruppe definert som tilfeller der minst tre ulver opptrer i følge innenfor et revir, og hvorav minst ett individ markerer revir regelmessig.

I rovviltforskriften er det gitt en juridisk definisjon av begrepene «årlig yngling» og «familiegrupper», og disse skal legges til grunn i forståelsen av forskriften.

Etter rovviltforskriften er årlig yngling definert slik, jf. § 2, bokstav m):

«Yngling som er godkjent av Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt.»

Familiegruppe av ulv defineres på følgende måte, jf. § 2, bokstav c:

«Minst tre ulver som opptrer i følge innenfor et revir, hvorav minst ett individ markerer revir regelmessig, og yngling er påvist minst en gang i de siste to år.»

## 11.3 Metodikk for bestandsregistrering i Norge og Sverige

Feltbasert bestandsovervåking av ulv i Skandinavia er gjennomført på tvers av riksgrensen hver vinter siden 1978. De siste 15 vintrene har det vært et finsk-skandinavisk samarbeid om årlige registreringer av ulv i Norden. Hver vinter har den primære målsettingen for dette samarbeidet vært å kartlegge alle familiegrupper av ulv i Norge, Sverige og Finland, inkludert forekomst av ulvefamilier med tilhold på tvers av riksgrensen mellom Finland og Russland.

Miljødirektoratet og Naturvårdsverket besluttet i 2012 å foreta en felles gjennomgang av overvåkingssystemet for store rovdyr. Målsettingen er så langt som mulig å harmonere og samordne bestandsregistreringsmetodikk, verifisering av observasjoner, datalagring og rapportering mellom landene. En arbeidsgruppe bestående av både norske og svenske forskere, forvaltere og naturoppsyn har levert en rapport med utredning av alternative inventeringsmetoder. Videre ble det i 2012 igangsatt et arbeid for å utvikle en felles svensk-norsk IT-plattform for rovviltforvaltningen. IT-plattformen er basert på det norske datasystemet «Rovbasen».

I 2014 ble nye felles skandinaviske metoder for bestandsovervåking av ulv fastsatt, og overvåkingen er nå samordnet for alle de fire store rovdyrene. Landenes ulike politiske forutsetninger har gitt noen mindre forskjeller i overvåkingen. For eksempel registreres ynglinger av ulv kun systematisk i Norge, mens Sverige fokuserer på å registrere familiegrupper. Der man registrerer familiegrupper, vil man i Sverige dokumentere



Figur 11.1 Avføring av andre DNA-prøver fra er viktig i overvåkningen av ulv i Skandinavia. DNA-prøver gjør forvaltningen i stand til å fastslå genetisk status og opphav til ulv som blir registrert.

Foto: Harald Askilsrud

ynglinger i den grad dette avdekkes gjennom arbeidet med å kartlegge familiegruppene. Bakgrunnen for forskjellen er blant annet at det med en økende bestand i Sverige vil være vanskeligere å ha tilsvarende sikkerhet i datamaterialet som i dag med hensyn til registrering av ynglinger og å ha oversikt over ethvert individ i bestanden. Miljødirektoratet og Naturvårdsverkets direktører signerte 25. mars 2015 en avtale om samarbeid om rovviltovervåkingen i Norge og Sverige.

Dagens bestandsovervåking legger hver vinter særlig vekt på å registrere forekomster av stasjonære ulver for hele Skandinavia, det vil si ulver som hevder revir. Stasjonære forekomster av ulv deles inn i tre kategorier:

- Familiegrupper med eller uten årsvalper (med årsvalper=ynghing)
- Revirmarkerende par
- Andre stasjonære ulver

Siden bestandsregistreringene først og fremst fokuserer på stasjonære ulver som lever i revir,

foretar man beregninger for å finne den totale ulvepopulasjonens størrelse i Sverige. Beregningene bygger på forholdet mellom det totale antallet ulver og andelen ulver som lever i familiegrupper og par.

Det arbeides med å få på plass en omregningsfaktor som tar antall registrerte familiegrupper og gir ett estimat på antall ynglinger samme år, men foreløpig er dette ikke tilgjengelig.

For Norge sin del vil det i praksis ikke kreve noen større ressursinnsats å få kartlagt årlige ynglinger i tillegg til familiegrupper, da bestanden er langt mindre enn i Sverige.

#### **11.4 Vurdering av ulike bestandsmessige enheter og definisjoner som kan legges til grunn for forvaltningsmålet for ulv**

I bestandsovervåkingen kan man – med ulik ressursinnsats – få registrert data om ynglinger, familiegrupper, revirhevdende par og andre stasjo-

nære ulver, jf. også kapittel 11.3. På grunnlag av disse dataene kan man beregne et anslag for den totale populasjonen. Nedenfor gis en vurdering av ulike forhold knyttet til å legge de ulike bestandsmessige enhetene til grunn i definisjonen av bestandsmålet.

#### Antall individer

I bestandsovervåkingen registreres ulike kategorier av ulv ut i fra om de tilfredsstillende kravene til å defineres som stasjonære eller ikke, og ut fra deres sosiale status i revirene. Med antall menes i denne sammenheng alle ulver, uansett kategori, som er registrert i forbindelse med bestandsovervåkingen.

Når bestandsmålet er basert på et visst antall individer av ulv, gjenspeiler målet et antall enkeltindivider og ikke hvorvidt det har foregått noen reproduksjon. Målet indikerer heller ikke om det er revirhevdende ulv i bestanden, og dermed om det er potensial for reproduksjon.

I svensk ulveforvaltning er «referensvärdet för gynnsam bevarandestatus» satt til 270 individer. I en slik situasjon anses det som uproblematisk å uttrykke bestandsmålet i form av antall individer. I Norge har de nasjonale målsettingene for antall ulv vært vesentlig lavere enn i Sverige. Dagens måltall om 3 årlige helnorske ynglinger innenfor ulvesonen, innebærer i praksis en bestand på omlag 30 ulver. I tillegg kommer ulver som lever i grenserevir og stasjonære enkeltulver. Tilfeldigheter vil imidlertid spille en større rolle desto mindre bestanden er. Bestanden kan for eksempel ha en unormal kjønnsfordeling. Tilfeldige hendelser kan føre til at man ikke har noen ynglinger til tross for at bestanden teller et visst antall dyr. Legger man til grunn at det nye målet vil være å opprettholde en bestand i omtrent samme størrelsesorden som dagens bestand, og at bestandsmålet i Norge defineres som et visst antall individer, vil målet kunne oppnås uten at man nødvendigvis har dokumentert og sikret reproduksjon i den norske delbestanden det enkelte år. Kjernen i kravet i Bernkonvensjonen er at bestanden skal overleve. Reproduksjon er en forutsetning for slik overlevelse, det vil si at yngling skjer i tilstrekkelig omfang. Norge bidrar best til bestandens overlevelse ved å ha et bestandsmål som omfatter et krav om et visst antall helnorske ynglinger.

Bestandsovervåkingsprogrammet i Skandinavia vil i økende grad fokusere på å registrere familiegrupper og revirhevdende par, og mindre vekt på å registrere individer. Dette følger av arbeidet for felles overvåkingsmetodikk mellom Norge og

Sverige. Et bestandsmål som er definert som et antall individer vurderes som uhensiktsmessig i så henseende. Det vil også være potensial for større konflikter knyttet til ulveforvaltningen i Norge når bestandsmålet er knyttet til et visst antall individer. Hvert enkelt registrerte individ får stor betydning med hensyn til om målet er nådd eller ikke, og man må dermed forvente en økt datakonflikt.

#### Antall ynglinger

Med yngling menes reproduksjon, det vil si at valper med sikkerhet er født. Yngling er knyttet til enten revirmarkerende par, eller i familiegrupper av ulv.

Dersom bestandsmålet er definert som et visst antall ynglinger, vil målsettingen sikre at det er registrert reproduksjon i den norske delbestanden. En definisjon basert på kunnskap om ynglinger bidrar til at forvaltningsmessige avgjørelser om felling ikke setter mulighetene for å opprettholde bestanden på det nivået man ønsker i fare.

I etablerte familiegrupper, det vil si der det har foregått yngling tidligere, vil det kreve ekstra innsats for å fastslå om det har skjedd en ny yngling. Ved sporing av flere dyr i følge, kan det være voksne med fjorårsvalper. Det krever omfattende sporingsarbeid for å kunne si med sikkerhet om det har skjedd en ny yngling i reviret i den aktuelle registreringsperioden. Dersom ett av foreldre dyrene er byttet ut, kan man eventuelt få klarhet i spørsmålet om yngling ved å supplere sporingen med DNA-prøver.

Videre er det med bakgrunn i det ovennevnte også vanskeligere å fastslå yngling i områder uten snø. Store deler av dagens ulvesone, det vil si områdene i Østfold, deler av Oslo-Akershus samt deler av Hedmark, ligger i områder med lite snø vinterstid. Med økende tilfeller av milde vintre vil også resterende areal i Hedmark, som i dag har stabile snøforhold og dermed gode sporingsforhold, reduseres.

Det er grunn til å anta at det ut i fra flere ulike forhold kan bli vanskeligere i årene fremover å registrere at det har forekommet ynglinger, særlig i etablerte familiegrupper, men også hos revirmarkerende par. Av NINA-rapport nr. 993 (*Förslag till samordning av inventering av varg i Norge och Sverige*) går det frem at arbeidsgruppa har konkludert med at kravet om å registrere ynglinger i felt tas bort, men deltakerne i gruppa var ikke enige om denne beslutningen. Dersom man skal frafalle kravet om å dokumentere ynglinger i felt, bør det vurderes om en omregningsfaktor fra



familiegrupper til ynglinger skal være vitenskapelig testet. Grenserevir som registreres av svensk feltpersonell blir registrert på familiegruppenivå.

Dersom det nye bestandsmålet defineres som et visst antall ynglinger, må bestandsovervåkingen i Norge sikre at ynglinger blir registrert. Ut fra et forvaltningsmessig synspunkt vil det – uansett om man velger å legge til grunn ynglinger eller familiegrupper i bestandsmålet – være et større behov for å fastslå ynglinger i Norge enn i Sverige, der man i deler av landet har en tett ulvbestand. Allmennheten ønsker så detaljerte opplysninger som mulig, og tilliten til bestandstallene kan bli dårligere om bestandsregistreringen blir mindre detaljert enn i dag. Kunnskap om reproduksjon i Norge er også viktige data for å registrere om man oppfyller forvaltningsmålet etter naturmangfoldloven § 5, samt internasjonale forpliktelser.

#### Familiegrupper

Med familiegruppe av ulv menes minst tre dyr, som beveger seg innenfor et revir, og hvor minst én av dem revirmarkerer regelmessig. Yngling i reviret er dokumentert i minst ett av de siste to årene.

Et bestandsmål som er definert som et visst antall familiegrupper, vil omfatte revirer der det har foregått yngling ett av de siste årene, men ikke nødvendigvis i det aktuelle året. Ved en definisjon som baserer seg på telling av familiegrupper vil både revirer hvor foreldredyret er intakt, og revirer hvor ett av foreldredyrene mangler, inkluderes i bestandsmålet. Det vil si at familiegrupper hvor det kan være mindre potensial for yngling inntil det kommer inn et nytt foreldredyr, også inkluderes i bestandsmålet. Bestandsmålet som er basert på familiegrupper vil derfor i mindre grad uttrykke bekræftelse på at reproduksjon har foregått det siste året, enn et bestandsmål hvor man teller antall ynglinger. Bestandsmålet vil imidlertid angi at man skal ha et visst antall revirmarkerende par med valp(er). Det er en potensiell mulighet for reproduksjon neste år i familiegrupper hvor det bare er ett revirmarkerende individ sist vinter, men det forutsetter at det kommer inn et nytt foreldredyr.

Dersom man fastsetter måltall for antall familiegrupper, må det legges til grunn at det ikke foregår yngling i alle familiegrupper. Hvis måltallet skal defineres i form av antall familiegrupper, må dette tallet økes dersom intensjonen er å ha samme kvantitative målsetting for bestanden som

i dag. Fordi bestanden er liten vil også tilfeldigheter kunne gjøre at man kan ha situasjoner der man i bestandsovervåkingen får registrert flere familiegrupper, men uten at man har oppnådd yngling i den norske delbestanden.

I overvåkingssammenheng er det mindre ressurskrevende å registrere familiegrupper enn ynglinger, spesielt gjelder dette i områder med tett ulvbestand slik som i Värmland og Dalarna. Det er mindre behov for sporinger, og det er lettere å benytte også andre metoder i bestandsregistreringsarbeidet, som for eksempel viltkameraer.

#### Oppsummering

Det vil i årene som kommer bli vanskeligere å dokumentere antall ynglinger og enkeltindivider av ulv i felt – spesielt i ulvetette områder i Sverige. I det felles skandinaviske overvåkingsprogrammet har man gått over til å registrere antall familiegrupper istedenfor ynglinger av ulv i Sverige, mens man blant annet grunnet nåværende politiske føringer og bestandsmål fortsatt også registrerer ynglinger i Norge.

Arbeidsgruppen (jf. NINA-rapport 993) har konkludert med at antall ynglinger beregnes ut fra registreringer av familiegrupper, men at man kan gå tilbake til å registrere ynglinger dersom bestanden minker. Bestandssituasjonen i Norge og Sverige er svært forskjellig, og det kan være forvaltningsmessige fordeler knyttet til å kartlegge også ynglinger i Norge. Dessuten kreves det ingen stor ekstrainsats for å få registrert ynglingene på norsk side. Ved sporinger vinterstid vil ynglinger ofte fanges opp som en del av bestandsregistreringen av familiegrupper. Et av problemene med å legge til grunn et beregnet antall ynglinger, vil være at bestandsstatus, slik den defineres i henhold til overvåkingsprogrammet, vil kunne avvike fra det man opplever har blitt registrert i felt det samme året. Dette kan bidra til å øke konfliktene. En annen utfordring i det norsk-svenske registreringsarbeidet, er at grenserevir som registreres av svensk feltpersonell vil bli registrert på familiegruppenivå.

Det er også mulig å kartlegge ynglinger i Norge, mens antall familiegrupper brukes som felles enhet i rapporteringen fra begge land. Dersom man velger å definere et norsk bestandsmål med et visst antall ynglinger, bør det uansett klargjøres i definisjonen om måloppnåelsen baseres på et beregnet antall ynglinger, eller det som faktisk registreres i felt.

## 11.5 Om bestandsmål knyttet til en geografisk differensiert forvaltning

En geografisk differensiert rovviltforvaltning er slått fast som viktig prinsipp i Rovviltforliket, og gjennom gjentatte behandlinger av rovdyrpolitikken i Stortinget, jf. kapittel 2.5. Dette innebærer at forvaltningen skal differensieres mellom viktige beiteområder for sau og tamrein, og viktige områder for å nå bestandsmålene for rovvilt.

Gjeldende bestandsmål for ulv definerer både et måltall for ulvebestanden, og samtidig at dette målet skal oppnås innenfor ulvesonen. Ut fra denne målformuleringen teller ynglinger utenfor ulvesonen ikke med når man vurderer hvorvidt bestandsmålet er oppnådd eller ikke. Tabellen nedenfor (tabell 11.1) viser utviklingen i den norske delbestanden fra vintersesongen 1999/2000 til 2014/2015. I løpet av denne perioden er det i åtte ulike år (2000, 2004, 2008–2013) registrert totalt 3 ynglinger i helnorske revirer. I samme periode er imidlertid bestandsmålet nådd i bare i fire av disse

årene (2010–2013), da det i de øvrige årene ikke er dokumentert 3 ynglinger innenfor ulvesonen.

Dersom man fortsatt skal legge prinsippet om geografisk differensiert forvaltning av rovdyr til grunn, vil det fastsettes et område der yngling av ulv skal tillates for å oppnå bestandsmålet. Gjeldende bestandsmål definerer et mål basert på antall ynglinger *innenfor* ulvesonen, og definisjonen av målet omhandler ikke ynglinger som skjer utenfor. Selv om det politiske målet er at yngling ikke skal skje utenfor ulvesonen, har det likevel vært situasjoner der et revir ligger helt eller delvis, det vil si med mer enn 50 % av reviret utenfor ulvesonen. Osdalsreviret er et eksempel på et revir som i hovedsak lå utenfor ulvesonen, i et område uten konflikt med beitedyr, og der det gjennom flere år ble registrert yngling. Tilsvarende situasjonen skjedde i 2000–2001, der det ble registrert 3 ynglinger i helnorske revirer, men hvor bestandsmålet ikke var oppnådd fordi bare én av ynglingene var innenfor ulvesonen.

Videre kan det, selv om sannsynligheten ikke er så stor, oppstå en situasjon der man kun har stasjonær ulv og reproduksjon utenfor ulvesonen,

Tabell 11.1 Oversikt over utviklingen i helnorske familiegrupper og revirmarkerende par i Norge, samt status i forhold til bestandsmålet.

Vintersesong	Ant. familiegrupper	Ant. revirmarkerende par	Ant. ynglinger i Norge	Ant. ynglinger i forvaltningsområdet*	Oppnådd bestandsmålet
1999/2000	2	1	2	0	Nei
2000/2001	3	1	3	1	Nei
2001/2002	2	1	2	2	Nei
2002/2003	2	1	2	1	Nei
2003/2004	2	2	2	2	Nei
2004/2005	2	3	3	2	Nei
2005/2006	2	0	2	2	Nei
2006/2007	2	1	1	1	Nei
2007/2008	1	3	0	0	Nei
2008/2009	3	0	3	2	Nei
2009/2010	3	3	3	2	Nei
2010/2011	3	4	3	3	Ja
2011/2012	3	2	3	3	Ja
2012/2013	3	4	3	3	Ja
2013/2014	3	2–3	3	3	Ja
2014/2015	3	3	2	2	Nei

\* Ulvesonen avgrenset slik det er fastsatt av Stortinget i 2004.



men ikke innenfor. Rovviltregionene som ikke er omfattet av ulvesonen (det vil si region 1, 2, 3, 6, 7 og 8) har ikke bestandsmål for ulv, og disse regioner kan derfor fatte vedtak om uttak av all ulv i sin region. Konsekvensene i et slikt tenkt tilfelle anses ikke å være i tråd med verken naturmangfoldloven, eller i henhold til våre internasjonale forpliktelser.

Vurderingen av hvorvidt ynglinger/familiegrupper utenfor ulvesonen skal regnes med i bestandsmålet, har også konsekvenser blant annet for når rovviltnemndene i ulvesonen får delegert myndighet til å vedta lisensfelling og kvote for skadefelling. Dersom det er registrert to ynglinger innenfor sonen, og én utenfor, vil rovviltnemndene ut i fra rovviltforskriften § 7 ikke ha myndighet til å forvalte ulv i regionen.

## 11.6 Om bestandsmål og forholdet til grenserevir

Gjeldende bestandsmålsetting for ulv er fastsatt som et måltall for antall årlige ynglinger i helnorske revirer innenfor ulvesonen. Grenserevirene kommer som et tillegg, men telles ikke inn i måltallet. Status for grenserevirene har derfor ikke den samme betydningen som helnorske ulverevir når det gjelder å vurdere om bestandsmålet er nådd, slik at rovviltnemndene har forvaltningsmyndighet. Det har heller ingen direkte innvirkning med hensyn til enkelte forvaltningsmessige tiltak, som for eksempel lisensfelling på ulv. Grenserevir har derimot betydning for iverksetting av forebyggende tiltak rettet mot sau, da de samme tiltakene vil være nødvendige å gjennomføre der beiteområder er berørt av grenserevir som i områder med helnorske revirer.

### Samarbeid med svenske myndigheter

Norske og svenske miljøvernmyndigheter har gjennom mange år hatt løpende kontakt om samarbeid omkring forvaltning av ulv i Skandinavia. Siden 12. august 2011 foreligger det en avtale mellom Norge og Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle ulver i den skandinaviske populasjonen, jf. kapittel 2.6. Fra samme tidspunkt finnes også en politisk avtale om å utvikle samarbeidet om store rovdyr mellom Sverige, Norge og Finland. Blant annet skal de sentrale myndighetene i respektive land utarbeide innhold og retningslinjer for et fortsatt samarbeid på tvers av grensene. I sistnevnte avtale er det også påpekt behov for å forsterke samarbeidet med russiske myndigheter.

Den svenske riksdagen vedtok i desember 2013 en ny bestandsmålsetting for ulv. Referanseverdien for at bestanden skal ha en såkalt «gynnsam bevarandestatus» er satt til 270 dyr.

Det svenske bestandsmålet er uttrykt som et mål for nedre grense av populasjonen i Sverige. Målsettingen er definert som antall individer, og ikke revir, og definisjonen omtaler ikke forholdet til grenseulvene spesielt. Det nasjonale målet er imidlertid nærmere fordelt på länsnivå med minimumsmål om antall ynglinger i ulike län.

### Forholdet mellom ynglinger i grenserevir og i helnorske ulverevirer

Siden vinteren 1999/2000 og frem til forrige vinter (2014/2015), har det vært registrert fra 1 til 5 ynglinger i revirer som ligger på begge sider av grensa mellom Norge og Sverige. De siste fem årene er det registrert i gjennomsnitt 4,2 årlige ynglinger i grenserevirene. Dersom grenserevir hvor det er registrert yngling ville vært inkludert som 0,5 yngling i måltallet for et norsk bestandsmål, ville det vært registrert 4,5–5,5 ynglinger i det utvidete begrepet «norske» familiegrupper fra og med 2009, jf. også tabell 11.2. Gjennomsnittet for de siste fem årene er 4,9 ynglinger for «norske» familiegrupper der grenserevir er inkludert i beregningen.

Rovviltforlikets pkt. 4.1 gir føringer vedrørende hvordan yngling i grenserevir skal regnes inn i det norske måltallet ved forhandlinger med svenske myndigheter. Det foreligger imidlertid pr. i dag ingen avtale mellom Norge og Sverige om fordeling av ansvaret for grenserevir. Det legges til grunn at regjeringen har varslet en sak for Stortinget om et nytt norsk bestandsmål for ulv der grensebestandene inngår, jf. også Innst. 197 S (2013–2014).

I praktisk forvaltning vil man ha behov for å ha et tett samarbeid om eventuell lisensfelling i grenserevir, da man i praksis vil jakte på de samme ulvene. I henhold til den svenske regjeringens proposisjon 2012/13:191 – En hållbar rovdjurspolitikk – skal det fastsettes regionale «miniminivåer» for hvert län. Begrepet «miniminivå» defineres som det minste antallet individer eller årlige ynglinger som forvaltningen i länet skal ha som mål å opprettholde eller oppnå. I «Nationell förvaltningsplan för varg» for perioden 2014–2019 har Naturvårdsverket fastsatt minimumsnivåer for länene Dalarna (7 ynglinger), Gävleborg (2 ynglinger), Värmland (11 ynglinger), Örebro (5 ynglinger), Västmanland (1 yngling) og Västra Götaland (1 yngling). Det er en problemstilling at man

Tabell 11.2 Oversikt over antall ynglinger i helnorske revirer og grenserevir. Beregning av totalt antall revir dersom grenserevir teller som 0,5 i måltallet.

Vintersesong	Antall ynglinger i Norge	Antall ynglinger i grenserevir	Verdi av yngling i grenserevir	Totalt antall «norske» revir
1999/2000	2	3	1,5	3,5
2000/2001	3	2	1	4
2001/2002	2	2	1	3
2002/2003	2	2	1	3
2003/2004	2	3	1,5	3,5
2004/2005	3	2	1	4
2005/2006	2	2	1	3
2006/2007	1	2	1	2
2007/2008	0	1	0,5	0,5
2008/2009	3	1	0,5	3,5
2009/2010	3	4	2	5
2010/2011	3	3	1,5	4,5
2011/2012	3	3	1,5	4,5
2012/2013	3	5	2,5	5,5
2013/2014	3	5	2,5	5,5
2014/2015	2	5	2,5	4,5
Gjennomsnitt for alle år	2,3	2,8	1,4	3,8
Gjennomsnitt for de 5 siste årene	2,8	4,2	2,1	4,9

kan komme i en situasjon hvor man på norsk side ønsker å iverksette lisensfelling i et grenserevir, mens nabolänet ikke har oppnådd sitt bestandsmål, og derfor ønsker å ivareta det samme reviret.

Tilsvarende kan det være at man på svensk side har oppnådd sine regionale bestandsmål, og ønsker å iverksette lisensfelling i grenserevir. Det vil kunne medføre at Norge havner lengre unna å oppfylle sitt bestandsmål fordi de revirene som skulle bidratt til måloppnåelsen blir tatt ut gjennom lisensfelling i Sverige.

Det bør gjøres en vurdering av hvorvidt man skal fastsette et bestandsmål som inneholder et minimum antall helnorske ynglinger/familiegrupper. Dersom det norske bestandsmålet ikke inneholder noen minimumsmål for helnorske ynglinger/familiegrupper, vil svensk ulveforvaltning i stor grad påvirke situasjonen og handlingsrommet i norsk ulveforvaltning. På tilsvarende måte vil norsk forvaltning og vedtak om felling i grenserevir påvirke nabolänets bestandssituasjon og status med hensyn til måloppnåelse.

Om fastsetting av bestandsmål som et gjennomsnitt over flere år

I rovviltforlikets pkt. 4.1. heter det blant annet: «Måloppnåelsen (antallet ynglinger) skal ses over flere år i sammenheng.» Når et bestandsmål for ulv skal fastsettes, må det gjøres en vurdering av hvorvidt man skal legge data fra siste års ynglinger til grunn, eller et gjennomsnitt for flere år. Målformuleringen må være tydelig på om det gjelder for ynglinger i både helnorske revir og grenserevir, eller bare grenserevir.

Dette har betydning for når rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak. I henhold til rovviltforskriften § 7 har rovviltnemndene myndighet til å fatte vedtak om kvote for lisensfelling og skadefelling av ulv når bestanden ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene. Etter gjeldende regelverk skal vurderingen av om rovviltnemnden har myndighet baseres på «de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt». For bjørn og ulv baseres denne vurderingen på data

fra siste års ynglinger. For jerv og gaupe derimot, legger man gjennomsnittet av dokumenterte data for de tre siste årene til grunn.

For enkelte arter, for eksempel gaupe og jerv, kan reproduksjonen variere en god del mellom år, blant annet på grunn av artens biologi, fødetilgang og så videre. Det vil da være hensiktsmessig å basere vurdering av måloppnåelsen i forhold til om rovviltnemnden har myndighet på et gjennomsnitt for flere år. Når bestanden er i jevn vekst, vil data fra siste år være høyere enn det beregnede gjennomsnittet, og når den er i nedgang, vil data fra siste år være lavere enn det beregnede gjennomsnittet. Videre ligger det en viss grad av forsinkelse i et system der man baserer seg på et beregnet gjennomsnitt. Ut fra ulvens biologi og struktur i bestanden, samt bestandssituasjonen, synes det hensiktsmessig å opprettholde føringene om at det er dokumenterte data fra siste års ynglinger som legges til grunn for vurderingene av hvorvidt rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak. Dessuten vil det kunne føre til økte konflikter om man ikke baserer seg på det som er ulvebestandens aktuelle status.

Om myndighet til å fatte vedtak om uttak i grenserevir

I dag er det Miljødirektoratet som har myndighet til å fatte vedtak om felling av ulv i grenserevirer. I henhold til rovviltforskriften § 13, tredje ledd, skal vedtak om felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige, fattes etter kontakt med svenske myndigheter. Også av de felles retningslinjer Norge og Sverige har utarbeidet om forvaltning av genetisk verdifulle individer fremgår det at «når vedtak om felling berører revirmarkerende par av ulv som har revir i begge land skal det andre lands myndighet informeres, før vedtak om felling fattes. Dette gjelder også for ulv som ikke er definert som genetisk verdifulle.» Dersom rovviltnemndene skal ha myndighet for å fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv, der deler av reviret ligger i Sverige, krever dette en endring i rovviltforskriften, § 7. I dag fatter Naturvårdsverket vedtak om delegering av beslutningsmyndighet til länsstyrelsene avhengig av om bestandsmålet for forvaltningsregionen er oppfylt.

## 11.7 Oppsummering av vurderingene – definisjoner for bestandsmål for ulv

Erfaringene viser at det har vært knyttet konflikter til noen elementer i definisjonen av dagens bestandsmål for ulv, spesielt det at grenserevir og ynglinger utenfor ulvesonen ikke regnes inn i bestandstallet. Selv om grenserevirene inngikk i diskusjonene da Stortinget fastsatte bestandsmålet, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), oppleves det som at disse ikke inngår i vurderingene av bestandens størrelse når ikke definisjonen omhandler disse. Det er forutsatt at det ikke skal etableres familiegrupper utenfor ulvesonen. Det oppstår et dilemma når det likevel kan forekomme familiegrupper utenfor ulvesonen, som ikke kan tas ut fordi det juridiske grunnlaget ikke er til stede, for eksempel fordi det ikke er eller kun er et svært begrenset skadepotensial. Videre oppfattes det også av noen som konfliktfyllt at et revir blir definert som innenfor eller utenfor ulvesonen avhengig av hvor stor andel av reviret som ligger innenfor, jf. også de ulike synspunktene som fremkom i Ulvesoneutvalget og høringen av deres rapport.

Et bestandsmål for ulv bør som tidligere både uttrykke et måltall for bestanden, og det bør defineres i hvilke områder man vil tillate familiegrupper eller ynglinger, jf. prinsippet om en differensiert forvaltning. Måltallet virker styrende for hvilke tiltak som kan iverksettes og hvem som har myndighet. Måltallet kan defineres som et intervall, eller et minimumsmål. De årlige resultatene fra bestandsovervåkingen legges til grunn for å fastslå om måltallet er nådd, hvilket igjen definerer hvem som har myndighet, og hvilke tiltak som kan iverksettes. Det må også vurderes om en skal basere måloppnåelse på dokumenterte data om antall ynglinger siste år, eller som et gjennomsnitt for flere år.

Man bør vurdere å definere et bestandsmål der eventuelle ynglinger/familiegrupper som er registrert utenfor ulvesonen også teller med. Dette innebærer ikke nødvendigvis at man skal tillate etablering også utenfor ulvesonen, men det betyr at de inngår i måltallet som skal virke styrende for forvaltningen. Så lenge de ikke tas ut ved felling, eller reviret oppløses på naturlig måte, virker det konflikt drivende at ikke ynglinger/familiegrupper utenfor ulvesonen regnes med. Videre er det uhensiktsmessig å ha et politisk bestandsmål som ikke måles opp mot den totale bestandssituasjonen for den norske delbestanden av ulv. Bestandsmålet i dag er knyttet utelukkende til bestandsstatus i de delene av region 4 og 5

(Østfold, Oslo/Akershus og Hedmark) som ligger innenfor ulvesonen. Øvrige rovviltregioner har ikke bestandsmål som omhandler ulv. Det nasjonale bestandsmålet tar ikke hensyn til en situasjon hvor det er registrert yngling utenfor ulvesonen, men hvor det ikke finnes ulv som reproducerer i ulvesonen. Ut fra forpliktelsene i Bernkonvensjonen og bestemmelsene i naturmangfoldloven, påligger det Norge et ansvar for å bidra til å sikre overlevelsen av den sør-skandinaviske ulvebestanden.

Kriteriene i rovviltforskriften § 3, første ledd, 3. punktum, angir at dersom over halvparten av reviret ligger innenfor ulvesonen, skal reviret regnes som innenfor. Dersom man velger å definere et bestandsmål der måltallet ikke er knyttet spesielt til ulvesonen, vil man ikke ha behov for denne type kriterier. Om bestandsmålet fortsatt blir knyttet til måloppnåelse innenfor ulvesonen, vil det ut fra et forvaltningsmessig synspunkt være en fordel at man opprettholder en definisjon som den som fremgår av rovviltforskriften § 3. Det vil oppstå situasjoner igjen der revirer ligger dels innenfor og dels utenfor sonen, og man bør ha retningslinjer som sier noe om hvordan dette skal håndteres i praktisk forvaltning. Med fastsatte kriterier gis det større forutsigbarhet, og man unngår å måtte diskutere og fastsette revirenes status skjønnsmessig ut fra deres beliggenhet i forhold til ulvesonen i hvert enkelt tilfelle.

Når det gjelder grenserevir, vil det være en viktig del av den politiske diskusjonen om disse skal inkluderes i bestandsmålet for ulv. Dersom grenserevir skal telles inn i bestandsmålet, kan det synes hensiktsmessig å legge til grunn at grenserevir teller med 0,5 inn i det norske

bestandsmålet. Dette tallet må i så fall ses på som et gjennomsnitt, både i tid og rom. Normalt vil det være flere grenserevir, hvert av dem med ulike andel av reviret innenfor og utenfor Norge. Man bør være oppmerksom på at denne faktoren kan bli gjenstand for diskusjoner dersom ynglingene og/eller revirenes utstrekning over tid i hovedsak skjer på den ene side av grensen. Så langt har revirene vært nokså jevnt fordelt på begge sider av grensen. I perioden 1998–1999 til 2013–2014 har 49 av de totalt 81 grenserevirene (60 %) hatt mer enn 50 % av arealet på svensk side. Det kan også virke ulogisk i tilfeller der bare en veldig liten del av reviret berører henholdsvis Norge eller Sverige. Dersom grenserevirene regnes med i fremtidig norsk bestandsmål for ynglende ulv, og samlet bestandsmål videreføres uendret, kan det forekomme år hvor ulv ikke yngler i Norge. Årsaken er at man inkluderer grenserevirer uten nærmere krav til at yngling har foregått på norsk side av grensen. For elleveårsperioden 1998–1999–2008–2009 var 81 % av valpekullene i grenserevir født i Sverige.

Med bakgrunn i det ovennevnte bør det vurderes om det skal fastsettes et minimumsantall helnorske ynglinger/familiegrupper som del av bestandsmålet. Videre må det tas stilling til hvorvidt rovviltnemndene skal ha myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling (betinget skadefelling og lisensfelling) når bestandsmålet er nådd. Siden det ikke foreligger en avtale med svenske myndigheter om fordeling av grenseulver, vil det være nødvendig med avklaringer i hvert enkelt tilfelle om eventuell iverksetting av felling i grenserevir.

## 12 Høringsinnspill på faggrunnlag ulv og fremtidige forvaltningsmodeller

### 12.1 Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet gjennomførte i første del av november 2014 seks informasjonsmøter der hovedelementene i faggrunnlaget og mulige alternative modeller for fremtidig forvaltning av ulv ble presentert. Det var stor interesse for informasjonsmøtene, og svært godt oppmøte blant de inviterte fra kommuner, organisasjoner og forvaltningsetater. Et eget informasjonsmøte ble avholdt i Elverum for primært kommuner i og i nærheten av dagens ulvesone i Hedmark.

I forkant av informasjonsmøtene ble et faggrunnlag om ulv lagt ut på Klima- og miljødepartementets hjemmesider 31. oktober 2014, sammen med en sammenstillingsrapport om kunnskapsgrunnlaget fra Skandulv for årene 1998–2014 og rapporten fra ulvesoneutvalgets evaluering fra 2012. Det ble åpnet for en allmenn tilgang for skriftlige innspill til 15. desember 2014.

### 12.2 Sammendrag av innspill

De fremmøtende på informasjonsmøtene var i all hovedsak positive til at slike møter ble avholdt og til den åpenheten regjeringen la opp til, både når det gjelder informasjon om faggrunnlaget og videre prosess, og at alle som ønsker det får anledningen til å gi innspill til regjeringens videre arbeid med saken.

Klima- og miljødepartementet har mottatt 70 skriftlige innspill på faggrunnlaget om ulv og ulvesone, og om fremtidige forvaltningsmodeller for ulv i Norge. Av disse er elleve innspill fra kommuner (*Aremark, Aurskog-Høland, Marker, Oslo, Rendalen, Rømskog, Trysil, Våler og Åsnes kommuner, Regionrådene for Fjellregionen og Sør-Østerdal og Utmarkskommunenenes Sammenslutning*), tre fra fylkesmenn (*Fylkesmannen i Hedmark, Oppland og Vest-Agder*), seks fra rovviltnevnder (*rovviltnevndene i region 1, 2, 3, 4, 5 og 6*), to fra andre offentlige etater (*Oppland fylkeskommune og Sametinget*), 19 fra interesseorganisasjoner (*Aksjonen Rov-*

*viltets Røst, Bygdefolk for rovdyr, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk, Folkeaksjonen ny rovviltpolitikk – Trysil/Engerdal lokallag, Jegernes Interesseorganisasjon, Minding Animals Norge, NOAH – for dyrs rettigheter, Norges Bondelag, Norges Bondelag Agderkontoret, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og småbrukarlag, Norsk Kennel Klub, Norsk Sau og Geit, Norske Harehundklubbers Forbund, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norskog, Rendalen Sau og Geit og WWF-Norge, Norges Naturvernforbund og Foreningen Våre Rovdyr*), ni fra grunneierlag/andre næringsinteresser (*Elgregionene Mjøsa-Glomma og Trysil-Rendal-Åmot, Deset-Osen viltlag, Grendeutvalgene i Slettåsreviret, Hernes, Nordskogbygda og Strandbygda grunneierlag, Sølendalen Hamnelag, Utmarksavdelingen for Akershus og Østfold, Svahken sijte (Elgå reinbeitedistrikt) og Åmot Utmarksråd*) og 20 fra privatpersoner.

Innspillene fra privatpersonene spriker meget, men de fleste ønsker mindre ulv og ingen fastsatt sone. I denne oppsummeringen er privatpersoner i mindre grad vektlagt sammenlignet med øvrige høringsinstanser, som anses å være mer representative for befolkningen i de aktuelle områdene.

I all hovedsak er innspillene positive til den åpne prosessen regjeringen har lagt opp til, men det er store forskjeller i de ulike innspillene hva gjelder fremtidig forvaltning av ulv. I hovedsak er svært få innspill negative til kvalitet eller presisjon på den biologiske kunnskapen om ulv, herunder også overvåkningsdata. Flere mener imidlertid faggrunnlaget er for smalt og burde vært mer nyansert, burde vært tydeligere på enkelte punkter, samt at det burde hatt en bredere og mer utdypende omtale av enkelte temaer.

Det vises for øvrig til høringsinstansenes svar på Klima- og miljødepartementets høringsbrev 14. juni 2013 om *endringer i rovviltforskriften – ulvesonen på høring*, som er gjengitt senere i teksten.

Elleve innspill (*to innspill fra fylkesmenn, to fra organisasjoner, ett fra grunneiere/næringsinteresser, ett fra kommuner, fire fra rovviltnevnder og ett fra offentlige etater*) går inn for at en ordning med



nasjonalt fastsatt ulvesone bør videreføres, mens 16 innspill (*seks innspill fra organisasjoner, fem fra grunneiere/næringsinteresser ett fra rovviltneemnder og fire fra kommuner*) går inn for at en ordning der nasjonalt fastsatt ulvesone avvikles. De som ønsker å videreføre ulvesonen peker på forutsigbarhet for rovvilt og husdyr/tamrein, mens de som ønsker å avvikle ordningen særlig peker på byrdefordeling og konflikter innenfor nåværende sone.

Ved videreføring av en nasjonalt fastsatt ulvesone, går fire innspill (*ett fra kommuner, ett fra rovviltneemnder, ett fra grunneier/næringsinteresser og ett fra offentlige etater*) inn for at ulvesonen generelt ikke bør utvides, fem innspill (*ett fra organisasjoner, ett fra rovviltneemnder, ett fra kommuner, ett fra offentlige etater og ett fra grunneier/næringsinteresser*) går inn for at sonen ikke bør utvides nordover, to innspill (*ett fra organisasjoner og ett fra kommuner*) går inn for at sonen bør bli mindre, og seks (*to fra kommuner og fire fra organisasjoner*) innspill går inn for at sonen bør utvides. To innspill (*ett fra offentlige etater og ett fra organisasjoner*) går inn for at sonen ikke bør overlappes med samiske tamreinområder.

Fire innspill (*ett fra rovviltneemnder, ett fra offentlige etater, ett fra grunneier/næringsinteresser og ett fra organisasjoner*) går inn for at formen på bestandsmålet bør være et «eksakt» måltall, ett innspill fra kommuner går inn et «eksakt» måltall eller i form av et «intervall», og ett innspill (*fra kommuner*) går inn for at formen på bestandsmålet bør være «intervall» eller «minimumsnivå». De som mener måltallet bør være «eksakt» peker særlig på forutsigbarhet, mens «intervall» vil gi forvaltningen større fleksibilitet.

25 innspill (*åtte fra organisasjoner, ett fra rovviltneemnder, seks fra kommuner, to fra offentlige etater og åtte fra grunneier/næringsorganisasjoner*) går inn for at grenserevir bør inkluderes i et norsk måltall, mens tre innspill (*ett fra kommuner og to fra organisasjoner*) går inn for at grenserevir ikke bør inkluderes i et norsk måltall. De som ønsker å inkludere grenserevir mener dette vil ha en konfliktdependende effekt, mens de som går imot dette særlig er bekymret for at Norge med et slikt mål ikke vil beholde helnorske revir.

Ett innspill fra organisasjoner går inn for at rovviltneemndene bør gis myndighet til å fatte vedtak om felling i grenserevir. Her pekes det blant annet til svensk forvaltningsmodell.

Ni innspill (*seks fra organisasjoner, to fra grunneier/næringsinteresser og ett fra kommuner*) går inn for at ynglende ulv ikke bør forekomme i Norge, mens to innspill fra kommuner mener

bestandsmålet bør reduseres. Syv innspill (*tre fra organisasjoner, ett fra grunneier/næringsinteresser, to fra rovviltneemnder og ett fra kommuner*) går inn for at måltallet ikke bør økes, mens fire innspill (*ett fra organisasjoner og tre fra kommuner*) går inn for at måltallet forblir uendret. Seks innspill (*fem fra organisasjoner og ett fra kommuner*) går inn for at måltallet økes utover dagens mål. De som er imot ynglende ulv i Norge stiller seg særlig tvilende til om Norge etter Bernkonvensjonen er forpliktet til å ivareta ulv. De som ikke ønsker å øke bestanden peker på konfliktnivået i ulveforvaltningen, mens de som ønsker å øke bestanden viser til at ulv er en kritisk truet art og mangelen på toppredatorer i norske økosystem.

Ett innspill fra organisasjoner går inn for at familiegupper innenfor og utenfor ulvesonen må telle likt i forbindelse med bestandsmålet, dette for å dempe konfliktnivået. Flere innspill går inn for at yngling av ulv utenfor en ulvesone ikke må forekomme, uten å knytte dette direkte opp mot spørsmål om bestandsmål.

Fire innspill (*To fra kommuner og to fra organisasjoner*) mener måloppnåelsen skal vurderes ut fra siste års yngling.

Tre innspill (*ett fra organisasjoner og to fra kommuner*) går inn for at bestandsmålet bør uttrykkes i «familiegupper», fem innspill (*ett fra rovviltneemnder, ett fra organisasjoner og tre fra kommuner*) går inn «ynglinger» og to innspill (*fra rovviltneemnder*) går inn for at bestandsmålet uttrykkes i «familiegupper» eller «ynglinger». Ingen av innspillene går inn for at bestandsmålet bør uttrykkes i «individer».

## 12.3 Oppsummering

De fleste kommuner som har avgitt uttalelse og som i sin helhet eller delvis ligger innenfor ulvesonen ønsker ingen nasjonalt fastsatt sone. Det er imidlertid noe uenighet om dette. Sekundært anbefaler noen å utvide sonen. Kommuner som har avgitt uttalelse og som ligger utenfor ulvesonen støtter en nasjonalt fastsatt sone.

Flertallet av kommuner både innenfor og utenfor ulvesonen ønsker et bestandsmål på dagens nivå, og at grenserevir inkluderes som en del av målet. En kommune stiller spørsmål ved om dagens bestandsmål er tilstrekkelig for å opprettholde en livskraftig og genetisk sunn ulvebestand.

Innspillene fra fylkesmenn/fylkeskommuner er litt spredt. Disse støtter imidlertid en nasjonalt fastsatt sone.

Næringsorganisasjoner som har avgitt høringsinnspill ønsker generelt ikke ulv i Norge. Det er stort sprik i innspillene når det gjelder den nasjonalt fastsatte ulvesonens fremtid.

Miljøvernorganisasjoner som har avgitt høringsinnspill ønsker generelt mer ulv og større sone, selv om det også pekes på at ulv i større grad bør få etablere seg i sitt naturlige utbredelsesområde.



*Del II*  
*Bestandsmål for ulv og ulvesone*





## Rammer og overordnede hensyn i ulveforvaltningen

Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 2004 og 2011 lagt klare rammer for hvordan rovviltforvaltningen skal gjennomføres. Blant annet fremgår det at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av Bernkonvensjonen, bestemmelsene i naturmangfoldloven og den todelte målsettingen. Disse generelle føringene skal fortsatt ligge fast, og i tråd med rovviltforliket av 2011 er temaet for denne stortingsmeldingen kun knyttet til bestandsmål for ulv og en nasjonalt fastsatt ulvesone med en nærmere avgrensning.

I tråd med regjeringens politiske plattform, vil regjeringen sikre levedyktige bestander av de store rovviltartene i henhold til rovviltforliket, og søke å redusere konfliktnivået.

Regjeringen legger vekt på at Norge i tråd med Bernkonvensjonen har en selvstendig forpliktelse til å bevare en sør-skandinavisk ulvebestand, sammen med Sverige. Det er også lagt vekt på at det samsvarer best med Bernkonvensjonen, som er en vernekonvensjon, at Norge ivaretar reproduksjon av ulv som i sin helhet har tilhold innenfor Norges grenser.

Regjeringen anser at de analyser og konklusjoner om innholdet i Norges ansvar for den sør-skandinaviske ulvebestanden som fremgår av denne meldingen, samsvarer godt med konvensjonens ordlyd og formål.

Den todelte målsettingen innebærer at vi skal ha både beitenæring og rovvilt i Norge. Regjeringen har i tråd med rovviltforliket basert rovviltforvaltningen på en politikk der hensynet til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur kombineres med en forvaltning som totalt sett bidrar til å dempe konfliktene og til forutsigbarhet innenfor den todelte målsettingen. I dette

har regjeringen også lagt stor vekt på forvaltningen av ulv i Sverige. Samtidig som bestandsmålet settes lavt av hensyn til beiteinteressene, har regjeringen også lagt ulvens biologi og arealbehov til grunn.

Stortingets føringer innebærer at det blant annet skal praktiseres en tydelig soneforvaltning. Regjeringen legger til grunn at dette vil føre til at vi når bestandsmålene, har lavest mulig tap og har en best mulig dyrevelferd for husdyr og tamrein. Regjeringen har lagt vekt på en avgrensning av ulvesonen som har minst mulig potensial for skade på beitedyr, og samtidig bidrar til å nå bestandsmålet for ulv. Regjeringen har også lagt stor vekt på hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Regjeringen viser til at mange innenfor nåværende ulvesone opplever det som en ulempe at de må ta en stor del av ansvaret for Norges forpliktelse for å ivareta ulv. Dette kommer til uttrykk i høringsinnspill fra de fleste kommuner som har deler av eller hele sitt areal innenfor dagens ulvesone. Samtidig viser flere høringsinstanser til at nærhet til svenske rovviltbestander vil føre til tilhold av ulv i de grensenære områdene til Sverige i Sør-Norge, uavhengig av om vi har en nasjonalt fastsatt ulvesone eller ikke. Mange understreker også at større endringer av ulvesonen eller ingen ulvesone trolig vil medføre økt tap av husdyr og tamrein til ulv totalt sett.

Regjeringens forslag søker løsninger som tar hensyn til ulvens biologi og arealbehov og som tar hensyn til beitedyr. Slik skal politikken samlet sett medføre lavest mulig tap av beitedyr og konfliktnivå, og at Norge er innenfor de krav som følger av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

## 13 Forslag til ny ulvesone

I tråd med rovviltforliket av 2011 skal soneinndelingen forvaltes tydelig. En nasjonalt fastsatt ulvesone innebærer en tydelig soneforvaltning. Formålet med en ulvesone er at det i dette området skal være en fast etablert ulvebestand, der ulv reproducerer jevnlig. Bestandsmålet for ulv skal primært oppnås innenfor ulvesonen, og en ulvesone gir ulv en tydelig prioritet i området. Utenfor ulvesonen vil det ikke være mål om fast etablering av ulv eller reproduksjon. Dette gir mer forutsigbare rammebetingelser for forvaltningen av ulv og for beitenæringene, og er styrende for virkemiddelbruken. Innenfor ulvesonen skal beitenæring og andre interesser tilpasses ulveforekomsten, og terskelen for uttak skal være høy, mens det utenfor ulvesonen er en lav terskel for å tillate felling når ulven representerer et skadepotensial.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–1997) *Om rovviltforvaltning*, jf. Innst. S. nr. 301 (1996–1997) vedtok Stortinget at området hvor ulv skulle få anledning til å etablere seg skulle avgrenses slik at forvaltningen ikke skulle legge til rette for etablering av ulv i områder med samisk tamreindrift. Dette innebar at det ikke skulle legges til rette for etablering av ulv i områdene fra Finnmark til Nord-Trøndelag og videre ned langs riksgrensa til sør for Femunden. I 1999–2000 ble det gjennomført en prosess for ytterligere å avgrense ulvesonen av hensyn til områder med mye sau på utmarksbeite, og en ny ulvesone ble fastsatt av regjeringen våren 2001, jf. omtale i St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Ved behandlingen av St. meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), besluttet Stortinget igjen en reduksjon av ulvesonen.

Av rovviltforliket i 2011 punkt 4.4 fremgår det at det skal settes ned et utvalg som skal evaluere ulvesonen. Klima- og miljødepartementet nedsatte utvalget i mars 2012, og utvalget leverte sin rapport i oktober 2012. Ulvesonen er fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt, og eventuelle endringer av områdets geografiske avgrensning krever at det gjennomføres en alminnelig høring av saken. En slik høring ble

gjennomført av Klima- og miljødepartementet høsten 2013. Oppsummering av utvalgets anbefalinger og høringsinstansenes syn er gjengitt i kapittel 9.2.

### Alternative avgrensninger

Regjeringen har vurdert alternativet om ikke å videreføre ordningen med en nasjonalt fastsatt ulvesone. I tillegg har regjeringen gjort en vurdering av syv ulike områder for en alternativ avgrensning til den fremtidige ulvesonen (figur 13.1), hvorav fire områder er aktuelle å ta ut av dagens ulvesone (område 1, 2, 3 og 7) og tre områder er aktuelle å inkludere i ulvesonen (område 4, 5 og 6). Område 1, 2 og 4 er forslag basert på anbefalinger fra ulvesoneutvalget/ulvesoneutvalgets mindretall fra 2012 (se kapittel 9.2). Område 6 er basert på WWF-Norge, Naturvernforbundet og Foreningen Våre Rovdyrs forslag i høringsuttalelse til departementets faggrunnlag av 2014. Alle alternativene til dagens ulvesone oppfyller Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen om å sikre leveområder for ulv, og harmonerer med naturmangfoldloven.

### Område 1 - vurdert tatt ut av dagens ulvesone

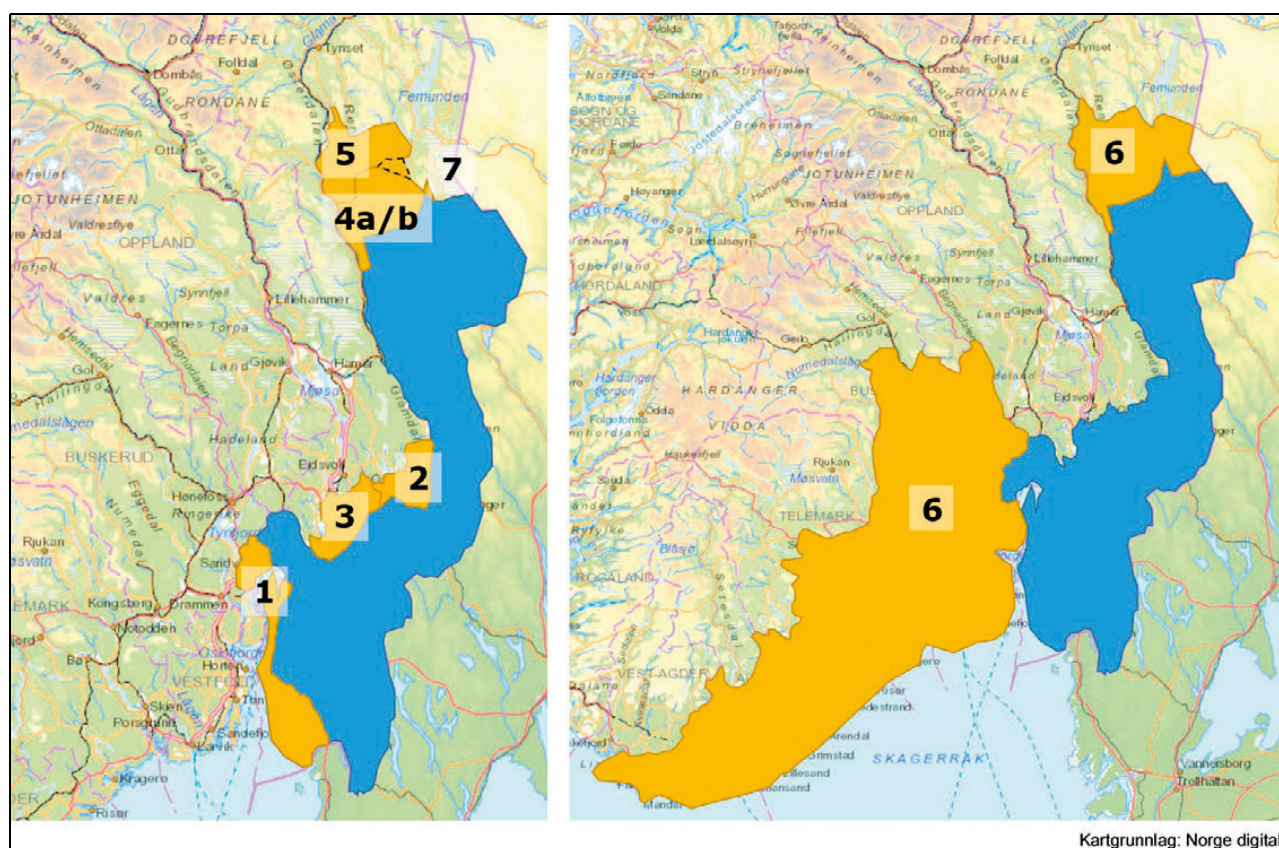
Arealene innenfor dagens ulvesone som ligger vest for E6 i Østfold, vest for E6 i Follo i Akershus og Vestmarka vest for E16 i Akershus. Dette området er av ulvesoneutvalget anbefalt tatt ut av sonen.

### Område 2 – vurdert tatt ut av dagens ulvesone

Arealene vest for Glomma i deler av Kongsvinger, Grue og Sør-Odal kommuner i Hedmark. Dette området er av ulvesoneutvalget anbefalt tatt ut av sonen.

### Område 3 – vurdert tatt ut av dagens ulvesone

Arealene vest for Glomma i Akershus fylke ned til innsjøen Øyeren. Dette området vurderes å ha en



Figur 13.1 Kart med alternative avgrensninger til den fremtidige ulvesonen. Område 1, 2, 3 og 7 er områder som er vurdert tatt ut av dagens ulvesone, mens område 4, 5 og 6 er områder som er vurdert lagt til. Område 4 har to alternative avgrensninger – 4a (inkludert området med stiplet linje) og 4b (uten området med stiplet linje).

lignende situasjon som område 2, men er ikke foreslått tatt ut av sonen av ulvesoneutvalget.

#### Område 4 – vurdert lagt til dagens ulvesone

Område 4a: Arealene avgrenset av Glomma, fylkesvei 30 og videre langs fylkesvei 217 til Trysil/Femundvassdraget. Dette området er av et mindretall i ulvesoneutvalget anbefalt lagt til dagens ulvesone.

Område 4b: Arealene avgrenset av Glomma, fylkesvei 30 og videre langs fylkesvei 217 til Nysæterbekken, fra Nysæterbekken i rett linje til Snerta bru og videre langs Trysil/Femundvassdraget. Område 4b har ca. 95 % overlapp med område 4a.

#### Område 5 – vurdert lagt til dagens ulvesone

Arealene nord for område 4, avgrenset av Glomma til kommunegrensa Rendalen – Alvdal, Rendalen kommunegrense til riksvei 30, riksvei 30 til Østagrenda, veien fra Østagrenda til Fiske-

vollen ved Sølensjøen, og fra Fiskevollen i en rett linje til fylkesvei 217 ved Sølensstua og Trysil/Femundvassdraget. Dette området vurderes å ha en lignende situasjon som område 4, men er ikke foreslått lagt til i sonen av ulvesoneutvalget.

#### Område 6 – vurdert lagt til dagens ulvesone

Ulvesone utvides slik at den omfatter følgende områder:

- Vest-Agder (alle kommuner unntatt Åseral, Hægebostad, Kvinesdal, Sirdal, Flekkefjord)
- Aust-Agder (alle kommuner unntatt Bygland, Valle, Bykle)
- Telemark (alle kommuner unntatt Vinje, Hjartdal, Fyresdal, Tokke, Notodden vest for ei linje fra utløpet av Tinnsjø og deretter vest for fylkesvei 37 og fylkesvei 361 til E134 og grensa mot Hjartdal, Seljord nordvest for Grunnåi og E134, Tinn vest for ei linje fra traktorvegen på vestsida av Saurelijuva sør til fylkesvei 364, deretter over Snaunuten til Lauvviken ved østbredden av Tinnsjø)

- Buskerud (alle kommuner unntatt Nes nord og øst for et område avgrensa av fylkesvei 214 og Hallingdalselva, Gol, Hemsedal, Ål, Hol, og Nore og Uvdal vest for fylkesvei 214 og fylkesvei 120 til Rødberg, deretter vest for Numedalslågen til grensa mot Notodden)
- Vestfold (hele fylket)
- Akershus (som i dag)
- Oslo (som i dag)
- Østfold (som i dag)
- Hedmark (som i dag, men inkludert Stor-Elvdal kommune øst for Glomma, Rendalen kommune øst for Glomma avgrensa av elva Tysla og Renaelva i nordøst og fjellveien over til Fiskevollen ved Sølensjøen og derfra rett ned til fylkesvei 217, og Engerdal kommune øst for fylkesvei 217 til Isteren og Femunden og deretter sør for fylkesvei 26 til Drevsjø og sør for fylkesvei 218 til grensa mot Sverige)

#### Område 7 – vurdert tatt ut av dagens ulvesone

Arealer i Trysil kommune nord for en rett linje fra der Senna renner ut i Trysil/Femund-vassdraget til der kommunegrensa mellom Trysil og Engerdal gjør en vinkel ved Litlskorhøa.

#### Alternative modeller

Regjeringen mener syv alternative modeller for en ny avgrensning av ulvesonen utmerker seg som aktuelle. Modell 1 er nærmere vurdert i kapittel 13.1, mens modell 2–7 er nærmere vurdert i kapittel 13.2.

#### Modell 1

Ingen ulvesone, det vil si ingen geografisk begrensning på hvor ulv kan etablere seg.

#### Modell 2

Dagens ulvesone videreføres uten endringer.

#### Modell 3

Dagens ulvesone videreføres, men område 2, 3 og 7 tas ut og område 4b legges til.

#### Modell 4

Dagens ulvesone videreføres, men område 1, 2 og 3 tas ut og område 4a og 5 legges til.

#### Modell 5

Dagens ulvesone videreføres, men område 1, 2 og 3 tas ut.

#### Modell 6

Dagens ulvesone videreføres, men område 4a og 5 legges til.

#### Modell 7

Dagens ulvesone videreføres, men område 6 legges til.

### 13.1 Vurdering av en nasjonalt fastsatt ulvesone

Regjeringen har med bakgrunn i rovviltforlikets punkt 4.4 og ulvesoneutvalgets rapport vurdert dagens forvaltningsmodell, der Stortinget har fastsatt en nasjonal ulvesone, opp mot modell 1 om at det ikke etableres en ulvesone. Tydelig soneforvaltning er et av hovedprinsippene i norsk rovviltpolitikk, se rovviltforlikene fra 2004 og 2011, og er et sentralt virkemiddel for å nå den todelte målsettingen om å sikre både rovvilt og beitenæring i norsk natur.

En tydelig soneforvaltning gjennom fastsettelse av en nasjonal ulvesone tilsier at utfordringene knyttet til fast etablering av ulv blir konsentrert innenfor denne sonen. Konfliktene rundt forvaltning av ulv knytter seg særlig til skader på husdyr (inkludert hund) og tamrein, og ulvens predasjon på elg. Konfliktene strekker seg imidlertid lengre enn kun skader på tamdyr eller konkurranse om elgjakten. Flere av de som lever i dagens ulvesone mener det ikke er riktig at et fåtall norske kommuner skal ta hele ansvaret for ynglende ulv i Norge. Mange føler seg overkjørt av storsamfunnet, og at de har blitt tvunget til å akseptere tilstedeværelse av ulv. Innenfor etablerte ulverevir kan både jaktutøvelse og jaktuttak bli påvirket i stor grad. Jakt med løshund er en populær jaktform i Skandinavia, og etablering av ulv setter begrensninger på jaktformen. En mindre del av befolkningen i områder med etablering av ulv føler også at frykten for ulv kan begrense muligheten for å utøve friluftsliv, eller påvirker dagliglivet negativt på andre måter.

Modell 1 vil i praksis bety at ulv fritt kan etablere seg i ulike deler av landet. Et alternativ i modell 1 kan være at det settes enkelte begrensninger, eksempelvis unntak for etablering av ulv i

kalvingsområder for samisk tamreindrift. Et annet alternativ kan være at hver enkelt rovviltnemnd setter av yngleområder for ulv i sine regioner innenfor de rammer som er satt av Stortinget. Det ville innebære at nemndene i sine regionale forvaltningsplaner selv avgrensner rovviltområdene der ulv skal kunne tillates å etablere seg, på tilsvarende måte som for de andre rovviltartene. Dette i motsetning til en nasjonalt fastsatt sone som fastsettes og endres av Stortinget.

#### Avveining og tilråding om en nasjonalt fastsatt ulvesone

Flere høringsinstanser mener den viktigste begrunnelsen for å beholde en nasjonalt fastsatt ulvesone er økt forutsigbarhet for utmarksbasert næring. Ulv har et stort skadepotensial når den befinner seg i områder med husdyr eller tamrein på utmarksbeite, og det er derfor svært viktig å skape et forvaltningsmessig skille mellom områder med fast forekomst av ulv og husdyr på utmarksbeite. Med en nasjonalt fastsatt ulvesone blir soneforvaltningen mer langsiktig og forutsigbar. Uten en nasjonalt fastsatt ulvesone kan flere husdyreiere over tid bli berørt av ulv, det vil bli flere skader, og forvaltningen blir mindre forutsigbar.

Innenfor dagens ulvesone er det over mange år investert i forbyggende tiltak som rovviltavvisende gjerder, omstilling til annen landbruksvirksomhet eller driftstilpassing til fast forekomst av ulv. Det er få besetninger med sau som går fritt på utmarksbeite innenfor dagens ulvesone. Potensialet for skader på sau innenfor dagens ulvesone er derfor begrenset etter omfattende endringer. Hoveddelen av tapene på husdyr skjer utenfor ulvesonen (79–99 % av påviste skader den siste femårsperioden), og har ingen direkte sammenheng med ulv etablert innenfor ulvesonen. Dersom ulvesonen oppheves, jf. modell 1, innebærer det at ulv kan etablere seg i nye områder. Uten en nasjonalt fastsatt ulvesone vil det stadig bli behov for nye investeringer og tilpasninger av driften. Det kan også bety at man ikke i like stor grad kan nyttiggjøre seg de investeringer og tiltak som er gjennomført innenfor dagens ulvesone. Tilsvarende vil gjelde for konfliktdempende tiltak. Forvaltningen vil også bli mer uforutsigbar for dyreeiere.

I dag praktiseres det en lav terskel for skadefelling og annet uttak av ulv utenfor ulvesonen. Innenfor sonen er terskelen tilsvarende høy. Alle forsøk på etablering av ulverevir utenfor ulvesonen tas normalt raskt ut når de utgjør et skadepo-

tensial på husdyr eller tamrein. Fellingsregimet er dermed mer forutsigbart med en nasjonalt fastsatt sone. Uten en nasjonalt fastsatt ulvesone vil uttak av ulv bli mindre forutsigbart enn i dag, fordi man må vurdere hvorvidt ulv utgjør en stor fare for skade i viktige beiteområder i hver enkelt region. Iverksetting av felling vil videre bli vanskeligere og mindre forutsigbar i en del områder som ligger utenfor dagens ulvesone, da et eventuelt uttak må vurderes i forhold til mulighetene for å nå bestandsmålet for ulv i den enkelte region og på landsbasis.

For de som opplever store konflikter innenfor dagens ulvesone, vil modell 1 oppleves som konfliktdempende. Da kan andre områder ta et større ansvar for å bevare ulv i Norge. På den annen side vil situasjonen trolig bli mindre forutsigbar for grunneiere, rettighetshavere og jegerinteresser, spesielt utenfor dagens ulvesone, og utfordringene mange opplever innenfor dagens ulvesone vil spres til flere områder. Mindre forutsigbarhet i forvaltning av ulv over et større område uten et fastsatt forvaltningsområde for ulv, vil potensielt føre til at konfliktnivået samlet sett øker.

Innenfor dagens ulvesone vil det med modell 1 være forventninger om at det skal bli enklere å ta ut ulv. Familiegrupper som har vært lenge i et område kan tas ut når bestandssituasjonen tillater dette og de utgjør et skadepotensial for beitedyr. Erfaringer viser imidlertid at områdene med nyetablering av ulv ofte har langt større skadepotensial, og uttak av slike ulverevir vil ofte bli prioritert fremfor de revirer som befinner seg i områder med mindre eller uten potensial for skade på beitedyr, slik som situasjonen i stor grad er innenfor dagens ulvesone.

Uten en nasjonalt fastsatt ulvesone kan ansvaret for bevaring av ulv i Norge fordeles over et større geografisk område enn i dag. Fordelene med en slik forvaltningsmodell er blant annet at ulv får tilgang til et større leveområde, noe som er positivt for ulvens utbredelse, genetisk utveksling med Finland/Russland og bevaring av arten i Skandinavia. Forvaltning av ulv innenfor en nasjonalt fastsatt ulvesone innebærer at ansvaret for bevaring av ulv i Norge blir mer geografisk avgrenset.

Uten en nasjonalt fastsatt sone, men med et modellalternativ der rovviltnemndene gis myndighet til å fastsette yngleområder for ulv, er det mer usikkert om hensynet til ulvens biologi blir tilstrekkelig tatt hensyn til ved fastsettelse av yngleområder. Yngleområdene kan bli mer fragmenterte og mindre sammenhengende på tvers av regiongrenser og landegrenser. Det samlede



området hvor ulv skal ha sine leveområder kan også bli mindre, med mindre rovviltnemndene gis klare føringer om blant annet å ta tilstrekkelig hensyn til ulvens biologi og forekomsten av ulv i Sverige.

Med en nasjonalt fastsatt sone kan Stortinget sikre at ulvens leveområder ikke fragmenteres eller blir for små. Det vil også gi en større grad av langsiktighet og forutsigbarhet både for beitenæring, oppnåelse av norsk bestandsmål for ulv og hensynet til et sammenhengende leveområde for ulv i Norge og Sverige.

En forvaltningsmodell der ansvaret fordeles ut over et større areal, har den fordelen at man får et større handlingsrom for å ivareta genetisk verdifulle individer som oppholder seg stasjonært i områder langt utenfor dagens ulvesone. Dersom en genetisk viktig ulv slår seg til i et område som ligger utenfor dagens ulvesone, vil det da ikke være behov for å vurdere iverksetting av forvaltningstiltak som felling eller flytting. Handlingsrommet blir imidlertid mindre hvis rovviltnemndene gis myndighet til å vedta yngleområder for ulv, og disse yngleområdene får en begrenset eller fragmentert utbredelse.

En modell uten nasjonalt fastsatt ulvesone kan gi de regionale rovviltnemndene større myndighet og ansvar for prioritering av områder der bestandsmålet for ulv skal oppnås. Dette er noe også rovviltnemndene har tatt opp med Klima- og miljødepartementet. Organisering av den regionale forvaltningen kan imidlertid bli mer komplisert. Dette henger sammen med at flere forvaltningsregioner (inntil seks i Sør-Norge eller åtte for hele landet) må ta ansvaret for å nå det nasjonale bestandsmålet for ulv, noe som vil øke behovet for koordinering. Omfanget av koordineringsbehov vil imidlertid avhenge av hvor mange forvaltningsregioner som i en slik modell gis ansvaret for å bevare ulv i Norge.

En nasjonalt fastsatt ulvesone samsvarer best med en tydelig og forutsigbar soneforvaltning der man søker å skille ulv og beitedyr i tid og rom. Dette er i tråd med anbefalingen til flertallet i Ulvesoneutvalget. En nasjonalt fastsatt sone er også mer langsiktig enn en sone fastsatt av én eller flere rovviltnemnder, da nemndene selv kan bestemme når de vil endre sonen.

Det kan åpnes for lisensfelling av ulv i ulvesonen dersom ulvebestanden er på eller over bestandsmålet. Lisensfelling av ulv også innenfor ulvesonen kan ha en konfliktdempende effekt. Det gir større legitimitet i befolkningen ved at lokale jegere kan delta i lisensfelling. Regjeringen mener også at det er viktig med lisensfelling for å

oppretholde ulvens skyhet. Skal man åpne for felling må det imidlertid også være et overskudd av ulv utover bestandsmålet, og det må sannsynliggjøres at man vil nå bestandsmålet neste år etter lisensfelling. Så langt har ikke dette skjedd i perioden etter at Stortinget fastsatte bestandsmålet i 2004.

En tydelig soneforvaltning fordrer effektive uttak av rovvilt når dette anses som nødvendig. Felling av rovvilt er utfordrende, spesielt på barmark. Regjeringen jobber aktivt med å gjøre felling av rovvilt mer effektivt. Som beskrevet i kapittel 6.8 er det betydelig erfaring og praksis knyttet til opptrening av hunder med egenskaper og trening som er rettet inn mot et bestemt stimulus. I tillegg har både Statens naturoppsyn og flere fylkesmenn trent opp ekvipasjer til sporing av bjørn, og noen av disse har også vist gode resultater med sporing av ulv. Svenske myndigheter har noe mer erfaring med opptrening og bruk av slike hunder. Klima- og miljødepartementet vil vurdere om det er hensiktsmessig å iverksette ytterligere tiltak for å lære opp et mindre antall hunder som sporer ulv slik at de kan være tilgjengelig for fellingsoppdrag over et større geografisk område.

For å redusere skadepotensialet av ulv praktiserer regjeringen en lav terskel for å gi fellingstillatelse i prioriterte beiteområder i forkant og under beitesesongen. Selv om fellingstillatelser gis raskt og er lettere å få enn tidligere, er det en utfordring å få tatt ut ulv med skadepotensial på en effektiv måte etter at fellingstillatelse er gitt. Dette gjelder særlig på barmark. Det bør derfor vurderes å ta i bruk fellingsmetoder som kan gjøre skadefelling av ulv mer effektiv enn i dag.

De senere år er det registrert en økning i etterspørselen om å få benytte løs på drevet halsende hund i forbindelse med felling av ulv. I dag er dette forbudt. Klima- og miljødepartementet vil undersøke de erfaringer som er gjort med bruk av løs, på drevet halsende hund under lisensfelling av ulv i Sverige. Dette som et første steg i en vurdering om bruk av slike hunder kan bli et aktuelt virkemiddel i forbindelse med lisensfelling og skadefelling av ulv i Norge.

Selv om lisensfelling på ulv er effektiv, anses det som en utfordring at ulv vandrer inn i prioriterte beiteområder etter endt lisensfellingsperiode. Regjeringen har derfor høy beredskap i forkant av beitesesongen, slik at sporsnø kan utnyttes for å effektivisere ekstraordinær skadefelling av ulv. For å sikre en god ressursbruk, er det mest hensiktsmessig at slik felling prioriteres i perioder når forholdene er optimale. Samtidig er det viktig at miljøforvaltningen er i beredskap for å aksjo-

nerer når forholdene ligger til rette for det. Hoveddelen av unge ulver utvandrer imidlertid fra sine fødselsrevir når de er ca. ett år gamle, noe som innebærer at det er barmark i store deler av Norge i den mest aktuelle utvandringsperioden.

En nasjonalt fastsatt ulvesone innebærer at ulv i hovedsak vil forekomme i et avgrenset område. Dialog og lokal involvering er viktig både for forvaltningen og berørte interesser, slik at utfordringene enkelte opplever kan løses best mulig. Slik dialog er en viktig del av forvaltningens oppgaver i dag, og Klima- og miljødepartementet er opptatt av at dette videreføres og videreutvikles. De lokale rovviltkontaktene har oppgaver innenfor skadedokumentasjon på beitedyr og bestandsregistrering av rovdyr, og skal medvirke til god kontakt og dialog med beitebrukere og lokalsamfunn for øvrig. I tråd med rovviltforliket, skal kursing av lokale rovviltkontakter prioriteres, og det skal vektlegges at representanter fra rein- og sauene er representert blant de lokale rovviltkontaktene.

Regjeringen mener at det i flere tilfeller vil være en styrke om saker kan avgjøres etter at de mest berørte organisasjonene med interessefelt i rovviltforvaltningen har blitt involvert. Kontaktutvalg for rovviltforvaltning har de seneste årene gitt rovviltforvaltningen råd og innspill i rovviltarbeidet. Regjeringen mener råd fra kontaktutvalget vil bidra til at de enkelte sakene blir bedre belyst, og at det kan bidra som et konfliktdepennende element. Regjeringen vil derfor i tiden fremover fremme ønsker om uttalelser fra kontaktutvalget i ulike saker.

I en ulvesone der det er revirmarkerende ulv, er det ikke tilrådelig med sau fritt på utmarksbeite, og effektive forebyggende tiltak må iverksettes for å redusere skadeomfanget. Det er viktig at det prioriteres tilstrekkelige midler til effektive tiltak, slik som rovdryavvisende gjerder, som et tilbud til saueiere i ulvesonen. Videre må arbeidet med slike forebyggende tiltak bygge på de erfaringene som er gjort, blant annet med eksisterende rovdryavvisende gjerder de senere år, for i størst mulig grad å sikre at tiltakene gir tilfredsstillende tapsreduserende effekter.

Det skal som nevnt i kap 2.11 foretas en vitenskapelig gjennomgang av rovviltets konsekvenser generelt for landbruket av Norsk institutt for bioøkonomi. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere vurdering av hvordan denne gjennomgangen skal følges opp.

*Regjeringen vil:*

- Videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone.

## 13.2 Ulvesonens avgrensning

Ulvesonen er fastsatt for å sikre et leveområde der ulv kan reprodusere og oppfylle Norges forpliktelser om å ivareta ulv. Gjeldende ulvesone og ulvesonens historikk er beskrevet nærmere i kapittel 9.

Det fremgår av Bernkonvensjonen artikkel 4 at Norge skal fremme hensiktsmessige og nødvendige lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre vernet av leveområdene for ulv.

I forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5, første ledd heter det:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

Regjeringen har vurdert alternative avgrensninger av en nasjonalt fastsatt ulvesone. Regjeringen legger til grunn at dagens ulvesone oppfyller Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen for å sikre leveområder for ulv, og at ulvesonen harmonerer med naturmangfoldloven. Alle alternativene med en ulvesone tar utgangspunkt i at dagens ulvesone i stor grad videreføres. Dette gjøres i første rekke for å ta hensyn til husdyr- og tamreinnæringen, hensynet til at det er både biologisk og forvaltningsmessig riktig for ulv med et sammenhengende område på norsk og svensk side, og god utnyttelse av eksisterende forebyggende og konfliktdepennende tiltak.

I Norge har vi om lag 211 000 tamrein (pr. 1. april 2015) og 2 millioner sau på utmarksbeite. Den siste femårsperioden er det årlig erstattet fra 27 til 172 tamrein som tatt av ulv. Dette utgjør 0–0,5 % av det totale tapet av tamrein som er erstattet som drept eller skadet av rovvilt. Det er i dag ikke samisk tamreindriften innenfor ulvesonen, og det er ikke registrert tap i samiske tamreinområder av ulv fra ulverevir med fast tilhold i ulvesonen. Når det gjelder sau, erstattes årlig om lag 20 000 – 30 000 sau som drept eller skadet av rovvilt, noe som utgjør om lag 20 % av det totale tapet av sau. Ulveskadene varierer noe mellom år, men mellom 1 500 og 3 500 sau er årlig erstattet som tatt av ulv den siste femårsperioden. Dette utgjør 5–10 % av de totale rovviltskadene, eller 2–4 % av det totale tapet av sau uansett årsak. Videre skjer hoveddelen av ulveskadene på sau utenfor ulvesonen (79–99 % den siste femårsperioden). DNA-

analyser av registrerte døde ulver utenfor ulvesonen i Norge viser i tillegg et tydelig mønster der de streifulvene som gjør skade i all hovedsak er unge ulver på utvandring fra svenske revir eller grenserevir. Ulv utgjør dermed en relativt liten andel av de totale tapene av både husdyr og tamrein i Norge, jf. kapittel 5.1, og tap av husdyr og tamrein utenfor ulvesonen har liten direkte sammenheng med ulv innenfor ulvesonen.

Elg er det viktigste byttedyret for ulv i Skandinavia, noe som medfører konflikter med rettighetshavere og jegere der ulv etablerer seg innenfor ulvesonen. Dette har både sammenheng med konkurransen mellom jegerinteresser og ulv, og at ulv utgjør en fare for hunder som brukes til løshundjakt. I perioden 2000–2015 er det gjennomsnittlig tatt 5,7 hunder pr. år grunnet ulv i Norge. Det har etter andre verdenskrig vært en kraftig vekst i elgbestanden, og antall årlig skutte elger har økt fra om lag 3 000 til 30 000–40 000 den siste 20-årsperioden. Selv om ulv tar mye elg, er det vanskelig å se noen klar effekt av etablering av ulv på antall felte elg under jakt på kommunenivå. Videre ser ikke etablering av ulv ut til å påvirke antall elg som felles innenfor ulvesonen, jf. kap. 7.1. Etablering av ulv kan imidlertid ha store konsekvenser for de enkelte rettighetshavere, og vil påvirke hvor mange elg som kan felles gjennom ordinær jakt. Forskning de senere årene har likevel vist at det er mulig å gjøre kompenserende tiltak for å motvirke effekten av ulv på elgbestanden.

#### Avveining og tilråding av alternative modeller

Regjeringen legger vekt på at ulvesonen skal ivareta Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen, og harmonere med naturmangfoldloven. Samtidig skal hensynet til andre samfunnsinteresser, særlig beitenæringen, tillegges vekt og avveies mot hensynet til ulvbestanden. Det betyr at regjeringen vil avgrense en ulvesone som omfatter et begrenset område av Norges areal. Dette er etter regjeringens syn i god overensstemmelse med rovviltforliket og den todelte målsettingen med vektlegging av en tydelig soneforvaltning.

De senere års erfaringer med forvaltning av ulv viser at det er potensial for å skape et bedre og mer realistisk skille mellom rovdryrområder og viktige beiteområder. Det legges vekt på at en fremtidig ulvesone skal ha minst mulig virkning for beitedyr og samtidig bidrar til å nå bestandsmålet for ulv.

Modell 1 – ingen ulvesone, det vil si ingen geografisk begrensning på hvor ulv kan etablere seg, ble drøftet i kapittel 13.1.

#### Drøfting av modell 2 til 7

*Modell 2 – Dagens ulvesone videreføres uten endringer:*

Denne modellen medfører ingen geografisk endring av dagens sone (figur 13.2). Slik beskrevet i kapittel 13.1, er det innenfor dagens ulvesone over mange år investert i forbyggende tiltak. Det er i dag få besetninger med sau som går fritt på utmarksbeite i dette området, og de dokumenterte tapene av sau til ulv har de fem siste årene i snitt ligget på 48 sau hvert år. Det er ikke samisk tamreindrift innenfor dagens sone, og følgelig ikke tap av tamrein til ulv i sonen. Ved en videreføring av dagens sone uten endringer vil behovet for nye omfattende forebyggende tiltak være små. Forvaltningen har også god erfaring med forvaltning av ulv i dette området, og konsekvensene av dagens geografiske avgrensning er forutsigbar.



Figur 13.2 Modell 2: Dette forslaget innebærer ingen endring i sonens avgrensning.



Denne modellen vil ikke føre til endring i situasjon for de som opplever store konflikter i dagens ulvesone. Dette gjelder spesielt jeger- og jakthundinteresser, men også de som føler frykt eller driver næring som påvirkes av ulvens tilstedeværelse innenfor ulvesonen. Et flertall av Norges befolkning er positive til ulv, men enkeltepisoder kan i stor grad påvirke folks holdninge til ulv. En del av de som bor innenfor dagens ulvesone mener at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder.

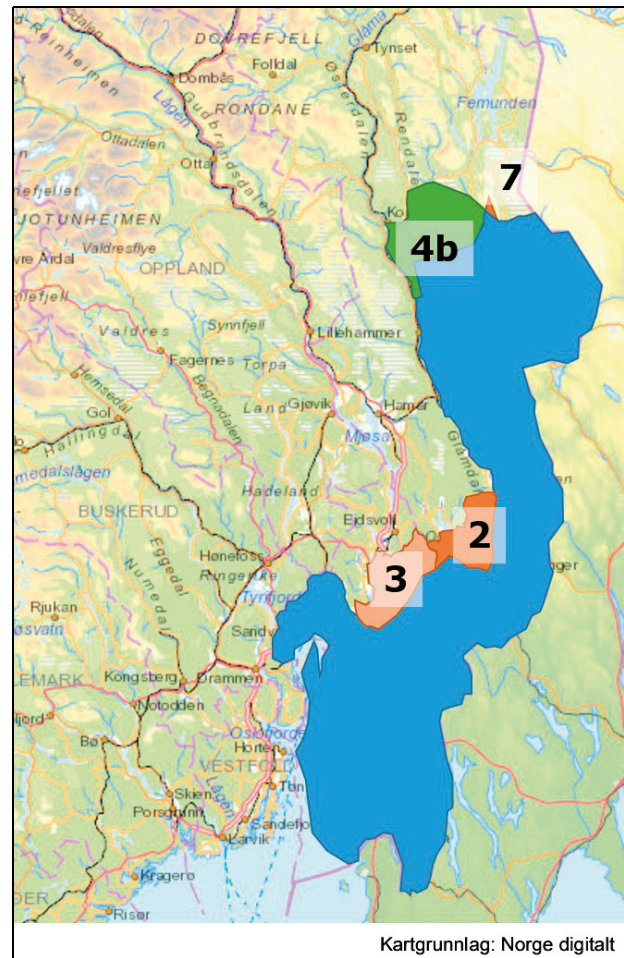
Det kan oppleves som konfliktskyt at myndighetene ikke tar noen nye grep for å optimalisere ulvesonen med tanke på menneskelige konflikter og ulvens valg av leveområder.

*Modell 3 – Dagens ulvesone videreføres, men område 2, 3 og 7 tas ut og område 4b legges til:*

Denne modellen innebærer at ulvesonens totale areal reduseres med om lag 0,5 % sammenlignet med dagens størrelse (figur 13.3).

Av hensyn til beitenæring, anses etablering av et ulverevir vest for Glomma i Hedmark og Akershus ned til innsjøen Øyeren (område 2 og 3) som lite hensiktsmessig, til tross for at de er gode leveområder for ulv. Glomma vil erfaringsvis fungere som en naturlig revirgrense, og med stor sannsynlighet vil et revir som etableres vest for Glomma også omfatte områder utenfor dagens ulvesone der faren for skade på husdyr er større. Tas disse områdene ut av sonen, kan det bidra til å redusere tapene av sau til ulv. Det har likevel av flere blitt anført at ulvesonens totale areal allerede er begrenset, og at det er en ulempe ta ut områder av ulvesonen. Ulvesoneutvalget foreslo å ta område 2 ut av ulvesonen ( se kapittel 9.2).

Videre er det områder nord for dagens ulvesone som er godt egnet habitat for ulv, og der det ikke er samisk tamreindrift eller registrert beitelag med sau på utmarksbeite (område 4a og b). Område 4b har ca. 95 % overlapp med område 4a (se figur 13.1), og områdenes karakter er nesten like. Etablering av ulv i dette områder medfører ikke noen risiko for skade på husdyr og samisk tamreindrift i dette området. Område 4a er foreslått tatt inn av et mindretall i ulvesoneutvalget. Regjeringen viser til at det har vært en utfordring med dagens ulvesone at ulv jevnlig etablerer tilhold i området rett nord for sonen. Det har i lengre perioder vært ulverevir her (for eksempel Osdalsreviret, Fuggdalsreviret, Julussareviret og Gråfjellreviret). De aktuelle områdene har stor tetthet av hjortevilt, og det er mye elg i søndre deler av Rendalen vinterstid. En slik endring av ulvesonens geografiske utstrekning vil gi større



Figur 13.3 Modell 3: område 2, 3 og 7 er foreslått tatt ut, mens område 4b er foreslått lagt til.

fleksibilitet og muligheter for uttak av ulv, også innenfor sonen, når bestandssituasjonen tillater dette og det er fare for skade på beitedyr. En større fordeling av ansvaret for å ivareta ulv er også noe flere kommuner i ulvesonen har fremhevet i sine høringsuttalelser.

Avstanden fra dagens ulvesone til samiske tamreinområder er ca. 22 km. Avstanden fra utvidelsesområde 4b til samiske tamreinområder er ca. 27 km, altså ca. 5 km lengre unna samiske tamreinområder enn dagens sone. Ved å ta ut område 7 øker avstanden mellom ulvesonen og samiske tamreinområder fra ca. 22 km til ca. 26 km, altså en økning av buffersonen på ca. 4 km. Dette området anses ikke å ha særlig betydning som leveområder for ulv.

Det kan likevel oppfattes som en ulempe med å legge til arealer nord for dagens ulvesone, med tanke på fare for skader i områder med samisk tamreindrift eller husdyr på beite. Sametinget har likevel i konsultasjoner med Klima- og miljødepartementet uttrykt at det er tilfreds med en utvidelse av ulvesonen, gitt at den såkalte buffersonen mel-

lom ulvesonen og samiske tamreinområder øker med 4 km sammenlignet med dagens avgrensning av ulvesonen.

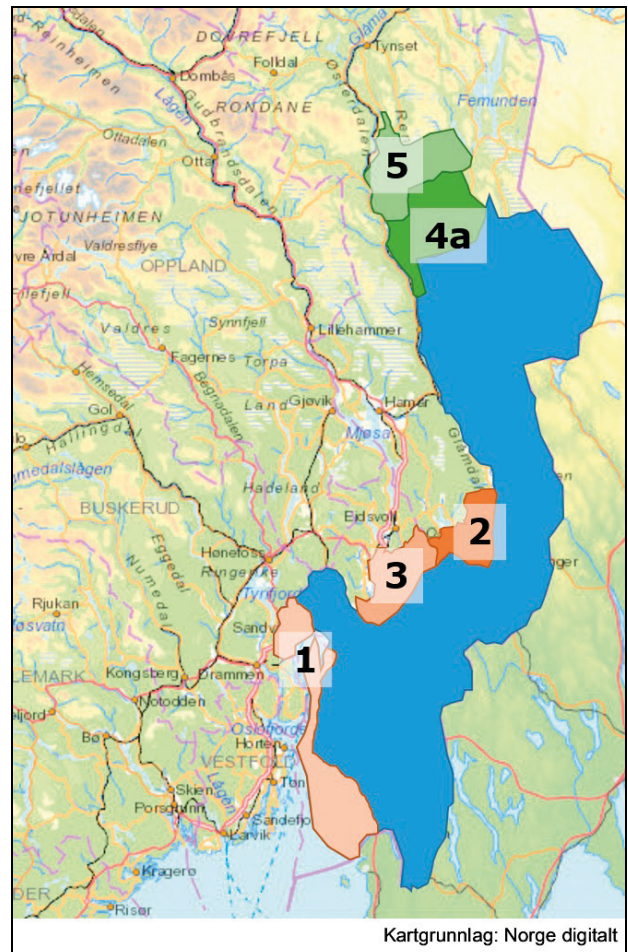
Ulvens revirhevdende atferd medfører en forutsigbar områdebruk, og et etablert revir i det vurderte utvidelsesområdet vil følgelig ikke berøre samiske tamreinområder. Erfaringsvis er det lite sannsynlig med etablering av et ulverevir i det anbefalte utvidelsesområdet i område 4b som samtidig berører samiske tamreinområder. Skulle det likevel skje, kan det løses ved at det i forskrift gis regler om at etablering av ulverevir, som berører samiske tamreinområder og utgjør fare for skade på tamrein, ikke tillates. Dette vil gi økt forutsigbarhet for samisk tamreindrift, også sammenlignet med gjeldende regelverk. Negative konsekvenser for husdyr- og tamreinnæringen ved en slik utvidelse av sonen er derfor minimale.

Ved å utvide ulvesonen til nye områder vil det imidlertid kunne oppstå konflikter med jeger- og hundeinteresser, og med deler av befolkningen som føler frykt for ulv. Et flertall av Norges befolkning er positive til ulv, men enkeltepisoder kan i stor grad påvirke folks holdning til ulv. En del av de som bor innenfor dagens ulvesone mener at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder. Dette er imidlertid som tidligere beskrevet ingen stor endring i den reelle situasjonen, da dette er arealer som ulv bruker som leveområder allerede i dag.

#### Modell 4 – Dagens ulvesone videreføres, men område 1, 2 og 3 tas ut og område 4a og 5 legges til:

Denne modellen innebærer at ulvesonens totale areal reduseres med om lag 0,5 % sammenlignet med dagens størrelse (figur 13.4).

Arealene vest for E6 i Østfold, vest for E6 i Follo i Akershus og Vestmarka vest for E16 i Akershus (område 1), er ut fra en faglig vurdering ansett som mindre egnet som ulvehabitat blant annet på grunn av menneskeskapte barrierer. Det kan derfor være hensiktsmessig å ta ut disse områdene til fordel for leveområder med lite skadepotensial på beitedyr nord for dagens ulvesone. Område 1 er av ulvesoneutvalget foreslått tatt ut (se kapittel 9.2). Flere kan imidlertid se det som konfliktfylt å ta befolkningstette/urbane arealer ut av sonen, da dette kan øke konfliktbildet som er observert i rurale områder, jf. kapittel 8.1, og den følelsen mange i ulvesonen føler ved å påta seg byrden med å ha etablering av ulv i Norge. Om konsekvenser for område 2 og 3, se vurderinger under modell 3.



Figur 13.4 Modell 4: Område 1, 2 og 3 er foreslått tatt ut, mens område 4a og 5 er foreslått lagt til.

Område 5 nord for dagens ulvesone har mange likhetstrekk med område 4a (se modell 3), og er et godt egnet habitat for ulv. Ved å inkludere dette området, vil det funksjonelle arealet for ulv utvides ytterligere. Det vil således bli enda større fleksibilitet og muligheter for uttak av ulv, også innenfor sonen, når bestandssituasjonen tillater dette og det er fare for skade på husdyr. Slik som for område 4a, er dette arealer som ulv bruker som leveområder allerede i dag, og området har stor tetthet av hjortevilt. En utvidelse av sonen som omfatter både område 4a og område 5, vil derfor innebære en tilpasning av forvaltningen til det som har vært den reelle situasjonen i området i mange år. Mens det ikke er registrert beitelag med sau på utmarksbeite i område 4a, er det registrert én enkelt sauebesetning i den nordvestre delen av område 5. Det må derfor påregnes noe forebyggende tiltak for å motvirke tap av sau til ulv ved en slik utvidelse. En slik utvidelse av sonen vil samlet ha begrensede konsekvenser for beitenæringen.



Modell 4 innebærer at ulvesonen kommer nærmere områder med samisk tamreindrift, jf. område 4a og 5. Likevel anses de negative konsekvenser for husdyr- og tamreinnæringen ved en slik utvidelse av sonen å være begrenset, slik det er beskrevet under modell 3. På grunn av naturlige barrierer og ulvens forutsigbare områdebruk er det lite sannsynlig at etablering av et ulverevir i område 4a og/eller 5 vil berøre samiske tamreinområder. Skulle det likevel skje, kan dette, slik som for område 4b, løses ved at det i forskrift gis regler om at etablering av ulverevir, som berører samiske tamreinområder og utgjør fare for skade på tamrein, ikke skal tillates.

Ved å utvide ulvesonen til nye områder vil det kunne oppstå konflikter med jeger- og hundetejere, og med deler av befolkningen som føler frykt for ulv. Et flertall av Norges befolkning er positive til ulv, men enkeltepisoder kan i stor grad påvirke folks holdninge til ulv. En del av de som bor innenfor dagens ulvesone mener at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder. Dette er imidlertid som tidligere beskrevet ingen stor endring i den reelle situasjonen, da det er arealer som ulv bruker som leveområder allerede i dag. En større fordeling av ansvaret for å ivareta ulv er også noe flere kommuner i ulvesonen har fremhevet i sine høringsuttalelser.

*Modell 5 – Dagens ulvesone videreføres, men område 1, 2 og 3 tas ut:*

Denne modellen innebærer at ulvesonens totale areal reduseres med om lag 15 % sammenlignet med dagens størrelse (figur 13.5).

Slik beskrevet i modell 3 og 4, er det områder innenfor dagens ulvesone som ut fra en faglig vurdering anses som mindre egnet ulvehabitat blant annet på grunn av menneskeskapt barrierer (område 1) eller fordi Glomma erfaringsvis vil fungere som en naturlig revirgrense, og der etablering av revir vest for Glomma også med stor sannsynlighet vil omfatte områder utenfor dagens ulvesone der faren for skade på husdyr er stor (område 2 og 3). Å ta disse områdene ut av ulvesonen kan derfor være hensiktsmessig for å redusere skadepotensialet og skape forutsigbarhet for beitenæringen.

Et flertall av Norges befolkning er positive til ulv, men enkeltepisoder kan i stor grad påvirke folks holdninge til ulv. En del av de som bor innenfor dagens ulvesone mener at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder.

Slik beskrevet i modell 4, kan det være konfliktfylt å ta befolkningstette/urbane arealer i



Figur 13.5 Modell 5: Område 1, 2 og 3 blir foreslått tatt ut.

område 1 ut av ulvesonen. En slik modell, der man kun tar ut områder uten å inkludere nye områder i sonen, vil også møte motstand hos verneinteressene og kommuner i dagens ulvesone øst for Glomma. Videre vil en modell der ulvesonens areal reduseres til en viss grad innskrenke fleksibilitet i forvaltningen av ulv innenfor sonen og muligheter for uttak av ulv.

*Modell 6 – Dagens ulvesone videreføres, men område 4a og 5 legges til:*

Denne modellen innebærer at ulvesonens totale areal økes med om lag 15 % sammenlignet med dagens størrelse (figur 13.6).

Slik beskrevet i modellene 3 og 4, er det arealer nord for dagens ulvesone som er gode leveområder for ulv, og der det er begrenset skadepotensial på husdyr og samisk tamreindrift. Negative konsekvenser for husdyr- og tamreinnæringen ved å utvide dagens ulvesone til å inkludere område 4a og 5 er derfor marginale. Ved en slik justering utvides det funksjonelle arealet for ulv,



Figur 13.6 Modell 6: Område 4a og 5 er foreslått lagt til.

samtidig som det kan skape en mer forutsigbar ulveforvaltning. Dette er samtidig et område som ulv ser ut til å foretrekke, da det er jevnlig etablering av ulv i disse områdene.

Ved å utvide ulvesonen til nye områder vil det imidlertid kunne oppstå konflikter med jeger- og hundeinteresser, og med deler av befolkningen som føler frykt for ulv. Som tidligere beskrevet er det ingen stor endring i den reelle situasjonen, da dette er arealer som ulv bruker som leveområder allerede i dag. En slik modell, der man kun tar inn områder uten å ta ut områder av sonen, vil også møte motstand hos næringsinteressene.

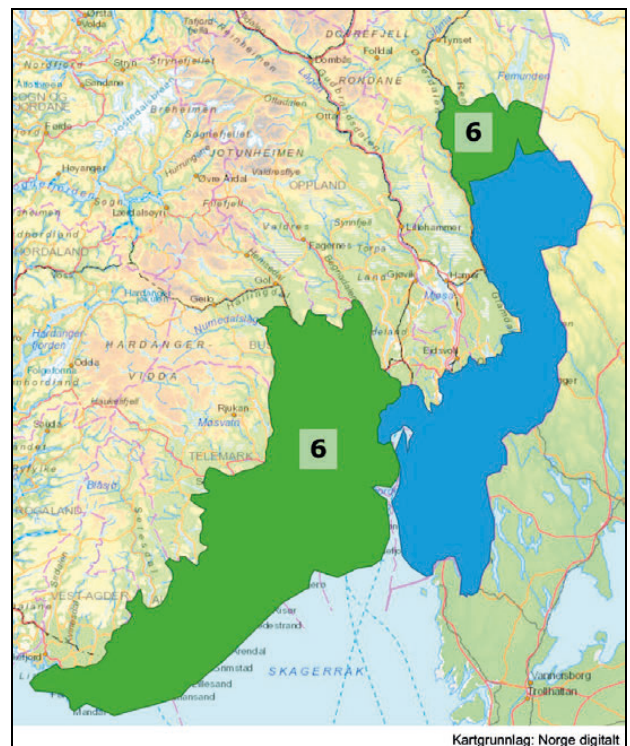
Det kan videre anses som konfliktskyt dersom det i en ny vurdering av ulvesonen kun tas hensyn til ulvens valg av leveområder, uten å ta hensyn til andre interesser i ulvesonen og i tilgrensende områder. Et flertall av Norges befolkning er positive til ulv, men enkeltepisoder kan i stor grad påvirke folks holdning til ulv. En del av de som bor innenfor dagens ulvesone mener at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder. Likevel vil en slik endring av ulvesonens geografiske utstrek-

ning gi større fleksibilitet og muligheter for uttak av ulv, også innenfor sonen, når bestandssituasjonen tillater dette og det er fare for skade på beitedyr. En større fordeling av ansvaret for å ivareta ulv er også noe flere kommuner i ulvesonen har fremhevet i sine høringsuttalelser.

*Modell 7 – Dagens ulvesone videreføres, men område 6 legges til:*

Denne modellen er basert på WWF-Norge, Naturvernforbundet og Foreningen Våre Rovdyrs innspill i høringen av departementets faggrunnlag av 2014 (se kapittel 12). Modellen innebærer at ulvesonens totale areal økes til å omfatte 14,3 % av Norges fastland (figur 13.7) til forskjell fra dagens ulvesone som utgjør 5,5 %.

Forslaget inkluderer mange av de områdene hvor ulv naturlig vandrer til. Det er forsøkt tatt hensyn til eksisterende tamreindrift og områder med høye tettheter av sau på utmarksbeite. Det er også sett hen til hvor det er mulig med overlapp med forvaltningsområder for andre rovdyr. I sin høringsuttalelse viser WWF-Norge, Naturvernforbundet og Foreningen Våre Rovdyr blant annet til at utvidelsene nordover i Hedmark (den nordre delen av område 6) dekker et område med hyppig forekomst av ulv og relativt lite sau. Derfor mener organisasjonene det kan være hensiktsmessig å inkludere dette i en utvidet sone. Dette området



Figur 13.7 Modell 7: Område 6 er foreslått lagt til.



overlapper i tillegg med dagens forvaltningsområde for jerv og gaupe. Videre overlapper det i stor grad med område 4a/4b og 5, og de samme argumentene som gjelder område 4a/4b og 5, jf. modell 3, 4 og 6, vil i stor grad også gjelde den nordre delen av område 6. Utvidelsen vest og sør-øst fra Oslo og Akershus reflekterer en relativt hyppig forekomst av ulv, samtidig som dette er bra ulvehabitat med god tetthet av byttedyr og forholdsvis lite sau. Med unntak av de foreslåtte kommunene i Vest-Agder, samt noen kommuner i Aust-Agder, så overlapper området i tillegg med dagens forvaltningsområde for gaupe. Beiteområdene opp mot Hardangervidda er ikke inkludert på grunn av høye sauetall. Forslaget til utvidelse mot vest og sør følger for enkelthets skyld kommunegrensene, men det er gjort lokale tilpasninger for noen kommuner i Buskerud og Telemark for å gi et mest mulig sammenhengende utbredelsesområde.

Ved å utvide ulvesonen til nye områder vil det bli nødvendig med nye og omfattende forebyggende tiltak i de områder det i dag er sau på utmarksbeite. Dette til tross for at store deler av området overlapper med yngleområder for andre rovdyr. Selv om modell 7 ikke inkluderer svært sauetette områder, er det et avgrenset utmarksbeite i store deler av den sørlige delen av område 6. Område 6 vil ligge helt inntil Elgå reinbeitedistrikt og overlape med beiteområder for sau både i nord og i sør. En slik modell vil møte motstand hos næringsinteressene. Det vil videre kunne oppstå konflikter med jeger- og hundeinteresser, og med deler av befolkningen som føler frykt for ulv. Dette er spesielt relevant i områder det ikke tidligere har vært etablering av ulv.

Det kan videre anses som konfliktfylt dersom det i en ny vurdering av ulvesonen kun tas hensyn til ulvens valg av leveområder, uten å ta hensyn til andre interesser i ulvesonen og i tilgrensende områder. Et flertall av Norges befolkning er positive til ulv, men enkelte episoder kan i stor grad påvirke folks holdning til ulv. En del av de som bor innenfor dagens ulvesone mener at det er en belastning å ha ulv i sine nærområder. Samtidig vil en slik endring av ulvesonens geografiske utstrekning gi stor fleksibilitet og muligheter for uttak av ulv, også innenfor sonen, når bestandssituasjonen tillater dette og det er fare for skade på beitedyr. Det blir også enklere å ta vare på genetisk viktig ulv. En større fordeling av ansvaret for å ivareta ulv er også noe flere kommuner i ulvesonen har fremhevet i sine høringsuttalelser.

#### Regjeringens konklusjon om modell for ulvesone

Regjeringen ønsker en nasjonalt fastsatt ulvesone og at utgangspunktet er å opprettholde ulvesonen på dagens nivå, men med noen mindre justeringer.

Regjeringen viser til at det ikke er tamreinområder innenfor dagens ulvesone eller i noen av de vurderte modellene for en ny ulvesone. Det vil følgelig ikke oppstå tap av tamrein til ulv innenfor sonen, og ingen av de nye vurderte modellene forventes å påvirke potensialet for tap i samiske tamreinområder, med unntak av modell 1 og modell 7. Samtidig kan det etableres mekanismer dersom ulv skulle etablere revir som berører samiske tamreinområder, og som innebærer at ulv i slike tilfeller skal tas ut.

Den siste femårsperioden er det årlig erstattet mellom 1 500 og 3 500 sau grunnet ulveskader. Dette utgjør 5–10 % av de totale rovviltskadene eller 2–4 % av det totale tapet av sau. Videre skjer hoveddelen av tapene utenfor ulvesonen (79–99 % av påviste skader den siste femårsperioden), og har ingen direkte sammenheng med ulv etablert innenfor ulvesonen.

Regjeringen mener den nye ulvesonen skal samsvare godt med kravene etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Ulvesonens avgrensning må besluttes ut fra hva som er egnede leveområder for ulv samt hvor det er begrenset skadepotensial på husdyr og tamrein.

Alle modeller har tilstrekkelig leveområder for ulv, men modell 5 anses å være minst gunstig for ulvebestanden, mens modell 6 og 7 anses å være best for ulvebestanden.

Etter en helhetlig vurdering av fordeler og ulemper med de alternative modellene for en ny ulvesone, mener regjeringen det er mest hensiktsmessig å opprettholde en ulvesone omtrent på dagens størrelse, men med noen justeringer i sonens avgrensning.

Regjeringens vurdering er at etablering av ulv i enkelte områder kan medføre et omfattende skadepotensial på husdyr, men at ulv med fast etablering i ulvesonen og enkelte andre tilgrensende områder gjør lite skade på sau og ingen skade på tamrein. Regjeringens konklusjon er at modell 3 best kan oppfylle den todelte målsettingen, og legger modell 3 til grunn for den fremtidige ulvesonen. Denne modellen innebærer at ulvesonens totale areal reduseres med ca. 0,5 %.

Ved å ta område 2 og 3 ut av ulvesonen reduseres risikoen for skade på husdyr ved etablering av ulv i disse områdene. Etter en helhetlig vurdering mener regjeringen det er hensiktsmessig med en utvidelse av ulvesonen i nordlig retning, slik at

ulvesonen inkluderer område 4b. Etter regjeringens syn er det minimal fare for skade på husdyr og tamrein i område 4a og 4b, da det ikke er etablerte sauebruk eller samisk tamreindrift i dette og tilgrensende områder. Ved å velge å inkludere område 4b, så vil dette området ligge 5 km lengre unna samiske tamreinområder enn dagens sone.

En avgrensing av ulvesonen, der man tar ut areal som er lite hensiktsmessig ut fra hensynet til en tydelig soneforvaltning (område 2 og 3), og tar inn areal som ulv foretrekker og som har liten fare for skade på beitedyr (område 4b), samsvarer godt med forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5, som sier at artene skal forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde. Det vil si det geografiske område der det er naturlig at arten forekommer. En slik avgrensing vil også etter regjeringens syn være godt i overensstemmelse med rovviltforliket og den todelte målsettingen, med vektlegging av en tydelig soneforvaltning.

Ved å ta ut område 7 økes buffersonen mellom ulvesonen og samiske tamreinområder fra ca. 22 km til ca. 26 km, altså en økning av buffersonen på ca. 4 km. Dette området anses ikke å ha særlig betydning som leveområder for ulv.

Regjeringen har lagt vekt på en mest mulig balansert endring av ulvesonen totalt sett, og foreslår ikke en ytterligere utvidelse med inkludering av område 5 og 6. Regjeringen viser til at område 1 er et areal som har begrenset potensiale som leveområder for ulv. Samtidig er det med hensyn til konfliktsituasjonen et selvstendig poeng at tilgjengelig areal for etablering av ulv også bør omfatte mer befolkningstette arealer. Regjeringen vektlegger dette og har etter en helhetlig vurdering kommet til at område 1 fortsatt bør være del av den norske ulvesonen.

Uavhengig av soneavgrensing vil det kunne oppstå nye konflikter, spesielt med hensyn til jegere og rettighetshaveres interesser, ved utvidelse av ulvesonen. Et flertall av Norges befolkning er positive til ulv, men enkeltepisoder kan i stor grad påvirke folks holdning til ulv. En del av de som bor innenfor dagens ulvesone mener at

det er en belastning å ha ulv i sine nærområder. Som beskrevet tidligere er det imidlertid slik at ulv regelmessig etablerer seg i dette området uavhengig av ulvesonens avgrensing, og den reelle situasjonen vil i så måte etter regjeringens syn ikke endres vesentlig. Fylkesmannen har tidligere veiledet kommunene i hvordan man kan drive god elgforvaltning med ulv i terrenget. I dag er dette underlagt fylkeskommunens ansvarsområde. Videre har Høgskolen i Hedmark bidratt med forskning om temaet som er godt kommunisert ut mot aktuelle rettighetshavere. Det bør vurderes et styrket samarbeid med jegerinteresser for ytterligere informasjon og veiledning om forvaltning av elgbestander for rettighetshavere og jegere i yngleområder for ulv. Slik informasjon kan være et godt konfliktdempende tiltak.

Regjeringen vurderer på denne bakgrunn at modell 3 – videreføre dagens ulvesone, men der område 2, 3 og 7 tas ut, mens område 4b legges til – er mest hensiktsmessig for å kunne oppfylle den todelte målsettingen.

#### *Regjeringen vil:*

- Ta ut område 2, 3 og 7 og legge til område 4b i dagens ulvesone.
- Dagens ulvesone endres som følger: Arealene som ligger nord for dagens ulvesone, avgrenset av Glomma, fylkesvei 30 og videre langs fylkesvei 217 til Nysæterbekken, fra Nysæterbekken i rett linje til Snerta bru og videre langs Trysil/Femund-vassdraget, inkluderes i den nye ulvesonen. Videre skal arealene vest for Glomma i kommunene Kongsvinger, Grue og Sør-Odal i Hedmark, og de deler av Akershus som ligger vest for Glomma, nord for Øyeren og øst for Nitelva, og de deler av Trysil kommune avgrenset av området som ligger nord for en rett linje fra der Senna renner ut i Trysil/Femund-vassdraget til der kommunegrensa mellom Trysil og Engerdal gjør en vinkel ved Litlskorhøa, tas ut av sonen.

## 14 Forslag om bestandsmål

Ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*, jf. Innst. S. nr. 301 (1996–97), ble det vedtatt et mål om å etablere reproduksjon av ulv i Norge. Det ble satt et mål om minst 8–10 familiegrupper i sør-skandinavia. Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), besluttet Stortinget et konkret bestandsmål på 3 årlige helnorske ynglinger innenfor ulvesonen. Ulv i grenserevir inngår ikke i bestandsmålet.

Av rovviltforliket fra 2011 punkt 4.2 fremgår det at «Vi ønsker en avtale med Sverige, og inntil det er oppnådd, ligger dagens bestandsmål fast». En slik avtale med Sverige om fordeling av ulv i grenserevir har ikke kommet på plass. Regjeringen har besluttet at det i tråd med rovviltforlikets punkt 4.3 skal fremmes en sak for Stortinget om fastsettelse av bestandsmål for ulv uten at det foreligger en avtale med Sverige om fordeling av grenseulv. Stortinget har blitt fortløpende orientert om dialogen med svenske myndigheter.

Det er flere ulike variabler som har betydning ved fastsettelse av et bestandsmål for ulv. I dette ligger ikke bare måltallet, men også formen på bestandsmålet, type bestandsmål, grenserevir, myndighetsforhold med flere.

Stortinget har ikke lagt føringer for fastsettelse av bestandsmål for ulv i rovviltforliket av 2011, utover at det blant annet fremgår av punkt 4.1 at ulverevirer i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet, og at måloppnåelsen skal ses over flere år i sammenheng. Stortingets utgangspunkt er at grenseulv skal regnes med en faktor på 0,5.

### Alternative modeller

Regjeringen har gjort en nærmere vurdering av fem ulike modeller for fastsettelse av et bestandsmål for ulv. Fordeler og ulemper knyttet til de ulike modellene er beskrevet i dette kapittelet.

#### Modell 1

Dagens bestandsmål – 3 årlige helnorske ynglinger av ulv – videreføres.

#### Modell 2

Fastsette nytt bestandsmål på 5–8 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir. Det skal være 3 årlige helnorske ynglinger.

#### Modell 3

Fastsette nytt bestandsmål på 4–6 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir. Det settes ikke noe krav om et minimum av helnorske ynglinger.

#### Modell 4

Fastsette nytt bestandsmål på 8–12 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir, hvorav minst 6 årlige helnorske ynglinger.

#### Modell 5

Fastsette nytt bestandsmål på 15–20 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir, hvorav minst 15 helnorske.

Det er regjeringens vurdering at modell 1, 2, 4 og 5 harmonerer med naturmangfoldloven og Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen. En modell uten at det som i dag legges opp til helnorske ynglinger (modell 3) kan gi grunnlag for spørsmål om Norges tiltak for bevaring av ulv er tilstrekkelige i henhold til Bernkonvensjonens krav om nødvendige tiltak for å sikre spesiell beskyttelse av ulv. Norge vil med en slik modell ta mindre ansvar enn i dag for ulvebestanden.

Regjeringen har også vurdert om det ikke skal fastsettes noe nærmere bestandsmål for ulv. En slik løsning ville kunne kreve klare retningslinjer om at myndigheten skal forvalte ulvebestanden på en slik måte at ulvens overlevelse sikres i Norge og internasjonale forpliktelser oppfylles. Det vil da måtte gjøres konkrete faglige vurderinger uten politiske føringer om et nærmere bestemt bestandsmål, og en naturlig konsekvens av dette ville være at Miljødirektoratet har forvaltningsmyndigheten for ulv til enhver tid. Det er også mulig å ytterligere tydeliggjøre soneforvaltningen ved å stanse



all framtidig felling av ulv innenfor en ulvesone, noe som dermed vil redusere behovet for å angi et bestandsmål som skal være styrende i forvaltningen. Regjeringen mener imidlertid det vil være konflikt drivende ikke å angi en nærmere ramme for forvaltningen av ulv, og har derfor i de videre vurderingene lagt til grunn at det bør angis et nærmere bestemt bestandsmål.

Det er opp til norske myndigheter å avgjøre hvilke tiltak vi skal ha for å bevare ulv, så lenge vi gjør det som er egnet for å bevare ulv i tilstrekkelig grad etter Bernkonvensjonen. Det er helheten av tiltak som her vil avgjøre. Eksempelvis krever ikke konvensjonen etter sin ordlyd at man har et måltall for ulv, men i fravær av et måltall ville alternative tiltak måtte være desto mer effektive i å sikre det spesielle vern som konvensjonen krever. Regjeringens vurdering er at det kan være vanskelig å ivareta forpliktelsen til å iverksette egnede og nødvendige tiltak for særlig beskyttelse av ulvebestanden på norsk jord uten at dette konkretiseres i et måltall.

### 14.1 Formen på bestandsmålet

Det er helt sentralt at de årlige bestandsregistreringene gir kunnskap om status for ulvebestanden slik at man kan vurdere statusen opp mot vedtatt bestandsmål. Et bestandsmål for ulv skal baseres på bestandsmessige kriterier og definisjoner som metodisk sett er hensiktsmessige å benytte i bestandsovervåkingen. Bestandsmålet bør defineres på en slik måte at det gir minst mulig rom for tolkning, men samtidig slik at det ikke utelukker muligheten for å benytte omregninger fra det som til enhver tid vurderes å være mest hensiktsmessig overvåkingsmetodikk.

I dag uttrykkes bestandsmålet i antall valpekull (ynglinger) pr. år. I arbeidet med formen på bestandsmålet har regjeringen vurdert om målet skal uttrykkes i individer, ynglinger eller familiegupper, eller en kombinasjon av disse.

Det er et mål at formen på målet skal være faglig solid, bidra til effektiv bestandsovervåking og lett å kommunisere utad.



Figur 14.1 Formen på et bestandsmål for ulv kan uttrykkes på flere måter, blant annet som individer, ynglinger og familiegupper. I dag teller ikke denne enslige ulven med ved vurdering av norsk måloppnåelse, siden bestandsmålet er uttrykt i form av ynglinger.

Foto: Baard Næss / NN / Samfoto / NTB scanpix

Ulv blir kartlagt ved å spore individer på snø om vinteren og ved å analysere DNA fra innsamlede ekskrementer og hår. Det er opparbeidet et stort kontaktnett av lokale personer som rapporterer observasjoner, og lokalbefolkningen bidrar i sporingsarbeidet. Alle som ønsker det kan også bidra i innsamlingen av biologisk materiale til DNA-analyser. Rovdata arbeider kontinuerlig med å tilrettelegge for å øke publikums muligheter til å bidra i arbeidet. Blant annet er det utviklet en egen database kalt Skandobs, der alle som ønsker det kan melde inn sine observasjoner av ulv og andre store rovdyr. Den lokale deltakelsen i bestandsovervåkingen av store rovdyr er i dag betydelig, og det er viktig at dette arbeidet videreføres og styrkes der det ikke fungerer optimalt.

#### Antall individer

Med antall individer, menes i denne sammenheng alle ulver, uansett kategori, som er registrert i forbindelse med bestandsovervåkingen.

Når bestandsmålet er basert på et visst antall individer av ulv, gjenspeiler målet et antall enkeltindivider og ikke hvorvidt det har foregått noen reproduksjon. Målet indikerer heller ikke om det er revirhevdende ulv i bestanden, og dermed om det er potensial for reproduksjon.

Et slikt bestandsmål har fordelene ved at det er enkelt å forstå. Dagens måltall om 3 årlige ynglinger innenfor ulvesonen, innebærer i praksis en helnorsk bestand på omlag 30 ulver. I tillegg kommer ulver som lever i grenserevir og stasjonær enkeltulv, og totalt hadde om lag 75 ulver helt eller delvis tilhold i Norge vinteren 2014–2015. Tilfeldigheter vil imidlertid spille en større rolle desto mindre bestanden er. Bestanden kan for eksempel ha en unormal kjønnsfordeling. Tilfeldige hendelser kan føre til at man ikke har noen ynglinger til tross for at bestanden teller et visst antall dyr. Legger man til grunn at målet er å opprettholde en bestand i omtrent samme størrelsesorden som dagens bestand, og at bestandsmålet i Norge defineres som et visst antall individer, vil målet kunne oppnås uten at man nødvendigvis har dokumentert og sikret reproduksjon i den norske delbestanden det enkelte år. Reproduksjon er en forutsetning for en bestands overlevelse. Dermed vil et lavt bestandsmål angitt i individer harmonere mindre med vårt ansvar etter Bernkonvensjonen for å bevare en ulvebestand i Skandinavia, og med naturmangfoldlovens forvaltningsmål for arter, enn et bestandsmål basert på ynglinger (valpekull) eller familiegrupper.

Bestandsovervåkingsprogrammet i Skandinavia vil i økende grad ha vekt på å registrere familiegrupper og revirhevdende par, og mindre vekt på å registrere individer. Dette følger av arbeidet med felles overvåkingsmetodikk mellom Norge og Sverige. Et bestandsmål som er definert som et antall individer vurderes som lite hensiktsmessig i så henseende, og vil være kostnadsdrivende. Det vil også være potensial for større konflikter knyttet til ulveforvaltningen i Norge når bestandsmålet er knyttet til et visst antall individer. Hvert enkelt registrert individ får stor betydning med hensyn til om målet er nådd eller ikke. Ingen av høringsinnspillene tar til orde for at formen på målet skal baseres på individer.

#### Antall ynglinger

Med yngling menes reproduksjon, det vil si at valper med sikkerhet er født. Bestandsmålene for alle de fire store rovdyrartene gaupe, jerv, bjørn og ulv er i dag fastsatt i antall årlige ynglinger.

Det nasjonale målet i Sverige er fastsatt på individnivå, men gjennom *Nasjonell förvaltningsplan för varg* har Naturvårdsverket høsten 2014 fastsatt länsvise minimumsnivåer i form av antall ynglinger. Av totalt minimum 27 ynglinger i Sverige skal hoveddelen – minimum 19 ynglinger – oppnås i län som grenser til Norge (7 i Dalarna, 11 i Värmland og 1 i Västra Götalands län). Men hovedmålet med bestandsregistreringen i Sverige er å registrere antallet familiegrupper av ulv.

Dersom bestandsmålet er definert som et visst antall ynglinger, vil målet sikre at det er registrert reproduksjon i bestanden. En definisjon basert på kunnskap om ynglinger bidrar til at forvaltningsmessige avgjørelser om felling ikke setter i fare mulighetene for å opprettholde bestanden på det nivået man ønsker.

I etablerte familiegrupper, det vil si der det har foregått yngling tidligere, vil det kreve ekstra innsats i bestandsovervåkingen for å fastslå om det har skjedd en ny yngling. Ved sporing av flere dyr i følge, kan det være voksne med fjorårsvalper. Videre er det også vanskeligere å fastslå yngling i områder uten stabile snøforhold.

Dersom det nye bestandsmålet videreføres som et visst antall ynglinger, må bestandsovervåkingen i Norge sikre at ynglinger blir registrert. Ut fra et forvaltningsmessig ståsted vil det være et større behov for å fastslå ynglinger i Norge enn i Sverige, da man i deler av Sverige har en tett ulvebestand. Allmennheten ønsker så detaljerte opplysninger som mulig, og tilliten til bestandstallene kan bli dårligere om bestandsregistreringen blir

mindre detaljert enn i dag. Kunnskap om reproduksjon i Norge er også viktige data når man skal vurdere om man er i samsvar med internasjonale forpliktelser og forvaltningsmålet etter naturmangfoldloven § 5.

#### Familiegrupper

Med familiegruppe av ulv menes minst tre dyr som beveger seg innenfor et revir, og hvor minst ett av dem revirmarkerer regelmessig. Yngling i reviret skal være dokumentert i minst ett av de siste to årene.

Ved en definisjon som baserer seg på telling av familiegrupper vil både revir hvor foreldrepåret er intakt, og revir hvor ett av foreldredyrene mangler, inkluderes i bestandsmålet. Det vil si at familiegrupper hvor det kan være mindre potensial for yngling inntil det eventuelt kommer inn et nytt individ i foreldrepåret, også inkluderes i bestandsmålet. Et bestandsmål basert på familiegrupper vil derfor i mindre grad uttrykke bekreftelse på at reproduksjon har foregått det siste året, enn et bestandsmål hvor man teller antall årlige ynglinger.

Dersom man fastsetter måltall for antall familiegrupper, må det legges til grunn at det ikke foregår yngling i alle familiegrupper. Hvis måltallet skal defineres i form av antall familiegrupper, må dette tallet økes dersom intensjonen er å ha samme kvantitative målsetting for bestanden som i dag. Er bestanden liten vil også tilfeldigheter kunne gjøre at man kan ha situasjoner der man i bestandsovervåkingen får registrert flere familiegrupper, men uten at man har oppnådd yngling i den norske delbestanden.

I overvåkingssammenheng er det mindre ressurskrevende å registrere familiegrupper enn ynglinger. Spesielt gjelder dette i områder med tett ulvebestand, slik som i Värmland og Dalarna i Sverige. Det er mindre behov for sporinger, og det er lettere også å benytte andre virkemidler i bestandsregistreringsarbeidet, som for eksempel viltkameraer. Hovedmålet med bestandsregistreringen i Sverige er å registrere antallet familiegrupper av ulv.

#### Avveiing og tilråding om formen på bestandsmålet

Et bestandsmål i form av et antall individer har den fordel at det er enkelt for allmennheten å forstå. Det er imidlertid flere ulemper ved et slikt bestandsmål, og det legges særlig vekt på forholdet til Bernkonvensjonen samt ressursinnsatsen som kreves for oppfølging av hvert enkelt individ.

Tilfeldigheter kan gjøre at reproduksjon ikke finner sted selv om bestandsmålet er nådd, dersom man velger et lavt bestandsmål fastsatt som et antall individer. Et bestandsmål der et antall ynglinger inngår, harmonerer bedre med vårt ansvar etter Bernkonvensjonen om å sikre overlevelsen til ulvebestanden i Skandinavia. En detaljert overvåking av alle enkeltindivider vil også være svært kostnadskrevende og praktisk utfordrende, og vurderes som et lite egnet segment av bestanden å overvåke.

Det kan i årene som kommer bli vanskeligere å dokumentere antall ynglinger og enkeltindivider av ulv i felt, spesielt i ulvetette områder i Sverige. Det er en målsetting at bestandsovervåkingen på norsk og svensk side harmoneres. Hovedmålet med bestandsregistreringen i Sverige vil være å registrere antallet familiegrupper av ulv, og i så henseende vil det være en fordel om dette blir hovedmålet også på norsk side, jf. modell 2, 3, 4 og 5. Hvis måltallet skal defineres i form av antall familiegrupper, må dette tallet økes sammenlignet med tilsvarende bestandsstørrelse gitt i antall ynglinger. Samtidig er de regionale målene i Sverige fastsatt i antall ynglinger, noe som taler for lignende form på målet i Norge.

Det er også mulig å kartlegge ynglinger i Norge, mens antall familiegrupper brukes som felles enhet i rapporteringen fra begge land, jf. modell 2 og 4. Bestandssituasjonen i Norge og Sverige er svært forskjellig, og det kan være forvaltningsmessige fordeler knyttet til å kartlegge også ynglinger i Norge. Blant annet vurderes det som en fordel at bestandsmålet for ulv er utformet på samme måte som for de øvrige tre store rovdyrartene gaupe, jerv og brunbjørn. Dessuten kreves det ingen stor ekstrainsats for å registrere ynglingene på norsk side. Ved sporinger vinterstid vil ynglinger ofte fanges opp som en del av bestandsregistreringen av familiegrupper.

Et bestandsmål der en kombinerer antall familiegrupper og ynglinger, jf. modell 2 og 4, i vurdering av måloppnåelse kan gi en god harmoni med Sverige i overvåking og bestandsregistrering i grenserevir, samtidig som det harmonerer godt med Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven ved å sikre at Norge tar et selvstendig ansvar for reproduksjon av ulv.

Et alternativ uten krav om helnorske ynglinger, jf. modell 3, vil kunne resultere i en situasjon der ulv i Norge kun forekommer i grenserevir til Sverige. Norge vil dermed gå bort fra et mål om reproduksjon av ulv i Norge. Dette vil redusere vårt selvstendige ansvar for ivaretagelse av den sør-skandinaviske ulvebestanden sammenlignet

med dagens situasjon. Ettersom det ikke foreligger noen avtale med svenske myndigheter om fordeling og forvaltning av ulv i grenserevir medfører modell 3 samtidig at Norge har langt mindre kontroll på utviklingen i ulvebestanden på norsk side ettersom svenske myndigheter kan fatte beslutninger om de samme grenserevirene. Dersom norske myndigheter beslutter å ta ut en eller flere helnorske ynglinger samtidig som Sverige kan ta ut ulv i grenserevir på svensk side, kan dette resultere i at den samlede effekten blir at vi kommer langt under det bestandsmålet som settes. En slik reduksjon av Norges ambisjoner hva gjelder ulv på norsk territorium når måltallet er såpass lavt kan også være usikker i forhold til våre internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Dersom bestandsmålet settes tilstrekkelig høyt, og det samtidig stilles krav om et visst antall helnorske familiegrupper, jf. modell 5, vil det være mindre behov for å stille særskilte krav om helnorske årlige ynglinger. Til tross for at det ikke kan forventes årlig reproduksjon av ulv i alle familiegrupper vil man ved et større antall familiegrupper med størst sannsynlighet sikre årlig reproduksjon av ulv i Norge selv om dette ikke oppstilles som krav.

## 14.2 Type bestandsmål

Gjeldende bestandsmål i Norge blir praktisert slik at bestanden av den enkelte art holdes så nært måltallet som mulig. Når et bestandsmål for ulv skal fastsettes, må det avgjøres hvilken type bestandsmål vi skal ha. De mest aktuelle typene bestandsmål er:

- *Eksakt* bestandsmål, det vil si at bestanden holdes så nært bestandsmålet som mulig.
- *Intervall*, det vil si en nedre og en øvre grense for hvor stor bestanden skal være.
- *Minimum*, det vil si en nedre grense for hvor stor bestanden skal være.

Svensk rovviltforvaltning opererer med et minimumsnivå for antall ulv. Den svenske regjeringen fastsatte et intervall basert på resultater fra ulike rapporter, og Naturvårdsverket fastsatte innenfor dette intervallet det nasjonale «referensværdet for gynnsam bevarandestatus» for ulvepopulasjonen til 270 individer i Sverige.

### Avveining og tilråding om type bestandsmål

Det er et vilkår for felling av ulv både etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven at formålet med uttaket må være å avverge alvorlig skade på blant annet husdyr og tamrein. Det kan således oppstå et dilemma når det registreres flere ulver enn det som fremgår av et eksakt bestandsmål (modell 1), men som ikke kan tas ut fordi det ikke er hjemmel i regelverket. For eksempel kan man tenke seg en situasjon der man med dagens målsetting har mer enn 3 ynglinger av ulv, men der overskytende antall ynglinger ikke kan tillates felt fordi disse ulvene ikke utgjør eller kun utgjør et svært begrenset skadepotensial. Et eksakt bestandsmål gir lite handlingsrom til forvaltningen, og det vil kunne oppleves som konfliktfylt hvis bestanden er over målet samtidig som det ikke foreligger et juridisk grunnlag for å gi tillatelse til uttak.

På den annen side er det klare krav og forventninger til presisjon i rovviltforvaltningen, og et eksakt bestandsmål (modell 1) vil fremstå som mer forutsigbart. Videre benyttes i dag denne typen bestandsmål for alle de fire store rovdirene, og en annen type bestandsmål for ulv kan gjøre forvaltningen mindre oversiktlig.

Et bestandsmål som legges opp som et intervall (modell 2, 3, 4 og 5), gir et større handlingsrom til forvaltningen, både knyttet til å kunne ta vare på familiegrupper som ikke utgjør et skadepotensial og til å kunne tillate uttak ved skadesituasjoner dersom bestanden ligger over nedre intervallgrense. Denne typen bestandsmål er noe mindre forutsigbart enn et eksakt bestandsmål, men er bedre tilpasset det juridiske grunnlaget som blant annet setter som vilkår at felling skal være motivert ut fra å avverge skader på eller tap av beitedyr. Problemstillingen knyttet til felling og skadepotensial, slik beskrevet over, kan likevel bli aktuell avhengig av intervallens størrelse og øvre grense. Det vil si at det må tas høyde for at det også med et bestandsmål angitt i et intervall kan oppstå situasjoner hvor ulvebestanden er større enn øvre intervallgrense, uten at vilkårene for å tillate felling er oppfylt. Et bestandsmål fastsatt som et intervall gir også rom for å ta hensyn til naturlige, årlige svingninger i ulvebestanden, og det vil være lettere å kunne føre en forutsigbar forvaltning. Det er svært vanskelig å gjennomføre en forvaltning av biologiske systemer hvor man til enhver tid skal ligge eksakt på målet. Dette forsterkes ytterligere ved at måloppnåelsen i grenserevir vil kunne påvirkes av forvaltningsmessige beslutninger i Sverige, og dermed utenfor norske

myndigheters kontroll. Det er også viktig at man av hensyn til samarbeid med svenske myndigheter om en felles ulvebestand bør legge opp til fleksibilitet i forvaltningen av grenserevirene. Det bør også være fleksibilitet i forhold til at innvandringstakt av ulv fra Finland/Russland ikke kan forutses, og de faglige vurderingene som viser behov for en større bestand når innvandringstakten er lav.

Et bestandsmål uttrykt som et minimumsmål vil være bedre tilpasset det juridiske grunnlaget som blant annet setter som vilkår at formålet med felling skal være å avverge skade. Ved fastsetting av minimumsmål gis forvaltningen handlingsrom til å kunne tillate en større bestand når dette ikke kommer i særlig konflikt med husdyr eller tamrein. Det gir et økt handlingsrom for forvaltningen, slik beskrevet over for intervallmål. Et minimumsmål vil for eksempel kunne være konflikt-dempende i situasjoner hvor ulvebestanden er større enn minimumsmålet og det samtidig ikke foreligger hjemmel for felling i regelverket. Videre harmonerer et minimumsmål bedre med bestandsmålsettingen i Sverige. Dessuten vil en forvaltning med minimumsmål være bedre tilpasset forpliktelsene i Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, samt det faktum at ulv har status som kritisk truet på Norsk rødliste for arter. På den annen side er et minimumsmål mindre forutsigbart, og det kan oppstå konflikter, særlig med beitenæringen, dersom bestanden forvaltes på et høyere nivå enn minimumsmålet. Dersom man velger minimumsmål, bør det legges generelle føringer om hvordan forvaltningen skal forvalte ulvebestanden i forhold til minimumsmålet.

Ved fastsettelse av bestandsmålet bør det legges til grunn at biologiske systemer ikke kan forutsies eller påvirkes/styres på en slik måte at man klarer å være eksakt på bestandsmål hvert år. Det kan være konflikt drivende å ha et eksakt mål som vanskelig kan nås til enhver tid. Videre kan det av hensyn til både juridiske forhold og samarbeidet med Sverige om grenserevir være hensiktsmessig med noe fleksibilitet i ulveforvaltningen.

*Regjeringen vil:*

- Enten fastsette det nye bestandsmålet for ulv som et intervallmål eller videreføre dagens bestandsmål.

### 14.3 Vurdering av grenserevir

I rovviltforlikets pkt. 4.1. heter det blant annet: «Det skal samarbeides med Sverige om bestandsregistrering og fordeling av grenseulv. Ulverevirer i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet. Utgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med en faktor på 0,5.» Det foreligger imidlertid i dag ingen avtale mellom Norge og Sverige om fordeling av ansvaret for grenserevir.

Gjeldende bestandsmål for ulv er fastsatt som et måltall for antall årlige ynglinger i helnorske revirer innenfor den nasjonalt fastsatte ulvesonen. Grenserevirene telles ikke inn i måltallet. Grenserevir har derimot betydning for iverksetting av forebyggende tiltak rettet mot husdyr, da de samme tiltakene vil være nødvendige å gjennomføre der beiteområder er berørt av grenserevir som i områder med helnorske revirer.

I forvaltningen vil man ha behov for å ha et tett samarbeid med Sverige om eventuell lisensfelling i grenserevir, da man i praksis vil drive lisensfelling på de samme ulvene.

Den svenske Riksdagen vedtok i desember 2013 en ny bestandsmålsetting for ulv. Referanseverdien for at bestanden skal ha en såkalt «gynnsam bevarandestatus» er satt til 270 dyr. Den svenske referanseverdien inkluderer ulv i grenserevir. I henhold til den svenske regjeringens proposisjon 2012/13:191 *En hållbar rovdjurspolitik*, skal det fastsettes regionale «miniminivåer» for hvert län. Begrepet «miniminivå» defineres som det minste antallet individer eller årlige ynglinger som forvaltningen i länet skal ha som mål å opprettholde eller oppnå. Gjennom *Nationell förvaltningsplan för varg* har Naturvårdsverket høsten 2014 fastsatt länvise minimumsnivåer uttrykt i antall ynglinger. Av totalt minimum 27 ynglinger i Sverige, skal hoveddelen – minimum 19 ynglinger – oppnås i län som grenser til Norge (7 i Dalarna, 11 i Värmland og 1 i Västra Götalands län).

Avveining og tilråding om grenserevir

Regjeringen forstår rovviltforliket av 2011 dit hen at grenserevir skal inngå i det nasjonale bestandsmålet for ulv. Alle de nye modellene regjeringen har diskutert, med unntak av modell 1, inkluderer grenserevirene i måltallet. Å ta inn grenserevir som en del av det norske måltallet for ulv, kan ha konfliktforebyggende virkning fordi man får et måltall som både omfatter helnorske ulv og ulv i grenserevir. Dette vil særlig gjelde for de som i dag lever innenfor områder med fast etablering av



ulv, og spesielt de som lever i eller i nærheten av grenserevir. Dette understrekes også av mange høringsinnspill, hvor et overveiende flertall støtter å ta inn grenserevir i det nasjonale bestandsmålet for ulv. Flere peker videre på at en slik praksis vil øke troverdigheten til rovviltforvaltningen. Det er også en pedagogisk fordel å ta med grenserevir ved at alle ulver som helt eller delvis har sitt leveområde i Norge teller med ved vurdering av om bestandsmålet er nådd eller ikke.

En praktisk problemstilling som kan oppstå ved at bestandsmålet også omfatter grenserevir er at norske myndigheter ikke har full kontroll på forvaltningen og måloppnåelsen, i og med at svenske myndigheter kan fatte beslutninger knyttet til de samme grenserevirene. Det understreker behovet for å ha klare og forutsigbare avtaler/retningslinjer mellom svenske og norske myndigheter om hvordan man håndterer en situasjon der man på norsk side ønsker å iverksette lisensfelling i et grenserevir, mens svenske myndigheter ønsker å ivareta det samme reviret. Tilsvarende gjelder der man på svensk side ønsker å iverksette lisensfelling i grenserevir, men der dette kan komme i konflikt med oppnåelse av bestandsmål i Norge. Det er samtidig viktig å være klar over at uavhengig av en eventuell avtale mellom Norge og Sverige, så er det hvert enkelt land som på selvstendig grunnlag fatter vedtak vedrørende ulv. Av hensyn til samarbeidet med svenske myndigheter bør et bestandsmål fastsettes slik at det legges opp til en viss fleksibilitet i forvaltningen av grenserevirene. Dersom forvaltningen av ulv i grenserevir skal inngå i to lands bestandsmål, er det viktig at man velger en type bestandsmål som kan ta hensyn til måloppnåelse i begge land.

Det bør videre avklares hvorvidt man skal fastsette et bestandsmål som inneholder et minimum antall helnorske ulver. En slik forståelse (modell 2, 4 og 5) samsvarer best med Stortingets formuleringer om bestandsmål for ulv i rovviltforliket av 2004, der bestandsmålet ble fastsatt til 3 årlige ynglinger innenfor ulvesonen. Komiteens flertall sa: «Ulv: 3 årlige ynglinger. Når det gjelder grenseregrupper av ulv, mener flertallet at de må forvaltes i samarbeid med Sverige, og kan ikke legges inn i et norsk mål.» Alternativt kan man vedta bestandsmål som dekker både helnorske ynglinger og ulv i grenserevir, men uten å sette krav om minimumstall for helnorske revir, jf. modell 3. Resultatet av dette kan imidlertid bli en norsk ulvebestand kun bestående av grenserevir. Norge vil dermed redusere sitt selvstendige ansvar for ivaretagelse av den sør-skandinaviske ulvebestanden sammenlignet med dagens situasjon. Etter-

som det ikke foreligger noen avtale med svenske myndigheter om fordeling og forvaltning av ulv i grenserevir, medfører dette samtidig at Norge har mindre kontroll på utviklingen i ulvebestanden på norsk side. Videre er det slik at man i vurdering av nødvendig minste bestandsnivå på svensk side har lagt til grunn at Norge ikke reduserer sitt ansvar for vår felles ulvebestand. En slik reduksjon av Norges ambisjoner hva gjelder ulv på norsk territorium kan, når måltallet er såpass lavt, være tvilsom i forhold til våre internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Et bestandsmål med minimumstall for helnorske ynglinger (modell 2 og 4) vil, når måltallet samlet sett er såpass lavt, harmonere bedre med våre forpliktelser etter Bernkonvensjonen om å ta et selvstendig ansvar for å sikre en skandinavisk ulvebestand. I tilfeller der en bestand deles mellom naboland er utgangspunktet en likedeling av ansvar og byrder, og Norge har ingen anledning til å overlate ansvaret for ulv til Sverige. Med likedeling menes en reell likedeling, og ikke nødvendigvis en matematisk likedeling. Allerede i dag er forholdstallet slik at Sverige har en betydelig større del av den sør-skandinaviske ulvebestanden på sitt territorium. Uten krav om et visst antall helnorske ynglinger vil forholdstallet kunne øke ytterligere. Modell 5 legger opp til større grad av likedeling av ulvebestanden mellom Norge og Sverige, og vil i så måte være godt i overenstemmelse med utgangspunktet om likedeling.

#### *Regjeringen vil:*

- Enten at familiegrupper av ulv i grenserevir tas med i det nasjonale bestandsmålet for ulv med en faktor på 0,5 eller videreføre dagens bestandsmål.

## **14.4 Bestandsmåltall**

Gjeldende bestandsmål for ulv er på 3 årlige helnorske valpekull (ynglinger) innenfor ulvesonen. Det er i dag ingen øvre eller nedre grense for antall grenserevir. Bestandsmåltallet er fastsatt blant annet for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser for å ivareta ulv.

I debatten i Norge om vern av ulv, blir det iblant hevdet at Norge ikke er forpliktet til å bidra til en ulvebestand. Dels vises det til de internasjonale forpliktelsene, og dels til at ulv som lever i dag er av finsk-russisk avstamning og ikke representerer den opprinnelig skandinaviske ulvebestanden. Det er imidlertid ikke i tråd med verken



Figur 14.2 Bestandsmålet for ulv er fastsatt slik at arten er kritisk truet på norsk rødliste for arter. Dette er i første rekke gjort med hensyn til beitenæringene. Her er en ung ulvetispe ved Tunhovd, Buskerud.

Foto: Arne Nævra / NN / Samfoto / NTB scanpix

de internasjonale avtalene Norge har sluttet seg til eller gjeldende norsk lovverk, å kunne frasi seg ansvar for å medvirke til å bevare en ulvebestand. Det vises til redegjørelsen for Bernkonvensjonens forpliktelser i kapittel 2.1 og 11.1. Det vises også til Innst. nr. 174 (2003–2004), jf. St.meld. nr. 15 (2003–2004), der komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, hadde følgende generelle merknad: «Norge etter Bern-konvensjonen har en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur. Det vises til at det er utarbeidet en grundig juridisk rapport ved Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett (Schei 2003, Norsk rovviltforvaltning og folkeretten), samt at det er foretatt en gjennomgang av spørsmålet i Justisdepartementet og i Utenriksdepartementet, som understøtter denne konklusjonen. Flertallet mener at spørsmålet derfor ikke er om vi skal ha rovvilt i norsk natur, men hvor vi skal forvalte det og hvordan.»

Ulv er en av fem pattedyrarter, og en av to rovpattedyr, som er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter. Det betyr at ulv som art har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge der-

som det ikke legges til rette for at ulv får en bedret bestandsstatus. Ulv er dermed den arten som er mest truet av de fire store rovdirene i Norge. Dette skyldes at det var under 25 reproduserende individer i Norge (vinteren 2008–2009), i kombinasjon med at ulv også er rødlistet i Sverige som sårbar.

I forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5, første ledd heter det:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

I § 3 er «bestand» definert som «en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid». Paragraf 5 tilsier at bestandsmålet for ulv fastsettes på en slik måte at bestanden er levedyktig i sitt naturlige utbredelsesområde. Hva som skal til for at en bestand er levedyktig, vil variere. I forarbeidene til naturm-

angfoldloven er det sagt at man skal søke å «beholde eller oppnå en god tilstand» for arten. Det er ikke klargjort hva som ligger i dette, men det er beslektet med definisjonen av «gunstig bevaringsstatus» i EUs habitatdirektiv. Forvaltningsmålet gjelder ikke bare på artsnivå, men skal også sikre genetisk variasjon innenfor arten. Dette er særlig relevant for ulv, som på grunn av innavl har liten grad av genetisk variasjon.

Stortinget har fastsatt helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge. Disse er satt lave ut fra hensynet til beitenæringen. Regjeringen mener disse målene tilfredsstillter Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Tilsvarende gjelder i forhold til målformuleringen i naturmangfoldloven § 5. Dette innebærer at de næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk. Dette er også i tråd med forarbeidene til naturmangfoldloven, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 82.

Ulvens viktigste byttedyr i Skandinavia er elg, og byttedyrtettheten er så høy at næringstilgang ikke anses å kunne bli noen begrensende faktor for bestanden med de nivåer for bestandsmålinger som gjelder i Norge og Sverige pr. i dag. Ulv er også en tilpasningsdyktig art som kan leve i ulike typer miljøer, og basere seg på ulike typer byttedyr, avhengig av hva som er tilgjengelig.

Da Riksdagen skulle fastsette nytt bestandsmål for ulv i Sverige, ble Skandulv bedt om å utarbeide en demografisk sårbarhetsanalyse for den skandinaviske ulvebestanden. Skandulv har gitt en anbefaling til Naturvårdsverket om et nivå på 300 ulver i Skandinavia for å kunne oppfylle kravet til «gunstig bevaringsstatus», under forutsetning av at den skandinaviske bestanden har tilstrekkelig med genetisk kontakt med den østlige populasjonen i Finland/Russland. Riksdagen i Sverige la disse faglige vurderingene til grunn, og satte et intervall for «referensvärde för gynnsam bevarandestatus» til 170–270 ulver i Sverige. Riksdagen ga samtidig Naturvårdsverket i oppdrag å fastsette en referanseverdi for hver rovdyrart, og for ulv ble dette fastsatt til 270 dyr. Referanseverdien angir minimumsantallet for en rovdyrart i Sverige. Bestanden skal ikke under dette nivået, og det må finnes en buffer til referanseverdien for at man skal kunne drive aktiv forvaltning.

Når det gjelder forutsetningen om tilstrekkelig genetisk kontakt med den østlige populasjonen i Finland/Russland er denne presisert i *Nationell förvaltningsplan för varg*. Der fremgår det blant annet at minst 1 ny immigrant fra østlige populasjoner, som har reprodusert seg pr. femårsperiode, er nødvendig om ulvebestanden teller minst

370 individer, noe som tilsvarer om lag 37 ynglinger. Ligger bestanden nærmere 270 individer, noe som tilsvarer om lag 27 ynglinger, er det nødvendig med minst 2,5 nye reproduserende immigranter pr. femårsperiode. Norske og svenske myndigheter har utarbeidet felles retningslinjer for i størst mulig grad å sikre ivaretagelse av genetisk verdifulle ulver.

Den svenske regjeringen ga Naturvårdsverket i april 2015 et oppdrag om å oppdatere eksisterende sårbarhetsanalyse for ulv og utrede hva som kreves for at den svenske ulvepopulasjonen skal ha gunstig bevaringsstatus i henhold til arts- og habitatdirektivet (se kapittel 10.2). Naturvårdsverket og alle involverte forskere unntatt en mener at populasjonen av ulv i Sverige må være på minst 300 individer for å ha gunstig bevaringsstatus. Dette inkluderer helsvenske ulver samt halvparten av ulvene som lever i grenserevir, og forutsetter at Norge ikke reduserer sine ambisjoner. Videre er det en forutsetning at det skjer migrasjon og innvandring fra den finsk-russiske populasjonen til den skandinaviske ulvepopulasjonen, hvor minst én finsk-russisk immigrant skal reprodusere seg med ulv i den skandinaviske populasjonen hver femårsperiode. Naturvårdsverket viser til at dersom det ikke er innvandring og reproduksjon av nye immigranter (og derav ingen genetisk utveksling) med skandinaviske ulver må den skandinaviske ulvepopulasjonen bestå av minst 1 700 ulver for å kunne anses å ha gunstig bevaringsstatus.

Som beskrevet i kapittel 13.2, forårsaker ulv en relativt liten andel av de totale tapene på beitedyr i Norge. Når det gjelder ulvens påvirkning på elgbestanden, kan man ikke se noen klar effekt av etablering av ulv på antall felte elg under jakt på kommunenivå, selv om etablering kan få store konsekvenser for de enkelte rettighetshavere.

#### Avveining og tilråding om bestandsmålet

Regjeringen legger stor vekt på å ha et bestandsmål for ulv som er i samsvar med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Bernkonvensjonen inneholder ikke detaljerte regler om ansvarsfordeling. Siden det heller ikke foreligger avtaler med Sverige om fordeling av ansvaret for den sør-skandinaviske ulvebestanden, er det folkerettslige utgangspunktet en likedeling av ansvaret og byrdene. Med likedeling menes en reell likedeling, og ikke nødvendigvis en matematisk likedeling. Samtidig skal hensynet til andre samfunnsinteresser, særlig beitenæringen, tillegges vekt. Det betyr at regjeringen vil

sette et bestandsmål som er langt lavere enn for andre truede arter fordi det i forvaltningen av ulv skal legges stor vekt på hensynet til beitenæringen. Videre betyr det at Sverige må ta et større ansvar enn Norge for ivaretagelse av ulv i Skandinavia.

Fagrapportene som er utarbeidet etter oppdrag fra svenske myndigheter gjelder analyser og vurderinger av ulvens langsiktige overlevelsessevne i Skandinavia. Det er derfor naturlig å benytte disse som kunnskapsgrunnlag også ved fastsetting av bestandsmål for ulv i Norge. Sverige har bestemt at antall ulv i Sverige ikke skal ligge under om lag 27 ynglinger, inkludert ulv som lever på grensen til Norge. Dette er under forutsetning av at Norge årlig har 30 helnorske ulver. Dette har i praksis vist å bety om lag 3 helnorske ynglinger hvert år. Norge bør som et minimum ha en ambisjon om å bidra med dagens nivå på antall helnorske ulver samt halvparten av grenserevi-  
rene som kreves for å sikre ulvens langsiktige overlevelsessevne i Skandinavia. Det er tvilsomt om en reduksjon av Norges samlede ambisjonsnivå for bevaring av ulv vil være i overensstemmelse med Bernkonvensjonen. Et slikt nivå tar også tilstrekkelig hensyn til beitenæringen i Norge.

Ved et bestandsmål lavere enn dagens nivå, er det mulig at den samlede belastningen for arten blir for stor, jf. naturmangfoldloven § 10. Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for. De største truslene mot ulvebestanden i dag er ulovlig avlaving og innavl. Rapporter fra Skandulv viser at ulovlig avlaving utgjør om lag halvparten av dødeligheten for ulv i Skandinavia. Dessuten påvirkes ulvebestanden av påkjørsler, skadefelling og lisensfelling.

Et forslag som inkluderer grenserevir i måltallet reiser imidlertid flere problemstillinger som er nærmere beskrevet i kapittel 11.6, 11.7 og 14.3 om grenserevir. Det vil være mest hensiktsmessig at måltallet defineres med krav om et antall helnorske ynglinger, jf. av ulven er fåtallig i Norge, eller alternativt at måltallet økes i en slik grad at det med størst sannsynlighet skjer årlig reproduksjon av ulv i helnorske ulverevir.

Dersom bestandsmålet ikke økes vesentlig vurderes bestandsmålet for ulv å ha liten betydning for konflikt- og skadenivå utenfor ulvesonen. En avgrensning av ulvesonen, slik at den har minst mulig virkning for beitedyr og samtidig bidrar til å nå bestandsmålet for ulv, vil kunne redusere konfliktnivået utenfor ulvesonen. Dette henger sammen med at det i all hovedsak er ulv født i Sverige eller grenserevir som vandrer vestover og

gjør skade på beitedyr utenfor norsk ulvesone. Valper født i helnorske revir vandrer i all hovedsak østover. Eksempelvis er samtlige elleve registrerte døde ulver i Norge i perioden juli 2014 – juli 2015 gjennom DNA-analyser påvist å ha sin opprinnelse i svenske ulverevir eller grenserevir. Dette betyr at dersom bestandsmålet ikke økes vesentlig innenfor norsk ulvesone har det liten betydning for konflikt- og skadenivå utenfor ulvesonen sammenlignet med forvaltningen av ulv på svensk side av riksgrensen. Størrelsen på bestandsmålet vil imidlertid ha betydning for konflikt- og skadenivået innenfor ulvesonen. Innenfor dagens ulvesone er det imidlertid lite gjenværende utmarksbeite etter målrettet arbeid med effektive tapsforebyggende tiltak og omstilling, samt at det har vært noe nedleggelse av beitebruk. Konflikten i ulvesonen er i dag i hovedsak knyttet til rettighetshavere og jegere som driver løshundjakt.

Regjeringen er opptatt av at konfliktnivået skal være lavest mulig og at det er bredest mulig aksept for forvaltning av rovvilt i Norge. Erfaringene i ulvesonen viser at en tydelig soneforvaltning har redusert de totale tapene til ulv betydelig. Hoveddelen av tapene på husdyr skjer utenfor ulvesonen (79–99 % av påviste skader den siste femårsperioden), og har ingen direkte sammenheng med ulv etablert innenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen er det over lengre tid gjort store driftstilpasninger i saueholdet, samtidig som man har gjennomført omstilling til annen drift ved flere tilfeller. Dette medfører relativt beskjedne tap av husdyr innenfor dette området. De faglige analysene (Skandulv, *Nationell förvaltningsplan för varg* og Naturvårdsverkets utredning ved to forskningsgrupper (Skandulv og North Carolina State University, USA)) viser behov for en større bestand av ulv når innvandringstakten er lav. Innvandringstakt fra Finland/Russland kan ikke forutses, noe som tilsier et behov for fleksibilitet i bestandsmålet. Det at ulv i grenserevir skal telles med i det norske bestandsmålet er en ny situasjon, og av hensyn til samarbeidet med Sverige og vårt felles ansvar for arten, bør det legges opp til en fleksibilitet i forvaltningen av ulv i grenserevir. En slik fleksibilitet harmonerer samtidig bedre med det juridiske grunnlaget som oppstiller vilkår for når ulv kan felles. Det bør derfor etableres et handlingsrom som tar høyde for disse forhold.

Basert på best tilgjengelig kunnskap må det tas hensyn til mulige endringer i immigrasjonstakten. Dette for å ha en større trygghet for at Norge bidrar til ulvens overlevelse i Skandinavia på len-

gre sikt og ivaretar våre forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Ulvebestanden i Finland ble redusert fra 40 til 22 familiegrupper i løpet av seksårsperioden fra 2008–2009 til 2013–2014, men økte igjen vinteren 2014–2015. Hovedårsaken til reduksjonen er ifølge finske myndigheter trolig omfattende ulovlig avlving. Videre vurderer svenske myndigheter at ulvebestanden må økes for å oppfylle krav til gunstig bevaringsstatus dersom innvandringstakten er lav. Dette tilsier at det er nødvendig med et handlingsrom i det norske bestandsmålet som tar høyde for at innvandringstakten av ulv fra Finland/Russland er uforutsigbar.

Etter at Stortinget fastsatte bestandsmålet for ulv i 2004, har det fremkommet ny kunnskap både gjennom vitenskapelig forskning og politietterforskning om ulovlig avlving på ulv i Skandinavia. Omfanget av ulovlig avlving utgjør en direkte trussel mot ulvebestandens overlevelse, og trusselen forsterkes jo mindre bestanden er, ettersom betydningen av de enkelte individene eller familiegruppene øker med minskende bestand. Dette er etter regjeringens vurdering et selvstendig argument som taler for at det er nødvendig med et handlingsrom i det norske bestandsmålet for å sikre ulvebestandens overlevelse.

#### *Drøfting av de 5 modellene*

##### *Modell 1 Dagens bestandsmål – 3 årlige helnorske ynglinger av ulv – videreføres.*

Regjeringen mener en videreføring av dagens bestandsmål om 3 helnorske ynglinger uten inkludering av ulv i grenserevir harmonerer med naturmangfoldloven og sikrer at ulvebestanden bevares. Erfaringen de senere år har vist at ulv innenfor ulvesonen gjør relativt liten skade på beitedyr, og at skadeomfanget utenfor ulvesonen i hovedsak har sammenheng med streifulv som utvandrer fra Sverige og grenserevir. Ulv innenfor norsk ulvesone forårsaker dermed en liten andel av de totale tapene på beitedyr i Norge, jf. omtale av dette i kapittel 13.2. Modell 1 tar i så måte også tilstrekkelig hensyn til beitenæringene. Denne modellen vil ikke føre til noen endret situasjon hva gjelder konflikt med rettighetshavere og jeger- og jakthundinteresser, eller de som føler frykt grunnet ulvens tilstedeværelse. Å opprettholde dagens bestandsmål vil etter regjeringens vurdering også sikre at Norge ikke reduserer sitt ambisjonsnivå for ulvebestanden, og sikre at vi i samarbeid med Sverige legger til rette for ulvens overlevelse i Skandinavia på lengre sikt. Dette forutsetter at også bestandsnivået opprettholdes i grenserevir,

og at vi viderefører et fleksibelt og reelt samarbeid med Sverige. Nødvendig bestandsnivå avhenger blant annet av frekvensen av innvandrende ulv fra Finland/Russland som etablerer seg og inngår i reproduksjonen. Videre må vi lykkes med å redusere omfanget av ulovlig avlving. Regjeringen mener at Stortingets føringer i rovviltforliket i 2011, høringsuttalelser, og det generelle konfliktbildet rundt forvaltningen av grenserevirene, også kan tale for at det er hensiktsmessig å fastsette et nytt bestandsmål for ulv som inkluderer grenserevirene i måltallet.

##### *Modell 2 Fastsette nytt bestandsmål på 5–8 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir. Det skal være 3 årlige helnorske ynglinger.*

Regjeringen mener et nytt bestandsmål som i modell 2 i all hovedsak er en videreføring av dagens mål basert på oppdatert kunnskap, og slik at ulv i grenserevir inkluderes i det norske målet. Modellen harmonerer med naturmangfoldloven og sikrer at ulvebestanden bevares. Erfaring har vist at ulv innenfor ulvesonen gjør relativt lite skade på beitedyr, og at skadeomfanget utenfor ulvesonen i hovedsak har sammenheng med streifulv som utvandrer fra Sverige og grenserevir. Ulv innenfor norsk ulvesone forårsaker dermed en liten andel av de totale tapene på beitedyr i Norge, jf. omtale av dette i kapittel 13.2. Regjeringen mener at modellen, som i all hovedsak er en videreføring av dagens bestandsmål, ikke medfører noen fare for økte tap av beitedyr, og at den dermed tar tilstrekkelig hensyn til beitenæringene. Modellen vil ikke føre til noen endret situasjon hva gjelder konflikt med jeger- og jakthundinteresser eller de som føler frykt grunnet ulvens tilstedeværelse. Å fastsette et slikt bestandsnivå vil etter regjeringens vurdering også sikre at Norge ikke reduserer sitt ambisjonsnivå i forhold til i dag, og sikre at vi i samarbeid med Sverige legger til rette for ulvens overlevelse i Skandinavia på lengre sikt. Modellen legger til rette for en fleksibilitet og reelt samarbeid med Sverige i forvaltningen av grenserevir, blant annet avhengig av hvorvidt jevnlig innvandring av ulv fra Finland/Russland opptrer. Ved å gi forvaltningen et handlingsrom, tar man etter regjeringens vurdering også bedre høyde for sårbarheten i ulvebestanden grunnet omfanget av ulovlig avlving. Videre mener regjeringen det både på bakgrunn av Stortingets føringer i rovviltforliket i 2011, samt høringsuttalelser og det generelle konfliktbildet om grenserevirene, kan være hensiktsmessig å fastsette et nytt bestandsmål for ulv som inklude-



rer grenserevirene i måltallet. Et slikt mål vil i all hovedsak være en videreføring av dagens mål, men der man samtidig deler grenserevir samt tar høyde for kunnskap om innavlsproblematikk og omfanget av ulovlig avlving. Gjennomsnittet for de siste fem årene er 4,9 ynglinger for norske ynglinger der grenserevir er inkludert i beregningen.

*Modell 3 Fastsette nytt bestandsmål på 4–6 familiegrupper av ulv i Norge inkludert grenserevir. Det settes ikke noe krav om et minimum av helnorske ynglinger.*

Et nytt bestandsmål som i denne modellen vil redusere Norges ambisjonsnivå for bevaring av ulv, og kan videre resultere i en forvaltningssituasjon der ulv kun forekommer i grenserevir, og der Norge ikke tar et selvstendig ansvar for reproduksjon. Dersom norske myndigheter beslutter å ta ut en eller flere helnorske ynglinger, samtidig som Sverige kan ta ut ulv i grenserevir på svensk side, kan dette resultere i at den samlede effekten blir at vi kommer langt under det bestandsmålet som settes. I tilfeller der en bestand deles mellom naboland er det folkerettslige utgangspunktet en likedeling av ansvar og byrder, og Norge har ikke anledning til å overlate ansvaret for ulv til Sverige. Med likedeling menes en reell likedeling, og ikke nødvendigvis en matematisk likedeling. Allerede i dag er forholdstallet slik at Sverige har en betydelig større del av den sør-skandinaviske ulvebestanden på sitt territorium, og uten krav om et visst antall helnorske ynglinger vil forholdstallet kunne øke ytterligere. Regjeringen mener det er usikkert om et redusert ambisjonsnivå vil ivareta Norges ansvar for bevaring av den sør-skandinaviske ulvebestanden.

Modellen vil på den annen side ta ytterligere hensyn til beitenæringene. Erfaringene de senere årene har imidlertid vist at ulv innenfor ulvesonen gjør relativt lite skade på beitedyr, og at skadeomfanget utenfor ulvesonen i hovedsak har sammenheng med streifulv som utvandrer fra Sverige og grenserevir. Ulv innenfor norsk ulvesone forårsaker dermed en liten andel av de totale tapene på beitedyr i Norge, jf. omtale av dette i kapittel 13.2. Denne modellen kan potensielt føre til noe redusert konflikt med jeger- og jakthundinteresser, rettighetshavere eller de som føler frykt grunnet ulvens tilstedeværelse. Dersom man i en forvaltningssituasjon kun har grenserevir, vil konfliktene i større grad isoleres til grenseområdene, noe som på den annen side kan øke konfliktene i disse områdene.

Regjeringen mener at modellen tar vesentlig hensyn til beitenæringene, men at kunnskapen som foreligger ikke tilsier at modellen vil lede til vesentlig tapsreduksjon i beitenæringene. I så måte kan det ikke forventes at en reduksjon i ambisjonsnivået hva gjelder helnorske ynglinger har noen særlig skadereduserende effekt for beitenæringene. Å fastsette et slikt bestandsnivå vil etter regjeringens vurdering legge til rette for et samarbeid med Sverige om forvaltningen av grenserevirene, men samtidig skape utfordringer for et samarbeid med Sverige om å sikre ulvens overlevelse i Skandinavia. I praksis vil modellen innebære at Norge legger ytterligere ansvar på Sverige for ivaretagelse av ulvebestanden. Dersom man kommer i en situasjon der bestanden på norsk side kun består av grenserevir, vil Norge få langt mindre kontroll på utviklingen i bestanden på norsk side. Med en slik modell kan man redusere antall helnorske ynglinger og svenske myndigheters beslutninger vil i stor grad påvirke vår mulighet til å nå bestandsmålet. Dette vil være betenkelig også med tanke på sårbarheten i ulvebestanden grunnet omfanget av ulovlig avlving. For øvrig mener regjeringen modellen samsvarer med Stortingets føringer i rovviltforliket i 2011, samt høringsuttalelser om at grenserevir inkluderes i måltallet.

*Modell 4 Fastsette nytt bestandsmål på 8–12 familiegrupper av ulv i Norge inkludert grenserevir, hvorav minst 6 helnorske ynglinger.*

Regjeringen mener et nytt bestandsmål som i modell 4 harmonerer med naturmangfoldloven og sikrer at ulvebestanden bevares. Erfaringen de senere år har vist at ulv innenfor ulvesonen gjør relativt liten skade på beitedyr, og at skadeomfanget utenfor ulvesonen i hovedsak har sammenheng med streifulv som utvandrer fra Sverige og grenserevir. Ulv innenfor norsk ulvesone forårsaker dermed en liten andel av de totale tapene på beitedyr i Norge, jf. omtale av dette i kapittel 13.2. Basert på best tilgjengelig kunnskap om de skandinaviske ulvenes vandringsmønster mener regjeringen at modellen ikke medfører noen særlig fare for økte tap av husdyr. Kunnskapen om vandringsmønsteret er imidlertid basert på erfaringer med dagens bestandsnivå, og det er derfor noe uklart hva som kan bli eventuelle effekter ved en slik økning av bestandsmålet. Modellen tar i så måte tilstrekkelig hensyn til beitenæringene, men vil medføre etablering av ulv innenfor større deler av ulvesonen og således kunne øke konfliktnivået innenfor dette området. Ettersom det er lite sau på

utmarksbeite i ulvesonen vil imidlertid en eventuell økt konflikt i hovedsak være tilknyttet rettighetshavere med konkurranse om elg og risikoen for tap av hund ved løshundjakt eller de som føler frykt grunnet ulvens tilstedeværelse. Å fastsette et slikt bestandsnivå vil øke Norges ambisjonsnivå slik at vi tar en større del av vårt felles ansvar for den skandinaviske ulvebestanden. Et høyere bestandsmål i Norge vil også sikre at vi i samarbeid med Sverige bedre kan legge til rette for ulvens overlevelse i Skandinavia på lengre sikt. Modellen legger til rette for en fleksibilitet og reelt samarbeid med Sverige i forvaltningen av grenserevir, blant annet avhengig av hvorvidt det opptrer jevnlig innvandring av ulv fra Finland og Russland. Ved å gi forvaltningen et handlingsrom både hva gjelder helnorske ynglinger og familiegrupper i grenserevir, tar man etter regjeringens vurdering også bedre høyde for sårbarheten i ulvebestanden grunnet omfanget av ulovlig avlving. Videre mener regjeringen det både på bakgrunn av Stortingets føringer i rovviltforliket i 2011 samt høringsuttalelser og det generelle konfliktbildet om grenserevirene, kan være hensiktsmessig å fastsette et nytt bestandsmål for ulv som inkluderer grenserevirene i måltallet.

*Modell 5 Fastsette nytt bestandsmål på 15–20 familiegrupper av ulv i Norge inkludert grenserevir, hvorav minst 15 helnorske.*

Regjeringen mener et nytt bestandsmål som i modell 5 harmonerer godt med naturmangfoldloven og sikrer at ulvebestanden bevares. Erfaringen de senere år har vist at ulv innenfor ulvesonen gjør relativt liten skade på beitedyr, og at skadeomfanget utenfor ulvesonen i hovedsak har sammenheng med streifulv som utvandrer fra Sverige og grenserevir. Ulv innenfor norsk ulvesone forårsaker dermed en liten andel av de totale tapene på beitedyr i Norge, tilsvarende omtale av dette i kapittel 13.2. Basert på best tilgjengelig kunnskap om de skandinaviske ulvenes vandringsmønster mener regjeringen at modellen trolig ikke vil medføre noen særlig fare for økte tap av husdyr. Kunnskapen om vandringsmønsteret er imidlertid basert på erfaringer med dagens bestandsnivå, og det er derfor noe uklart hva som kan bli eventuelle effekter ved en slik økning av bestandsmålet. Modellen tar i så måte tilstrekkelig hensyn til beitenæringene, men vil medføre etablering av ulv innenfor større deler av ulvesonen og således kunne øke konfliktnivået innenfor dette området. Ettersom det er lite sau på utmarksbeite i ulvesonen, vil imidlertid en eventu-

ell økt konflikt i hovedsak være tilknyttet rettighetshavere med konkurranse om elg og jegere med risiko for tap av hund ved løshundjakt eller de som føler frykt grunnet ulvens tilstedeværelse. Å fastsette et slikt bestandsnivå vil øke Norges ambisjonsnivå slik at vi tar en betydelig større del av vårt felles ansvar med Sverige for den skandinaviske ulvebestanden. Et høyere bestandsmål i Norge vil også sikre at vi i samarbeid med Sverige bedre kan legge til rette for ulvens overlevelse i Skandinavia på lengre sikt. Modellen legger betydelig til rette for en fleksibilitet og reelt samarbeid med Sverige i forvaltningen av ulvebestanden som sådan inklusiv grenserevir. Modellen gir også en langt større sikkerhetsmargin med tanke på hvorvidt det lykkes med jevnlig innvandring av ulv fra Finland og Russland, samt sårbarheten i ulvebestanden grunnet omfanget av ulovlig avlving. Videre mener regjeringen det både på bakgrunn av Stortingets føringer i rovviltforliket i 2011, samt høringsuttalelser og det generelle konfliktbildet om grenserevirene, kan være hensiktsmessig å fastsette et nytt bestandsmål for ulv som inkluderer grenserevirene i måltallet.

Regjeringens konklusjon om modell for bestandsmål

Regjeringen har som ambisjon å opprettholde en ulvebestand i Norge. Ulv er fredet, det er få individer av ulv i Norge og den er kritisk truet. Regjeringen mener det ikke er grunnlag for å senke dagens ambisjonsnivå for ulv.

Regjeringen viser til at det ikke er tamreinområder innenfor dagens ulvesone, eller i noen av de vurderte modellene for ny ulvesone. Ingen av de nye vurderte modellene anses derfor å øke muligheten for tap av tamrein utenfor sonen, med unntak av ulvesonemodell 7, som ligger helt inntil samiske tamreinområder, og ulvesonemodell 1 (ingen sone). Samtidig er det lagt inn en sikkerhetsmekanisme dersom ulv likevel skulle etablere revir som berører samiske tamreinområder, som innebærer at etablering av ulverevir som berører samiske tamreinområder og utgjør fare for skade på tamrein ikke skal tillates. Av de vurderte modellene for en ny ulvesone vil ulvesonemodell 6 (én ny sauebesetning) og 7 (et noe større antall sau) inkludere områder som totalt sett medfører økning i antall sau i ulvesonen, og dermed vil kreve tilpassing med forebyggende tiltak eller omstilling av noe mer sau. Modellene 3, 4 og 5 vil redusere totalt antall sau i sonen. Den siste femårsperioden er det årlig erstattet mellom 1 500 og 3 500 sau grunnet ulveskader. Dette utgjør 5–10 %

av de totale rovviltskadene eller 2–4 % av det totale tapet av sau. Videre har hoveddelen av tapene skjedd utenfor ulvesonen (79–99 % av påviste skader den siste femårsperioden), og har ingen direkte sammenheng med ulv etablert innenfor ulvesonen.

Det er konflikter knyttet til det forhold at rettighetshavere og ulv konkurrerer om elg, samt at ulv utgjør en risiko for hunder som brukes til løshundjakt. I perioden 2000–2015 er det årlig i gjennomsnitt tatt 5,7 hunder grunnet ulv. Elgbestanden er imidlertid på et historisk høyt nivå, og antall årlig skutte elger i Norge har økt fra om lag 3 000 rundt andre verdenskrig til 30 000–40 000 de siste 20 årene. Regjeringen erkjenner at ulv kan ha konsekvenser for elgbestanden på lokal skala, men forskning har vist at det er mulig å gjøre kompenserte tiltak for best å motvirke effekten av ulv på elgbestanden. Det bør vurderes et styrket samarbeid med jegerinteresser for ytterligere informasjon og veiledning om forvaltning av elgbestander for rettighetshavere og jegere i yngleområder for ulv. Slik informasjon kan være et godt konfliktdempende tiltak. Elg er et naturlig byttedyr for ulv, og det er et viktig prinsipp i norsk viltforvaltning at viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne rammen kan viltproduksjonen høstes. I en helhetlig vurdering mener regjeringen at hensynet til beitenæring og ulvens overlevelse må tillegges større vekt enn hensynet til konflikter med rettighetshavere og jegerinteresser.

På denne bakgrunn har regjeringen definert en målsetting for ulvebestandens måltall som er i samsvar med kravene etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, slik at Norge bidrar til å sikre at ulv overlever i Skandinavia, både på kort og lang sikt. Målene skal også ta høyde for innavlsproblematikk og ulovlig avlving.

Regjeringen har etter en helhetlig vurdering valgt å legge enten modell 1 eller modell 2 til grunn for det bestandsmåltallet som skal gjelde for ulv i Norge.

#### Regjeringen vil:

- Enten videreføre dagens bestandsmål eller fastsette nytt bestandsmål på 5–8 familiegrupper av ulv i Norge inklusiv grenserevir der det skal være 3 årlige helnorske ynglinger.

## 14.5 Vurdering av måloppnåelse

Gjeldende bestandsmål for ulv definerer både et måltall for ulvebestanden, og samtidig at dette målet skal oppnås *innenfor* ulvesonen. Ut fra denne målformuleringen teller ynglinger utenfor ulvesonen ikke med når man vurderer hvorvidt bestandsmålet er nådd eller ikke. Dette til forskjell fra andre store rovdyr der alle ynglinger teller med, uavhengig av om de er innenfor eller utenfor prioriterte rovviltområder. I løpet av femtenårsperioden 1999–2014 er det i åtte ulike år (2000, 2004, 2008–2013) registrert totalt 3 årlige ynglinger av ulv i helnorske revirer. I samme periode er imidlertid bestandsmålet nådd i bare i fire av disse årene (2010–2013), da det i de øvrige årene ikke er dokumentert 3 ynglinger *innenfor* ulvesonen.

Selv om målet er at yngling ikke skal skje utenfor ulvesonen, er det likevel situasjoner der et revir ligger helt eller delvis utenfor ulvesonen. Osdalsreviret er et eksempel på et revir som i hovedsak lå utenfor ulvesonen, i et område uten konflikt med beitedyr, og der det gjennom flere år ble registrert yngling. Det oppstår et dilemma når det likevel er familiegrupper utenfor ulvesonen, som ikke inngår i måloppnåelsen.

Videre oppfattes det også av noen som konfliktfylt at et revir blir definert som innenfor eller utenfor ulvesonen avhengig av hvor stor andel av reviret som ligger innenfor. Det vises her til det som blir omtalt som 49 %-regelen, der helnorske ulverevir som har inntil 49 % av reviret sitt utenfor ulvesonen, defineres som innenfor. Dersom man velger å definere et bestandsmål der måltallet ikke er knyttet spesielt til ulvesonen, vil man ikke ha behov for denne type kriterier. Om bestandsmålet derimot fortsatt blir knyttet til måloppnåelse innenfor en sone, vil det ut fra et forvaltningsmessig ståsted være en fordel at man opprettholder en definisjon som den som fremgår av gjeldende regelverk. Det vil oppstå situasjoner der revirer ligger dels innenfor og dels utenfor sonen, og man bør ha retningslinjer som sier noe om hvordan dette skal håndteres i praktisk forvaltning.

Vurderingen av hvorvidt ynglinger/familiegrupper utenfor ulvesonen skal regnes med i bestandsmålet, har også konsekvenser blant annet for når rovviltnemndene har myndighet til å vedta lisensfelling og kvote for skadefelling. Dersom det er registrert to ynglinger innenfor sonen, og én utenfor, vil rovviltnemndene som omfattes av ulvesonen ikke ha myndighet til å fatte vedtak om ulv i regionen.

### Avveining og tilråding om måloppnåelse

En fordel med gjeldende regelverk er at det i utgangspunktet gir stor grad av forutsigbarhet om i hvilke området det må forventes fast etablering av ulv. Samtidig er det ulemper knyttet til gjeldende definisjon, og man bør vurdere å definere et bestandsmål der eventuelle etableringer som er registrert utenfor ulvesonen også teller med. Dette innebærer ikke at man skal tillate etablering også utenfor ulvesonen, men det betyr at de inngår i vurderingen om hvorvidt måltallet er nådd eller ikke. Så lenge de ikke tas ut ved felling, eller ulvereviret oppløses på naturlig måte, virker det konflikttdrivende at ikke ynglinger/familiegrupper utenfor ulvesonen regnes med. Det juridiske grunnlaget for å tillate felling av ulv varierer både i tid og rom avhengig av om det er husdyr eller tamrein i det aktuelle området, og definisjonen av et bestandsmål bør harmonere med dette. Videre er det ikke hensiktsmessig å ha et bestandsmål som ikke måles opp mot den totale bestandssituasjonen for den norske delbestanden av ulv.

#### Regjeringen vil:

- At bestandsmålet for ulv fastsettes slik at også eventuelle etableringer utenfor ulvesonen teller med ved vurdering av hvorvidt bestandsmålet er oppnådd eller ikke.

## 14.6 Tidspenode for vurdering av måloppnåelse

I rovviltforlikets pkt. 4.1. heter det blant annet: «Måloppnåelsen (antallet ynglinger) skal ses over flere år i sammenheng.» Når bestandsmål for ulv skal fastsettes, må det gjøres en vurdering av hvorvidt man skal legge data fra siste års ynglinger til grunn, eller et gjennomsnitt for flere år.

Dette har betydning for når rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak. Etter gjeldende regelverk skal vurderingen av om rovviltnemnden har myndighet for ulv og bjørn baseres på «de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt». For jerv og gaupe legger man imidlertid gjennomsnittet av dokumenterte data for de tre siste årene til grunn.

### Avveining og tilråding om tidsperioden for måloppnåelse

Det kan anføres at et mer enhetlig system for alle arter kan forenkle forståelsen av rovviltforvaltning.

gen. Likevel kan ulikheter i reproduksjonsrate og bestandsstørrelse tale for at disse artene bør behandles forskjellig. For enkelte arter, for eksempel gaupe og jerv, kan reproduksjonen variere mellom år på grunn av artens biologi, fødetilgang m.m. Det vil da være hensiktsmessig å basere vurdering av myndighet på en gjennomsnittlig måloppnåelse over flere år, slik det gjøres for disse to artene i dag. Videre vil alltid gjennomsnittstall gi en forsinket reaksjon på trender, og det kreves dessuten stor presisjon i forvaltningen når bestandene er nær bestandsmålet. Dette gjelder blant annet ulv, siden bestandsmålet allerede i dag er satt svært lavt, og der hver enkelt familiegruppe vil ha stor betydning for måloppnåelsen. En vurdering av måloppnåelse basert på et gjennomsnitt over flere år vil imidlertid gi en større stabilitet i myndighetsforhold og være likt det som i dag gjelder for jerv og gaupe. Regjeringens synes det er mest hensiktsmessig at det er dokumenterte data fra et gjennomsnitt de siste 3 år som legges til grunn for vurderingene av hvorvidt rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak. Dette gis tilbakevirkende kraft slik at det ved første myndighetsvurdering er dokumenterte data fra de tre siste årene som legges til grunn.

#### Regjeringen vil:

- At måloppnåelse baseres på gjennomsnittet av siste tre års dokumenterte data.

## 14.7 Myndighet

Rovviltnemnden har i dag myndighet til å fatte vedtak om felling når bestanden av den enkelte art ligger på eller over de fastsatte bestandsmålene for regionen. Slike vedtak om ulv i regionene 4 og 5 fattes av rovviltnemndene i disse to regionene i fellesskap. Miljødirektoratet har myndighet til å fatte vedtak om felling, også dersom bestanden ligger under det fastsatte bestandsmålet for en region eller for landet.

Det er endelig rapport om bestandsstatus for ulv fra Rovdata, som skal regulere myndighetsforholdene. Eventuelle kvoter for lisensfelling av ulv må dermed vedtas først etter at endelig statusrapport foreligger, men samtidig i så god tid at eventuelle klager kan sluttbehandles før lisensfellingsperiodens start.

Vedtak om felling innenfor familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv som berører Sverige, kan i dag bare fattes av Miljødirektoratet, og bare etter at det har vært kontakt med svenske

myndigheter. Bakgrunnen for dette er at felling i slike grupper berører et annet lands forvaltning, og at det har blitt ansett som viktig at det er et nasjonalt fagdirektorat i Norge som drøfter både behov og mulige bestandskonsekvenser med de svenske forvaltningsmyndigheter før et eventuelt vedtak om felling fattes.

I Sverige kan Naturvårdsverket delegerer myndigheten til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv til länsstyrelsene. Av den nasjonale forvaltningsplanen for ulv i Sverige fremgår det at de län som berøres av grenseoverskridende ulverevir mot Norge bør samråde med norske myndigheter før lisensfelling besluttet i slike revir. Videre fremgår det av de felles retningslinjene for forvaltning av genetisk verdifulle individer i den skandinaviske ulvepopulasjonen at når vedtak om felling berører ulv som har revir i begge land skal det andre lands myndighet informeres før vedtak om felling fattes. Dette gjelder også for ulv som ikke er definert som genetisk verdifulle.

#### Avveining og tilråding om myndighet

Ordningen der rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling og skadefelling når bestanden av den enkelte art ligger på eller over de fastsatte bestandsmålene for regionen, er dagens praksis for alle fire store rovdyrarter i Norge. Et argument som taler for å endre dagens ordning, er et ønske flere har fremhevet om økt regionalt ansvar i rovviltforvaltningen. En egen ordning for ulv kan imidlertid gjøre forvaltningen mer komplisert, og taler imot å endre på dagens praksis. At spørsmål om myndighet i dag er knyttet opp mot bestandsmålet, hindrer i praksis at de truede rovviltartene havner vesentlig under dette bestandsmålet.

I tilfeller der bestanden er på eller over bestandsmålet vil rovviltnemndene fortsatt ha myndighet til å fatte vedtak om lisensfelling. Ved

vurdering av felling skal rovviltnemndene gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet. Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelser og lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene rovviltarten forvaltes.

For ulv vil dette innebære at rovviltnemndene ikke kan fatte vedtak om felling innenfor en familiegruppe eller et revirmarkerende par dersom bestanden ikke består av mer enn tre helnorske familiegrupper/revirmarkerende par og samtidig ikke mer enn fire familiegrupper/revirmarkerende par i grenserevir (der familiegrupper i grenserevir teller med i bestandsmålet med en faktor 0,5).

Når det gjelder myndighet til felling innenfor ulverevir som berører Sverige, kan det anføres gode grunner for å videreføre dagens praksis. På den andre siden taler svensk delegering av myndighet til länsnivå for at tilsvarende bør gjøres i Norge. Dette er dessuten en praksis som er lik for andre rovviltarter, og kan tilfredsstillende ønsker om økt regionalt ansvar i forvaltningen av ulv.

#### Regjeringen vil:

- Videreføre prinsippet om at regional forvaltning har myndighet til å fatte vedtak når bestandsmålet for ulv er nådd, mens Miljødirektoratet er eneste myndighet som kan vurdere felling også når bestanden er under bestandsmålet.
- At myndighet til å fatte vedtak som berører grenserevir flyttes fra Miljødirektoratet til nemndene og at det utarbeides retningslinjer for dialog/samarbeid med svenske myndigheter, dersom et nytt bestandsmål fastsettes.



## 15 Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund

I henhold til konsultasjonsordningen er det gjennomført konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund om regjeringens forslag til endringer i forvaltningen av ulv. Sametinget, Norske Reindriftsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet er enige om at konsultasjonene har vært gode og konstruktive og at man har søkt å komme frem til enighet. Mellom Sametinget og Klima- og miljødepartementet er det i all hovedsak enighet om alle problemstillinger, inkludert bestandsmål for ulv og ulvesonen. Mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet er det i all hovedsak enighet i konsultasjoner om alle problemstillinger, med unntak av den nye ulvesonens avgrensning i nord. Norske Reindriftsamers Landsforbund og departementet har i konsultasjonen kommet svært nær hverandre i vurderingen av et bestandsmål for ulv og ulvesonen. Under følger referat fra konsultasjonsmøtene.

### 15.1 Konsultasjon med Sametinget

Konsultasjoner med Sametinget ble gjennomført henholdsvis 4. og 11. februar 2016. Sametinget og Klima- og miljødepartementet er enige om følgende referat:

«Klima- og miljødepartementet viser innledningsvis til at Sametinget og departementet i all hovedsak har kommet til enighet i konsultasjoner om et nytt bestandsmål for ulv og vurdering av ulvesonen. Begge parter er enige om at det har vært en god og konstruktiv prosess.

#### 1. Faktagrunnlaget

Sametinget er generelt opptatt av at samlet belastning for tiltak som kan påvirke samisk kultur og samisk næring skal konsekvensutredes, men dette er ikke avgjørende i denne saken.

I kapittel 2.8 om urfolksrettigheter står det blant annet følgende:

«Grunnloven og internasjonale avtaler forplikter statlige myndigheter til å 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 må derfor komme frem i beslutningsprosessene etter loven, og hensynene må tillegges en slik vekt ved avveiningen at samisk kultur, innenfor rammen av en bærekraftig bruk bevares, og ikke trues. Flere avtaler og regelverk danner rammen for de hensyn stater skal ta i beslutninger som berører samiske interesser.»

I dette avsnittet overfor har Klima- og miljødepartementet har glemt å presisere at det er snakk om Naturmangfoldloven. Bærekraftsbegrepet kan ikke brukes slik overfor samene etter grunnloven, og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) 27.

Videre i samme kapittel (s 21) heter det:

«Tapsomfanget i reindriften som skyldes store rovdyr, sammenholdt med de erstatningsordninger og fellingsregimer som finnes, tilsier at norsk rovviltforvaltning holder seg godt innenfor det som kreves etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.»

Dette er ikke nødvendigvis tilfellet overalt i det samiske området. Ting må ses i sammenheng, dersom en reindriftssiida har fått nye arealinngrep i reinbeiteområdet eller tapt beiteareal på andre måter, så kan et økt rovvilttrykk få katastrofale følger for lønnsomheten i reindriften. Det er de som er direkte påvirket av et tiltak som skal kunne fortsette å utøve og utvikle sin kultur og opprettholde en lønnsomhet i sin tradisjonelle næring (utøvelsen skal være regningsssvarende) for at tiltaket ikke er i direkte strid med SP artikkel 27.

### *Internasjonale konvensjoner*

Norge har gjennom å ratifisere et antall konvensjoner innen folkerettens område forpliktet seg til å respektere en rekke menneskerettigheter. Folkeretten oppstiller på den måten et sett med begrensninger for hvilke beslutninger Norge kan fatte vedtak på på det innenrikspolitiske området.

Rovdyrpolitikken utgjør her ingen unntak.

Vern mot inngrep, og rett til kultur følger særlig av SP artikkel 27 og ILO 169 artikkel 15.

SP artikkel 27 utgjør en materiell skranke for hva staten kan foreta seg eller tillate andre å foreta seg uten å krenke bestemmelsen. Skranken er absolutt i den forstand at hvis et tiltak først utgjør en nektelse av retten til å utøve kulturen, er det uten betydning om tiltaket har stor oppslutning fra flertallsbefolkningen.

Bestemmelsen beskytter samenes utøvelse av sine tradisjonelle næringer, herunder moderne måter å utøve tradisjonelle næringer på, og av områder og ressurser som danner grunnlaget for denne næringsutøvelsen.

Retten til kultur gir rom for at Norge kan beslutte å ha relativt rike forekomster av rovdyr. Unntaket er ulv som er uforenelig med samisk reindrift. Men hvis rovdyrtrykket når et nivå der samiske reindriftsutøvere risikerer å tvinges til å slutte tradisjonell samisk reindrift, da oppstiller retten til kultur et folkerettslig forbud for ytterligere rovdyr i reinbeiteområdet. Retten til kultur er formulert slik. Alle har rett til å bevare sin kulturelle identitet. Og for reindriftsamer er reindrift grunnlaget for den personlige identiteten.

Fra et eiendomsrettslig perspektiv utgjør bevaringen av de ulike rovdyrstammene en allmenn interesse som motiverer en innskrenkning i de samiske reineieres eiendomsrett, så lenge disse kompenseres for den skade som statens rovdyrpolitikk påfører dem. Og så lenge tapene ikke truer eksistensen til hele reinflokker. Dersom det skjer, så er det ikke lenger sikkert at innskrenkingene er proporsjonale i et eiendomsrettsperspektiv.

*Klima- og miljødepartementet* viser til at kapitlet om urfolks rettigheter er tatt med for å synliggjøre statens forpliktelser overfor urfolk, om å gi særskilt behandling og vurdering i forvaltning av blant annet rovvilt. Departementet mener konsekvensene for samisk tamreindrift ved en eventuell utvidelse av dagens ulvesone er godt opplyst i kapittel 13 om forslag til ny ulvesone. Denne meldingen gjelder kun bestandsmålet og ulvesone. Når det gjelder bestandsmålet, ønsker departementet å videreføre dette på noenlunde på dagens ambisjonsnivå. Bestandsmålet innebærer ikke

endringer i forhold til samisk tamreindrift. Når det gjelder sonen og forslaget om å utvide denne i nord, så vil det etter departementets vurdering ikke medføre noen endring for sørsamiske tamreinområder. Det er ikke samisk tamreindrift innenfor dagens ulvesone eller i noen av de områdene som foreslås inkludert i ulvesonen. Ulv i etablerte ulverevir har en svært forutsigbar atferd, og det er ennå ikke registrert at ulv i etablerte revir innenfor dagens ulvesone eller i områdene rett nord for dagens sone (område 4 og 5) har gjort skade i samiske tamreinområder. Departementet viser til at det ikke er uenighet mellom Sametinget og departementet om at samlet belastning for tiltak kan påvirke samisk kultur og samisk næring, men at det ikke er avgjørende i denne saken.

### *2. En nasjonalt fastsatt ulvesone*

*Sametinget* er i prinsippet ikke imot en nasjonalt fastsatt ulvesone.

Det vil gi en forutsigbar forvaltning av ulv i Norge. Bestandsmålet skal primært oppnås innenfor ulvesonen. Det skal være en lav terskel for å ta ulv som kommer og gjør skade på samisk tamreindrift. Det skal ikke være ynglende ulv i de samiske tamreinområdene slik Stortinget har vedtatt tidligere.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at en nasjonal sone videreføres, som grunnlag for en tydelig soneforvaltning. I tråd med Stortingets tidligere føringer, mener departementet at en ny ulvesone ikke bør overlappe med samiske tamreinområder. Departementet viser til at det er enighet mellom Sametinget og departementet om at en nasjonalt fastsatt ulvesone videreføres.

### *3. Ulvesonens avgrensning*

*Sametinget* viser til at utvidelse av dagens ulvesone er problematisk da det vil medføre at denne sonen vil komme til å ligge nært inntil områder med samisk tamreindrift. Dette er også påpekt i rapporten «Evaluering av ulvesona» der nærhet til det samiske tamreinområdet beskrives som en ulempe ved utvidelse av sona nordover.

Sametinget kan ikke støtte å flytte nordgrensen for ulvesonen nærmere det samiske tamreinområdet. Sametinget har store betenkeligheter med å tillate ynglinger eller etablering av familiegupper av ulv lenger nord enn dagens grense. I dag har vi i realiteten en buffersone mellom ulvesonen og det samiske tamreinområdet.

Allerede i dag opplever sørsamiske reindriftsutøvere at ulv kommer og gjør skade i reinflok-

kene. Tilstedeværelse av ulv i nærheten av en reinflokk forårsaker betydelige problemer i tillegg til at ulven tar rein. Ulv skaper stor uro i reinflokken slik at flokken sprer seg ukontrollert. Det er da en høy risiko for at rein forulykker, eller forsvinner på en annen måte. Det er rett og slett umulig å gjennomføre kulturelt bærekraftig samisk reindrift i reinbeiteområder med ulv.

I rovviltforliket i 2011 heter det at det skal iverksettes nødvendige tiltak både innenfor rovdyrforvaltningen og reindriften med sikte på å sikre situasjonen for sørsamisk tamreindrift. Et av disse tiltakene vil være å opprettholde dagens forvaltningssone. En utvidelse av sonen nordover, som inkluderer område 4, vil korte ned avstanden til det samiske tamreinområdet. En slik utvidelse vil medføre flere ynglinger og familiegrupper i nærheten av dette området.

Sametinget ønsker på generelt grunnlag ikke en utvidelse av ulvesonen som innebærer at totalarealet øker i nord økes, men kan akseptere en utvidelse i nord med område 4b og samtidig med en innskrenking av noen arealer i dagens sone, slik at den nye sonen i sum får en større avstand til samiske tamreinområder sammenlignet med i dag.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at sonen innskrenkes noe i sør-vest og utvides noe i nord. Departementet viser til at det ut fra overvåkingsdata og kunnskap om ulvens adferd er lite sannsynlig med etablering av et ulverevir i det anbefalte utvidelsesområdet som samtidig berører samiske tamreinområder. Departementet viser også til at de foreslåtte arealjusteringene innebærer at den såkalte buffersonen til samiske tamreinområder økes. Det vil si den nye ulvesonen i sum får en større avstand til samiske tamreinområder sammenlignet med dagens ulvesone.

Avstanden fra dagens ulvesone til samiske tamreinområder er ca. 22 km. Avstanden fra utvidelsesområde 4b til samiske tamreinområder er ca. 27 km, altså ca. 5 km lengre unna samiske tamreinområder enn dagens sone. Ved å ta ut områder i dagens ulvesone (Tverrfjellet til Simlehøa i Trysil kommune) øker avstanden mellom ulvesonen og samiske tamreinområder fra ca. 22 km til ca. 26 km, altså en økning av buffersonen på ca. 4 km.

Som en sikkerhetsmekanisme ved en slik eventuell utvidelse i nord vil departementet i tillegg fastsette regler i forskrift om at ulv i etablerte ulverevir ikke skal tillates å utgjøre fare for skade på tamrein i samiske tamreinområder. Dette vil etter departementets syn gi økt forutsigbarhet

sammenlignet med dagens regelverk, og føre til at mulige negative konsekvenser for samisk tamreindrift blir helt minimale.

Departementet viser til at Sametinget er tilfreds med en utvidelse av ulvesonen, gitt at den såkalte buffersonen mellom ulvesonen og samiske tamreinområder øker med 4 km sammenlignet med dagens avgrensning av ulvesonen.

#### 4. Formen på bestandsmålet

*Sametinget* mener at et bestandsmål uttrykt i form av ynglinger er mer forutsigbart enn familiegrupper. Sametinget er imidlertid ikke imot at målet uttrykkes i familiegrupper.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår i utgangspunktet et mål i familiegrupper, men med et krav om minimum antall helnorske ynglinger. En yngling vil si et revirmerkerende foreldrepar og deres valper. En familiegruppe vil si minst tre ulver innenfor et revir der minst en ulv revirmarkerer. Familiegruppe vil dermed i enkelte situasjoner innebære færre ulv i et revir ettersom det ikke er krav om årlig fødte valpekull. Departementet viser til at bestandsmål for ulv skal baseres på bestandsmessige kriterier og definisjoner som metodisk sett er hensiktsmessige å benytte i bestandsovervåkingen. Hovedmålet med bestandsregistreringen i Sverige vil være å registrere antall familiegrupper av ulv. Departementet har derfor vektlagt at Sverige og Norge har felles systemer for registreringer da vi forvalter den samme bestanden, og at dette er særskilt viktig i grenserevir som deles mellom Norge og Sverige. Departementet viser videre til at dersom bestandsmålet er definert som et visst antall ynglinger, vil målet sikre at det er registrert reproduksjon i bestanden. I overvåkingssammenheng er det mindre ressurskrevende å registrere familiegrupper enn ynglinger fordi man ikke avhenger av å påvise årlige fødte valpekull i hvert enkelt revir. Et bestandsmål basert på familiegrupper vil imidlertid kunne gjøre at man kan få situasjoner der man i bestandsovervåkingen får registrert flere familiegrupper, men uten at man har oppnådd yngling i den norske delbestanden. I en slik relativt sett svært liten bestand mener departementet det er nødvendig å ha et krav om helnorske ynglinger, men at det i grenserevirene er mest hensiktsmessig med samordnet registrering med Sverige av familiegrupper. Departementet viser til at det er enighet mellom Sametinget og departementet om formen på målet.

### 5. Type bestandsmål

*Sametinget* støtter at bestandsmålet uttrykkes i form av et intervall.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår et intervallmål. Departementet viser til at det er enighet mellom *Sametinget* og departementet om at bestandsmålet uttrykkes i form av et intervall.

### 6. Grenserevir

*Sametinget* støtter at grenserevir inngår i det norske bestandsmålet.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at grenserevir som et utgangspunkt skal inngå med en faktor på 0,5. Departementet viser til at det er enighet mellom *Sametinget* og departementet om at grenserevir bør inngå i det norske bestandsmålet.

### 7. Bestandsmåltall

*Sametinget* ønsker ikke at antall individer skal overstige dagens nivå. *Sametinget* er enig i at antall ynglinger fastsettes til 3 helnorske, og at målet for øvrig uttrykkes i 5–8 familiegrupper.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår et bestandsmålstall som er på noenlunde samme nivå som i dag, dvs. 5–8 familiegrupper inklusiv grenserevir, hvorav ikke mindre enn tre årlige helnorske ynglinger.

Departementet viser til at det er enighet mellom *Sametinget* og departementet om at bestandsmålet bør ligge noenlunde på dagens ambisjonsnivå. Departementet mener det av hensyn til innvandringstakt av ulv fra Finland/Russland, ulovlig avlaving og samarbeid med svenske myndigheter, bør være et handlingsrom i et norsk bestandsmål, og at målet uttrykkes i familiegrupper med krav om et minste antall helnorske ynglinger. Departementet viser til at et mål uttrykt i ynglinger innebærer et høyere ambisjonsnivå enn et mål uttrykt i familiegrupper, siden det ikke nødvendigvis har forekommet yngling i løpet av siste år i en familiegruppe. Det vises videre til at den gjennomsnittlige kullstørrelsen for ulv i Skandinavia er 3,6 (basert på registreringer ved vintersporing i perioden 1983 til 2014). Departementet viser til at det er enighet mellom *Sametinget* og departementet om bestandsmålstallet.

### 8. Vurdering av måloppnåelse

*Sametinget* har ingen kommentar til vurdering av måloppnåelse. Uavhengig av myndighetsforhol-

det, er *Sametinget* opptatt av at det praktiseres en lav terskel for felling av ulv utenfor ulvesonen.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at alle familiegrupper og ynglinger i Norge, uavhengig av ulvesonen, skal telle med ved vurdering av om nemnden har myndighet eller ikke. Departementet viser til at dette i første rekke er et spørsmål om hvem som skal ha myndighet, og at dette er et grep som gjøres for å holde en større stabilitet i forvaltningen med tanke på hvem som til enhver tid har myndighet til å fatte vedtak om felling av rovvilt. Departementet viser til at det i dag praktiseres en lav terskel for felling av ulv utenfor ulvesonen.

### 9. Tidsperiode for vurdering av måloppnåelse

*Sametinget* har ingen kommentar til tidsperiode for vurdering av måloppnåelse.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at måloppnåelse baseres på siste års dokumenterte data. Departementet mener det ut fra ulvens biologi og struktur i bestanden, samt bestandssituasjonen, synes å være mest hensiktsmessig å opprettholde føringene om at det er dokumenterte data fra siste års ynglinger som skal legges til grunn for vurderingene av hvorvidt rovviltneemndene har myndighet til å fatte vedtak. Departementet viser til at det ikke er uenighet mellom *Sametinget* og departementet om tidsperioden for vurdering av måloppnåelse.

### 10. Myndighet

*Sametinget* mener det er en fordel at forvaltning delegeres til regionalt nivå, da beslutningstager kommer nærmere på situasjonene og problemer som oppstår lokalt.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at rovviltneemnden har myndighet også for ulv i grenserevir når man er på målet eller over målet. Departementet viser til at det er enighet mellom *Sametinget* og departementet om myndighetsforhold i norsk rovviltforvaltning.»

## 15.2 Konsultasjon med Norske Reindriftsamers Landsforbund

Konsultasjoner med Norske Reindriftsamers Landsforbund ble gjennomført heholdsvi 3. og 16. februar 2016. Norske Reindriftsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet er enige om følgende referat:

«Klima- og miljødepartementet viser innledningsvis til at Norske Reindriftsamers Landsforbund og departementet i all hovedsak har kommet til enighet i konsultasjoner om et nytt bestandsmål for ulv og vurdering av ulvesonen. Med unntak av den nye ulvesonens avgrensning i nord, har Norske Reindriftsamers Landsforbund og departementet i konsultasjonen kommet svært nær hverandre i vurderingen av et nytt bestandsmål for ulv og ulvesonen. Begge parter er enige om at det har vært en god og konstruktiv prosess.

### 1. Faktagrunnlaget

Norske Reindriftsamers Landsforbund mener i all hovedsak at faggrunnlaget er tilstrekkelig. Ifølge Norske Reindriftsamers Landsforbund er det mest fokus på tapsproblematikk i faktagrunnlaget, og for lite om andre effekter av ulv innenfor reinbeiteområder. Det vises til at ulv medfører mye merarbeid og indirekte tap, blant annet på grunn av økt uro i reinflokkene og at reinen blir svært vanskelig å håndtere etter at den har vært i kontakt med ulv. Norske Reindriftsamers Landsforbund viser til overvåkningsdata som ser ut til å konkludere med at det i all hovedsak er ulv fra grenserevir og Sverige som dukker opp i samiske tamreinområder.

Klima- og miljødepartementet viser til at faktagrunnlaget er omfattende, og at det er mange elementer ved rovviltforvaltningen som departementet ikke mener er hensiktsmessig å ta med i et faggrunnlag om ulv. Departementet vil imidlertid, i tråd med Norske Reindriftsamers Landsforbunds ønske, ta inn tekst i faggrunnlaget om andre effekter enn tap på ulvens nærvær innenfor samiske reinbeiteområder. Når det gjelder tilstedeværelse av ulv i samiske tamreinområder, viser departementet til ulvens spredningsbiologi, og at ulvevalper i norske ulverevir har en tendens til å vandre østover inn mot Sverige, mens valper i svenske ulverevir har en tendens til å vandre vestover.

### 2. En nasjonalt fastsatt ulvesone

Norske Reindriftsamers Landsforbund mener det er nødvendig med en ulvesone dersom det skal være ulv i Norge. Det vises til at det ikke er mulig å forvalte ulv effektivt uten at man har en sone.

Klima- og miljødepartementet foreslår at en nasjonal sone videreføres. Departementet

viser til at det er enighet mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og departementet om at det er nødvendig med en nasjonalt fastsatt ulvesone.

### 3. Ulvesonens avgrensning

Norske Reindriftsamers Landsforbund støtter anbefalingene til flertallet i utvalget som evaluerte ulvesonen, jf. rapport til departementet fra 2012, og mener det er viktig at ulvesonen ikke utvides nord-vestover eller mot de områder som reinlagene bruker, slik at ulvesonen kommer noe nærmere reinbeiteland. Norske Reindriftsamers Landsforbund er, positive til departementets forslag om at etablering av ulverevir, som berører samiske tamreinområder, ikke skal tillates.

Klima- og miljødepartementet foreslår at sonen innskrenkes noe i sør-vest og utvides noe i nord. Departementet viser til at det ut fra overvåkingsdata og kunnskap om ulvens adferd er lite sannsynlig med etablering av et ulverevir i det anbefalte utvidelsesområdet som samtidig berører samiske tamreinområder. Departementet viser også til at utvidelsesområdet kommer noe nærmere samiske tamreinområder sammenlignet med dagens ulvesone. Avstanden fra dagens ulvesone til samiske tamreinområder er ca. 22 km, mens avstanden fra det opprinnelige forslaget for område 4 til samiske tamreinområder er ca. 21 km. For å imøtekomme Norske Reindriftsamers Landsforbunds ønske om at en utvidelse av sonen i nord ikke skal føre til at sonen kommer nærmere samiske tamreinområder enn dagens sone, foreslår departementet at område 4 innskrenkes noe i nord-øst (4b). Avstanden fra utvidelsesområde 4b til samiske tamreinområder er ca. 27 km, altså ca. 5 km lengre unna samiske tamreinområder enn dagens sone. I tillegg foreslår departementet arealjusteringene i det som er deler av dagens sone som innebærer at den såkalte buffersonen til samiske tamreinområder økes. Det vil si den nye ulvesonen i sum får en større avstand til samiske tamreinområder sammenlignet med dagens ulvesone. Ved å ta ut områder i dagens ulvesone (Tverrfjellet til Simlehøa i Trysil kommune) øker avstanden mellom ulvesonen og samiske tamreinområder fra ca. 22 km til ca. 26 km, altså en økning av buffersonen på ca. 4 km. Som en sikkerhetsmekanisme ved en slik eventuell utvidelse i nord vil regler fastsettes i forskrift om at ulv i etablerte ulverevir ikke



skal tillates å utgjøre fare for skade på tamrein i samiske tamreinområder. Dette vil etter departementets syn føre til at mulige negative konsekvenser for samisk tamreindrift blir helt minimale. Samlet sett mener vi dette forslaget langt på vei imøtekommer det Norske Reindrifsamers Landsforbund ser som problematisk.

#### 4. Formen på bestandsmålet

*Norske Reindrifsamers Landsforbund* mener at bestandsmålet som uttrykkes i form av individer kan være et godt alternativ. Dette for å unngå unødvendig uenigheter i fortolkningen av målet. De viser videre til at departementets forslag kan by på pedagogiske utfordringer.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår i utgangspunktet et mål i familiegrupper, men med et krav om minimum antall hefnorske ynglinger. Departementet viser til at bestandsmål for ulv skal baseres på bestandsmessige kriterier og definisjoner som metodisk sett er hensiktsmessige å benytte i bestandsovervåkingen. Hovedmålet med bestandsregistreringen i Sverige vil være å registrere antallet familiegrupper av ulv. Departementet viser videre til at dersom bestandsmålet er definert som et visst antall ynglinger, vil målet sikre at det er registrert reproduksjon i bestanden. I overvåkingssammenheng er det mindre ressurskrevende å registrere familiegrupper enn ynglinger, men et bestandsmål basert på familiegrupper vil kunne gjøre at man kan få situasjoner der man i bestandsovervåkingen får registrert flere familiegrupper, men uten at man har oppnådd yngling i den norske delbestanden. Departementet har erfaring med at mål satt i ynglinger er pedagogisk utfordrende.

#### 5. Type bestandsmål

*Norske Reindrifsamers Landsforbund* mener målet bør anføres som så eksakt som mulig.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår et intervallmål. Departementet viser til at et eksakt bestandsmål gir lite handlingsrom til forvaltningen, og det vil kunne oppleves som konfliktfylt hvis bestanden er over målet samtidig som det ikke foreligger et juridisk grunnlag for å gi tillatelse til uttak. Departementet mener det av hensyn til både juridiske forhold og samarbeidet med Sverige bør være noe fleksibilitet i ulveforvaltningen hvis grenserevir inkluderes i det norske måltallet. Videre viser

departementet til at det også bør være fleksibilitet i forhold til at innvandringstakt av ulv fra Finland/Russland ikke kan forutses, og de faglige vurderingene som viser behov for en større bestand innenfor intervallet når innvandringstakten er lav.

#### 6. Grenserevir

*Norske Reindrifsamers Landsforbund* støtter at grenserevir inngår i det norske bestandsmålet med en faktor på 0,5, men er opptatt av at bestandsmålet som sådan ikke økes utover dagens ambisjonsnivå.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at grenserevir som et utgangspunkt skal inngå med en faktor på 0,5. Departementet viser til at det er enighet mellom Norske Reindrifsamers Landsforbund og departementet om at grenserevir bør inngå i det norske bestandsmålet med en faktor på 0,5. Departementet mener imidlertid det av hensyn til innvandringstakt av ulv fra Finland/Russland, ulovlig avlaving og samarbeid med svenske myndigheter, bør være et handlingsrom i et norsk bestandsmål som inkluderer grenserevir.

#### 7. Bestandsmåltall

*Norske Reindrifsamers Landsforbund* viser til at belastningen for reindrifsnæringen som følge av tap til rovvilt er stor, og mener bestandsmålet ikke skal økes ut over dagens ambisjonsnivå. Om måltallet for ulv fastsettes ut fra familiegrupper, og skal forvaltes innen et intervallmål, må ikke øvre grense for intervallmålet overstige 5 familiegrupper.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår et bestandsmålstall som er på noenlunde samme nivå som i dag. Departementet viser til at det er enighet mellom Norske Reindrifsamers Landsforbund og departementet om at bestandsmålet bør ligge noenlunde på dagens ambisjonsnivå. Departementet mener imidlertid det av hensyn til innvandringstakt av ulv fra Finland/Russland, ulovlig avlaving og samarbeid med svenske myndigheter, bør være et handlingsrom i et norsk bestandsmål.

#### 8. Vurdering av måloppnåelse

*Norske Reindrifsamers Landsforbund* motsetter seg ikke at et nytt bestandsmål for ulv fastsettes slik at også eventuelle etableringer utenfor ulvesonen teller med ved vurdering av hvorvidt

bestandsmålet er nådd eller ikke, men mener utgangspunktet må være en nulltoleranse for ulv mellom ulvesonen og samiske tamreinområder.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at alle familiegrupper og ynglinger i Norge, uavhengig av ulvesonen, skal telle med ved vurdering av om nemnden har myndighet eller ikke. Departementet viser til at det er enighet mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og departementet om at et nytt bestandsmål for ulv fastsettes slik at også eventuelle etableringer utenfor ulvesonen teller med ved vurdering av hvorvidt bestandsmålet er nådd eller ikke. Departementet viser til at det ikke legges opp til etablering av ulv i samiske tamreinområder.

#### 9. Tidsperiode for vurdering av måloppnåelse

*Norske Reindriftsamers Landsforbund* mener det er best å videreføre dagens system der måloppnåelse baseres på siste års dokumenterte data.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at måloppnåelse baseres på siste års dokumenterte data. Departementet viser til at det er enighet mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og departementet om tidsperioden for vurdering av måloppnåelse.

#### 10. Myndighet

*Norske Reindriftsamers Landsforbund* støtter å videreføre prinsippet om at rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak når bestandsmålet for ulv er nådd, og at myndighet til å fatte vedtak som berører grenserevir flyttes fra Miljødirektoratet til rovviltnemndene.

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at rovviltnemnden har myndighet også for ulv i grenserevir når man er på målet eller over målet. Departementet viser til at det er enighet mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og departementet om myndighetsforhold i norsk rovviltforvaltning.»

### 15.3 Endringer etter konsultasjonene

Etter at konsultasjonene med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund var gjennomført, har regjeringen gjort noen endringer. Dette gjelder:

1. Tidsperioden for vurdering av måloppnåelsen, som endres slik at måloppnåelse baseres på gjennomsnittet av siste tre års dokumenterte data.
2. Bestandsmålet, som endres slik at regjeringen også åpner for et alternativ med videreføring av dagens ordning.

## 16 Økonomiske og administrative konsekvenser

Alle forslag og tiltak i meldingen dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Endring i avgrensningen av området for fast etablering av ulv i Sør-Norge, som gir minst mulig virkning for beitedyr og samtidig bidrar til å nå bestandsmålet for ulv, vil ikke gi grunnlag for økte kostnader. Regjeringen mener dagens ulvesone er det naturlige utgangspunktet, og at det med enkelte justeringer vil være grunnlag for reduserte tap av beitedyr grunnet ulv. En videre nyttiggjørelse av eksisterende tiltak og investeringer i dagens ulvesone er hensiktsmessig. Regjeringen har i sin anbefaling lagt sterk vekt på hensynet til minst mulig virkning for beitedyr, samtidig som sonen gir forutsigbarhet for oppnåelse av bestandsmålet for ulv.

Det tas sikte på å flytte myndigheten for forvaltningsvedtak i grenserevir mot naboland fra Miljødirektoratet til de regionale rovviltnemndene når det nasjonale bestandsmålet for ulv er nådd,

under forutsetningen av at bestandsmålet endres. Det skal utarbeides nærmere retningslinjer for dialog mellom norske og svenske myndigheter om forvaltningsvedtak i ulverevir som berører begge land. Allerede i dag har de regionale rovviltnemndene forvaltningsmyndighet for den helnorske delen av ulvebestanden når bestandsmålet er nådd, og en inkludering av grenserevir vil ikke medføre særlig endring i kostnader. Flytting av myndigheten for grenserevir forutsettes dekket innenfor rammen av midler avsatt til de regionale rovviltnemndene.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Klima- og miljødepartementet  
18. mars 2016 om Ulv i norsk natur – Bestandsmål  
for ulv og ulvesone blir sendt Stortinget.

---

## Litteraturliste

- Aronson, Å., Wabakken, P., Sand, H., Steinset, O. K. og Kojola, I. (2000). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 1999–2000. Oppdragsrapport nr. 2-2000. Høgskolen i Hedmark.
- Aronson, Å., Wabakken, P., Sand, H., Steinset, O. K. og Kojola, I. (2001). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2000–2001. Oppdragsrapport nr. 2-2001. Høgskolen i Hedmark.
- Austrheim, G., Solberg, E.J. og Myrseter, A. (2011). Spatio-temporal variation in large herbivore pressure in Norway during 1949–1999: has decreased grazing by livestock been countered by increased browsing by cervids? *Wildlife Biology* 17: 286–298.
- Backer, I.L. (2010). Naturmangfoldloven – Kommentartutgave. Universitetforslaget.
- Bruford, W.M. (2015). Additional Population Viability Analysis of the Scandinavian Wolf Population. Swedish Environmental Protection Agency, Report 6639.
- Bryn, A. (2008). Recent forest limit changes in south-east Norway: Effects of climate change or re-growth after abandoned utilisation? *Norwegian Journal of Geography* 62 (4): 251–270.
- Bryn, A., Dourojeanni, P., Hemsing, L.Ø. og O'Donnell, S. (2013). A high-resolution GIS null model of potential forest expansion following land use changes in Norway. *Scandinavian Journal of Forest Research* 28 (1): 81–98.
- Bye, A.S., Aarstad, P.A., Løvberget, A.I. og Høie H. (2014). Jordbruk og miljø – Tilstand og utvikling 2013. Statistisk sentralbyrå Rapport 2014/10.
- Chapron, G., Kaczensky, P., Linnell, J.D., von Arx, M., Huber, D., Andrén, H., López-Bao, J.V., Adamec, M., Álvares, F., Anders, O., Balčiauskas, L., Balys, V., Bedřich, P., Bego, F., Blanco, J.C., Breitenmoser, U., Brøseth, H., Bufka, L., Bunikyte, R., Ciucci, P., Dutoit, A., Engleder, T., Fuxjäger, C., Groff, C., Holmala, K., Hoxha, B., Iliopoulos, Y., Ionescu, O., Jeremić, J., Jerina, K., Kluth, G., Knauer, F., Kojola, I., Kos, I., Křofel, M., Kubala, J., Kunovac, S., Kusak, J., Kutal, M., Liberg, O., Majić, A., Männil, P., Manz, R., Marboutin, E., Marucco, F., Melovski, D., Mersini, K., Mertzanis, Y., Mysłajek, R.W., Nowak, S., Odden, J., Ozolins, J., Palomero, G., Paunović, M., Persson, J., Potočnik, H., Quenette, P.Y., Rauer, G., Reinhardt, I., Rigg, R., Ryser, A., Salvatori, V., Skrbinšek, T., Stojanov, A., Swenson, J.E., Szemethy, L., Trajčević, A., Tsingarska-Sedefcheva, E., Váňa, M., Veeroja, R., Wabakken, P., Wölfel, M., Wölfel, S., Zimmermann, F., Zlatanova, D. og Boitani, L. (2014). Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes. *Science* 346 (6216): 1517–1519
- Nybo, S. (red.) (2010). Naturindeks for Norge 2010. DN-utredning 3-2010.
- Fylkesmannen i Hedmark (2012). Rapport til Miljøverndepartementet – Evaluering av ulvesona.
- Gangås, K. (2014). Attitudes towards large carnivores and acceptance of illegal hunting – The importance of social attitudes and scales in large carnivore management. Doktorgradsavhandling – Høgskolen i Hedmark.
- Haug, F., Haget, D., Hekne, A.M. og Hegg, B.R. (2014). Elgbeite på gran – Taksering i Stange og Våler kommuner 2013. Fylkesmannen i Hedmark, landbruksavdelingen, Rapport 2/14.
- Henriksen, S. og Hilmo, O. (red.) (2015). Norsk rødliste for arter 2015. Artsdatabanken, Norge.
- Jonzén, N., Sand, H., Wabakken, P., Swenson, J.E., Kindberg, J., Liberg, O. og Chapron, G. (2013). Sharing the bounty – Adjusting harvest to predator return in the Scandinavian human-wolf-bear-moose system. *Ecological Modelling* 265.
- Kjellander, P., Sand, H., Andreassen, H., Andrén, H., Elmhagen, B., Ericsson, G., Linell, J.D.C., Mikusinski, G., Myrseter, A., Månsson, J., Persson, J., Solberg, E.J., Thulin, C.-G., Wabakken, P. og Wikenros, C. (2014). För att påverka naturen krävs minst 4.000 vargar. DN Debatt. Besøkt 22. februar 2016. URL: <http://www.dn.se/debatt/for-att-paverka-naturen-kravs-minst-4000-vargar/>.

- Krange, O., Tangeland, T., Sandström, C. og Ericsson, G. (2012). Holdninger til store rovdyr i Norge og Sverige. En komparativ studie av holdninger til rovdyr og rovviltforvaltning. NINA Rapport 879.
- Kuiper, E. og Bryn, A. (2013). Forest regrowth and cultural heritage sites in Norway and along the Norwegian St Olav pilgrim routes. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management* 9 (1): 54–64.
- Landbruksdirektoratet. Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket. Besøkt 22. februar 2016. URL: <https://www.slf.dep.no/no/statistikk>
- Linell, J.D.C., Solberg, E.J., Pedersen, H.C., Andersen, R., Odden, J., Andrén, H., Liberg, O., Sand, H., Wabakken, P. og Hjeljord, O. (2005). Hvilke konsekvenser har økende bestander av ulv og gaupe for bærekraftig bruk av hjorteviltressursene. NINA Temahefte 33 – Økosystemdynamikk: menneskelig påvirkning på biologisk mangfold: 51–57.
- Lundberg, A. (2011). Climate and land-use change as driving forces in lowland semi-natural vegetation dynamics. *Erdkunde* 65 (4): 335–353.
- Miljøverndepartementet (1997). Om rovviltforvaltning. St.meld. nr. 35 (1996–97).
- Miljøverndepartementet (2001). Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. St.meld. nr. 24 (2000–2001).
- Miljøverndepartementet (2004). Rovvilt i norsk natur. St. meld. nr. 15 (2003–2004).
- Christensen, A.R. Flere nordmenn vil ha mer rovdyrvern. Artikkel i *Nationen*. Besøkt 22. februar 2016. URL: <http://www.nationen.no/politikk/flere-nordmenn-vil-ha-mer-rovdyrvern/>
- Naturvårdsverket (2014). Begäran om förslag till minimivåer för björn, varg, järv og lo för rovdjursförvaltningsområdena och län.
- Naturvårdsverket (2013). Nationell förvaltningsplan för varg 2012–2017.
- Naturvårdsverket (2014). Remiss av förslag om ändringar i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2007:10) om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn samt förslag till ny metodik för inventering av björn och varg.
- Nilsen, E.B., Pettersen, T., Gundersen, H., Milner, J.M., Mysterud, A., Solberg, E.J., Andreassen, H.P. og Stenseth, N.C. (2005). Moose harvesting strategies in the presence of wolves. *Journal of Applied Ecology* 42.
- Persson J. og Sand, H. (1998). Vargen – Viltet, ekologin och människan. Svenska Jägareförbundet. 128 s.
- Regeringskansliet (2012). Regeringens proposition 2012/13:191 – En hållbar rovdjurspolitik.
- Ripple, W. J., Estes, J.A., Beschta, R.L., Wilmers, C.C., Ritchie, E.G., Hebblewhite, M., Berger, J., Elmhagen, B., Letnic, M., Nelson, M.P., Schmitz, O.J., Smith, D.W., Wallach, A.D. og Wirsing, A.J. (2014). Status and Ecological Effects of the World's Largest Carnivores. *Science* 343, 1241484, DOI: 10.1126/science.1241484
- Ritchie, E.G. og Johnson, C.N. (2009). Predator interactions, mesopredator release and biodiversity conservation. *Ecology Letters* 12: 982–998.
- Rössler, O., Bräuning, A. og Löffler, J. (2008). Dynamics and driving forces of treeline fluctuation and regeneration in central Norway during the past decades. *Erdkunde* 62 (2): 117–128.
- Sand, H., Liberg, O., Aronson Å., Forslund, P., Pedersen, H.C., Wabakken, P., Brainerd, S., Karlsson, J. og Ahlquist, P. (2010). Den Skandinaviske Vargen – en sammanställing av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprosjektet SKANDULV 1998–2010: Rapport till Direktoratet for Naturforvaltning i Norge.
- Schei, A. (2003). Norsk rovviltforvaltning og folkeretten. Institutt for offentlig rett. Universitetet i Oslo.
- Skogen, K., Krange, O. og Figari, H. (2013). Ulvekonflikter – En sosiologisk studie. *Akademika*.
- Skogen, K. og Krange, O. (2013). Ulven i Østmarka. En velkommen innflytter? NINA Rapport 979.
- Skogen, K. og Krange, O. (2015). Ulven i Østmarka. En dalende stjerne? NINA Rapport 1209.
- Solberg, E.J., Sand, H., Linell, J.D.C., Brainerd, S.M., Andersen, R., Odden, J., Brøseth, H., Swenson, J., Strand, O. og Wabakken, P. (2003). Store rovdyrs innvirkning på hjorteviltet i Norge: Økologiske prosesser og konsekvenser for jaktuttak og jaktutøvelse. NINA Fagrapport 63.
- Speed, J., Austrheim, G., Hester, A. og Mysterud, A. (2010). Growth limitation of mountain birch caused by sheep browsing at the altitudinal treeline. *Forest Ecology and Management* 261 (7): 1344–1352.
- Stortinget (1997). Innstilling nr. 301 (1996–1997) fra energi- og miljøkomiteen om rovviltforvaltning.



- Stortinget (2004). Innstilling nr. 174 (2003–2004) fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur.
- Stortinget (2011). Representantforslag 163 S (2010–2011).
- Strand, G-H. og Rekdal, Y. (2006). Prosjekt «Arealregnskap for utmark». Institutt for skog og landskap.
- Svensson, L., Wabakken, P., Maartmann, E., Åkeson, M. og Flagstad, Ø. (red.) (2015). Inventering av varg vintern 2014–2015. Inventeringsresultat för stora rovdjur i Skandinavien 1-2015. 52 s. Evenstad och Grimsö.
- Tangeland, T., Skogen, K. og Krange, O. (2010). Om rovdyr på landet og i byen. Den urban-rurale dimensjonen i de norske rovviltkonfliktene. NINA Rapport 650.
- Tveraa, T., Ballesteros, M., Bårdsen, B-J., Fauchald, P., Lagergren, M., Langeland, K., Pedersen, E. Og Stien, A. (2012). Rovvilt og reindrift – Kunnskapsstatus i Finnmark. NINA Rapport 821.
- Tveraa, T., Ballesteros, M., Bårdsen, B-J., Fauchald, P., Lagergren, M., Langeland, K., Pedersen, E. Og Stien, A. (2013). Beregning av produksjon og tap i reindriften. NINA rapport 938.
- Ulfstein, G. (2001). Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk. Institutt for offentlig rett. Universitetet i Oslo.
- Viltskadecenter (2012), Björnpredation på ren och potentiella effekter av tre förebyggande åtgärder. Viltskadecenter 2012:6.
- Vilå, C., Sundqvist, A-K., Flagstad, Ø., Seddon, J., Bjørnerfeldt, S., Kojola, I., Casulli, A., Sand, H., Wabakken, P. og Ellegren, H. (2002). Rescue of a severely bottlenecked wolf (*Canis lupus*) population by a single immigrant. *The royal society* 270: 91–97.
- Wabakken, P., Svensson, L., Kojola, I., Maartmann, E., Strømseth, T., Flagstad, Ø., Åkeson, M. og Zetterberg, A. (2013). Ulv i Skandinavia og Finland – Sluttrapport for bestandsovervåking av ulv vinteren 2012–2013. Oppdragsrapport nr. 5 – 2013. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Svensson, L., Kojola, I., Maartmann, E., Strømseth, T., Flagstad, Ø., Åkeson, M. og Zetterberg, A. (2012). Ulv i Skandinavia og Finland – Sluttrapport for bestandsovervåking av ulv vinteren 2011–2012. Oppdragsrapport nr. 5 – 2012. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Maartmann, E., Svensson, L., Åkesson, M., Flagstad, Ø., Liberg, O. og Kojola, I. (2011). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2010–2011. Oppdragsrapport nr. 1 – 2011. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Maartmann, E., Svensson, L., Flagstad, Ø., Hedmark, E., Liberg, O. og Kojola, I. (2010). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2009–2010. Oppdragsrapport nr. 4-2010. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Maartmann, E., Svensson, L. og Liberg, O. (2009). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2008–2009. Oppdragsrapport nr. 6-2009. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L. og Kojola, I. (2008). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2008–2009. Oppdragsrapport nr. 6-2008. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L. og Kojola, I. (2007). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2006–2007. Oppdragsrapport nr. 6-2007. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L. og Kojola, I. (2006). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2005–2006. Oppdragsrapport nr. 3-2006. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T., Sand, H., Svensson, L. og Kojola, I. (2005). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2004–2005. Oppdragsrapport nr. 6-2005. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Sand, H., Strømseth, T. og Kojola, I. (2004). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2003–2004. Oppdragsrapport nr. 5-2004. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Sand, H., Rønning, H. og Kojola, I. (2004). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2002–2003. Oppdragsrapport nr. 2-2004. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Sand, H., Steinset, O.K. og Kojola, I. (2002). Ulv i Skandinavia – Statusrapport for vinteren 2001–2002. Oppdragsrapport nr. 2-2002. Høgskolen i Hedmark.
- Wabakken, P., Sand, H., Liberg, O. og Bjärvall, A. (2001). The recovery, distribution, and population dynamics of wolves on the Scandinavian peninsula, 1978–1998. *Can. J. Zool.* 79: 710–725.

Wabakken, P., Sand, H., Liberg, O. og Bjärvall, A. (2001). The recovery, distribution, and population dynamics of wolves on the Scandinavian peninsula, 1978–1998. *Can. J. Zool.* 79: 710–725.

Wikenros, C., Berg, L., Brendyren, S. A., Flagstad, Ø., Jonsson, B., Larsson, P., Strømseth, T.H., Svensson, L. og Liberg, O. (2014). Förslag till samordning av inventering av varg i Norge och Sverige. NINA Rapport 993.

---

**Vedlegg 1****Rapporter og utredninger knyttet til arbeidet med  
meldingen**

- Rapport til Miljøverndepartementet – «Evaluering av ulvesona»
- Den Skandinaviske Vargen – en sammanstilling av kunskapslaget från det skandinaviske vargforskningsprosjektet SKANDULV 1998 – 2014: Rapport till Miljødirektoratet i Norge

---

---

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsbilde: Vill, norsk ulv på en myr på Romerike  
Foto: Øystein Søbye / NN / Samfoto / NTB scanpix

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2016

