

Til:

Rovviltnemnda i region 2 v/
Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
sfospost@statsforvalteren.no

Fra:

NOAH – for dyrs rettigheter
Dronningens gate 13
0152 Oslo
register@dyrsrettigheter.no

Sak: 7/2025

Dato: 10.09.2025

Klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i region 2 i 2025-2026

NOAH – for dyrs rettigheter påklager med dette vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i region 2 i 2025-2026. Rovviltnemnda har vedtatt en kvote for lisensfelling av to ulver. Kvoten gjelder for perioden 01.12.2025 til og med 31.05.2026, eller til kvoten er fylt dersom det skjer før perioden er slutt. Lisensfellingsområdet er avgrenset til hele region 2.

Innledende kommentarer

NOAH mener at vedtaket utgjør svært uforsvarlig forvaltning av ulv, og strider mot nasjonal og internasjonal lov – §§ 5, 8, 9 og 18 i naturmangfoldloven (nml.), Grunnlovens § 112 og artikler 2 og 9 i Bernkonvensjonen. Ulv er kategorisert som kritisk truet på norsk rødliste, hvilket betyr at det er ekstremt høy risiko for at ulv dør ut fra norsk natur. Det er store utfordringer med den genetiske levedyktigheten til den skandinaviske ulvebestanden. Innavl er en av de største truslene mot langsiktig overlevelse av bestanden. Innavlskoeffisienten er fortsatt meget høy, og risikoen knyttet til innavl er ikke redusert i en grad som ville gi grunn til å skyte ulv. Bestanden må være mye større for at den skal overleve på lang sikt, og den eneste muligheten for å få tilført nye gener til bestanden er å la streifende ulv få vandre utenfor det knappe 5 % av Norges areal som er avsatt til ynglende ulv (ulvesonen).

Norske myndigheter har nærmest opprettet en nulltoleranse-sone for ulv i 95 % av Norge. NOAH mener at det er i strid med Bernkonvensjonen at norske myndigheter har begrenset forekomst av ulv til kun 5 % av Norges landareal. Tatt i betraktning den prekære tilstanden til ulv som kritisk truet i Norge og sterkt truet i Sverige, er Norge forpliktet til å sikre et strengt vern av

ulv utover bestandsmålet. Norge er også forpliktet til å finne andre løsninger til eventuelle konfliktsituasjoner også utenfor ulvesonen.

I desember 2024 åpnet Bernkonvensjonen sak mot norsk ulvepolitikk. Her ble grunnlaget for lisensfelling – å redusere en kritisk truet art – kritisert som brudd på konvensjonen. I vedtaket den 6. desember 2024 oppfordret Den Stående komité til å «*prioritere ikke-dødelige tiltak for skadereduksjon og konfliktdemping, og til å styrke arbeidet for langsiktig sameksistens mellom mennesker og ulv*». Komiteen pekte også på at dagens politikk, der ulver ikke får lov til å leve i 95 % av landet og man med vitende vilje holder ulven nede på et så lavt antall at det betyr at arten er kritisk truet på norsk rødliste, er uforenelig med forpliktelsene i konvensjonen.

I et brev av 11. oktober 2024 uttalte byrået til Den Stående komité: «*At the same time, it noted with great concern that the predominant political intention to maintain open grazing in a great majority of the territory supposedly required culling*». Videre står det: «*The Bureau noted also that extensive culling did not seem to resolve the social conflict and raised the question of the perception of the species versus actual damages it causes. It asked about public policy consultations on the culling, if any, and suggested gradually moving away from its strict target and a very constrained wolf management zone to other policy measures, enhancing co-existence. The Bureau stressed that theoretical danger, social strain or fear and potential damage only did not constitute sufficient basis for derogating from the provisions of the Bern Convention.*»¹ Komiteen mener altså at teoretisk fare, sosial belastning eller frykt, og potensiell skade ikke utgjør tilstrekkelig grunnlag for unntak fra konvensjonen. De understreket videre at omfattende felling **ikke** løser konfliktene og ba Norge bevege seg bort fra en snever ulvesone og strengt bestandsmål.

Det foreliggende vedtaket bygger nettopp på en praksis som er kritisert internasjonalt av Bernkonvensjonen. Dette bør medføre at det ikke åpnes for lisensfelling av ulv i region 2.

NOAHs vurdering

1. Vilkåret om bestandens overlevelse er ikke oppfylt, og vedtaket er ikke tilstrekkelig basert på kunnskapsgrunnlaget, jf. nml. § 8

NOAH stiller seg kritisk til den tynne, utilstrekkelige saksutredningen som vedtaket bygger på. Det foreligger for eksempel ingen vurdering av hvilke konsekvenser lisensjakt vil ha på ulvebestanden, eller hvordan rovviltneemnda skal sikre at ikke genetisk verdifulle individer blir

¹ Third letter_Bern Convention_Complaint_2022_03 Norway Wolf culling policy Oct2024 2789-9799-6554 v.1

skutt under lisensjakten. Det foreligger heller ingen vurdering av ulvens status som kritisk truet på den norske rødlista, eller hvordan lisensfelling vil påvirke den alvorlige trusselen som innavl utgjør mot bestanden. Dette strider med naturmangfoldloven § 8 som sier at «virkningen på naturmiljøet skal synliggjøres».

NOAH kan ikke se hvordan rovviltnemnda kan tillate lisensfelling av ulv som er kategorisert som kritisk truet på den norske rødlista. Vinteren 2024-2025 ble det påvist kun 59-66 ulver i Norge, hvorav 40-47 med helnorsk tilhold. Dette er et katastrofalt lavt antall, og bør medføre at det ikke tillates lisensjakt på ulv.

Den skandinaviske ulvebestanden lider av ekstrem innavl, som fører til at foreldrepar får færre unger og at en mindre andel av ungene vokser opp.² Fortsetter det å være slik i mange nok generasjoner, vil det føre til store problemer med artens langsiktige overlevelse. NOAH kan ikke se at dette er blitt tilstrekkelig vurdert av rovviltnemnda.

Ved å skyte alle ulver som vandrer utenfor ulvesonen, gis det ikke rom for vandring, noe ulvebestanden er helt avhengig av for å overleve. Generelt bør ulver tillates å vandre nettopp fordi det er eneste måten å tilføre nye gener og sørge for at det er en mulighet for enslige foreldre å danne nye par slik at revirene kan holde seg stabile. På den måten unngår man med stor sannsynlighet unødige skader på beitedyr.

Bestandsmålet for ulv er satt slik at ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes, jf. § 3 første ledd i rovviltforskriften. Det var opprinnelig ikke ment at prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skulle anvendes slik at det ikke kan forekomme ynglinger i det hele tatt utenfor ulvesonen. Praksisen som allerede har medført nulltoleranse for ulv utenfor ulvesonen kan ikke forsvares å være i samsvar med Bernkonvensjonen. Det skal ikke felles ulv for å regulere bestanden ned før vi har en levedyktig bestand av ulv i Norge og så lenge ulven er oppført i vedlegg II av Bernkonvensjonen.

Det er også svært alvorlig at det i liten grad tas hensyn til genetisk verdifulle dyr. Lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen setter ulvebestandens overlevelse i fare, siden det er høy sannsynlighet for at genetisk viktige dyr skytes. NOAH finner det også svært kritikkverdig at det ikke er nevnt i saksdokumentene at ulven er kategorisert som sterkt truet på den svenske rødlista 2020. Det betyr at bestandens status i Sverige har forverret seg sammenlignet med rødliste-vurderingen fra 2015 da ulven var kategorisert som sårbar. Dette kunnskapsgrunnlaget burde ha vært tatt med i

² Marty Kardos m.fl. Genomic consequences of intensive inbreeding in an isolated wolf population. Nature Ecology & Evolution. 20. november 2017.

vurdering av vilkåret om bestandens overlevelse i Skandinavia. Rødlistevurdering gir et mer helhetlig bilde om bestandens status enn de matematiske beregningene om populasjonsstørrelsen med ulike beskatningsnivå. Det er heller ikke vurdert viktigheten av å tilrettelegge for vandring av ulv og beskytte og opprettholde sosial struktur i ulvebestanden, for bestandens overlevelse på lang sikt.

Dette taler for at det ikke bør tillates lisensfelling av ulv i regionen. Den omtalte kunnskapen tyder på at det er grunnlag til å være føre-var i vurdering av hvorvidt vilkåret om bestandens overlevelse er oppfylt. NOAH mener at kunnskapsgrunnlaget i rovviltmemndenes vurdering er mangelfullt og ikke oppfyller krav til kunnskapsgrunnlag i nml. § 8. NOAH kan heller ikke forstå hvorfor rovviltmemnda ikke har anvendt føre-var-prinsippet i denne saken. Det finnes ingen forvaltningsplan om langsiktig overlevelse av ulvebestanden i Norge. Ut ifra føre-var-prinsippet bør man derfor avstå fra lisensfelling av ulv i Norge. All annen praksis er etter NOAHs syn svært uansvarlig.

NOAH mener at det ikke bør tillates lisensfelling i regioner utenfor ulvesonen, siden det i seg selv vil være skadelig for bestandens overlevelse på kort og lang sikt.

2. Vilkåret om skade er ikke oppfylt

Rovviltmemnda begrunner sitt vedtak i naturmangfoldloven § 18 bokstav b, men anvender bestemmelsen i strid med Bernkonvensjonen. Memnda viser til risiko og potensielle tap, men dokumenterer ikke konkret eller alvorlig skade. Det kommer frem i saksutredningen at det ikke er dokumentert tap av beitedyr til ulv i årets beitesesong.

NOAH mener at tapsomfanget i regionen ikke er av en slik størrelse eller alvorlighet som gir grunnlag for lisensfelling, jf. nml. § 18 bokstav b. Rovviltmemnda unnlater å gjøre en konkret vurdering av skaderisikoen og vise – utover generelle uttalelser – hva som er omfanget, alvorlighetsgraden og sannsynligheten for eventuelle fremtidige tap. Bernkonvensjonen har uttrykkelig fastslått at «*theoretical danger, social strain or fear and potential damage only*» **ikke** er tilstrekkelig for å gjøre unntak fra vernet. Vedtaket bygger altså direkte på forhold som er kritisert som brudd på konvensjonen.

NOAH mener også at det ikke er tilstrekkelig grunn til å anta at ulv som dukker opp i regionen utgjør et «skadepotensial» for fremtidig beitesesong. Mest sannsynlig vil disse ulvene vandre videre og forlate området før beitedyr slippes på beitet. NOAH mener dessuten at lisensfelling ikke er et egnet tiltak for å hindre eventuelle tap av beitedyr. Forskningen på dette feltet

konkluderer tvert imot at skyting er et lite effektivt tiltak for å hindre tap, og at forvaltningsmyndigheter i stedet bør legge mer vekt på ikke-dødelige tiltak for effektiv og langsiktig beskyttelse (se punkt 3 nedenfor).

NOAH henviser videre til Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention, vedtatt av den Stående Komiteen den 2. desember 2011 hvor det lyder i henhold til anvendelse og fortolkning av artikkel 9 første ledd bokstav b (som tilsvarer nml. § 18 første ledd bokstav b): «(...) *The exceptions should be proportional to the damage suffered* (...)». NOAH mener at tapssituasjonen i region 2 ikke er av en slik størrelse eller alvorlighet som gir grunnlag til å tillate lisensfelling av kritisk truet ulv, jf. nml. § 18 bokstav b. På lignende måte har Lovavdelingen uttalt at «loven oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, før uttak kan skje» (Lovavdelingens uttalelse den 15.12.2016, s 5). NOAH mener at dette minstekravet ikke er oppfylt i vedtaket.

NOAH kan ikke se at rovviltnemnda har gitt begrunnelse eller vist bevis om at tap av beitedyr forårsaket av ulv i region 2 eller at skadepotensialet er av en slik størrelse eller alvorlighetsgrad at nml. § 18 første ledd bokstav b kan anses å være oppfylt

3. Vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger er ikke oppfylt

Ifølge naturmangfoldloven § 18 er det adgang til lisensfelling kun dersom vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er oppfylt. Dette gjelder også i såkalte «beiteprioriterte områder». Det finnes mange alternativer til nedskytning av ulv, men disse er ikke tilstrekkelig vurdert eller utprøvd av rovviltnemnda. Nemnda har ikke engang nevnt noe om andre mulige tiltak i verken saksutredningen eller vedtaket. Dette er ikke tilstrekkelig. Naturmangfoldloven § 18 og Bernkonvensjonen krever en konkret vurdering av forebyggende og ikke-dødelige tiltak, derfor er vedtaket ugyldig.

Bernkonvensjonen har uttrykkelig pålagt Norge å prioritere ikke-dødelige tiltak og kritisert at hensynet til utmarksbeite gis forrang foran vern av en kritisk truet art. Vedtaket i region 2 bygger nettopp på denne kritiserte praksisen, og er dermed i strid med Bernkonvensjonen.

Prinsippet om differensiert forvaltning fritar ikke myndighetene fra å oppfylle lovens og konvensjonens vilkår. Å bruke politisk definerte «beiteprioriterte områder» for å sette til side plikten til forebyggende tiltak innebærer en uriktig rettsanvendelse og gjør vedtaket ugyldig.

NOAH mener at det finnes ikke-dødelige tiltak som kan iverksettes for å beskytte tamme beitedyr mot ulv. Det er bevis fra flere forskningsstudier at lokale forhold, ikke antallet av rovdyr, spiller en nøkkelrolle for å redusere omfanget av tap til rovdyr.³ Forskning gjennomført i Slovakia konkluderte med at faktorer forbundet med økt risiko inkluderer landskapstrekk, avstand til skogsdeksel, redusert tilgjengelighet av ville byttedyr eller høye tettheter av rådyr i beitemarker, lamming/kalving i buskvegetasjon, mangel på menneskelig tilstedeværelse, vokterhund, og muligens feilaktig avhending av kadaver. Forskningen pekte også på at enkelte variabler kan være av midlertidig karakter – for eksempel at ulv angrep husdyr mer etter mildere vintre.⁴

Også forskning på andre, mindre rovdyrarter viser at biologiske prinsipper gjør at felling ofte har liten effekt.⁵ Istedenfor kunstig fjerning av rovdyr gjennom felling, vil endring i miljøforhold slik at mindre byttedyr har flere valgmuligheter for flukt/gjemsel være mer effektivt. I ulvens tilfelle er også byttedyret (tamdyrene) manipulert av mennesker og «kunstig» tilgjengelig i naturen – men det fjerner ikke det biologiske prinsippet om at det er byttedyrenes muligheter til å beskytte seg som må endres, ikke rovdirenes tilstedeværelse. Også i andre situasjoner der dyr (ikke bare rovdyr) tiltrekkes av menneskelig aktivitet og dette oppfattes som uønsket, ser man at fjerning av dyreindivider har liten og kortsiktig effekt. Det som har effekt er å gjøre et annet miljø mer tiltrekkende, samtidig som miljøet dyret tiltrekkes til gjøres vanskeligere tilgjengelig/mindre tiltrekkende. I ulvens tilfelle betyr dette at beitedyrenes miljø må manipuleres for å oppfattes som mindre tiltrekkende for ulven.

Resultatene fra den slovakiske undersøkelsen er bekreftet av en studie om ulvepredasjon i Portugal. Denne forskningen konkluderte med at nivået av tapene er betydelig påvirket av beitepraksis.⁶ Undersøkelsen kom til at predasjonen var spesielt høy på beitearealer hvor dyrene går fritt i utmarksbeite. Predasjonsproblemet med denne praksisen var imidlertid i stor grad konsentrert om de få besetningene som ble etterlatt ubeskyttet om natten, mens det semi-begrensede husdyrholdet led mye lavere tap på grunn av ulveangrep.⁷

³ Rigg, R., Find'o, S., Wechselberger, M., Gorman, M. L., Sillero-Zubiri, C., & Macdonald, D. W. (2011). Mitigating carnivore–livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia. *Oryx*, 45(2), 272-280.

⁴ Mech et al., 1988. The Arctic Wolf: Living with the pack.

⁵ Culling pest animals can do more harm than good. The Conversation (2015). Tilgjengelig på nett: <http://theconversation.com/culling-pest-animals-can-do-more-harm-than-good-40702>

⁶ Pimenta, V., Barroso, I., Boitani, L., & Beja, P. (2017). Wolf predation on cattle in Portugal: Assessing the effects of husbandry systems. *Biological Conservation*, 207, 17-26.

⁷ Denne undersøkelsen fant også at husdyrbesetningens størrelse var den viktigste variabelen knyttet til antall ulveangrep. Et stort antall storfe tiltrukket ulveaktivitet. Stort antall dyr i besetningen ble ofte spredt over store områder, noe som på lik linje økte treff med ulv og dermed sannsynligheten for predasjon.

Undersøkelsen gjennomført i Portugal foreslår videre å fokusere på den bestemte beitepraksisen fremfor selve systemet, på grunn av den sterke økonomiske oppmuntringen for å opprettholde store besetninger. Slike rutiner kan omfatte gjerding eller bruk av vokterhunder, spesielt om natten, og å ikke bringe ungdyr yngre enn tre måneder til beite. Sistnevnte tiltak hadde en særlig sterk effekt på ulvepredasjon i den frittgående praksisen, knyttet til den høye sårbarheten hos unge dyr.

Som i Norge er beite i Slovakia vanligvis ikke gjerdet og beiteområdene er oppdelt med skog. Sikring av hele beiteområdet med rovdysikker gjerding er uakseptabelt for de fleste bønder i Slovakia, så vokterhunder har vært det beste alternativet for flokkbeskyttelse der ulv er til stede.

Det fremgår at skader per rovdyr er lavere i Slovakia enn for eksempel i Norge hvor ulvebestanden er mindre i antall. Selv unge vokterhunder har vist å redusere predasjon og forhindre såkalt surplus killing ved aktivt å avvise rovdyr, som rapportert i Romania.⁸ Surplus killing påvirker særlig enkelte bønder og utgjør i disse tilfellene en stor andel av alle tap slik at forebygging kan ha betydelige fordeler.

Bedøving og flytting av enkeltindivider av ulv til andre områder er et virkemiddel som ofte ikke blir vurdert eller brukt i såkalte «skadesituasjoner». Det må også vurderes å flytte husdyr til områder der det er mindre sannsynlighet for konflikt mellom beitedyr og rovdyr. Om våren kan utslipp av beitedyr til utmark utsettes. Det er også mulig å gjennomføre tiltak slik at beitedyr ikke slippes ut i rovdryrområder overhodet. Forvaltningen har gode intensiver i form av tydelig økonomisk kompensasjon for innkjøp av fôr til fôring på gårder. Det finnes også tilskudd til sauehold som velger å holde dyrene hjemme i beitesesongen.

NOAH vil videre kommentere bruk av flaggliner («fladry»). Dette er et tiltak som har vist seg effektivt i forebyggende arbeid i blant annet USA, særlig for å unngå ytterligere skader ved en lokalitet. I Norge kan NOAH imidlertid ikke se at dette er forsøkt anvendt som forebygging i særlig grad – tvert imot bruker man det i jakt på ulv. NOAH ser det som et paradoks at et hinder som viser seg å være så sterkt at det effektivt hindrer ulven i å flykte fra livsfare, ikke brukes i avskrekking av ulv som forebyggende tiltak – selv om det benyttes til dette i andre land.

NOAH mener det finnes alternative tiltak som er langt mer effektive enn lisensfelling for å hindre skade på beitedyr (som vist ovenfor). Forskningen på konflikter mellom menneskelige interesser og rovdyr er tydelig på at det bør legges mer vekt på ikke-letale forebyggende

⁸ Mertens & Promberger (2001). Economic aspects of large carnivore-livestock conflicts in Romania.

tiltak.⁹¹⁰¹¹ NOAH mener at rovviltmemndas vedtak ikke er kunnskapsbasert og strider med både nasjonalt og internasjonalt lovverk om bevaring av truede dyr.

Rovviltmemnda har ikke gitt noen objektiv eller verifiserbar begrunnelse for hvorfor felling er den eneste tilfredsstillende løsningen, og har ikke tilstrekkelig drøftet eventuelle andre løsninger. Det finnes tiltak som forskningen har bevist mer effektive for å beskytte tamme husdyr mot rovdyr. NOAH mener derfor at vilkåret om å finne andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt i denne saken, jf. nml. § 18 andre ledd og Bernkonvensjonens artikkel 9.

Konklusjon

NOAH – for dyrs rettigheter konkluderer med at vedtaket utgjør svært uforsvarlig forvaltning av ulv og strider mot nasjonal og internasjonal lov – §§ 4,5,8,9, 10 og 18 i naturmangfoldloven, Grunnlovens § 112, og artikler 2,6 og 9 i Bernkonvensjonen. I tillegg strider vedtaket med mål 4 i den nye naturavtalen (Kunming-Montreal rammeverket for naturmangfold) som er helt tydelig på at menneskelig induisert utryddelse av kjente truede arter skal stanses umiddelbart. Vi ber derfor om at vår klage tas til følge og at det ikke tillates lisensfelling av ulv i region 2 i 2025-2026.

I stedet for å tillate ikke-selektiv lisensfelling, bør man heller fokusere på å legge til rette for en mer effektiv erstatningsordning og mer effektiv bruk av ikke-letale forebyggende tiltak – i tråd med Bernkonvensjonens uttalelser etter de åpnet sak mot norsk ulvepolitikk.

Med vennlig hilsen

NOAH – for dyrs rettigheter v/
Henriette L. Diesen (biolog)

⁹ Rigg, R., Find'o, S., Wechselberger, M., Gorman, M. L., Sillero-Zubiri, C., & Macdonald, D. W. (2011). Mitigating carnivore–livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia. *Oryx*, 45(2), 272-280.

¹⁰ Karlsson, J., & Johansson, Ö. (2010). Predictability of repeated carnivore attacks on livestock favours reactive use of mitigation measures. *Journal of Applied Ecology*, 47(1), 166-171.

¹¹ Treves, Adrian., Krofel, Miha., & McManus, Jeannine. Predator control should not be a shot in the dark. *Front Ecol Environ* 2016; 14(7): 380– 388, doi:10.1002/fee.1312.