

(Foreløpig utgave)

Det kongelige Klima- og miljødepartement

Prop. 63 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)

(Foreløpig utgave)

Det kongelige Klima- og miljødepartement

Prop. 63 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)

Innhold

1	Hovedinnhold i proposisjonen	5
1.1	Innledning	5
1.2	Oppsummering av meldingsdelen	5
1.3	Oppsummering av proposisjonsdelen.....	6
2	Bakgrunn	9
3	Meld. St. 21 (2015-2016) <i>Ulv i norsk natur</i>	9
3.1	Bestandsmål.....	9
3.2	Ulvesonen	10
3.3	Juridisk omtale av rammebetingelser for felling av ulv	10
3.4	Trusselbildet mot ulvebestanden	11
3.5	Ulvens biologi.....	12
3.5.1	Populasjonsvekst og dødelighet.....	12
3.5.2	Ulvens utvandring og revirdannelse	12
3.5.3	Ulvens tilpasning til mennesker.....	13
3.6	Beitedyr	13
3.6.1	Utvikling i beitenæringene.....	13
3.6.2	Utvikling av saueholdet i ulvesonen	13
3.6.3	Tamrein	14
3.6.4	Tap av beitedyr	14
3.7	Ulv og elg	14
3.8	Ulv og hund	15
3.9	Holdninger til ulv.....	16
4	Innst. S 330 (2015-2016).....	16
4.1	Prinsipper for forvaltning av ulv i Norge	16
4.2	Bestandsmål.....	17
4.3	Ulvesone	17
4.4	Bestandsmål og juridiske vilkår	17
5	Lisensfelling av ulv vinteren 2016-2017.....	18
5.1	Nærmere om nemndenes vedtak om lisensfelling av ulv	18
5.2	Klima- og miljødepartementets vurderinger i forbindelse med klagesaken...	19

6	Debatt og vedtak i Stortinget 31. januar 2017.....	23
7	Oppdaterte vurderinger av bestandssituasjonen mm.....	24
7.1	Bestandssituasjonen.....	24
7.2	Radiomerking	25
7.3	Feltstudie av ulv i Slettås- og Osdalsreviret	25
7.4	Ulvenes atferd.....	26
7.5	Foreløpig rapport fra Skandulv.....	29
7.5.1	Skala og regioninndeling	30
7.5.2	Relevant ulveatferd	30
7.5.3	Ulvens spredningsmønster	30
7.5.4	Elgforvaltning og ulv	31
8	Ny vurdering av gjeldende naturmangfoldlovs hjemmelsgrunnlag og Bernkonvensjonen.....	32
8.1	Vurderingen fra juridiske professorer.....	32
8.1.1	Professor Geir Ulfstein	32
8.1.2	Professor Ole Kristian Fauchald	35
8.2	Vurderinger fra andre juridiske miljøer og andre	42
8.2.1	Vurdering fra Utmarkskommunenes Sammenslutning, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, Norges Bondelag, Norsk Sau og Geit og Norges Jeger- og Fiskerforbund	42
8.2.2	Vurdering fra Norges Bondelag.....	46
8.2.3	Vurdering fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag.....	48
8.2.4	Vurdering fra NORSKOG	49
8.2.5	Vurdering fra NOAH	54
8.2.6	Vurdering fra WWF.....	57
8.2.7	Faktainnspill fra Norges Jeger- og Fiskerforbund	63
8.3	Departementets vurderinger av det juridiske handlingsrommet.....	64
8.4	Departementets vurderinger av faktainnspill.....	71
9	Bakgrunnen for lovforslaget.....	75
10	Omtale av gjeldende rett	77
10.1	Naturmangfoldloven	77
10.2	Forskrifter	80
10.3	Bernkonvensjonen og habitatdirektivet	80

11	Naturmangfoldloven kapittel II.....	85
12	Forslaget i høringsbrevet.....	86
13	Høringsinstansenes syn.....	88
13.1	Om høringsprosessen.....	88
13.2	Om endringen i naturmangfoldloven.....	88
13.3	Om endringene i rovviltforskriften.....	93
14	Departementets vurdering av høringsinnspillene.....	94
14.1	Endringen i naturmangfoldloven.....	94
14.2	Endringene i rovviltforskriften.....	98
15	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget.....	98
16	Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	98

Prop. 63 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 3. mars 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnhold i proposisjonen

1.1 Innledning

Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 2004 og 2011, og behandling av Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* gjennom Innst. 330 S (2015-2016), lagt føringer for forvaltningen av ulv og annet rovvilt. *Del I* av denne proposisjonen er en meldingsdel, der det gis en oversikt over de juridiske og politiske føringer som gjelder forvaltning av ulv, jf. Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* og Innst. 330 S (2015-2016). Videre beskrives prosessen om lisensfelling av ulv vinteren 2016-2017, inklusiv nye vurderinger av handlingsrommet etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen samt nye vurderinger av faktagrunnlaget og øvrig ny informasjon. *Del II* er en proposisjonsdel, der gjeldende rett og lovendringsforslaget beskrives.

1.2 Oppsummering av meldingsdelen

I kapittel 2 til 8, også beskrevet som *Del I: Meldingsdel*, fremgår det beskrivelser av mandatet fra Stortinget, organiseringen av arbeidet og et sammendrag av regjeringens vurderinger (kapittel 2), sammendrag av noen sentrale tema fra Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* (kapittel 3), sammendrag av sentrale deler fra Innst. S 330 (2015-2016) (kapittel 4), ulike instansers vurderinger av lisensfelling vinteren 2016-2017 (kapittel 5), debatt og vedtak om lisensfelling av ulv i Stortinget (kapittel 6), oppdaterte vurderinger av bestandssituasjonen m.m. (kapittel 7) og nye vurderinger av naturmangfoldlovens hjemmelsgrunnlag og Bernkonvensjonen (kapittel 8).

Det er gjort en ny bred gjennomgang av gjeldende rett som inkluderer innspill fra eksterne juridiske miljøer.

Det har fremkommet noe ny informasjon siden Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* ble fremmet for Stortinget våren 2016, som for eksempel siste års erstatningsstatistikk og foreløpige bestandsregistreringer vinteren 2016-2017.

Videre viser *foreløpige* bestandsvurderinger fra Rovdata pr. 15. februar 2017 for vinteren 2016-2017, at det så langt denne vinteren er registrert tre helnorske ynglinger og tre ynglinger i grenserevir. I tillegg er det påvist én yngling som har uklar status i forhold til om det er et helnorsk revir eller grenserevir. Videre er det ytterligere 2 sannsynlige ynglinger i grenserevir, men status i disse to revirene er uavklart. Totalt er det dermed *foreløpig* påvist 5-6,5 ynglinger i Norge vinteren 2016-2017, inkludert halvparten av grenserevirene.

1.3 Oppsummering av proposisjonsdelen

I kapittel 9 til 16, også beskrevet som *Del II: Proposisjonsdel*, fremgår det beskrivelser av bakgrunnen for lovforslaget (kapittel 9), omtale av gjeldende rett (kapittel 10), naturmangfoldloven kapittel II vurdering (kapittel 11), forslaget i departementets høringsbrev (kapittel 12), høringsinstansenes syn på departementets forslag (kapittel 13), departementets vurdering av høringsinnspillene (kapittel 14), økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget (kapittel 15) og merknader til bestemmelsene i lovforslaget – spesialmotiver (kapittel 16).

Det foreslås at det i naturmangfoldloven § 18 nytt annet ledd inntas en hjemmel for at Kongen kan tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall. I vurderingen av om uttak skal skje, kan det i tillegg til naturmangfoldhensyn legges vekt på vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn. Videre er det gjort utfyllende presiseringer av forståelsen av gjeldende § 18 første ledd bokstav c i naturmangfoldloven om hvilken betydning alvorlig frykt i befolkningen og andre særlig aktuelle tungtveiende offentlige interesser har. Videre vil rovviltforskriften bli endret av Klima- og miljødepartementet slik at forskriften § 2 g og § 10 fullt ut samsvarer med naturmangfoldloven § 18.

Del I
Meldingsdel

2 Bakgrunn

Den 31. januar 2017 fattet Stortinget anmodningsvedtak 440 og 441 om ulv som innebærer videre oppfølging av regjeringen.

I anmodningsvedtakene ba Stortinget regjeringen innen 10. mars 2017 fremme en sak om hvordan forvaltningen av ulv, herunder adgangen til lisensfelling, kan gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015-2016), gjeldende lovverk og internasjonale konvensjoner. Stortinget pekte særlig på hvordan naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c kan tillegges vesentlig vekt i vedtak om lisensfelling av ulv. Videre forutsatte Stortinget at det åpnes for lisensfelling utover det antallet som allerede er bestemt for inneværende år, dersom ny informasjon om skadepotensialet eller annen vesentlig informasjon gjør dette mulig innenfor rammene av gjeldende lovverk.

Stortinget ba videre regjeringen om å endre forskrift om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) slik at denne er tilpasset Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015-2016). Regjeringen skal spesielt gjennomgå omtalen av naturmangfoldloven i kommentarene til forskriften for å sikre at disse er i tråd med intensjonene i Innst. 330 S (2015-2016).

Regjeringen har i perioden fra 31. januar 2017 til 3. mars 2017 gjort mange vurderinger av ulike elementer knyttet til oppfølgingen i denne saken. Det er foretatt nye juridiske betraktninger, inklusiv innhenting av eksterne juridiske vurderinger av handlingsrommet for lisensfelling av ulv som følger av naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Regjeringen arbeider også med andre tiltak slik som radiomerking av ulv og vurderinger knyttet til ulvenes atferd. Som det følger av denne proposisjonen, har regjeringen også arbeidet med forslag om endringer i naturmangfoldloven som kan gi noe større fleksibilitet i forvaltning av ulv.

Når det gjelder anmodningen om å endre kommentarene til rovviltforskriften slik at denne er tilpasset Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015-2016), jf. Stortingets anmodningsvedtak 441, ble dette gjort 6. februar 2017. Dette spørsmålet omtales derfor ikke videre her.

3 Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*

Den 18. mars 2016 la regjeringen Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* frem for Stortinget. I dette kapitlet gjengis noen hovedelementer og korte sammendrag av relevante tema fra meldingen.

3.1 Bestandsmål

Regjeringen anbefalte i meldingen et bestandsmål som følger:

"Regjeringen vil:

- *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 ved vurdering av hvorvidt bestandsmålet er oppnådd eller ikke.*
- *At måloppnåelse baseres på gjennomsnittet av siste 3 års dokumenterte data."*

3.2 Ulvesonen

Regjeringen anbefalte i meldingen å videreføre en nasjonalt fastsatt ulvesone, men at det skulle gjøres noen endringer fra tidligere vedtatt ulvesone. Regjeringen anbefalte en ulvesone som følger:

"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."*

3.3 Juridisk omtale av rammebetingelser for felling av ulv

I stortingsmeldingen kapittel 2 om rammebetingelser (s. 12), beskrives de juridiske rammene og internasjonale avtalene som er relevante ved en vurdering av felling av ulv. I delkapittel 2.1 om internasjonale forpliktelser, redegjøres det for Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bernkonvensjonen). Sentralt er særlig artikkel 9, som gir adgang til å gjøre unntak fra bestemmelsene i artikkel 6 (som gir spesifikke regler for vern av enkelte arter, deriblant ulv) for å beskytte bestemte interesser. Artikkel 9 åpner dermed 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.

I delkapittel 2.2 om naturmangfoldloven (s. 13), redegjøres det for lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), som inneholder en rekke bestemmelser som gjelder rovviltforvaltningen. Sentralt er særlig § 18, som 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.

Problemstillingen der bestandsmålet for ulv kan være oppnådd, men det ikke foreligger skadepotensial som åpner for å tillate felling av ulv, er blant annet omtalt innledningsvis i kapittel 11 om bestandsmål for ulv i Norge (s. 71):

"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."

3.4 Trusselbildet mot ulvebestanden

En betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på lang sikt er at bestanden er isolert og sterkt innavlet. Tilførsel av nye gener fra innvandrende, 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 avlaving er betydelig både i Norge og Sverige, og står for drøyt halvparten av dødeligheten i den sør-skandinaviske ulvebestanden. Naturlig dødelighet, trafikk og lovlig felling i omtrent like proporsjoner står for den andre halvparten.

Sykdomsutbrudd kan 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. Rabies er ikke påvist i den skandinaviske ulvebestanden.

3.5 Ulvens biologi

3.5.1 Populasjonsvekst og dødelighet

Ulven har høyt reproduksjonspotensiale, men dette avhenger av næringstilgang og overlevelse. I den skandinaviske ulvepopulasjonen har man en årlig dødelighet på 20 % hos lederdyrene i en flokk, slik at sannsynlig ungeproduksjon er langt lavere enn potensialet. I tillegg påvirker den høye innavlsgraden i den skandinaviske ulvepopulasjonen kullstørrelsen negativt.

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. 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. 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.

Siden 1999/2000 er den gjennomsnittlige årlige tilveksten i den skandinaviske ulvepopulasjonen 13 %, og med unntak av vinteren 2015-2016 har bestandsveksten i all hovedsak skjedd på svensk side av grensen.

Den årlige dødeligheten i ulvepopulasjonen i Skandinavia er i gjennomsnitt ca. 25 %, men blant unge individer som vandrer ut, er dødeligheten 54 %. 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.

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.

3.5.2 Ulvens utvandring og revirdannelse

For å lykkes med utvandringen og ha mulighet til videre reproduksjon, må ulven finne et område hvor den kan etablere eget revir og 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.

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.

Ulv har generelt store revir i forhold til sin kroppsstørrelse. Revirstørrelsen varierer imidlertid mellom 200 km² og 2 000 km², med et gjennomsnitt på 700-1 000 km². Den generelle mattilgangen i området er den viktigste faktoren som påvirker revirstørrelsen.

3.5.3 Ulvens tilpasning til mennesker

Tradisjonelt har ulver vært oppfattet som en typisk villmarksart. I dag vet vi at dette ikke alltid er tilfelle. Ulven kan reetablere seg også i tett befolkede områder, og er således ikke kun avhengig av villmark. Ulven kan tilpasse seg og leve under svært varierende omstendigheter under visse forhold. Ulven vil 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 aktivitetsmønster. 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.

3.6 Beitedyr

3.6.1 Utvikling i beitenæringene

I perioden 1925 til 2014 økte antall sau og lam 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.

Det har vært store strukturendringer og en betydelig effektivisering av norsk landbruk. 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 på utmarksbeite er siden 1995 redusert fra 22 700 til 12 500 i 2015. Gjennomsnittlig besetningsstørrelse økte fra 98 til 160 sau/lam (per 31. juli) per jordbruksbedrift i samme periode.

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.

3.6.2 Utvikling av saueholdet i ulvesonen

Det har historisk sett vært relativt lite sau på utmarksbeite innenfor det som i dag er ulvesonen, men i moderne tid har det vært en markert oppadgående utvikling, særlig fra slutten av 70-tallet til begynnelsen av 90-tallet. I Hedmark innenfor ulvesonen er totalt antall sau i perioden 1999-2014 redusert med 53 %. I Østfold er antall sau økt med 22 % og i Akershus er sauetallet om lag uendret.

3.6.3 Tamrein

Tamreindriften foregår i dag utenfor ulvesonen. Hovedtyngden av reindriften, om lag 70 %, finner sted i Finnmark. Per 1. april 2015 var det ca. 211 600 tamrein i Norge (Ressursregnskapet 2014/2015).

3.6.4 Tap av beitedyr

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. I motsetning til husdyr, beiter tamrein på utmarksbeiter hele året, men er særlig sårbar for tap til rovdyr på senvinteren og i kalvingsperioden om våren. Tilskuddsordningen med midler til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak, skal blant annet begrense de skader rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket.

Tap av sau

Generelt har det vært en betydelig nedgang i samlet tap av sau 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. 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. Hoveddelen av tapene på husdyr skjer utenfor ulvesonen (79–99 % av påviste skader i perioden 2011-2015), og har ingen direkte sammenheng med ulv etablert innenfor ulvesonen. De fleste ulver utvandrer fra sitt føderenvir 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. Av husdyr er det i hovedsak sau som erstattes som tapt på grunn av ulv.

Tap av tamrein

Det siste tiåret har andelen ulveskader på tamrein ligget på om lag 0,5 % av den totale andelen skader forårsaket av fredet rovvilt. 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. 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.

3.7 Ulv og elg

Bestanden av elg har i etterkrigstiden vokst kraftig. Dette henger sammen med overgangen fra plukkhogst til bestandsskogbruket, rettet avskyting og få eller ingen store rovdyr. Delbestander av elg har i en periode vært større enn det beiteressursene tåler i deler av Sør-Norge. De historisk høye tetthetene av elg medfører også betydelige kostnader i skogbruket på grunn av beiteskader hvert år.

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. Avskytingen har de siste tiårene vært rekordhøy, og høsting av elg har aldri tidligere vært på et høyere nivå enn på 1990-tallet. 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.

Ulvens diett avhenger av hva som er tilgjengelig, og i Skandinavia utgjør elg den desidert største andelen av ulvens diett (opp til 95 %). Studier har vist at om lag 80 % av elg drept av ulv er kalver eller fjorårskalver. 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 62- 90 elg per år, mens andre antyder 100-130 elg per familiegruppe per revir. Andre studier igjen har antydnet at ulvens predasjon ligger på om lag 20 elg per ulv per år.

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. Etablering av ulv kan imidlertid få betydelige konsekvenser for de enkelte rettighetshavere.

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.

3.8 Ulv og hund

Et av konfliktområdene i ulveforvaltningen er skader på hund, og spesielt jakthunder. I perioden 2000-2015 er 91 hunder dokumentert eller antatt drept av ulv eller skadd og avlivet etter angrep av ulv. Dette tilsvarer ca. seks drepte hunder hvert år.

Ifølge svensk Viltskadecenter vil ulv ta om lag én hund hver 9 000 dag der det drives jakt med løs hund i reviret, der det befinner seg en ensom ulv eller et revirmarkerende par. Slipper man hund i et revir med en familiegruppe av ulv, øker risikoen. Da vil ulv ta om lag én hund hver 5 000 dag der det drives jakt med løshund i reviret.

I både Sverige og Norge er det anledning til å skyte ulv (og annet vilt) for å forsvare husdyr, 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.

3.9 Holdninger til ulv

Holdninger til de store rovdyrene har blitt undersøkt i flere holdningsundersøkelser i Norge de senere år. 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 rovdyrene 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 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 innenfor ulvesonen er et flertall som er positive til ulv, selv om andelen som er negative er større innenfor ulvesonen enn utenfor. Trender viser også at det er en stigende positiv holdning til rovdyr i Norge.

Av de store rovdyrene er frykten størst for å møte bjørn (37,2 %), men 25,8 % av befolkningen i Norge oppgir å være redde for å møte ulv. I rovdryrområdene oppgir en større andel å være redde for å møte ulv (32,8 %). 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.

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.

4 Innst. S 330 (2015-2016)

4.1 Prinsipper for forvaltning av ulv i Norge

Stortinget la i Innst. S 330 (2015-2016), jf. Meld. St. 21 (2015-2016), følgende prinsipper til grunn for forvaltning av ulv i Norge:

"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, legger til grunn at prinsippene i rovviltforlikene av 2004 (St.meld. nr. 15 (2003–2004)) og 2011 (Dokument 8:163 S (2010–2011)) danner grunnlaget for den videre forvaltning av ulv i norsk natur. Flertallet mener dette innebærer at forvaltningen av ulv skal skje innenfor rammen av internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Flertallet vil understreke at vi skal ta vare på ulv i norsk natur, og at ulv som annet naturmangfold har verdi i seg selv. Flertallet viser til at ulven er fredet i Norge, den er fåtallig og den er klassifisert som kritisk truet i Norsk rødliste for arter 2015.

Flertallet mener at forvaltningen av ulv ikke må være til hinder for en aktiv bruk av utmarksressursene og levende lokalsamfunn, og at Norge tar et selvstendig delansvar for å sikre en levedyktig skandinavisk ulvebestand innenfor Norges grenser. Flertallet anerkjenner at det å leve med rovvilt tett innpå seg kan medføre en belastning for enkeltpersoner i lokalsamfunnet.

Flertallet vil understreke at forvaltningen av ulvestammen må etterstrebe å skape tillit og respekt i befolkningen og søke å dempe konfliktnivået. Flertallet mener dialog og lokal involvering er viktig både for forvaltningen og berørte interesser, slik at utfordringene enkelte opplever kan løses best mulig. Flertallet vil peke på at respekt for privat eiendomsrett må ligge til grunn også i rovviltforvaltningen.

Flertallet mener at størst mulig grad av regional forvaltning innenfor rammene av en nasjonal rovviltpolitikk er et viktig prinsipp. Flertallet mener derfor at regional forvaltning skal ha myndighet til å fatte vedtak om felling når bestanden av ulv er innenfor bestandsmålet. Flertallet vil videreføre prinsippet om at det kun er sentrale myndigheter som kan fatte vedtak om felling når bestanden er under bestandsmålet. Flertallet støtter forslaget om at myndighet til å fatte vedtak som berører grenserevir flyttes fra Miljødirektoratet til nemndene, og at det skjer så raskt som mulig. Flertallet viser til at før det fattes vedtak som berører grenserevir, skal rovviltmyndigheten ta kontakt med svenske myndigheter der man søker å komme til enighet om felling av slike ulverevir, basert på best tilgjengelig kunnskap. Flertallet mener det må utarbeides retningslinjer for dialog og samarbeid med svenske myndigheter i tråd med det nye bestandsmålet på 4-6 ynglinger."

4.2 Bestandsmål

Stortinget vedtok følgende bestandsmål for ulv:

"Bestandsmålet for ulv i Norge skal være 4-6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger, også ynglinger utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevir skal telle med på en faktor på 0,5."

4.3 Ulvesone

Stortinget vedtok følgende endringer i ulvesonen:

"Område 2, 3 og 7 i dagens ulvesone skal tas ut, for øvrig skal ulvesonen videreføres som i dag."

4.4 Bestandsmål og juridiske vilkår

I stortingsbehandlingen av meldingen ble problemstillingen om forholdet mellom et vedtatt bestandsmål og de juridiske vilkårene for å kunne tillate felling av ulv trukket frem i uttalelsen fra Næringskomiteen til Energi- og miljøkomiteen. I uttalelsen heter det:

"Kravet om bestandsregulering gjelder også innenfor sona og uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein. Komiteens flertall vil understreke at bestandsmål fastsatt av Stortinget er det klart overordnede vedtak."

I innstillingen fra Energi- og miljøkomiteen er ikke dette kommentert nærmere av partiene i ulveforliket (AP, H, Frp og Krf).

5 Lisensfelling av ulv vinteren 2016-2017

Forvaltningen av ulv og andre fredete rovdyr skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. Stortinget gav i 1986 samtykke til at Norge sluttet seg til Europarådets konvensjon 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres leveområder (Bernkonvensjonen), og i 2009 vedtok Stortinget lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Innenfor disse rettslige rammene, det vil si så langt det ikke er i strid med reglene som følger av loven og konvensjonen, skal forvaltningen følge opp bestandsmål og det sentrale prinsippet om en tydelig soneforvaltning. Soneforvaltningen innebærer at rovvilt har prioritet i noen områder og beitedyr i andre. Det skal være lav terskel for felling i beiteprioriterte områder, og det skal være høy terskel for uttak i rovviltprioriterte områder og beitenæringen skal i slike områder tilpasses rovviltet gjennom forebyggende tiltak og omstilling.

At det ikke alltid er samsvar mellom bestandsmålet og det rettslige grunnlaget for å gjennomføre det, er en utfordrende situasjon. Spørsmålet ble omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*. Her heter det blant annet (s. 71):

"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 rammen 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".

Spørsmålet er videre aktualisert gjennom rovviltnemndene i region 4 (Østfold, Oslo, Akershus) og 5 (Hedmark) sine vedtak om lisensfelling av ulv i 2016. Disse vedtakene ble påklaget til Klima- og miljødepartementet. Departementet endret rovviltnemndenes vedtak på grunnlag av at vilkårene for lisensfelling i naturmangfoldloven ikke var oppfylt. Vedtaket baserte seg blant annet på en rettslig vurdering fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling.

5.1 Nærmere om nemndenes vedtak om lisensfelling av ulv

De regionale rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om felling av rovdyr når bestandsmål er nådd. Rovdata overvåker ulv i Norge. Rapporten i juni 2016 (endelig bestandsstatus) viste at vi hadde ni ungekull av ulv i Norge, hvorav syv helnorske og fire i grenserevir (grenserevir telles med en faktor på 0,5).

Rovviltnemndene i region 4 (Østfold, Oslo, Akershus) og region 5 (Hedmark) forvalter i fellesskap ulv i ulvesonen. De to regionene fattet 21. juni og 16. september 2016 vedtak om lisensfelling av totalt inntil 37 ulver. Fem av disse var enkeltindivider av ulv utenfor ulvesonen. De resterende ulvene som inngikk i kvoten, altså inntil 32 ulver, var fra ulverevirene i Osdalen, Slettås, Kynna og Letjenna, alle i Hedmark fylke. Osdalen ligger i all hovedsak utenfor ulvesonen, mens de tre andre revirene ligger innenfor sonen. Alle de fire revirene ble vinteren 2015-2016 definert som helnorske. Inneværende vinter (2016-2017) er imidlertid Slettåsreviret ved hjelp av radiomerking påvist å ha utbredelse på både norsk og svensk side av grensen, og har dermed endret status fra helnorsk til grenserevir.

Sammen med vedtak i andre regioner (region 1 – Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane, region 2 – Aust-Agder, Buskerud, Telemark og Vestfold, region 3 – Oppland og region 6 – Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal) var den totale lisensfellingsskvoten for ulv i Norge for lisensfellingsperioden 2016-2017 satt til inntil 47 ulver.

Rovviltnemndenes sekretariat vurderte skadepotensialet som følge av ulvene innenfor ulvesonen som *begrenset*. Samtidig mente de at skadepotensialet ikke kunne elimineres helt og at dette gav rettslig hjemmel for å åpne for felling. Når det gjelder Osdalsreviret, ble skadepotensialet ikke nærmere vurdert av rovviltnemndene utover en generell beskrivelse av skader utenfor ulvesonen.

Begge vedtakene til rovviltnemndene i region 4 og 5 ble påklaget til Klima- og miljødepartementet.

I ettertid har Miljødirektoratet fattet et nytt vedtak om en utvidet lisensfellingsskvote på ytterligere 3 ulver utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Også dette vedtaket er påklaget til departementet.

5.2 Klima- og miljødepartementets vurderinger i forbindelse med klagesaken

I behandlingen av klagesaken i departementet ble det et sentralt spørsmål om vilkårene for felling var oppfylt. På bakgrunn av blant annet foreløpige bestandsregistreringer vinteren 2016-2017 og usikkerheten om bestandsutviklingen, mente departementet at kvoten satt av rovviltnemndene var noe høy, men at et visst uttak ikke vil være til skade for bestandens overlevelse. Ettersom departementet kom til at andre nødvendige vilkår for lisensfelling ikke var oppfylt, ble det imidlertid ikke tatt endelig stilling til hva departementet anså som forsvarlig lisensfellingsskvote.

Når det gjaldt skadepotensial og om det eventuelt forelå andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv, gjorde departementet følgende vurderinger i vedtaket:

"Skadeomfang og fremtidig skadepotensial

Miljødirektoratet har i sine faglige tilrådinger gitt en oversikt over husdyr og tamrein, og skadeomfanget i de aktuelle områdene.

Slettåsreviret, Kynnareviret og Letjennareviret ligger i sin helhet innenfor ulvesonen, og det er ikke tamrein i ulvesonen. Det er heller ikke tamrein i tilknytning til Osdalsreviret, som ut fra kjente revirgrenser i hovedsak ligger utenfor ulvesonen. Videre er det totale tapet av tamrein til ulv et begrenset problem i reindriftsområdene, jf. Miljødirektoratets faglige tilrådning. Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial mht. tamrein ikke kan tillegges nevneverdig vekt i denne saken.

I henhold til innstillingen fra sekretariatene til rovviltnemndene i region 4 og 5 sitt vedtak er det innenfor ulvesonen totalt ca. 26 560 sau. Tilnærmet all sau innenfor ulvesonen beiter på inngjerdet areal, og en stor andel av disse også innenfor rovdyravvisende gjerder. Samtlige fire ulverevir som vurderes i denne saken er lokalisert til Hedmark. Innenfor den delen av ulvesonen som ligger i Hedmark går det ca. 6 300 sauer på beite, og disse er i all hovedsak på inngjerdete innmarksbeiter. I kommunene Grue og Trysil går det også et større antall sau på inngjerdete utmarksbeiter. Når det gjelder storfe, er det bare i Hedmark at det går storfe på utmarksbeite. Det er ca. 6 240 storfe totalt, hvorav omkring 970 storfe går på utmarksbeite.

Oversikt over skader på husdyr voldt av ulv fremgår av Miljødirektoratets faglige tilrådning og innstillingen fra sekretariatene til rovviltnemndenes vedtak. Skader på husdyr forårsaket av ulv skjer i hovedsak på sau utenfor ulvesonen, men det forekommer også jevnlig noe skader på sau, storfe og jakthunder innenfor ulvesonen. I 2016 er det i Rovbase påvist totalt 7 sauer og 2 hunder drept av ulv innenfor ulvesonen. I tillegg er 1 storfe skadet av ulv men ikke avlivet. Tidligere år har det også vært enkelte større skadesituasjoner på sau innenfor ulvesonen, men dette er i all hovedsak relatert til enkelthendelser hvor ulv har tatt seg innenfor gjerder som har hatt svakheter eller ikke tilfredsstillende standard for rovdyravvisende gjerder, jf. Miljødirektoratets faglige tilrådning. Departementet viser her også til innstillingen fra sekretariatene i region 4 og 5 til rovviltnemndenes vedtak der det fremgår beskrivelser knyttet til de større skadesituasjonene som har vært grunnet ulv de senere år, samt etterfølgende iverksatte tiltak med bevilgning av midler for å forebygge fremtidige skader.

Departementet viser til at ulv som lever i etablerte revir har en relativt forutsigbar områdebruk innenfor revirets grenser. Revirgrenser kan endres noe mellom år, blant annet hvis lederparet ikke lenger er intakt. Sporingsforhold kan også påvirke i hvor stor grad man lykkes med god kartlegging av det enkelte revir. Departementet mener denne kunnskapen skal legges til grunn ved at skadepotensial og skadeomfang på husdyr og tamrein vurderes for hvert enkelt reviområde, men at det av hensyn til de faktorer nevnt ovenfor ikke kan legges til grunn at de til enhver tid kjente revirgrensene gir en fullstendig beskrivelse av revirstørrelsene.

Det slippes ikke sau fritt på utmarksbeite i de aktuelle reviområdene eller nærliggende områder innenfor ulvesonen. Av Miljødirektoratets tilrådninger fremgår det at det totalt er registrert 596 sau og lam som går på hjemmebeite/inngjerdet areal i tilknytning til disse revirene. I tillegg er det 417 sau og lam som flyttes fra Slettås til områder utenfor ulvesonen i beitesesongen. Sau og lam som befinner seg i disse reviområdene gjennom hele beitesesongen er fordelt med 5 i Osdalen, 148 i Slettås, 443 i Letjenna og ingen i Kynna. Utover dette er det også noen sauebesetninger som går på hjemmebeite/inngjerdet areal i områder nært opptil reviområdene. Når det gjelder skadebildet er det totalt registrert 6 sau tatt av ulv i de aktuelle reviområdene i 2016, og samtlige skader har oppstått i oktober-november i Slettåsreviret. Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial på sau i tilknytning til disse fire reviområdene er svært begrenset.

Når det gjelder storfe fremgår det av Miljødirektoratets tilrådninger at det er registrert totalt 671 storfe på utmarksbeite og inngjerdet utmarksbeite i tilknytning til de fire ulverevirene, hvorav 224 i Osdalen, 46 i Slettås, 220 i Letjenna og 181 i Kynna. Utover dette er det også noe storfe i områder nært opptil Kynnareviret og Slettåsreviret. Totalt 1 storfe er påvist tatt av ulv (skadd og avlivet) som kan knyttes opp mot de fire aktuelle ulverevirene i 2016, og lederhannen i Osdalsreviret er sannsynlig skadevolder ut fra genetiske analyser av ekskrementer funnet på stedet. I tillegg ble 4 storfe senere skadd men ikke avlivet i samme område. Erfaringen viser at det oppstår enkelte skader også på storfe, men at skadeomfanget er begrenset. Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial mht. storfe innenfor disse ulverevirenes registrerte avgrensinger er svært begrenset.

Det er ikke påvist tap av hunder i de fire aktuelle reviområdene i 2016. Likevel påvises det årlig tap av jakthunder til ulv i Norge, også i eller nært opptil de aktuelle reviområdene i denne saken. I 2016 er det i hele landet påvist 4 hunder tatt av ulv samt ytterligere én hund skadd men ikke avlivet. De siste fem årene har gjennomsnittlig 6 jakthunder blitt drept eller skadet av ulv årlig i hele Norge. Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial mht. hund er svært begrenset.

Det kan fremholdes at selv om ulvene innenfor reviret har begrenset skadepotensial, så vil de unge individene som vandrer ut av reviret kunne medføre skadepotensial i helt andre områder, også utenfor ulvesonen. Til en viss grad vil dette være riktig, og det finnes dokumenterte tilfeller av dette. Som det fremgår av Miljødirektoratets faglige tilrådning ser det imidlertid ikke ut til å være en direkte sammenheng mellom antall sau erstattet og ulvebestandens utvikling. Det er også usikkert om flere familiegrupper innenfor ulvesonen vil medføre økt skadepotensiale i tilgrensede områder i Norge med henvisning til økt utvandringspotensiale. DNA-analyser av døde ulver viser et mønster der det i hovedsak er unge ulver på utvandring fra svenske ulverevir og grenserevir som opptrer utenfor ulvesonen og gjør skade på beitedyr i Norge. Hoveddelen av de unge ulvene fra revir i Norge vandrer østover og inn i Sverige. Denne kunnskapen tilsier at skadepotensialet mht. husdyr og tamrein i områder utenfor ulvesonen i Norge i mindre grad blir påvirket av antall familiegrupper på norsk side av grensen. Det vil aldri være mulig å forutse med sikkerhet akkurat hvilke ulver som vil komme til å gjøre skade på beitedyr på norsk territorium, men kunnskapen fra DNA-analyser av døde ulver viser altså at det bare er et fåtall norskfødte ulver blant de ulver som har blitt felt i forbindelse med skadesituasjoner på beitedyr i Norge. På denne bakgrunn er det departementets vurdering at skadepotensial i andre områder, som følge av unge ulvers utvandring fra norske revir, ikke kan tillegges vesentlig vekt. Departementet viser i denne sammenheng også til at ulver som vandrer inn i områder med større skadepotensial utenfor ulvesonen kan felles i den grad de vandrer inn i viktige beiteområder hvor det er tildelt kvoter for lisens- og skadefelling.

Naturmangfoldloven krever etter departementets vurdering at skadepotensialet er av et visst omfang og alvorlighetsgrad, for at felling skal kunne tillates. I dette tilfellet slippes det ikke sau fritt på utmarksbeite i de aktuelle reviområdene eller nærliggende områder innenfor ulvesonen, og skadepotensialet er etter departementets syn svært begrenset. Det er ikke tamrein i de aktuelle reviområdene. Skadepotensialet er etter departementets syn også svært begrenset for storfe og for hund. Miljødirektoratet har i sine faglige tilrådninger lagt til grunn at skadepotensialet fra de aktuelle revirene er svært begrenset. Skadepotensialet anses også som begrenset i innstillingen til rovviltmemndenes vedtak. Når det gjelder problemstillingen med utvandrende ulver fra reviret, er det som nevnt i hovedsak unge ulver på utvandring fra svenske ulverevir og grenserevir som opptrer utenfor ulvesonen og gjør skade på beitedyr i Norge. Av hensyn til de skadeforebyggende tiltak som allerede har

blitt gjennomført, antall skader og antall dyr som beiter i tilknytning til de aktuelle ulvereviområdene, er det departementets vurdering at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade ikke er oppfylt.

Vurdering av andre tilfredsstillende løsninger

I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rov. § 1 første ledd, § 2 d, § 4, § 10 annet ledd og rovviltneemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt. § 10 annet ledd slår fast at felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. Det stilles altså strengere krav om å finne andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv innenfor ulvesonen sammenlignet med prioriterte beiteområder utenfor ulvesonen. Uansett er det imidlertid et vilkår at det foreligger et skadepotensial og at felling av ulv gjøres for å avverge skade. Dette gjelder også om felling rettes mot områder utenfor ulvesonen.

Departementet mener det i denne saken foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfellingkvote på ulv. Skadeomfanget og skadepotensialet på husdyr og tamrein er vurdert som svært begrenset i tilknytning til samtlige av de fire aktuelle ulverevirene. Andre forebyggende tiltak er allerede i stor grad gjennomført, og ytterligere tiltak slik som eksempelvis forsterking av gjerder og ekstraordinært tilsyn vil kunne gjennomføres med tilskuddsmidler fra miljøforvaltningen. Videre kan skader på hund i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst.

Departementet mener formålet med å avverge skader på husdyr og tamrein kan nås på andre tilfredsstillende måter i denne saken. Til slutt nevner vi at det også kan iverksettes fellingsforsøk på ulver som eventuelt vandrer inn i områder med større skadepotensial der det er åpnet for lisensfelling, eller etter reglene om skadefelling. Det er dermed departementets vurdering at vilkåret i nml. § 18 annet ledd, om at vedtak om uttak bare kan treffes om formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, ikke er oppfylt."

Departementet viser i denne sammenheng videre til oppdaterte opplysninger om erstatninger for tap av sau grunnet ulveskader. Erstatningstallene viser at antall sau erstattet som tapt til ulv på landsbasis i 2016 var på sitt laveste sammenlignet med de siste fem årene. Dette til tross for at ulvebestanden i Norge var høyere enn noen gang i moderne tid.

For å belyse vilkåret om skadepotensial ble det, i tillegg til Klima- og miljødepartementets vurdering, også innhentet en faglig vurdering fra Landbruks- og matdepartementet. Begge vurderingene ble videre forelagt Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling som konkluderte slik:

"Det materialet som er stilt til Lovavdelingens disposisjon, gir ikke grunnlag for å konstatere at vilkårene for felling av ulv er oppfylt i de aktuelle tilfellene. Det er klartest når det gjelder vilkårene etter Bernkonvensjonen artikkel 9. Det er ikke så klart når det gjelder naturmangfoldloven § 18. En eventuell internrettslig adgang til å tillate felling fritar imidlertid uansett ikke Norge fra de folkerettslige forpliktelsene etter Bernkonvensjonen."

Departementet vurderte også om felling kunne tillates av andre grunner enn skade på husdyr og tamrein. Både ulvens påvirkning på jaktmuligheter og menneskers frykt for ulv ble vurdert. Departementets vurdering var på vedtakstidspunktet at dette ikke kan gi grunnlag for lisensfelling.

Klima- og miljødepartementet fattet på denne bakgrunn vedtak om ikke å tillate lisensfelling av inntil 32 ulv i de fire ulverevirene der rovviltmyndene tidligere i år vedtok å åpne for felling.

Selv om det ikke ble åpnet for lisensfelling i fire ulverevir, felles det ulv i Norge. Det er vinteren 2016-2017 åpnet for lisensfelling av inntil 18 ulver. Denne kvoten gjelder ulv i områder der beitedyr har prioritet, der ulv kan gjøre skade på husdyr og tamrein.

Kvoten for lisensfelling av ulv i prioriterte beiteområder i region 4 og 5 ble fylt i januar. På bakgrunn av søknad fra beitenæringen, utvidet Miljødirektoratet kvoten for felling med 3 ulver i deler av Akershus og Hedmark utenfor ulvesonen.

I tillegg kommer tillatelser til skadefelling av ulv både før, under og etter beitesesongen.

Totalt ble det registrert 15 døde ulver i Norge i 2016. Så langt i år er ytterligere to ulver felt pr. 24. februar 2017.

6 Debatt og vedtak i Stortinget 31. januar 2017

På bakgrunn av situasjonen som har oppstått, der det ikke er funnet fullt samsvar mellom Stortingets vedtak om bestandsmål for ulv og de juridiske vilkårene for å kunne tillate felling av ulv, ba klima- og miljøministeren i brev av 10. januar 2017 om å få redegjøre for saken i Stortinget.

Den 17. januar 2017 holdt klima- og miljøministeren en redegjørelse om saken i Stortinget, se vedlegg 1 for redegjørelsen i fulltekst. Redegjørelsen er også tilgjengelig på Stortingets og Klima- og miljødepartementets hjemmesider.

Klima- og miljøministerens redegjørelse ble debattert i Stortinget den 31. januar 2017, og Stortingsflertallet fattet da følgende vedtak:

Vedtak 440

Stortinget ber regjeringen så snart som mulig, og senest innen 10. mars d.å., fremme en sak om hvordan forvaltningen av ulv, herunder adgangen til lisensjakt, kan gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015-2016), gjeldende lovverk og internasjonale konvensjoner. Stortinget ber regjeringen i denne saken om å se hvordan naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b hvor det tillates uttak av vilt, herunder rovvilt '[...] for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom' og bokstav c hvor det tillates uttak '[...] ut i fra allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning' kan tillegges vesentlig vekt i vedtak om lisensfelling av ulv. Det forutsettes at det åpnes for lisensfelling av ulv utover det antallet som allerede er bestemt for inneværende år, dersom

ny informasjon om skadepotensialet, eller annen vesentlig informasjon gjør dette mulig innenfor rammene av gjeldende lovverk

Vedtak 441

Stortinget ber regjeringen om å endre Forskrift om forvaltning av rovvilt (FOR-2005-03-18-242) slik at denne er tilpasset Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015-2016). Stortinget ber regjeringen om spesielt å gjennomgå omtalen av naturmangfoldloven i kommentarene til forskriften for å sikre at disse er i tråd med intensjonene i Innst. 330 S (2015-2016).

Vedtak 442

Klima- og miljøministerens redegjørelse om forvaltning av ulv (redegjørelsen holdt i Stortingets møte 17. januar 2017) - vedlegges protokollen

7 Oppdaterte vurderinger av bestandssituasjonen mm.

7.1 Bestandssituasjonen

Siste endelige rapporterte bestandsstatus for ulv fra Rovdata ble publisert i juni 2016. Rapporten viser at det vinteren 2015-2016 ble registrert 65-68 ulver som kun holdt til innenfor Norges grenser, samt minst 25 ulver som lever i grenserevir på begge sider av riksgrensen mot Sverige. Dermed var det 90-93 ulver i Norge inkludert grenserevir.

Totalt i Skandinavia ble det registrert 41 familiegrupper, hvorav syv helnorske familiegrupper med dokumentert yngling, fire familiegrupper i grenserevir med dokumentert yngling og 30 familiegrupper i helsvenske revir. Dette var over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst tre ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge. Videre ble det registrert 29 revirmarkerende par i Skandinavia, hvorav fire helnorske, ett par på tvers av riksgrensen, og 24 par i Sverige.

Normalt forventes ynglinger kommende år i alle etablerte ulverevir dersom lederparet fremdeles går sammen. Erfaringen har imidlertid vist at dette ikke har vært tilfelle, og det er dermed knyttet relativt stor usikkerhet til den videre utviklingen i ulvebestanden. Antall intakte revir og fødte valpekull har variert mellom år også uten at det har vært åpnet for felling av ulv i ulvesonen.

Foreløpige bestandsvurderinger fra Rovdata pr. 15. februar 2017 for vinteren 2016-2017 viser at det så langt er registrert 38 ulver som kun holder til innenfor Norges grenser, samt 38-41 ulver som lever i grenserevir på begge sider av riksgrensen mot Sverige og 8-12 ulver med usikker grensestatus. Dermed er det 84-91 ulver i Norge inkludert grenserevir. Åtte av disse ulvene er avlivet i løpet av registreringsperioden, og ved fratrekk av disse er det foreløpig registrert 76-83 ulver i Norge inkludert individer som lever på tvers av riksgrensen. Departementet viser til at ytterligere to ulver er skutt ved lisensfelling etter at disse foreløpige bestandsvurderingene ble publisert. Rovdata viser videre til at tre helnorske ynglinger og tre ynglinger i grenserevir er påvist så langt denne

vinteren. I tillegg er det påvist en yngling som har uklar status i forhold til om det er et helnorsk revir eller grenserevir. Videre er det ytterligere to sannsynlige ynglinger i grenserevir, men status i disse to revirene er uavklart. Totalt er det dermed foreløpig påvist 5-6,5 ynglinger i Norge vinteren 2016-2017, inkludert halvparten av grenserevirene. Bestandsmålet er på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst tre ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge. Det må presiseres her at tallene er foreløpige, og at endelige konklusjoner først vil foreligge i juni 2017. Tallene tyder likevel så langt ikke på vekst i bestanden sammenlignet med bestandssituasjonen slik den ble rapportert av Rovdata i juni 2016, eller en bestand som vesentlig fraviker fra det nasjonale bestandsmålet.

7.2 Radiomerking

Klima- og miljødepartementet besluttet i januar 2017 at det skulle iverksettes radiomerking av ulv. Vi har ikke tidligere hatt en situasjon der ulvebestanden i Norge er større enn bestandsmålet fastsatt av Stortinget, og effektene av en økende bestand slik vi hadde fra 2015 til 2016, er derfor noe usikre. Antall sau erstattet som tapt til ulv var imidlertid lavest i 2016 sammenlignet med den siste 5-årsperioden selv om ulvebestanden var klart størst dette året.

Formålet med radiomerkingen er å få mest mulig detaljert kunnskap om ulvenes bevegelsesmønster og atferd knyttet opp mot vurderinger av ulvenes skadepotensial på husdyr og tamrein.

Videre er det fra noen områder, og særlig i Slettåsreviret, meldinger fra lokalbefolkningen om at ulvene utviser en unormalt nærgående atferd mot mennesker som skaper frykt i lokalsamfunnet. Radiomerking av ulv både i Slettåsreviret og andre ulverevir bidrar til best mulig kunnskap om ulvenes bevegelsesmønster i forhold til folk og bebyggelse.

På den bakgrunn har Klima- og miljødepartementet gitt følgende oppdrag til Miljødirektoratet:

"Departementet ber Miljødirektoratet så raskt som mulig iverksette radiomerking av ulv. Det bes om at Slettåsreviret og Osdalsreviret gis særlig prioritet i første omgang, og at arbeidet først startes opp i Slettåsreviret. Det er ønskelig at det tilstrebes å radiomerke alle ulvene i disse to revirene, samt i flere revir i ulvesonen, slik at både det revirhevdende lederparet og ungulvenes videre vandringer kan kartlegges. Formålet er å dokumentere områdebruk med bakgrunn i ulvenes skadepotensial på husdyr og tamrein, samt som oppfølging i forbindelse med at lokalbefolkningen oppfatter at særlig ulvene i Slettåsreviret har en spesielt nærgående atferd mot mennesker."

Så langt (pr. 3. mars 2017) er 15 ulver tilknyttet ulverevirene i Slettås og Osdalen radiomerket.

7.3 Feltstudie av ulv i Slettås- og Osdalsreviret

Høgskolen i Innlandet har gjennomført feltstudier på radiomerket ulv i Slettåsreviret og Osdalsreviret i perioden januar-februar 2017, og laget en foreløpig rapport pr. 27. februar

2017. Forskerne peker på at den foreløpige rapporten bygger på GPS-posisjoner fra en svært kort tidsperiode som begrenser muligheten til å trekke allmenne konklusjoner.

Studiene er gjennomført ved å undersøke de områder der det er registrert klumpvise ansamlinger av GPS-posisjoner (cluster) fra de radiomerkede ulvene. Dette representerer steder der ulvene har hatt tilhold over tid.

Et av funnene fra undersøkelsene viser at en større andel av clusterne i Slettåsreviret sammenlignet med Osdalsreviret inneholdt matrester, oftest fra åteplasser eller slakteavfall, eller gamle bein som var gravet fram under snøen fra elg som var drept av ulv tidligere.

Det er i dette arbeidet gjort en særskilt studie av ulvene i Slettåsreviret relatert til avstand til hus. Av totalt 3 095 ulveposisjoner var 21 (0,7 %) nærmere enn 50 meter (alle om natten) og 59 posisjoner (1,9 %) nærmere enn 100 meter fra hus (én i dagslys). Ulvene oppholdt seg lenger unna hus i dagslys enn om natten. At tid på døgnet er en viktig faktor for ulvenes atferd i forhold til menneskelig infrastruktur har blitt vist i flere tidligere studier.

Clustere som inneholdt matrester fra åteplasser og slakteavfall var gjennomsnittlig nærmere bebyggelse enn andre clustere.

Videre fant forskerne at ulvene i Slettåsreviret brukte de nærmeste områdene og områder langt fra hus mindre enn forventet ut fra en tilfeldig fordeling i reviret, og ulvene foretrakk å bruke områder i avstander på 500-2 000 meter fra nærmeste hus.

Forskerne viser til at det, som i tidligere studier, er sammenheng mellom ulvenes valg av oppholdssted og fordelingen av elgkadavere. I midtre og nordre deler av Hedmark trekker elgen til lavereliggende områder når snøen blir dyp i høyden, og ulv kan da oppsøke områder med høy lokal elgtetthet. Dette sammenfaller med dalbunnene som er viktige for menneskelig bosetting. At ulvene i Slettåsreviret har preferanse for avstander fra 0,5 til 2 km fra hus gjenspeiler derfor sannsynligvis fordelingen av elg i vinterlandskapet. Også tilgang på åte og andre menneskeskapte matkilder kan påvirke ulvenes valg av område.

Islagte vann samt tilgang til brøytete veier er andre faktorer som av energibesparende hensyn ved forflytning kan påvirke ulvenes valg av oppholdssted.

7.4 Ulvenes atferd

På bakgrunn av meldinger om ulvers nærgående atferd fra lokalbefolkning og den politiske debatten i Stortinget, har miljøforvaltningen hatt tett oppfølging av innmeldte situasjoner og tilstedeværelse i aktuelle områder. Videre er et større antall ulver radiomerket blant annet med det formål å få en mest mulig detaljert oversikt over ulvenes bevegelsesmønster sett i forhold til folk og bebyggelse.

I tillegg har Klima- og miljødepartementet gitt følgende oppdrag til Miljødirektoratet:

"Mange uttrykker frykt for ulv, og hevder at ulvene i Norge ikke lenger utviser en naturlig skyhet for mennesker. Departementet ber Miljødirektoratet sørge for at det så raskt som mulig innhentes en oppdatert faglig vurdering om ulvene i Norge har et endret

atferdsmønster og utviser mindre skyhet for mennesker enn tidligere. Videre om en eventuell atferdsendring vurderes å medføre økt fare for angrep på mennesker."

Miljødirektoratet har i brev til departementet av 27. februar 2017 gjennomført en foreløpig vurdering av unormal eller uønsket atferd hos ulv i Norge så langt vinteren 2016-2017, og trukket foreløpige konklusjoner på oppdraget. Under gjengis hovedtrekkene i direktoratets vurderinger.

Generelt om nærhet til mennesker og/eller bebyggelse

En ulv kan på samme måte som alle andre ville dyr, passere nær bebyggelse. Det er derfor naturlig at rovvilt kan komme i nærheten av gårder, jorder og veier når de beveger seg gjennom reviret eller når de er på vandring. Et større antall ulver i områder hvor det er tettere med bebyggelse og mennesker vil generelt kunne oppdages oftere enn ulver i mer urørt terreng. Det er også mange faktorer som kan påvirke ulvenes habitatbruk, inkludert byttedyrs områdebruk og habitatets karakter. Dette kan påvirke hvor ofte de opptrer nær mennesker eller bebyggelse og dermed hvor ofte de oppdages.

Når Miljødirektoratet mottar henvendelser om rovviltindivider nær bebyggelse eller mennesker, vil det ut fra den første kontakten og i samråd med den som melder fra, vurderes om besøk på plassen er aktuelt. Dersom det er gjentakende besøk eller lengre opphold, er undersøkelse av situasjonen på plassen høyt prioritert. At ville dyr opptrer nær mennesker eller bebyggelse innebærer ikke automatisk at situasjonen er farlig eller at atferden er unormal, selv om den kan være uønsket. Det vil derfor foretas en vurdering av situasjonen, hvor flere ulike faktorer vil spille inn. I slike tilfeller vil både dyrets atferd på stedet og reaksjon dersom personer nærmer seg vurderes. Så lenge ulven viker unna folk anses situasjonen sjelden som farlig. Den kan likevel oppleves som ubehagelig av de som bor der, særlig om ulven kommer tilbake gjentatte ganger eller oppholder seg på stedet over lengre tid. I slike tilfeller kan det også være aktuelt å undersøke nærområdet.

Ofte er det noe som trekker dyret til plassen som er årsaken til besøkene, for eksempel slakteavfall fra elgjakt, reveåter eller andre matkilder. Situasjonen kan i mange tilfeller løses gjennom å fjerne det som trekker dyret dit. Avhengig av situasjonen vil andre tiltak vurderes, inkludert skremmeforsøk og felling.

Om ulv som skadevolder på hund

En gjennomgang av påviste tilfeller hvor hund har blitt skadd av rovvilt i Norge, viser at ulv er den største skadevolderen på hund sammenlignet med de andre rovviltartene. Dette samsvarer med statistikk i Sverige.

Ut fra tilgjengelig data virker det å være like vanlig at hund oppsøker ulv som at ulv oppsøker hund i de tilfeller hvor konflikter oppstår. Det virker ikke som enkelte raser er mer utsatte for angrep fra ulv, men små hunderaser blir oftere drept under angrepet enn større hunderaser. Selv om det forekommer at hunder helt eller delvis blir spist på av ulven, er dette ikke tilfellet i majoriteten av angrep på hund. Det er dermed ikke sannsynlig at ulven ser på hund som føde og at dette er motivasjon for angrep på hund.

En rapport fra svenske Viltskadecenter (2007) viser til at det i gjennomsnitt var en fjerdedel av ulverevirene som hadde minst ett angrep på hund i løpet av et år, men at det ikke nødvendigvis var samme revir som var involvert hvert år. Risikoen en hund har for å bli angrepet vil i stor grad være avhengig av hvor ofte den er løs i områder hvor det finnes ulv, men risikoen for hver enkelt hund er generelt lav. Innenfor revir hvor risiko for ulike typer ulykker for jakthunder har blitt målt, er risikoen for å bli angrepet av ulv tilsvarende som å bli påkjørt av bil. Hvor mange angrep som skjer, vil i stor grad være avhengig av hvor mange jakt dager det er med hund i områder med ulv det aktuelle året. Risikoen for angrep kan også minskes gjennom ulike forebyggende tiltak.

En sammenstilling av tilfeller hvor hund har blitt drept eller skadd av ulv i Norge (registrert i Rovbase fra 1995 til og med i dag) viser at de fleste angrep på hund skjer om høsten og vinteren, og at det ikke virker å være en direkte sammenheng mellom bestandsstørrelse og antall skadetilfeller.

Informasjon fra forvaltningsmerkede ulver

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, har Miljødirektoratet ved Statens naturoppsyn fra midten av januar 2017 gjennomført forvaltningsmerking av ulvene i Osdalsreviret og i Slettåsreviret. Pr. 3. mars er til sammen 15 ulver merket i disse to revirene.

Osdalsreviret har så langt brukt et forholdsvis avgrenset område i tiden etter merking, og har i stor grad beveget seg som en samlet flokk, men med noen få avstikkere blant enkeltdyr. Flokken har holdt seg på østsiden av Storsjøen.

Sammenlignet med Osdalsreviret ser det ut til at ulvene i Slettåsreviret i perioden har brukt et noe større område. Dette kommer av at valpene i mindre grad har gått samlet med lederdyrene og at de fleste av de fire merkede valpene til tider ser ut til å ha gått på vandringer alene.

Ut fra tilgjengelig GPS-data så langt, har de merkede ulvene passert både nær og over gårdstun og nær og gjennom bebyggelse, men utover en konkret hendelse i Søre Osen, ser det ikke ut til at noen av ulvene har oppholdt seg ved gårder eller bolighus.

Vurdering av unormal eller uønsket atferd hos ulv vinteren 2016/2017

Etter en gjennomgang av de henvendelser som er meldt til SNO og registrert i Rovbase, samt oppfølgingen av henvendelsene, gir ingen av hendelsene det vises til grunnlag for å konkludere med at ulvene i det aktuelle området utviser unormal atferd eller lite skyhet som vurderes å være til fare for mennesker. Som blant annet hendelsen i Søre Osen viser så kan det i mange tilfeller finnes andre forklaringer på at ulvene observeres, for eksempel at det finnes noe som trekker dem til plassen (slakteavfall, byttedyr etc.). I mange tilfeller gjelder henvendelsene spor eller observasjoner som har skjedd sent på kvelden, natten eller tidlig morgen. At ville dyr opptrer nærme boliger, veier eller gårder på tidspunkter hvor menneskelig aktivitet er lav, medfører ikke at de generelt er mindre sky eller opptrer unormalt, men er en vanlig strategi blant dyrearter som lever i et flerbrukslandskap.

Miljødirektoratet har vurdert tilgjengelig informasjon og kan utfra disse hendelsene ikke konkludere med at ulvene i området har en unormal eller lite sky atferd. De hendelser det vises til er heller ikke å anse som ulver som har opptrådt nær mennesker eller bebyggelse i større grad enn i andre revir.

Miljødirektoratet har denne vinteren behandlet tre søknader om skadefelling relatert til ulv med unormal eller uønsket adferd. Søknadene er basert på hendelser knyttet til Søre Osen 30. januar til 2. februar 2017, Aurskog-Høland vinteren 2016/2017 og Eidskog 5. februar 2017. Ingen av hendelsene det vises til gir grunnlag for å konkludere med at de utpekte ulvene i Aurskogreviret, i Eidskog kommune eller tispervalpen fra Slettåsreviret har en unormal atferd eller viser lite skyhet. Miljødirektoratet kan ikke utelukke at det er andre forklaringer på at ulvene observeres, for eksempel at det kan finnes noe som trekker dem til plassen, slik som tilfellet var i Søre Osen med slakteavfall, eller tilstedeværelse av byttedyr. Direktoratet viser til at det kan forekomme, selv om det er sjelden, at ulver angriper hunder inne på gårdsplasser. Selv om slike situasjoner naturlig nok oppleves som skremmende, har angrep vært rettet mot hund. I et av de nevnte tilfellene har angrepet skjedd på kvelden og hvor mennesker ikke var tilstede, og i det andre tilfellet ble angrepet avbrutt av at ulvene ble jaget vekk av hundeeier. De aktuelle angrepene er dermed ikke å regne som synonyme med generelt tap av skyhet for mennesker. Aggresjon rettet mot hund er, på lik linje med aggresjon mellom hunder, ikke nødvendigvis en unormal eller uventet atferd.

Det er likevel ikke nødvendigvis slik at normal atferd ikke kan være uønsket atferd. Hva som er uønsket atferd er i stor grad åpent for fortolkninger som vil påvirkes av ulikt ståsted og verdisyn. For noen er det akseptabelt at ulver ferdes over gårdstun og jorder i naturnære områder, mens den samme atferden for andre vil oppleves utrygg eller ubehagelig, og uønsket. De tre konkrete hendelsene som er redegjort for ovenfor, og vurdert i samsvar med behandling av søknader om skadefelling (Aurskog-Høland, Eidskog og Trysil), er konkrete eksempler på hvor ulvenes atferd ikke er å regne som unormal, men likevel er å anse som uønsket av mange i lokalsamfunnet.

Miljødirektoratet har satt i gang et arbeid med forskrift knyttet til bruk og håndtering av åte. Som vist til i denne saken har vi flere tilfeller av henvendelser om rovvilt på lite ønskede steder hvor det har vist seg å være åte, slakteavfall eller annet tiltrekkende avfall i nærheten av bebyggelse. Enkelte av disse hendelsene er derfor mulig å forebygge gjennom å regulere åtebruk.

7.5 Foreløpig rapport fra Skandulv

I etterkant av Stortingets vedtak av 31. januar 2017 er det videre gitt et oppdrag til Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv) om å gjøre en ny vurdering av hvilket skadepotensial dagens ulvebestand representerer, blant annet ut fra spredningsmønster.

Skandulv leverte en foreløpig rapport 1. mars 2017 (Foreløpig rapport, Wabakken et al., *Ulv som skadegjørere på bufe og tamrein i Norge: Skadehistorikk og skadepotensiale i forhold til ulvens spredningsmønster*). I rapporten er det gjort analyser for å forklare

ulvens spredningsmønster og skadepotensialet på en best mulig måte. Under følger et sammendrag av noen foreløpig sentrale funn.

7.5.1 Skala og regioninndeling

Skandulv har i denne undersøkelsen delt landet i Nord-Norge og Sør-Norge (Nord-Trøndelag og sørover). Sør-Norge er videre inndelt i fire områder:

- Region 1: Sør-Norge utenom ulvesonen og Hedmark fylke
- Region 2: Hedmark fylke vest for Glomma
- Region 3: Resterende av Sør-Norge utenfor ulvesonen og øst for Glomma i Hedmark fylke
- Region 4: Ulvesonen

7.5.2 Relevant ulveatferd

Skandulv beskriver at revirmarkerende ulvepar uten avkom og ulvepar som yngler er stasjonære innenfor sine etablerte territorier. Ulvene forsværer sine territorier aktivt mot inntrengere. Ulvevalpene blir oftest født i begynnelsen av mai, og de første forlater normalt oppvekstreviret påfølgende vår. En skandinavisk ulveflokk består dermed normalt av et foreldrepar sammen med avkom av årsvalper og eventuelle gjenværende ettåringer. Ulv av begge kjønn utvandrer oftest langt fra sine oppvekstrevir, og det er dokumentert spredningsavstander helt opptil 1100 km for ei tisper født i Norge som utvandret til Riksgrensen mot Russland.

Ynglende ulver er stasjonære i sine revir, og holder seg hovedsakelig innenfor klare revirgrenser. Revirhevdende ulver er således mer forutsigbare med tanke på mulige konflikter og eventuelle skadeforebyggende tiltak.

7.5.3 Ulvens spredningsmønster

Foreløpige resultater fra forskning på ni utvandrende ulver oppvokst og radiomerket i helnorske revir i ulvesonen har tidligere vist at ingen vandret vestover til potensielle skadeområder i Sør-Norge. Samtlige av disse har hatt en østlig utvandring til Sverige og Finland. Oppdaterte resultater der også DNA-identifiserte ulver er inkludert viser i hovedsak samme spredningsmønster.

Totalt 144 ulver er påvist innenfor region 1, 2 og 3 i Sør-Norge i 20-årsperioden 1998-2017. Av disse hadde de aller fleste opphav fra svenske revir, og henholdsvis 12 og 18 av disse ulvene hadde opphav i helnorske revir og grenserevir.

Skandulv har videre funnet at et gjennomsnittskull i Sverige resulterte i flere utvandrere til region 1 og 2 enn et gjennomsnittskull i et helnorsk revir eller et grenserevir. Et gjennomsnittlig helnorsk kull produserte imidlertid flere utvandrere til region 3. Det var totalt 0,38 ulver pr. svenske valpekull som utvandret til Sør-Norge utenfor ulvesonen, mens tilsvarende tall var 0,35 for kull i grenserevir og 0,29 for kull i helnorske revir. Det vil si at det måtte vokse opp gjennomsnittlig 3,42 helnorske valpekull for å produsere én utvandrende ulv som ble en potensiell skadegjører utenfor ulvesonen i Sør-Norge.

Av de 144 ulvene med kjent oppvekstrevir som er dokumentert innvandret til potensielle skadeområder i Sør-Norge utenfor ulvesonen er 40 avlivet i beitesesongen for sau (mai-september) ved skadefelling eller i nødverge. Av disse var det kun én ulv som hadde opphav i et helnorsk ulverevir, mens syv kom fra grenserevir og 32 var født i svenske revir. I perioden 2000-2016 er det for øvrig født 41 valpekull i helnorske ulverevir. Når det gjelder tettheten av ulv utenfor ulvesonen, oftest enslige ulver på vandring, viser Skandulv at det er betydelig variasjon mellom regioner. I Hedmark har områdene øst for Glomma omtrent 3 ganger større relativ tetthet av slike ulver enn områdene vest for Glomma i samme fylke, og ca. 25 ganger større tetthet av ulv enn i resten av Sør-Norge utenfor ulvesonen og utenfor Hedmark.

7.5.4 Elgforvaltning og ulv

Siden 2001 har Skandulv gjort predasjonsstudier for å kartlegge hvor mye elg og annet jaktbart vilt som blir drept av ulv under ulike forhold i Skandinavia. Fra studiene utført til ulike årstider har prosjektet beregnet at en ulveflokk tar gjennomsnittlig 120 elger pr. år. Det samlede årlige predasjonstrykket i et gjennomsnittlig stort ulverevir (1000 km²) og elgtetthet på 1,2 elg per km², er beregnet til rundt 10 % av elgbestanden. For å kompensere for ulvens uttak av elg når det fastsettes elgjaktkvoter, er det anbefalt å ta hensyn til at ulven i all hovedsak tar elgkalver. At ulven tar elgkalver påvirker bestandsveksten i elgstammen mye mindre enn hvis ulven hadde tatt en større andel reproduktive elgkuer. Videre viser Skandulv til at bestandsberegninger konkluderer med at mye av ulvens uttak kan kompenseres ved å opprettholde en høy elgtetthet og å spare elgkuer på bekostning av okser. Skandulv har videre utarbeidet et verktøy for elgforvaltning i områder med ulv og bjørn som er tilgjengelig på <http://www.algforvaltning.se/moosemodel/>.

Skandulv har også sammenlignet jaktuttak før og etter etablering av ulv, og i områder med og uten ulv, og vist at både forvaltningen og jegerne var for forsiktige og kompenserte for mye med tanke på ulvens uttak ved å beskatte elg mindre enn det som er nødvendig for å holde elgbestanden stabil.

Skandulv viser til at forvaltningen av elg gjennomføres av flere hensyn enn maksimalt uttak, slik som hensyn til skogbruket, biodiversitet og trafiksikkerhet. Skandinavia har verdens tetteste bestand av elg, noe som igjen har gitt økte beiteskader i skogen. I mange regioner har elgforvaltningen de senere år bevisst forvaltet med tanke på en redusert elgbestand, noe som er tydelig i Hedmark fylke og i Sør-Norge generelt. Det er ikke ulveflokker eller ulvepar i Buskerud, Telemark, Vestfold og Agder-fylkene, men der har en hatt en betydelig større reduksjon i elgavskytning og bestand enn hva som har vært tilfelle i ulvesonefylkene Østfold, Oslo/Akershus og Hedmark. Skandulv mener dette viser at det kan være faktorer som er viktigere for bestandsendringer og regulering av elgbestanden enn ulv. Rovdyr som ulv er utvilsomt også en viktig faktor og elgavskytingsdata må brukes med varsomhet da analyseresultatene vil være svært avhengige av skala og studiedesign.

8 Ny vurdering av gjeldende naturmangfoldlovs hjemmelsgrunnlag og Bernkonvensjonen

I oppfølgingen av Stortingets vedtak 440 av 31. januar 2017 har regjeringen gjort en ny vurdering av det juridiske handlingsrommet for adgang til felling av ulv opp mot bestandsmålet slik det er vedtatt av Stortinget. Klima- og miljødepartementet har også vært i kontakt med en rekke ledende miljø- og folkerettsjurister ved landets universiteter og høyskoler for å få flere vurderinger av naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen i tilknytning til forvaltningen av ulv. Departementet inviterte også aktivt andre juridiske miljøer og andre til å komme med innspill, eventuelt på oppdrag fra aktører med interesse i saken. Departementets samlede ønsker var omfattende og tiden som var til rådighet innen fristen for å legge frem en sak for Stortinget, var kort. De fleste som ble kontaktet kunne derfor ikke påta seg oppdraget. Professor Geir Ulfstein og professor Ole Kristian Fauchald ved Universitetet i Oslo påtok seg å vurdere Bernkonvensjonen og en begrenset del av naturmangfoldloven. Departementet har også mottatt andre innspill som er vurdert i denne sammenheng. Alle vurderinger og innspill kan leses i sin helhet på Klima- og miljødepartementets nettsider.

8.1 Vurderingen fra juridiske professorer

8.1.1 Professor Geir Ulfstein

Professor dr. juris Geir Ulfstein ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, avga 27. februar 2017 en vurdering til Klima- og miljødepartementet som omfatter rettslige vurderinger av Bernkonvensjonen, særlig konsentrert om de unntakene fra forbudet mot felling av ulv i konvensjonens artikkel 9 som ikke tidligere er grundig behandlet i norsk sammenheng.

Ulfstein peker på konvensjonens artikkel 2, som pålegger statene plikter der man på den ene siden skal bevare bestandene og da særlig i samsvar med de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, mens det på den andre siden skal tas i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav. I forvaltningen av bestandene er det de økologiske, vitenskapelige og kulturelle kravene som skal prioriteres framfor de økonomiske og rekreasjonsmessige.

Ulfstein skriver om "kulturelle" krav:

"Det kan reises spørsmål om hva som ligger i kulturelle krav, om dette også omfatter sikring av lokale livsformer, og dermed om slike behov skal kunne prioriteres på linje med økologiske og vitenskapelige behov. Meningen med henvisningen til kulturelle krav er nok at ville arter kan ha betydning for alt fra historiske myter til barnehistorier. Dette innebærer altså at kulturelle forhold kan være en tilleggsgrunn til bevaring. Men det er også av interesse at internasjonal miljørett i dag anerkjenner betydningen av å opprette kulturen til urfolk og lokale samfunn. Det er imidlertid uklart hva som skal anerkjennes som lokal kultur i denne sammenheng, bl.a. i forbindelse med hvalfangst."

Når det gjelder forholdet til EUs arts- og habitatsdirektiv uttaler han følgende:

"Det har i ulvedebatten vært vist til EUs arts- og habitatdirektiv 1992/42/EF. Norge er imidlertid ikke underlagt dette direktivet. I et høringsbrev om endring av naturmangfoldloven § 18 og rovviltforskriften av 22. februar 2017 legger Klima og miljøverndepartementet «vekt på at [den svenske] jaktforordningen og direktivets formulering representerer vilkåret i Bernkonvensjonen slik flertallet av konvensjonspartene tolker det. EU-landene utgjør et flertall av de landene som har tiltrådt Bernkonvensjonen (28 av 50 land). Deres forståelse av konvensjonen må derfor etter departementets syn tillegges vekt når man skal tolke denne bestemmelsen i konvensjonen.

Wienkonvensjonen om traktatretten åpner imidlertid ikke for å legge vekt på hva flertallet i en konvensjon mener. Det avgjørende er etter denne konvensjonens artikkel 31 nr. 3 bokstav (b) praksis som kan ses som en enighet om tolkningen av *alle* partene i den aktuelle konvensjonen. EUs praksis er derfor bare relevant som tolkningsmoment dersom den kan ses som en omforent tolkning som også omfatter de andre 22 partene i konvensjonen. Det er også av betydning at utformingen av habitatdirektivet på flere punkter adskiller seg fra Bernkonvensjonens formuleringer, slik at det kan oppstå spørsmål om direktivet på disse punktene har til hensikt å tolke konvensjonen. Svensk praksis, inkludert dommen fra Högsta Förvaltningsdomstolen av 30. desember 2016, representerer bare én av de 50 partene, og denne dommen bygger i sin begrunnelse ikke på Bernkonvensjonen, men på habitatdirektivet og svensk lovgivning."

Ulfstein viser videre til at forutsetningen for at fangst av ulv skal være tillatt, er at den faller inn under et av unntakene som finnes i artikkel 9, jf. det generelle forbudet mot fangst i artikkel 6. Ulfstein uttaler generelt om tolkningen av unntakene i artikkel 9:

"Det er imidlertid vanskelig å finne entydig statspraksis om hva som skal til for å oppfylle disse vilkårene. I en rapport utarbeidet for Bernkonvensjonens sekretariat uttales det:

«Based on the Secretariat's compilation of the bi-annual reports for 2003-2008, national practice regarding the substantive and procedural application of Article 9 appears to vary widely.»

Det hevdes i Meld. St. 21 (2015-16) Ulv i norsk natur at «Etter internasjonal juridisk teori og praksis er unntaksadgangen etter artikkel 9 snever» (s. 13). Det oppgis imidlertid ikke hvilken praksis og teori det her bygges på, eller hvilke konsekvenser dette i praksis har for tolkningen av unntakene. Wienkonvensjonen om traktatretten gir ikke holdepunkter for at unntak skal tolkes på noen annen måte enn andre deler av en traktat."

Om de alternative spesielle vilkårene for å gjøre unntak fra fellingsforbudet, skriver Ulfstein at det er andre, tredje og femte strekpunkt som er spesielt aktuelle i den nåværende ulvesaken.

Om andre strekpunkt (avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fiske, vann eller andre former for eiendom), skriver han blant annet:

"Det kan reises spørsmål om hva som menes med «andre former for eiendom». Dette må for eksempel omfatte hunder. Men det kan være et spørsmål om hvor langt felling av ulv kan begrunnes i beskyttelse av andre økonomiske interesser. Elg er ikke underlagt eiendomsrett, men hva med felling av ulv for å sikre avkastning ved utleie til elgjakt, eller for å sikre bruken av en eiendom til turistformål? En aktuell parallell kan være Protokoll 1 artikkel 1 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som beskytter eiendomsretten. Det har her vært anvendt et vidt eiendomsbegrep, som går ut over det som anses som eiendomsrett i norsk rett."

Tredje strekpunkt (ivareta offentlig helse- og sikkerhetshensyn, luftsikkerhets- eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning) omtales slik:

"Dette unntaket dreier seg om offentlige interesser, i motsetning forrige strekpunkt. Det er ikke angitt hva slags offentlige interesser som kan være aktuelle. Bernkonvensjonens Permanente komité har pekt på vanskelighetene med å bestemme hva disse interessene kan bestå i, selv om muligheten holdes åpen for at partsmøtet kan ta stilling til om dette vilkåret er oppfylt:

«13. The purpose of the exception indicated in the third indent of paragraph 1 of Article 9 raises a very difficult problem, namely the interpretation of the expression "other overriding public interests".

14. With regard to the definition of the scope of similar concepts, e.g. "public order", experience with other international Conventions (including the European Convention on Human Rights) has in fact shown that it is extremely difficult, if not impossible, to find a general, prior interpretation for such concepts.

15. In contrast, under the Bern Convention it is possible for the Standing Committee to consider whether a particular exception is justified on the grounds put forward, in this case "other overriding public interests". Consequently, if the grounds in question were put forward, the Standing Committee of the Bern Convention could assess the merits of the exception in the light of all the provisions contained in the Convention.»

Det er som sagt den engelske og den franske teksten som er de offisielle, mens den norske teksten er en oversettelse. Den norske teksten krever at de offentlige interessene er av «vesentlig betydning». Men den engelske teksten bruker «other overriding public interests», og den franske teksten anvender «d'autres intérêts public prioritaires». Den engelske og franske ordlyden peker i retning av at de aktuelle interessene må være overordnede. Dette vil ofte sammenfalle med hva som anses som vesentlige interesser. Men mens vesentlige interesser kan være av lokal karakter, er det grunn til å anse overordnede interesser som hensyn som er viktige i en nasjonal – eller endog internasjonal – sammenheng.

Et eksempel på dette vil være beskyttelse av urfolks folkerettslige rettigheter. Slike rettigheter er beskyttet i artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1966), så vel som ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter (1989). Men forutsetningen for felling for å ivareta slike rettigheter er at de generelle vilkårene er oppfylt, altså at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning og at bestandens overlevelse ikke trues.

Men det kan også være andre overordnede offentlige interesser. En slik overordnet interesse kan være behovet for å sikre livskraftige lokalsamfunn og regioner. Det som vektlegges i denne sammenheng er ikke beskyttelse av de enkelte gårdsbruk og deres sauehold, eller jaktrettigheter eller inntekter fra turisme, eller den frykt individer kan for angrep fra ulv. Det avgjørende er i stedet den samlede effekt slike faktorer kan ha på mulighetene for å beholde livsutkomme og livskvalitet i distriktene.

Det har vært hevdet at det vide skjønnet denne bestemmelsen gir statene kan være en bekymringsfull. Men det kan i denne sammenheng vises til at partene i Bernkonvensjonen understreket behovet for fleksibilitet i anvendelsen av konvensjonen i de ulike landene:

«10. ... It was also felt that, while it was necessary for the Convention to specify purposes and machinery common to all potential Contracting Parties, it must also be drafted in a way that recognises that the species concerned seldom extend to all States of the Council of

Europe, that the status of those species, which is often different in different States (being frequent in some and scarce in others, yet deserving of united action for their conservation), will be continuously changing, both naturally and as a result of the action of States under the Convention. Thus it would be necessary to elaborate an instrument that would permit flexibility of action within a common purpose.»

Også her må de generelle kravene om at ulvebestandens overlevelse ikke skal trues, og at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning, oppfylles. Men jo større ulvebestanden vokser seg, jo mindre behov er det for å bekymre seg om dens overlevelse.

Samtidig kan en større ulvebestand innebære større påkjenninger for lokalsamfunnene, og derfor behov for å kontrollere bestanden. Dermed blir den andre generelle betingelsen, nemlig at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning, av større betydning. Det må velges løsninger som balanserer konvensjonens bevaringskrav og å sikre den samfunnsmessige interessen i livskraftige lokalsamfunn. I denne sammenhengen må en respektere konvensjonens prioritet etter dens artikkel 2 til å bevare bestandene ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Men samtidig går det en grense når bestandene truer overordnede distriktpolitiske interesser. Behovet for regulering ut fra slike interesser må imidlertid kunne dokumenteres og sannsynliggjøres."

Om femte strekpunkt (tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte ville dyr og planter i et lite antall), uttaler Ulfstein:

"Dette alternativet skiller ikke mellom offentlige og private interesser. Det er heller ikke angitt at felling må ha et spesifikt formål. Dette bekreftes i Den permanente komitéts tolkningsuttalelse Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention:

«9. There is an important difference between the reasons given under paragraph 8 i) to iv) above and those given under v). In the first case, the Convention specifies the purpose of the exception (protection of flora and fauna, prevention of serious damage to crops, interests of health, etc), whereas in the second the Convention merely specifies the characteristics of the means to be used, without indicating the purpose for which the exception is granted.»

Denne resolusjonen inneholder ytterligere tolkningsmomenter som jeg ikke går nærmere inn på.

Jeg er enig i det som uttales i høringsbrevet til Klima og miljøverndepartementet om endring av naturmangfoldloven § 18 og rovviltforskriften av 22. februar 2017 om at bestemmelsen ikke kan anvendes slik at den underminerer betingelsene i de andre unntaksbestemmelsene. Bestemmelsen kan altså ikke gi grunnlag for en generell politikk om felling, men må brukes i det begrensede omfang den er ment å omfatte."

8.1.2 Professor Ole Kristian Fauchald

Professor Ole Kristian Fauchald ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo og ved Fridtjof Nansens Institutt, avga en juridisk betenkning til Klima- og miljødepartementet 27. februar 2017. Betenkningen omfatter tre hovedtemaer.

Forholdet mellom naturmangfoldloven § 18 første ledd (c) og rovviltforskriften i lys av Bernkonvensjonen.

Fauchald viser innledningvis til at rovviltforskriften må holde seg innenfor rammene av naturmangfoldloven.

Han peker også på at Stortinget har hatt et betydelig engasjement på dette området både forut for og etter vedtakelsen av naturmangfoldloven. Forut for vedtakelsen av naturmangfoldloven behandlet Stortinget St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* ved vedtak Innst. S. nr. 174 (2003-2004). Fauchald uttaler at "[d]isse vedtakene må anses som en del av forarbeidene, eller i det minste forhistorien til, og dermed også som viktige tolkningsmomenter for de reglene som senere ble vedtatt i nml. Imidlertid må det også legges til grunn at i den grad det er mangelfullt samsvar mellom disse stortingsvedtakene og bestemmelsene i nml, må nml gå foran i kraft av å være et senere lovvedtak. Etersom Stortinget har sluttet seg til ordlyden i nml basert på forarbeidene til loven med de kommentarer Stortinget selv har gitt i komiteinnstillingen og i stortingsdebatten, må det også kunne antas at spesifikke kommentarer til enkeltbestemmelser i nml vil være mer tungtveiende som tolkningsmomenter enn stortingsvedtakene."

Etter vedtakelsen av naturmangfoldloven, behandlet Stortinget igjen rovvilttematikken på grunnlag av et representantforslag i 2011 og fra dette vedtaket fremgår blant annet:

"Norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølging av dette. ...

Norge har etter Bern-konvensjonen en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur."

Endelig fattet Stortinget vedtak om forvaltningen av ulv på grunnlag av Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*. Vedtaket har ikke særlig betydning for denne utredningen.

Fauchald går deretter over til å drøfte om bestandsmålet er å anse som et mål om et maksimalantall, minimumsantall eller gjennomsnittsentall for ynglinger. Han viser til at selve ordlyden i rovviltforskriften § 3 ikke gir svar på dette spørsmålet, men at Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 5 legger generelle rammer for forståelsen av forskriftens bestandsmål. Et sentralt spørsmål er om man kan anse den svensk-norske ulvepopulasjonen som en felles populasjon, og at utryddelse i Norge ikke vil være i strid med Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 5 så lenge den svenske delen av populasjonen er levedyktig og lett kan reetablere seg i Norge. Fauchald skriver om dette:

"Dette kunne muligens vært et holdbart argument dersom Norge og Sverige hadde en felles avtale om forvaltning av populasjonen som innebar at dersom ulven forsvinner fra det ene landets (i vårt tilfelle Norges) territorium får det andre landet (i vårt tilfelle Sverige) et særlig ansvar for å opprettholde en levedyktig populasjon som kan danne grunnlag for gjenetablering av populasjonen i det andre landet (i vårt tilfelle Norge). Det finnes et visst samarbeid mellom Norge og Sverige, men ingen formelt bindende avtale med forpliktelser tilsvarende de som er skissert over.

I lys av dette må det være klart at de nasjonale bestandsmålene som kommer til uttrykk i rovviltforskriften må anses som minimumsantall for ynglinger i Norge, det vil si at bestandsmålet er at det ikke skal være færre enn 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minimum 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Dette bekreftes også av

regelen i forskriftens § 7 som sier at vedtak om felling eller jakt bare kan vedtas «når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen». Denne tolkningen bekreftes også av følgende uttalelse i stortingsmeldingen om forvaltning av ulv i Norge: «Av hensyn til beitenæring og andre utmarksinteresser er bestandsmålet for ulv satt lavt i Norge.»"

Når det gjelder forholdet mellom bestandsmål og tillatelser til felling, skriver Fauchald følgende:

"Utgangspunktet må være at antallet ynglinger for en gitt sesong må ligge over spennet mellom fire og seks ynglinger fastsatt i forskriftens § 3. Kun unntaksvis kan det være aktuelt å fatte fellingsvedtak når det er færre enn seks ynglinger i foregående sesong. Noen endelig angivelse av hvor høyt antall ynglinger som normalt må kreves kan ikke angis her. Det grunnleggende vilkåret som må oppfylles er at et vedtak om felling ikke må true bestandens overlevelse, jfr § 18(2). Det er mange faktorer som bør tillegges vekst i en konkret avgjørelse. Det følgende er en illustrativ liste over slike faktorer:

- Hvor mye ligger antallet ynglinger over bestandsmålet?
- Hvor lenge har antallet ynglinger ligget over bestandsmålet?
- Er det utsikt til at antallet ynglinger vil ligge over bestandsmålet også neste sesong?
- Hva er tilstanden til den samlede norsk-svenske ulvepopulasjonen?
- Samordnes beslutning om felling i Norge med tilsvarende beslutninger i Sverige?
- I hvilken utstrekning har det vært innvandring av ulv fra andre populasjoner?

Et praktisk viktig spørsmål oppstår dersom antall ynglinger vesentlig overstiger bestandsmålet. Det kan argumenteres for at det skal være større adgang til å felle ulv i en slik situasjon enn dersom antall ynglinger ligger innenfor eller rett i overkant av bestandsmålet. Som et utgangspunkt må det legges til grunn at det må være en relativt stabil situasjon med et ikke ubetydelig antall ynglinger over bestandsmålet dersom dette skal være aktuelt. Dette vil være i tråd med reglene i nml § 5 om at ulven og dens genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt og § 9 om at man ved usikkerhet om effekten av felling skal ta sikte på å unngå mulig vesentlig skade på ulven og dens genetiske mangfold.

[...]

Et annet praktisk viktig spørsmål er om det i noen tilfeller kan gis tillatelse til felling når bestandsmålet ikke er nådd. I henhold til forskriftens § 13 gis Miljødirektoratet myndighet til å tillate felling av ulv «også der bestanden ligger under det fastsatte bestandsmålet for en region eller for landet» forutsatt at vedtaket ikke skal være «skadelig for bestandens overlevelse». Gitt at bestandsmålet for ulv er satt lavt og at man ikke har etablert noen generell samarbeidsavtale med Sverige, må denne regelen ansees som en svært snever unntaksregel som det etter mitt skjønn ikke er adgang til å anvende for ulv med mindre man kommer fram til en samarbeidsavtale med Sverige som gjør at Sverige garanterer for at fellingsvedtaket ikke vil true den norsk-svenske bestandens overlevelse."

Fauchald reiser videre spørsmål om bestandsmålet for ulv er satt så lavt i Norge at det vil være i strid med Bernkonvensjonen å tillate felling av ulv i tråd med rovviltforskriften:

"Et aspekt ved dette spørsmålet er om Norge kan sies å ha en selvstendig plikt under Bernkonvensjonen til å opprettholde en ulvepopulasjon, eller om Norge kan påberope seg tilstanden til den norsk-svenske ulvepopulasjonen ved fellingsvedtak. Konvensjonen

behandler ikke spørsmålet om grensekryssende populasjoner spesielt. Den generelle forpliktelsen i konvensjonen er formulert som følger i artikkel 2:

The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally.

Bestemmelsen innebærer en betydelig frihet til å definere hvor stor populasjonen av ulv skal være. Konvensjonens artikkel 6 sammenholdt med artikkel 9 innebærer imidlertid at det ikke kan tillates felling av ulv dersom dette vil være «detrimental to the survival of the population concerned», og at slik felling bare er tillatt dersom «there is no other satisfactory solution» til det problemet man søker løst ved å tillate felling."

Fauchald drøfter også Bernkonvensjonens bestemmelse om samarbeid i artikkel 11 (1). Han skriver blant annet:

"Artikkel 11 innebærer ikke krav om at landene rent faktisk får til et samarbeid, og bestemmelsen sier ikke noe mer konkret om innholdet i samarbeidet. Denne mangelen på konkrete regler i Bern-konvensjonen innebærer at hovedregelen må være at landene har påtatt seg individuelle plikter til å opprettholde levedyktige populasjoner innenfor sine grenser. Dersom man skal kunne påberope seg unntak fra dette utgangspunktet for den grensekryssende populasjonen av ulv må dette begrunnes særskilt og være basert på en viss grad av samarbeid mellom Norge og Sverige. Hvorvidt den foreliggende grad av samarbeid mellom Norge og Sverige er tilstrekkelig til å begrunne et slikt unntak er uklart. Dersom samarbeidsgraden er akseptabel, er min konklusjon at Norge kan operere med dagens bestandsmål under Bernkonvensjonen. Dersom samarbeidsgraden ikke er akseptabel, vil min konklusjon være at det å legge bestandsmålet til grunn som et mål om maksimum eller gjennomsnittlig antall ynglinger for vedtak om ulvefelling vil være i strid med Bernkonvensjonens krav om at felling ikke skal være «detrimental to the survival of the population concerned», ettersom «the population concerned» må begrenses til den norske delen av ulvepopulasjonen. Dersom man legger bestandsmålet til grunn som et minimum antall ynglinger, er konklusjonen mer usikker. Hvis det er så høy dødelighet blant ulv at den ikke har særlig flere ynglinger i Norge enn minimumsantallet, vil det neppe være i tråd med Bernkonvensjonen å tillate felling når antallet ynglinger kommer over minimumsantallet.

[...]

Det sentrale spørsmålet blir dermed om graden av samarbeid mellom Norge og Sverige er tilstrekkelig til at Norge kan påberope seg tilstanden til den svenske delen av ulvepopulasjonen. Norge og Sverige har utstrakt samarbeid om datainnsamling og forskning på ulv, og dette gir et samkjørt faktagrunnlag for de vedtak som fattes. Det er også opplyst at departementene i Norge og Sverige inngikk en avtale om samarbeid i forvaltning av genetisk viktige ulver i 2011. Norske myndigheter har dermed en viss mulighet til å vurdere hvilke konsekvenser vedtakene vil ha for svenske forhold.

Den norske beslutningsmodellen fastlagt i rovviltforskriften er basert på et ensidig fastsatt lavt bestandsmål, beslutningene er delegert til regionale forvaltningsorganer med begrenset evne til å ivareta virkninger av vedtak for svenske interesser, og prosessene for å etablere forvaltningsplaner og fatte vedtak om felling legger ikke opp til ivaretagelse av svenske interesser. Det eneste unntaket fra det siste er kravet om at det tas kontakt med svenske myndigheter når Miljødirektoratet skal vedta felling av ulv med grensekryssende revir etter forskriften § 13.

Vedtaket fra rovviltmyndene i den foreliggende saken og den faglige innstillingen i saken fra Miljødirektoratet gir ingen indikasjoner på at man har vurdert hvilke virkninger vedtakene vil ha for den svenske ulveforvaltningen. Klima- og miljødepartementets klagevedtak vurderer heller ikke virkningene for svenske forhold. Men vedtaket fremhever den norsk-svenske avtalen om genetisk verdifull ulv og det vises til at ingen av de aktuelle ulvene faller inn under avtalen. Dersom Sverige verner om en populasjon som Norge står fritt til å holde på et minimumsnivå vil det bli vanskelig å oppnå nødvendig respekt for og støtte til det svenske forvaltningsregimet. På sikt vil dette kunne undergrave ulvepopulasjonens overlevingssevne i begge land, særlig fordi betydelig felling av ulv i Norge sannsynliggjør økt illegal jakt på ulv i Sverige og sterkere politisk press for å øke lovlig felling av ulv.

På denne bakgrunn er det etter min oppfatning rettslig sett uklart om Norge oppfyller de krav til samarbeid med Sverige som det må forutsettes at gjelder for å kunne forvalte ulv i Norge som en del av en felles norsk-svensk ulvepopulasjon i tråd med Bern-konvensjonen. I den foreliggende sak er det min oppfatning at Norge ville ha handlet i strid med Bern-konvensjonen dersom rovviltmyndenes vedtak om felling av ulv hadde blitt opprettholdt."

Hva skal til for at vilkåret om å ivareta "allmenne helse- og sikkerhetshensyn" i naturmangfoldloven § 18 første ledd c) og det tilsvarende vilkåret om "offentlige helse- og sikkerhetshensyn" i Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd tredje strekpunkt er oppfylt i denne saken? Er det hjemmel for felling etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen på grunn av menneskers frykt?

Fauchald drøfter først hensynet til helse:

"Det er åpenbart at felling kan skje med hjemmel i § 18(1)(c) dersom et enkeltindivid eller en gruppe av ulv utgjør en konkret risiko for menneskers fysiske helse i et område, enten ved konkret fare for fysiske angrep eller sykdomsspredning. Det holder ikke at risikoen er teoretisk eller fjerntliggende, den må være reell og nærliggende. Den må også ha en viss alvorlighetsgrad. Videre krever ordlyden at helsehensynene må være «allmenne». Dette innebærer at risikoen må være slik at den ikke bare angår en enkeltperson eller en enkelthusholdning. Dersom det er risiko for enkeltpersoner eller -husholdninger vil vedtak måtte fattes etter § 18(1)(b). Hvorvidt risikoen i en konkret sak oppfyller disse kravene må bero på en helhetsvurdering.

Et spørsmål er om begrepet «helse» bare omfatter fysisk skade eller også inkluderer psyko-sosiale aspekter ved helse. Det har vært hevdet at tilstedeværelse av ulv påvirker lokalbefolkningens psykiske helse negativt og at det reduserer bruken av uteområder, for eksempel som turområder eller som områder for jakt med løshund. Det kan ikke være tvil om at også psyko-sosiale aspekter ved helse kan være omfattet av § 18(1)(c). Imidlertid må det kreves klare bevis for at det dreier seg om noe mer enn motvilje mot ulv og at det er en frykt som har en reell begrunnelse. Videre er det krav om at helsehensynene skal være «allmenne». Dette innebærer at en enkeltpersons frykt ikke kan være avgjørende. Det må kreves at det oppstår et mer allment psyko-sosialt helseproblem i området. I denne sammenheng, og i lys av utstrakt bruk av sosiale medier, er det viktig å være oppmerksom på at ubegrunnet frykt og holdninger raskt kan spres i lokalmiljøer. Særlig vil det være problematisk dersom personer eller interessegrupper som er motstandere av ulv ut fra egeninteresser skal kunne oppnå sine mål ved å spre frykt i lokalmiljøene. For å klassifisere frykt for ulv som et allment helseproblem i et område vil det derfor være nødvendig å undersøke hvordan frykten har oppstått og hvilken varighet den har hatt.

Et praktisk viktig tema har vært sikkerhet og trygghet for barn i områder med ulv. Barns sikkerhet og trygghet vil naturlig høre inn under de allmenne helsetemaene som omfattes av § 18(1)(c). For barn er det viktig å vektlegge deres begrensede evne til selvforsvar og foreldrenes ansvar for å ivareta barnas sikkerhet og trygghet. I relasjonen til barn oppstår det særlige problemstillinger knyttet til psyko-sosial helse, ettersom foreldres frykt for barns trygghet og sikkerhet kan medføre sterkere begrensninger i barns frihet til å benytte utearealer enn det som er rasjonelt begrunnet i den reelle fare ulven representerer.

Vedtak basert på psyko-sosiale aspekter ved helse møter problemstillinger knyttet til om den beste tilnærmingen er felling av ulv eller om man kan håndtere problemet på annen måte, eksempelvis ved informasjon, hjelp til å håndtere frykt og konfliktdempende tiltak. I denne forbindelse er det viktig å merke seg stortingsvedtaket fra 2011 som uttaler at: «Rovviltforvaltningen skal ta folks frykt for rovdyr på alvor. Det er nødvendig med mer kunnskap om møtet mellom folk og de store rovdirene, og kunnskap om frykt- og konfliktdempende tiltak.» Stortinget har dermed, i tråd med nml § 18, lagt vekt på forutsetningene som må være tilstede for at forvaltningen effektivt og troverdig kan oppfylle kravet om at felling bare kan skje når formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

I lys av den ulike tilnærmingen i Norge og Sverige med hensyn til konsentrasjon av ulv, der Sverige legger opp til lav konsentrasjon over større områder mens Norge legger opp til høy konsentrasjon i mindre områder (se punkt 1.2), kan det spørres om Norge har lagt seg på en linje der man vil få større problemer med allmenne helsevirkninger enn i Sverige. I en slik situasjon er det særlig viktig at norske myndigheter iverksetter kompensierende tiltak for å unngå at forvaltningsregimet medfører allmenne helseproblemer i de områdene som får høy rovdyrkonsentrasjon. Det vil også være nødvendig med ekstra tiltak for å forebygge ulovlig jakt i disse områdene.

Det kan spørres om helse også omfatter allmenn dyrehelse. Et eksempel kan være at ulven blir bærer av en sykdom som bare kan spres til andre dyr, typisk hunder. Spørsmålet blir om slik smittefare kan omfattes av § 18(1)(c). Ordlyden i bestemmelsen indikerer nok at man har tenkt på menneskers helse, noe som bekreftes av eksemplene som er nevnt i forarbeidene til bestemmelsen. Sammenhengen i § 18 trekker i samme retning; hensynet til andre dyr er ivaretatt i § 18(1)(a) og (b). Endelig indikerer bruken av begrepet «public health» i Bern-konvensjonen artikkel 9 at bestemmelsen er avgrenset til menneskers helse."

Videre drøfter Fauchald hva som ligger i begrepet "allmenne sikkerhetshensyn":

"Dette må være noe annet enn det som dekkes av allmenne helsehensyn. Et praktisk eksempel er situasjoner med elg som trekker ut av skogen vinterstid og oppholder seg i nærheten av veier med fare for trafikksikkerhet. Det er vanskelig å tenke seg tilsvarende problemstillinger for ulv, dels fordi det er langt færre av dem, og dels på grunn av størrelsen. En problemstilling kunne muligens være at forekomst av ulv i et område gjør det vanskelig å utføre påkrevet vedlikehold av strømnnett eller anlegg for energiproduksjon. Men her vil det være vanskelig å tenke seg at behovet for ivaretagelse av sikkerhetshensyn ikke kan oppnås ved å skremme eller flytte ulven."

Avslutningsvis under dette punktet tar Fauchald opp spørsmålet om det kan argumenteres for at vilkårene for å anvende § 18(1)(c) kan tolkes mer fleksibelt hvis Norge ligger betydelig over bestandsmålet enn hvis man ligger innenfor eller nært over bestandsmålet:

"Kan man i slike situasjoner operere med økt fleksibilitet til å ta hensyn til allmenne helsevirkninger? Det vil være naturlig å anta at et høyt antall ynglinger av ulv i seg selv vil

innebære økt fare for negative allmenne helsevirkninger. I tillegg vil det innebære redusert fare for at bestandens overlevelse trues og redusert mulighet for å nå formål om å redusere negative helsevirkninger på annen måte enn ved felling, jfr § 18(2). I lys av dette kan jeg ikke se at det også skulle være behov for å tolke vilkårene for å anvende § 18(1)(c) mer fleksibelt i en situasjon med et høyt antall ynglinger av ulv, ettersom en slik situasjon i seg selv vil innebære at vilkårene for felling lettere vil være oppfylt."

Hva skal til for at vilkåret om å ivareta "andre offentlige interesser av vesentlig betydning" i naturmangfoldloven § 18 første ledd c) og Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd tredje strekpunkt er oppfylt i denne saken?

Fauchald skriver om dette:

"Ordlyden i § 18(1)(c) skiller seg noe fra den som framgår av Bern-konvensjonen artikkel 9(1): «other overriding public interests» ved at man benytter «vesentlig betydning» der konvensjonen krever at interessene skal være «overriding». Den normale språklige forståelsen av «overriding» er «more important than any other considerations». Konvensjonen legger dermed opp til et strengere vilkår enn det som følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden i § 18. Dette innebærer at § 18 må tolkes slik at det skal mye til for at offentlige interesser har en slik vesentlig betydning at man kan tillate felling av ulv.

En «offentlig» interesse må holdes adskilt fra «private» interesser. Enkeltindividets interesser faller klart utenfor begrepet «offentlig interesse». Men i mange tilfeller vil det være overlapp mellom summen av private interesser og offentlige interesser. Et slikt sammenfall av offentlige og private interesser innebærer ikke at den aktuelle interessen ikke lenger er å anse som en offentlig interesse. Et nærliggende eksempel er sammenfallet mellom private og offentlige interesser i å ha husdyr på utmarksbeite. Sett fra det offentliges perspektiv tjener utmarksbeite mange gode samfunnsmessige formål som kan klassifiseres som «offentlige interesser», eksempelvis miljømessige, kulturelle, næringsmessige og demografiske. Det er dermed en aktivitet som det er en offentlig interesse i å opprettholde og videreutvikle. Dersom den også er av «vesentlig betydning» for å oppnå slike formål, vil den falle inn under dette alternativet i § 18(1)(c).

Et annet eksempel er jakt på elg og andre hjortedyr. Slik jakt kan ha tilsvarende samfunnsmessige formål som utmarksbeite. Men det kan også argumenteres for at slik jakt er av mindre betydning for å ivareta slike formål, og at det derfor er mer tvilsomt jakten oppfyller kravet om at det offentlige aspektet ved interessen skal være av vesentlig betydning i § 18(1)(c).

Selv om det vil være generell enighet i at utmarksbeite og jakt representerer offentlige interesser av vesentlig betydning, vil det være uenighet om de er så betydningsfulle at de kan tilsidesette alle andre offentlige interesser som de kommer i konflikt med. Problemstillingen kommer på spissen når utmarksbeite og jakt kommer i konflikt med den offentlige interessen i å opprettholde en viss rovdyrbestand. Etter § 18(1)(c) kan det se ut til at det er nok å konkludere med at interessene i utmarksbeite eller jakt er vesentlige for at det skal bli adgang til å fatte vedtak om felling av ulv. En slik anvendelse av § 18(1)(c) vil etter mitt skjønn være i strid med Bern-konvensjonen artikkel 9. De offentlige interessene må være så vesentlige at de tilsidesetter andre interesser. Som redegjort for over har naturmangfold en grunnlovfestet beskyttelse i Norge, og den er dermed markert som en svært viktig offentlig interesse. Tilsvarende er retten til hjem og privatliv (§ 102), barns rett til menneskeverd og trygghet (§ 104), og retten til arbeid (§ 110) nedfelt som svært sentrale offentlige interesser i Grunnloven; disse kan i varierende grad påberopes som interesser

som kan ivaretas gjennom utmarksbeite og jakt. Disse interessene er gjennom Grunnloven markert på samme nivå som hensynet til naturmangfold, hvilket tilsier at ingen av dem som sådan skal prioriteres høyere enn andre interesser. Paragraf 18(1)(c) kan bare anvendes når det ikke kan true ulvebestandens overlevelse. Bestemmelsen gir dermed ikke hjemmel for å la hensynet til andre offentlige interesser tilsidesette hensynet til ulvens overlevelse i norsk natur.

Norsk ulveforvaltning er blant annet basert på et geografisk skille mellom de områder der utmarksbeite og andre utmarksinteresser skal prioriteres framfor ulv, og der det skal være lettere å få samtykke til felling av ulv for å forebygge skade enn i områder der tilstedeværelse av ulv prioriteres («ulvesonen»). Dette er blant annet nedfelt i rovviltforskriften gjennom referanser til «geografisk differensiert forvaltning», se §§ 1, 6(1), 9(2), 10(2) og 13(1), og i stortingsvedtakene. Forskriften antyder at slik forvaltning skal utgjøre en del av vurderingen av om formålet med felling kan oppnås på annen tilfredsstillende måte, jfr nml § 18(2). Imidlertid må det være klart at den geografisk differensierte forvaltningen også kan få konsekvenser for vurderingen av om en offentlig interesse er av tilstrekkelig betydning til å oppfylle kravet i § 18(1)(c). Det er imidlertid likevel etter mitt skjønn ikke adgang til å legge en interesse som i hovedsak er privat og kun med noen innslag av offentlige interesser til grunn for en tillatelse til å felle ulv."

8.2 Vurderinger fra andre juridiske miljøer og andre

I tillegg til vurderinger fra enkeltpersoner, har departementet mottatt vurderinger fra Advokatfirmaet Lund & Co (på vegne av Utmarkskommunenes Sammenslutning, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, Norges Bondelag, Norsk Sau og Geit og Norges Jeger- og Fiskerforbund), Norges Bondelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag, NOAH, NORSKOG, Advokatfirmaet Arntzen De Besche (på vegne av WWF) og Norges Jeger- og Fiskerforbund.

8.2.1 Vurdering fra Utmarkskommunenes Sammenslutning, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, Norges Bondelag, Norsk Sau og Geit og Norges Jeger- og Fiskerforbund

Advokatfirmaet Lund & Co DA har på vegne av Utmarkskommunenes Sammenslutning, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, Norges Bondelag, Norsk Sau og Geit og Norges Jeger- og Fiskerforbund spilt inn juridiske vurderinger knyttet til departementenes klageavgjørelse.

Advokatfirmaets eget sammendrag av vurderingene gjengis her:

"Etter en gjennomgang av de foreliggende rettskilder er det vår konklusjon at det ikke foreligger rettslige begrensninger som hindrer en gjennomføring av rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv som KLD opphevet 20. desember 2016.

KLD har begrunnet sin påstand om at det foreligger begrensninger i det juridiske handlingsrommet med at rovviltforskriften § 10 kun gir anledning til lisensfelling for å avverge skade av «vesentlig betydning på bufe og tamrein», slik den nå opphevede viltloven § 12 lød. – Rovviltforskriften er utarbeidet av det samme departementet. Vi finner det åpenbart at begrensningen til bufe og tamrein er i strid med Stortingets vilje, sist uttrykt gjennom det såkalte «ulveforliket» vedtatt 6. juni 2016. Senest etter dette vedtaket skulle departementet ha endret forskriften i tråd med Stortingets vilje, ved å erstatte henvisningen

til den opphevede viltloven med nml. § 18 og de hensyn denne bestemmelsen viser til. Bestemmelsen er i hovedsak en kopi av Bernkonvensjonen art. 9 nr 1, som lister opp en rekke andre hensyn av samfunnsmessig karakter, som kan tillegges vekt i vurderingen av behovet for lisensfelling.

Departementets unnlattelse av å etterleve Stortingets klart uttalte vilje kan da ikke av det samme departementet påberopes som en begrensning i det juridiske handlingsrommet. Denne «selvpålagte» begrensningen skulle ha vært fjernet ved at det i forskriften ble inntatt en henvisning til nml. § 18.

Rammene for rovviltforvaltningen i Norge er trukket opp gjennom internasjonale avtaler og norsk miljøvernpolitikk, nedfelt i lovverk, forskrifter og politiske vedtak. Norge har ratifisert flere internasjonale konvensjoner av betydning for rovviltpolitikken, og i nærværende sak er Bernkonvensjonen sentral.

Norge ratifiserte Bernkonvensjonen 27. mai 1986. Konvensjonens formål 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.» Konvensjonen innebærer en folkerettslig forpliktelse og har rettslig betydning i Norge. Det er konvensjonens rettslige betydning som er av interesse i denne utredningen.

Det vesentligste av forpliktelsene i Bernkonvensjonen er direkte implementert i norsk lov, først og fremst i naturmangfoldloven med tilhørende forskrifter. Den internrettslige betydningen finner vi derfor i norsk regelverk, og med konvensjonens bestemmelser som tolkningsmomenter. Bernkonvensjonen overlater til det enkelte medlemsland å gjennomføre konvensjonens krav, og i utgangspunktet er det opp til det enkelte medlemsland å finne den nedre skranke for bevaring av fredet vilt, basert på nødvendig faglig grunnlag. Tilsvarende gjelder vurderingen av om vilkårene for å gjøre unntak fra fredningsprinsippet i art. 9 nr 1 er til stede. Slike interesseavveininger er i utgangspunktet et nasjonalt anliggende, basert på norsk lov. Følges norsk lov, følges Bernkonvensjonen.

EUs medlemsland er forpliktet til å følge det såkalte Habitatdirektivet, direktiv 92/43/EEG om bevaring av livsmiljø samt ville dyr og planter. Det fremgår både av formålsbestemmelsene til naturmangfoldloven og rovviltforskriften, samt formålet med Bernkonvensjonen og EUs Habitatdirektiv at det overordnede hensyn til bevaring av bestemte arter i gitte tilfeller må avveies mot viktige motstående samfunnsmessige interesser. Disse samfunnsmessige interesser vil kunne variere over tid, fra sak til sak og veie ulikt både avhengig av type interesse og avhengig av behovet for bevaring for det enkelte rovdyr.

Det er store likhetstrekk og til dels sammenfallende ordlyd i Bernkonvensjonen og Habitatdirektivet, og i Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Store deler av nml. § 18 om adgang til uttak av fredet vilt er direkte kopi av bestemmelser i Bernkonvensjonen art. 9 nr 1, og tilsvarende er flere av bestemmelsene i Habitatdirektivet direkte kopi av Bernkonvensjonen. Det gjelder både bestemmelsene om bevaring av bestemte ville dyr, de rettslige forpliktelser til å sikre overlevelsessevnen og de unntaksbestemmelser som i gitte tilfeller åpner for felling.

Departementets klageavgjørelse reiser spørsmål om forståelsen av nml. § 18 bokstav b og bokstav c. Disse alternative grunnlag for vedtak om uttak av fredet vilt er praktisk talt direkte oversettelser av tilsvarende bestemmelser i Bernkonvensjonen art. 9 nr 1. Som eksempel nevnes uttrykket «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» i naturmangfoldloven § 18 bokstav c, som er en direkte oversettelse av Bernkonvensjonen art. 9 nr 1. tredje strekpunkt og Habitatdirektivet art. 16 nr 1 bokstav c sine uttrykk «other

imperative reasons of overriding public interest». Også de to grunnvilkårene om at uttak ikke må true bestandens overlevelse samt at formålet ikke kan nåes på annen tilfredsstillende måte, er likelydende i de tre regelverkene.

Viltloven § 12 ble opphevet ved vedtakelsen av nml. § 18. Viltloven § 12 inneholdt en begrensning i hvilke samfunnsmessige interesser som kunne tillegges vekt ved en fellingstillatelse, jf. uttrykket «(...) for å forhindre skade på bufe eller tamrein.» Denne begrensningen gjenfinnes ikke i nml. § 18, tvert imot gir bestemmelsen anvisning på en bredere interesseavveining hvor en rekke hensyn er nevnt, deriblant «offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. nml. § 18 første ledd bokstav c).

I rovviltforskriften § 10 er hjemmelen for såkalt lisensfelling inntatt, hvor vedtaksmyndigheten er lagt til de regionale rovviltnemnder. Nemndene tildeles myndighet dersom bestanden av den enkelte art ligger over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen, jf. forskriften § 7. Rovviltforskriften § 10 inneholder ingen begrensninger i hvilke hensyn som kan tas tilsvarende den opphevede viltloven § 12, men viser bare til behovet for «å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand».

Rovviltforskriften inneholder i § 1 en formålsbestemmelse, som må forstås å omfatte hele forskriften. Innenfor rammen av grunnvilkåret om å sikre bevaring av fredet vilt gir bestemmelsen anvisning på en bred interesseavveining, hvor det i gitte tilfeller kan vedtas felling av fredet vilt. Av hensyn som kan tillegges vekt, nevnes i formålsbestemmelsen hensyn til «næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser.» Eksempler på andre samfunnsinteresser er gitt i forskriftskommentaren, hvor hensyn til næringsutøvelse, «primært bufe og tamreinnæring» er nevnt, og også hensynet til «bosetting og livskvalitet i områder med rovvilt».

Formålsbestemmelsen i rovviltforskriften er i samsvar med den brede interesseavveiningen naturmangfoldloven § 18 gir anvisning på, og som i hovedsak er kopi av Bernkonvensjonen art. 9 nr 1.

Klima- og miljødepartementets klageavgjørelse bygger på den rettsoppfatning at rovviltnemndenes myndighet etter nml. § 18 er begrenset til bare å vurdere hensynet til bufe og tamrein, slik viltloven § 12 lød. Viltloven § 12 er opphevet og erstattet av nml. § 18. Den begrensningen som lå i viltloven er ikke videreført i naturmangfoldloven, og en slik begrensning finnes ikke i Bernkonvensjonen.

Rovviltforskriften er også hjemlet i nml. § 18, og det kan reises spørsmål om departementets innfortolkning av den begrensningen som fulgte av viltloven § 12 er rettslig holdbar. Den begrensningen som lå i viltloven § 12 om at bare hensyn til bufe og tamrein kan begrunne uttak, er verken kommentert i forarbeidene til naturmangfoldloven eller i ulvemeldingen til Stortinget våren 2016. Den fremgår i dag bare gjennom en henvisning i departementets egen kommentar til rovviltforskriften, og en henvisning i definisjonsbestemmelsen i forskriften § 2 bokstav g).

Vi finner det kritikkverdig at departementet verken ved vedtakelsen av naturmangfoldloven eller ved ulveforliket i juni 2016 klargjorde for Stortinget at begrensningen i viltloven § 12 om at bare hensyn til bufe og tamrein kan begrunne vedtak om lisensfelling, er ment videreført i nml. § 18. Videre finner vi det kritikkverdig at departementet i forbindelse med ulveforliket i juni 2016 unnlot å underrette Stortinget om at forliket var basert på en rettsoppfatning i strid med departementets forståelse av forskriften.

Vi anser den begrensning i rovviltnemndenes myndighet som departementet har lagt inn i regelverket, som å være i klar motstrid til de forutsetninger og den rettsoppfatning Stortinget bygget rovviltforliket av juni 2016 på. Stortinget la til grunn at «regional

forvaltning skal ha myndighet til å fatte vedtak om felling når bestanden av ulv er innenfor bestandsmålet.»

De hensyn Stortinget trakk frem som grunnlag for ulveforliket i juni 2016 er fullt ut i samsvar med nml. § 18 og dermed også Bernkonvensjonens art. 9 nr. 1. – Vi kan ikke se at saken krever endringer i naturmangfoldloven.

Departementet har i sin klageavgjørelse lagt til grunn at hensynet til jaktinteresser ikke kan tillegges vekt i interesseavveiningen mellom bevaring av fredet vilt og motstående interesser. Vi er uenige i dette.

Begrepet «eiendom» er brukt både i nml. § 18 og i Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1. Retten til jakt og fangst er en del av den private eiendomsretten. Grunneieren har enerett til jakt og fangst på sin eiendom, jf. viltloven § 27. Det følger allerede av dette at jaktretten er del av den private eiendomsretten. Jaktretten som del av eiendomsretten har en økonomisk verdi og er for mange et ledd i næringsvirksomheten. Jaktretten viderefører i mange distrikter også en gammel tradisjon og anses i mange deler av landet som en viktig del av den lokale kulturen. Jakt og fangst er også for mange en sentral del av friluftslivet og fritidsaktivitetene.

Vi finner det klart at hensynet til jaktinteresser i bred forstand er ett av de hensyn som kan tillegges vekt i den brede interesseavveiningen nml. § 18 gir anvisning på. Hvilken vekt dette hensynet skal tillegges i den enkelte sak vil variere med de konkrete forholdene og bevaringsstatus.

Högsta Förvaltningsdomstolen, svensk Høyesterett, avsa dom 30. desember 2016 i sak om felling av ulv. For ulv skal en vurdering av bestandens overlevelse ses i forhold til den totale ulvebestanden i Skandinavia, dvs. de ulver som har tilhold i Norge, grenseflokkene mellom Sverige og Norge og de ulver som har tilhold i Sverige. Av denne grunn og fordi både Norge og Sverige er bundet av sammenfallende internasjonale forpliktelser (Bernkonvensjonen og Habitatdirektivet) er avgjørelsen av interesse.

Domstolen la til grunn at det aktuelle fellingsvedtaket ikke ville true bestandens overlevelse. Domstolen godtok deretter at følgende hensyn var legitime begrunnelser for felling av ulv:

- ekonomiska, sociala och kulturella behov
- regionala och lokala särdrag
- de socioekonomiska konsekvenserna
- älgförvaltningen
- angrepp på hundar
- minska konflikten mellan människa och varg och
- minska människors oro
- öka acceptansen för vargen

Högsta Förvaltningsdomstolen fant at det fellingsvedtak som var truffet, var i tråd med Habitatdirektivet og svensk rett.

De hensyn som i Sverige ble ansett som legitime i interesseavveiningen, er sammenfallende med de samfunnsinteresser som fremgår av nml. § 18 første ledd b og c, formålsbestemmelsen i rovviltforskriften, og de hensyn som ble fremholdt av Stortinget som grunnlag for ulveforliket i juni 2016."

8.2.2 Vurdering fra Norges Bondelag

I tillegg til den juridiske betenkningen fra Advokatfirmaet Lund & Co, se punkt 8.2.1, har Norges Bondelag et eget innspill til de rettslige vurderingene i departementets klagevedtak.

Norges Bondelag mener at utgangspunktet for departementets vurdering var for snevert, ved begrensningen til "skade på husdyr eller tamrein" i § 18 første ledd bokstav b:

"Det er åpenbart at denne feilen kan ha hatt betydning for sakens utfall. Det er en rekke relevante argumenter som utelukkes når rettsgrunnlaget innsnevres. Dette gir i sin tur klare mangler ved interesseavveiningen. I tillegg er det mangler ved alternativvurderingen [...].

I avgjørelsen fra Högsta Förvaltningsdomstolen ble det lagt vekt på flere av de alternativer som KLD utelukket ved innsnevring av rettsgrunnlaget, særlig reduksjonen av elgbestanden, tapet av muligheten til løshundjakt, det sterke presset som lokalbefolkningen må finne seg i som følge av utrygghet ved rovdirenes nærgående over et svært langt tidsrom, samt det økonomiske tap og andre ulemper som næringsutøverne i landbruket blir påført uavhengig av om husdyr blir tatt av rovdyr eller ei.

Alle de momenter som ble vurdert i den svenske dommen gjelder tilsvarende for Norge. Det er også rettsgrunnlag for å vektlegge de samme momentene. KLDs vedtak mangler i all hovedsak begrunnelse for at man unnlot å vektlegge disse relevante grunnlagene."

Om vilkåret om at jakten ikke må true bestandens overlevelse skriver Norges Bondelag:

"Bestanden er som nevnt den "sør-skandinaviske" ulvebestanden på 41 familiegrupper og 430 individer. Kravet om overlevelse er derfor ikke isolert til den "norske" delen av bestanden.

Når man leser KLDs vurdering får man det inntrykk at bestandens overlevelse knyttes til antallet norske ynglinger. Riktignok har KLD nevnt den sør-skandinaviske bestanden i forutsetningene, men altså ikke i den vurderingen som leder til konklusjonen. Når KLD skriver slik, skapes det et inntrykk av at bestanden er på et kritisk balansepunkt og dette danner et bakteppe som påvirker resten av drøftelsen til tross for konklusjonen om at bestanden ikke trues ved det uttak rovviltnevdene fastsatte.

I tillegg er det slik at den norske delen av ulvebestanden var betydelig underestimert på vedtakstidspunktet. Det ble angitt at Norge har 63-67 ulver, mens det nå er bekreftet 84-91 ulver. I mars 2016 var det også over 80 ulver i Norge. Det kunne således ikke komme som en overraskelse på KLD at ulvebestanden var underrapportert. At dette ikke er nevnt i vedtaket, inngir ikke tillit til KLD."

Om de relevante alternative hjemlene for uttak uttaler Norges Bondelag at "det her er tre relevante alternativer; skade på husdyr, skade på annen eiendom og ivaretagelse av allmenne helse- og sikkerhetshensyn. Av disse alternativene har KLD kun vurdert ett i sitt vedtak, nemlig hvorvidt lisensjakt vil avverge skade på husdyr."

Norges Bondelag skriver videre om det første skadealternativet, skade på husdyr, at det er "vel kjent at bruken av utmarksbeiter på det nærmeste er avvirket i ulvesonen. [...]Årsaken til nedgangen i antallet rovdyrskader i ulvesonen, er at utmarksbeitene ikke benyttes. På dette grunnlag konkluderer KLD med at skadepotensialet er svært begrenset. Det er ikke holdbart."

Det stilles også spørsmål ved rovdyrtapene som ble lagt til grunn i vedtaket og kritiseres at skader på beitedyr utenfor ulvesonen knapt er nevnt i vedtaket. Det uttales at Bernkonvensjonen ikke stiller særlig store krav til hva som er skade – at det er tilstrekkelig at man befinner seg på et nivå over ren irritasjon og normal forretningsrisiko. Uttak kan være preventivt og det er tilstrekkelig at skade sannsynligvis vil skje dersom jakt ikke gjennomføres. Det kommenteres at dette ikke er nevnt i KLDs vedtak.

Om det andre skadealternativet, skade på "annen eiendom", skriver Norges Bondelag at det typisk omfatter den jaktbare viltbestanden på en eiendom. Videre at:

"KLD har avvist at dette er en skade fordi det hevdes at "ulvens predasjon på elg ikke gir hjemmelsgrunnlag for å vurdere felling av ulv". Det er regelrett feil. Poenget er at jaktressursen er en av flere ressurser som grunneieren kan, og er oppfordret til, å utnytte økonomisk. Økning av rovdyrstammen reduserer eiendommens inntjening og utnyttingsmuligheter. Det gir et økonomisk og velferdsmessig tap. Dette tapet er tilstrekkelig til å konstatere "skade" på annen eiendom.

Hvorvidt skaden er tilstrekkelig til lisensjakt beror på den interesseavveining som skal skje, herunder altså intensitet, varighet og omfang. Hvilke dyr som skal tas ut må vurderes konkret, jf det som er sagt foran om beitedyr, men det er ingen tvil om at et betydelig og varig inntekts- og velferdstap kan gi anledning til uttak av ulv."

Siden Stortinget har satt bestandsmålet for ulv, mener Norges Bondelag at forvaltningsskjønnet er begrenset og at kvoter som innebærer et mindre uttak enn bestandsmålet bare kan fastsettes dersom uttaket strider mot Bernkonvensjonen. Det vises i denne sammenheng til at den enkelte stat har stor frihet i forvaltningen så lenge bestanden ikke er truet.

Det tredje alternativet er allmenne helse- og sikkerhetshensyn. Norges Bondelag uttaler:

"Etter Bernkonvensjonen gir alternativet ifølge EU-domstolen anledning til uttak begrunnet i sosiale og økonomiske omstendigheter av langvarig karakter.

Hvorvidt uttak skal skje og hvor omfattende det skal være, beror her som i de andre tilfellene på intensitet, varighet og omfang. Mange beboere i områder med tett ulvepopulasjon tør ikke å sende barna alene til skolen og kvier seg for å gå til postkassen eller på andre turer i nærområdet. I slike tilfeller er det ikke bare frykten for at noe skal skje som er problematisk. Selv om ingenting skjer vil slike forhold over tid føre til en betydelig reduksjon i livskvalitet for de det gjelder, og kan i landbruksvirksomhet også føre til at inntjeningen fra eiendommen reduseres fordi man begrenser ferdsel i ut- og innmark til et minimum. I områder som grenser til ulvesonen er det en sterk belastning for hudyreiere til stadighet å finne levende dyr med alvorlige skader etter ulv.

Det er en klar og sentral mangel ved KLDs vedtak, at dette alternativet og disse forholdene ikke er vurdert.

KLD burde dertil ha gjennomført en avveining mellom den samlede belastning ved tap av beitedyr, reduksjon av jaktbart vilt og menneskelige påkjenninger på den ene side, og fredning av ulven på den andre. En slik avveining ville gitt et sikrere utgangspunkt for å vurdere om lisensjakt bør gjennomføres eller ikke. Dette er heller ikke gjort, hvilket også er en mangel ved vedtaket."

Når det gjelder vilkåret om at det ikke finnes alternativer til jakt, peker Norges Bondelag på at det verken er nevnt eller foretatt noen interesseavveining mot ulempene for de skadelidte. Det angis fire grupper ulemper:

"En gruppe ulemper er merkostnader til gjerding og ekstra tilsyn, kostnader ved frakt til og leie av beite i rovdyrfrie områder, og betydelig økning i arbeidsomfang. En annen gruppe er økonomisk tap som følge av at besetningen må reduseres når utmarken ikke kan beites, tap som følge av snyltere ved intensiv innmarksbeiting, og kostnader til omlegging av gårdsdriften. En tredje gruppe er regelrett inntekstbortfall når gårdsdriften nedlegges, og inntekt- og velferdstap ved reduksjon eller bortfall av viltbestanden. En fjerde gruppe er de dyrevelferdsmessige aspekter med en høy andel av husdyrene som har store lidelser etter ulveangrep og de menneskelige belastninger som er et resultat av dette.

Midler som utbetales fra det offentlige til bønder og andre grunneiere i rovdyrrområdene dekker på langt nær de reelle kostnadene. Skadelidte utenfor sonene får enda mindre.

Ytterligere er det ikke vurdert om de lanserte alternativene er tilstrekkelig til å forebygge tap i prioriterte beiteområder utenfor ulvesonen, der det fortsatt er omfattende utmarksbeiting og der tapene er vesentlige. Det mangler også en vurdering av om alternativene er egnet til å møte de menneskelige belastningene i og ved ulvesonen."

Norges Bondelag oppsummerer med at det fremstår "som klart at KLD har lagt seg på en forståelse av Bernkonvensjonen som ligger langt over det som det er rettslig grunnlag for.

I tillegg inneholder vedtaket en kraftig bagatellisering og bortforklaring av rovdyr tapene, samt utfordringene for mennesker og landbruksnæring i og ved ulvesonen. I tillegg er interesseavveiningen meget svak, på grensen til fraværende.

Dette etterlater et inntrykk av at KLD ikke har hatt den nødvendige objektivitet som det må forventes av et forvaltningsorgan i Norge."

8.2.3 Vurdering fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norsk Bonde- og småbrukarlag skriver i sitt innspill:

"Det er sterkt kritikkverdig at skade på husdyr utenfor ulveviret ikke er vektlagt. Det er utenfor ulvesona at ulv gjør mest skade, fordi det ikke er frittgående beitedyr innenfor sona. Departementets vedtak vil føre til flere ulv utenfor sona i 2017 og dermed betydelig større skade, noe NIBIO rapporten dokumenterer.

Det er sterkt kritikkverdig at § 18 b, annen eiendom, overhode ikke blir vektlagt av departementet. Vedtaket vil påføre grunneiere i området betydelig skade på annen eiendom definert som næringsvirksomhet knyttet til utmarka. Dette gjelder både hytteutleie og utøvelse av jaktretter.

Det er sterkt kritikkverdig at departementet ikke tillegger § 18 c noen betydning. Med flere ulver og flere ulver som opptrer nærgående på folk, tilsier at § 18 c må tillegges vekt."

For øvrig viser Norsk bonde- og småbrukarlag til Landbruks- og matdepartementets vurdering av om grunnlaget for lisensfelling er til stede.

Av denne vurderingen fremgår blant annet at uttak av ulv vil kunne avverge skade/alvorlig skade på husdyr fordi ulv som kommer inn i beiteområder for husdyr kan gjøre alvorlig skade på beitedyr, at det i tidsrommet 2010-2015 årlig ble erstattet mellom

1.500 og 3.500 sauer og lam (gjennomsnitt noe over 2.000) som tapt til ulv, at om lag 10 % av tapene av sau og lam til ulv har skjedd innenfor ulvesonen, at de senere års tap innenfor ulvesonen viser at det her er potensial for skade av et alvor og omfang som kan tilfredsstillende lovens krav, at hovedutfordringen med tap av beitedyr til ulv imidlertid er knyttet til skade og drap som skjer utenfor ulvesonen, at ulv også kan forårsake alvorlig skade på tamrein og at det er godt dokumentert at også norskfødt ulv streifer og gjør skade på beitedyr utenfor ulvesonen i Norge. Vurderingen oppsummeres slik:

"Ettersom ulv i beiteområder utvilsomt kan forårsake alvorlig skade på beitedyr og at unge ulver fra norske revir forlater reviret og utvilsomt (også) vandrer i viktige beiteområder for husdyr i Norge, mener LMD at felling av ulv i/fra de aktuelle revirene med stor sannsynlighet vil kunne avverge alvorlig fremtidig skade på norske husdyr og tamrein."

I vurderingen av om det finnes andre tilfredsstillende løsninger, peker LMD blant annet på at det til tross for de tiltak som er truffet innenfor ulvesonen, i de senere år fortsatt har vært voldt skade på husdyr av ulv og at det utenfor ulvesonen ikke er noen praktisk og tilfredsstillende løsning å skille ulv og beitedyr i rom og tid. Konklusjonen er dermed at "det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger for å avverge fremtidig skade på beitedyr utenfor ulvesonen".

LMD finner på denne bakgrunn at vilkårene i naturmangfoldloven for felling av ulv i revir innenfor ulvesonen er oppfylt. Norsk bonde- og småbrukarlag støtter dette.

8.2.4 Vurdering fra NORSKOG

8.2.4.1 Om vurderingen

NORSKOG stiller seg bak betenkningen fra Advokatfirmaet Lund & Co, se punkt 8.2.1. I tillegg har NORSKOG gitt innspill knyttet til at lisensfelling av ulv kan tillates fordi ulvebestanden utgjør en fare for skade på grunneiernes rett til jakt og dermed på selve eiendomsretten. I innspillet inngår også en juridisk betenkning fra advokat dr. juris Bjørn Stordrange og et faktainnspill om konsekvenser av den norske ulvebestanden for jakt- og utmarksbasert næring.

8.2.4.2 Juridisk innspill

Det er NORSKOGs oppfatning at grunneiers jaktrett er omfattet av eiendomsbegrepet i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og Bernkonvensjonen artikkel 9, og at lisensfelling av ulv kan tillates ut fra det forhold at ulvebestanden utgjør en fare for skade på grunneiers rett til jakt.

Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b gir adgang til lisensfelling av ulv "for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller **annen eiendom**". Det tilsvarende vilkåret i Bernkonvensjonen artikkel 9 annet strekpunkt er "to prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and **other forms of property**".

Om Bernkonvensjonen artikkel 9 annet strekpunkt skriver NORSKOG:

"At grunneiers rett til jakt omfattes av «other forms of property» etter artikkel 9 i Bernkonvensjonen, fremstår som klart. I en uttalelse fra The Standing Committee 27. oktober 2010 side 7 uttales det:

“This reason is relevant in cases where protected species are also pests/agents of damage to a nonexhaustive range of economic interests”

Skadevilkåret i artikkel 9 annet strekpunkt retter seg altså mot en ikke-uttømmende liste av økonomiske interesser, jf. «other forms of property». Det er klart at retten til jakt har en økonomisk verdi enten den utløses av grunneieren selv eller den leies ut. Verdien av jaktretten blir dessuten fastsatt som en del av landbrukstaksten ved omsetning av landbrukseiendommer og ved myndighetenes konsesjonsbehandling. I tillegg er verdien av jaktretten gjenstand for formuesbeskatning.

Jaktinteresser faller dermed inn under eiendomsbegrepet i Bernkonvensjonen. Til sammenligning kan det også vises til at jaktrettigheter omfattes av eiendomsbegrepet i EMK P1-1, jf. for eksempel forutsetningsvis *Chassagnou and others vs France* avsnitt 74:

“The Court notes that, although the applicants have not been deprived of their right to use their property, to lease it or to sell it, the compulsory transfer of the hunting rights over their land to an ACCA prevents them from making use of the right to hunt, which is directly linked to the right of property, as they see fit. In the present case the applicants do not wish to hunt on their land and object to the fact that others may come onto their land to hunt. However, although opposed to hunting on ethical grounds, they are obliged to tolerate the presence of armed men and gun dogs on their land every year. This restriction on the free exercise of the right of use undoubtedly constitutes an interference with the applicants’ enjoyment of their rights as the owners of property. Accordingly, the second paragraph of Article 1 is applicable in the case.”

Til støtte for at jaktrettigheter omfattes av eiendomsbegrepet i Bernkonvensjonen, vises det også til den nylig avsagte dommen fra svensk høyesterett av 30. desember 2016. Om grunneiernes jaktrettigheter uttales det på side 48:

«Den täta förekomsten av vargrevir påverkar även förutsättningarna för älgjakten, vilken för många är ett viktigt fritidsintresse av stor social och ekonomisk betydelse. Vidare påverkas förutsättningarna för löshunds jakt, vilket bl.a. har betydelse för viltvården».

I motsetning til Klima- og miljødepartementet tillegger den svenske domstolen jaktrettigheter vekt i interesseavveiningen. Dommen av 30. desember 2016 er grundig og har en detaljert gjennomgang av det rettslige rammeverket som gjelder for svensk ulveforvaltning, herunder Arts- og habitatsdirektivet. Direktivet er ment å sikre EUs gjennomføring av Bernkonvensjonen, og avgjørelsen fra svensk høyesterett bør derfor tillegges vekt ved tolkningen av Bernkonvensjonen."

Om naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b skriver NORSKOG:

"Naturmangfoldloven § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 388. Bestemmelsen må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold, med mindre det er holdepunkter for noe annet. Det er ikke holdepunkter for at Stortinget har ment å statuere et sterkere vern etter naturmangfoldloven § 18 bokstav b) sammenlignet med Bernkonvensjonen artikkel 9. Tvert i mot er det Stortingets uttrykte ønske at lisensfelling av ulv gjennomføres så lenge lovverket åpner for det. Senest er dette kommet til uttrykk i vedtak den 31. januar 2017 (nr. 440):

«Det forutsettes at det åpnes for lisensfelling av ulv utover det antallet som allerede er bestemt for inneværende år, dersom ny informasjon om skadepotensialet, eller annen vesentlig informasjon gjør dette mulig innenfor rammene av gjeldende lovverk»

Eiendomsbegrepet i naturmangfoldloven må dermed forstås på samme måte som i Bernkonvensjonen, der jaktrettigheter omfattes."

NORSKOG skriver også:

"Videre tilsier uttrykksmåten «eller annen eiendom» i nml. § 18 bokstav b at begrepet må forstås i den kontekst det inngår i. Grunneiers rett til fiske er en legitim interesse etter bestemmelsen, jf. nml. § 18 bokstav b «fisk». Retten til fiske følger av lakse- og innlandsfiskeloven §§ 15 og 16, og gir grunneieren en enerett til fiske på lik linje som grunneieren er gitt enerett til jakt etter viltloven § 27. I forarbeidene til havressursloven (Ot.prp. nr. 20 (2007-2008)) uttales det på side 37:

«For enkelte ressursar er det slik at eigedomsrett først vert etablert ved uttak av ressursen, slik som for fisk. Dette gjeld til dømes for vilt, der viltlova av 29. mai 1981 nr. 38 byggjer på at viltet i naturleg og fri tilstand ikkje står under nokon sitt rådvælde eller eige. Viltet er altså korkje staten eller grunneigar sin eigedom, men grunneigar har i dei fleste tilfelle fått ein retten til jakt, innanfor offentleg regulering fastsett i eller med heimel i lov.»

At eiendomsrett til fisken som sådan først etableres ved uttak, gjelder også etter lakse- og innlandsfiskeloven. Det er dermed ingen grunn til å skille mellom grunneiers fiskerett og jaktrett, noe som tilsier at jaktretten også er en legitim interesse i interesseavveiningen.

Dersom interesseavveiningen etter nml. § 18 bokstav b begrenses til behovet for å avverge skade på husdyr, er skadepotensialet begrenset innenfor ulvesonen. Legges en slik begrenset interesseavveining til grunn, opphører grunnlaget for lisensfelling av ulv når det ikke er husdyr igjen i ulvesonen. Dermed vil også senere vedtak om uttak innenfor ulvesonen måtte underkjennes, uavhengig av om bestandens størrelse langt overstiger vedtatte bestandsmål. Dette er klart i strid med Stortingets uttrykte vilje. Formålet med bestemmelsen tilsier at det anlegges en bredere vurdering, med den følge at jaktrettigheter er en legitim interesse i interesseavveiningen.

Jaktretten omfattes av grunneiers rådighet over eiendommen. En rovviltpolitikk som medfører at jaktretten for enkelte grunneiere blir uten innhold, vil anses som et inngrep i eiendomsretten som vil kunne utløse krav om erstatning etter Grunnloven § 105."

NORSKOG viser også til at jaktinteresser er et legitimt hensyn etter rovviltforskriften.

Betenkningen går så over til å vurdere om ulvebestanden medfører fare for "skade" på grunneiers rett til jakt.

NORSKOG er enig i Lovavdelingens gjengivelse av et minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang. Når det gjelder forståelsen av "skadevilkåret", er Norskog uenig med KLD:

"Det er på det rene at verdien av jaktretten reduseres når elgbestanden blir sterkt redusert. Verdien av jaktretten på en eiendom fastsettes på bakgrunn av jaktkvote og fellingsprosent over tid. Ved en varig reduksjon i elgkvoten vil grunneiers inntekter fra jakten og eiendommens omsetningsverdi reduseres. Økningen av ulvebestanden har dermed redusert verdien av og inntektene i tilknytning til jakt for grunneierne. Uregulert ulvebestand innenfor ulvesonen vil dessuten medføre at elgjakten må opphøre i deler av sonen i løpet av få år, slik erfaring viser i Sverige.

Dersom man skulle komme i en situasjon der elgbestanden ikke lenger produserer et høstbart overskudd, har jaktretten mistet sitt innhold og sin verdi. Når elgbestanden ikke

lenger er høstbar i ulvesonen, er det klart at det foreligger «skade» etter naturmangfoldloven § 18 bokstav b).

Ulven påvirker ikke bare viltbestandenes størrelse, men også muligheten for å drive ulike jaktformer med hund. Å drive jakt med hund har lange tradisjoner, og er ofte en forutsetning for både småvilt- og storviltjakt.

Departementet har i sin klageavgjørelse på side 25 vist til at «(...) skader på hund [kan] i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst.»

Med dette innfører Klima- og miljødepartementet begrensninger i jaktretten og i jaktutøvelsen som for mange grunneiere reduserer verdien av disse rettighetene. Det påpekes at adgangen til å jakte med hund ble vektlagt i den svenske domstolens vurdering, jf. dommen s. 48:

«Vidare påverkas förutsättningarna för löshunds jakt, vilket bl.a. har betydelse för viltvården»

Det er Norskogs syn at ulvebestandens påvirkning på elgbestanden og grunneiers mulighet til å utøve jakt utgjør en reell fare for «skade» på jaktretten. De skadene ulvebestanden påfører jaktretten gjennom blant annet reduserte kvoter, reduserte inntekter, vanskeliggjort jakt og tap av jakthunder må dermed tas med i interesseavveiningen."

Om betydningen av at bestandsmålet er nådd, skriver NORSKOG blant annet:

"Selv om man legger til grunn at Norge er folkerettslig forpliktet til å bevare en ulvestamme, er denne plikten ikke absolutt. Den må avveies mot andre interesser. I hvilken grad jaktrettigheter skal tillegges vekt i interesseavveiningen må avgjøres konkret.

[...]

Både Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven er innrettet slik at jo lavere rovviltpopulasjonen er, jo sterkere beskyttelse er den gitt. Dersom overlevelsesnivåen er truet, er beskyttelsen tilnærmet absolutt og andre interesser må stå tilbake. Tilsvarende gjelder for nasjonalt fastsatte bestandsmål, der beskyttelsen er sterk inntil bestandsmålene er nådd. Men når bestandsmålene er nådd, skal andre motstående interesser gis større vekt.

På det tidspunkt Bernkonvensjonen ble undertegnet og ratifisert av Norge, var det ikke ulv i Norge. Den nordiske ulven var funksjonelt utryddet på 1960-tallet, og den enslige ulven fra den finsk-russiske bestanden som trolig sikret bestandens videre overlevelse og vekst kom først i 1991. På denne bakgrunn må det nasjonale bestandsmålet fastsatt av Stortinget være veiledende for den interesseavveining som skal foretas. Dette er også forutsatt i Innst. 330 S (2015-2016) side 4:

«Det er i dag en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. (...) Måltallet skal virke styrende for hvilke tiltak som kan iverksettes og hvem som har myndighet.»

Bakgrunnen for dette utsagnet er at andre legitime interesser skal tillegges større vekt når bestandsmålet er nådd.

Gjennom fastsettelsen av bestandsmålet som et intervall blir interesseavveiningen enda mer finmasket. Dette er kommentert slik i «ulvemeldingen», Meld. St. 21, Ulv i norsk natur (2015-2016), på side 107:

«Et bestandsmål som legges opp som et intervall, 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.»

Det legges til grunn at ulvebestanden også etter uttaket vil ligge over øvre intervallgrense i det fastsatte bestandsmålet. At andre hensyn kan tillegges større vekt i interesseavveiningen, illustreres også gjennom rovviltforskriften § 7, der rovviltnemnda gis myndighet til å treffe vedtak om lisensfelling:

«når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen.»

Det er Norskogs syn at når bestandsmålet er nådd og bestanden også etter uttak vil overstige bestandsmålet, skal andre motstående interesser tillegges vesentlig vekt i interesseavveiningen."

NORSKOG kommenterer videre at uttak ikke vil true ulvebestandens overlevelse og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn uttak.

Avslutningsvis i beteckningen fremgår at det er NORSKOGs syn at hensynet til en forsvarlig elgforvaltning må tillegges vekt i interesseavveiningen etter naturmangfoldloven § 18 bokstav c. Det vil være svært vanskelig for forvaltningen å anslå hvor mye elg som tas ut av ulv i områdene med stor ulvebestand og dermed fastsette bærekraftige jaktkvoter.

8.2.4.3 Faktainnspill

NORSKOG mener forholdet rundt ulvebestandens effekt på jakt og utmarksnæring er mangelfullt utredet. Det pekes på at grunneiers jaktrett følger av deres eiendomsrett til grunnen, og at jaktretten for mange skogeiere er en viktig økonomisk del av den private eiendomsretten. Jakt har en økonomisk verdi enten den utløses av grunneieren selv eller den leies ut. Det vises videre til at jaktretten fastsettes som en del av landbrukstaksten ved omsetning av landbrukseiendommer og ved myndighetenes konsesjonsbehandling, og at den dessuten er gjenstand for formuesbeskatning. Det understrekes at elgen som en ressurs danner basis for en verdikjede for en hel næring, som spesielt er viktig i innlandet. Gjestejakt danner utgangspunkt for turisme, der overnatting, guiding og servering følger med som viktige tilleggstenester. Kjøtt fra elgjakt brukes privat, men også i slakteribedrifter, hoteller og restauranter.

Det vises til at ulike media og interessegrupper bruker foreløpige rapporter og endelige rapporter om ulvebestanden selektivt, og det pekes på at bestandstallene må presenteres mer entydig og konsekvent, basert på endelige årlige bestandstall der halvparten av grenseulv er inkludert. NORSKOG presiserer at årets valper ikke er med i de offisielle bestandstallene. På grunn av vanskelige sporforhold i de sørlige deler av Østlandet inn mot rapportering av foreløpige bestandstall per 15. februar 2017, kan det forventes at det endelige bestandstallet for 2016/2017 vil bli høyere, og sannsynligvis høyere enn for sesongen 2015/2016.

Det vises videre til NIBIOs rapport "Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser", og sammenfall de siste ti årene mellom ulvesonen og sannsynlighet for reduksjon i elgbestanden. NORSKOG peker på at den kraftige veksten i ulvebestanden har påvirket resultatet av elgjakten betydelig innenfor

ulvesonen. Det vises til beregninger på at årlig predasjonstrykk fra ulv med den bestandsstørrelsen som ble dokumentert 2015/2016 tilsvarer mellom 1 450 og 2 088 elg, og at enkelte kommuner i ulvesonen har en nedgang i felte elg på over 50 % de siste fem årene.

NORSKOG mener også til at forhold ved selve jakten kan spille inn på jaktresultatet målt i felte elg, i tillegg til negativ utvikling i elgbestanden. Redusert bruk av løs hund kan bidra til å redusere effektiviteten, og dermed utbyttet av jakten. Fra NORSKOGs medlemmer rapporteres det også at elgen viser større skyhet i områder med tilhold av ulv, og at adferd og bevegelsesmønsteret er endret på en måte som gjør jakten vanskeligere.

Det anslås at tapte inntekter av elgjakt i form av kjøttverdi, utleieinntekter og tilknyttede tjenester på grunn av tilstedeværelse av ulv ligger i størrelsesorden 23,7 til 34,1 millioner kr per år, basert på predasjon fra ulv ut fra bestandstall fra 2015/2016. Det er tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig slaktevekt på 140 kg per elg og totalt konsum på 203-292 tonn elgkjøtt med en kjøttverdi på ca. 90 kr. per kg ubearbeidet elgslakt. Det er videre lagt til grunn at man i tillegg til kjøttverdien kan gjøre et påslag på 30 % for tilknyttede tjenester.

Ifølge NORSKOG vil nedgang i elgbestanden som følge av predasjon av ulv over tid medføre en reduksjon i eiendomsverdien for berørte grunneiere. Basert på ulvebestandens størrelse fra 2015/2016, og kapitalisering av inntektsbortfallet med 4 %, som er rentefoten som brukes ved beregning av konsesjonsverdi for landbrukseiendom, vil ifølge NORSKOG den samlede reduksjonen i eiendomsverdi for grunneierne som følge av ulv utgjøre mellom 457 og 657 millioner kr. over tid. Det tilbakevises at jaktrettshaver kan benytte andre tilfresstillende metoder for å redusere konsekvensen av ulvens predasjon på elg, slik som å øke avskyting av okser og kalver og spare kuer for å øke produksjonen.

Videre mener NORSKOG at det snarest må settes av midler til et eget FoU-prosjekt der sammenhengen mellom utviklingen i ulvebestanden, utviklingen i elgbestandene innenfor ulvesonen og nedgangen i resultatet av elgjakten utredes.

Det vises også til at Bernkonvensjonen kun krever at statene skal bevare en ulvebestand på et visst minstenivå. På det tidspunkt konvensjonen ble undertegnet og ratifisert av Norge, var det ikke ulv i Norge, og det pekes på at det nasjonale bestandsmålet fastsatt av Stortinget må være veiledende for den interesseavveining som foretas. Det menes derfor at andre forhold enn skade på husdyr og tamrein må tillegges betydelig vekt i interesseavveiningen når ulvebestanden overstiger det bestandsmål som Stortinget har vedtatt.

8.2.5 Vurdering fra NOAH

NOAHs innspill er primært på engelsk. Sammendraget er på norsk, men sitatene på engelsk.

Om forholdet mellom Stortingets vedtatte bestandsmål og vurdering av vilkårene for felling, uttaler NOAH blant annet:

"Stortinget's political guideline of maintaining the wolf population within the population goal of 4-6 litters per year cannot be used to justify the killing of wolves under Article 9, because the use of Article 9 derogations for management intervention in expanding populations is ruled out in case of wolf that is listed in Appendix II of the Bern Convention as a specially protected species (assessments need to be made on a case-by-case basis, and a maximum population goal cannot therefore be determined beforehand).

A number of aspects of the Norwegian wolf policy are either in contradiction with the Bern Convention (weighing of interests) or do not exist at all (practical commitments based on good faith to achieve the conservation goals of the Convention and how this is done in cooperation with Sweden, lack of a national and an international management plan)."

NOAH viser blant annet til artikkelen om Norges ulveforvaltning og Bernkonvensjonen, skrevet av Trouwborst et al. og publisert i "Journal of International Wildlife Law and Policy" i februar 2017. Av denne artikkelen fremgår det blant annet at "the Convention does not allow for exceptions in respect of Article 2, and therefore the population standard provided in the Article is the absolute minimum" og at "although the Convention does not define what is a population level corresponding to ecological (and scientific and cultural) requirements, this level «can safely be assumed to be well above that at which a species is in danger of extinction»". Dette synet støttes av flere uttalelser fra Standing Committee. Artikkelforfatterne konkluderer med at "actively suppressing the growth of the population that is below the prescribed level runs counter to the obligation imposed by Article 2" og at "the current wolf population target of four to six reproductions appears to be well below the level required by Article 2".

NOAH viser også til EU-kommisjonens vurdering i 2011 om at Sveriges fastsetting av et bestandsmål som fungerer som et maksimalantall, er i strid med EUs arts- og habitatdirektiv.

Etter å ha vist til en rekke argumenter, avsluttes drøftelsen av dette punktet med:

"NOAH believes that the lack of a management plan either on national or international level that is aimed at fulfilling the obligations provided in Article 2 of the Bern Convention severely restricts the possibility to resort to any of the exceptions in Article 9."

Om dommen fra Högsta Förvaltningsdomstolen i desember 2016, skriver NOAH:

"Den svenske dommen bør ses i den aktuelle sammenheng den ble gitt, og kan ikke brukes på norske forhold. Svensk høyesterett konkluderte som kjent med at de regionale myndigheters avgjørelse om å skyte 24 ulv vinteren 2017 oppfylte de nødvendige kravene i følge svensk lov. De regionale myndighetenes avgjørelse var basert på § 23c i svenske jaktforskrifter som sier at felling av ulv må foregå under strengt kontrollerte forhold, på en selektiv basis og påvirke bare et begrenset antall individer.

Enda viktigere er det imidlertid å understreke at hensynet til et slikt spekter av samfunnsøkonomiske hensyn må ses i lys av anvendelse av dette unntaket. Hensyntagen til sosio-økonomiske interesser ble gjort etter en analyse av om ulvebestanden er tilstrekkelig beskyttet for å opprettholde "gunstig bevaringsstatus". Retten aksepterte anvendelsen av unntaket kun etter å ha fastslått at et sterkt rammeverk for beskyttelse av ulv med

langsiktige mål for gunstig bevaringsstatus for arten er på plass. Ved analyse om hvorvidt gunstig bevaringsstatus vil bli opprettholdt, tok retten for seg genetisk levedyktighet av bestanden og vurderte om kvoten er innenfor trygge marginer. Retten mente at på nasjonalt nivå er det å fjerne opp til 46 ulv er innenfor akseptable grenser - dette utgjør 11% av den totale bestanden som er beregnet til 415 individer.

Ingen av disse elementene - vurdering av genetisk levedyktighet, trygge marginer eller målet å oppnå gunstig bevaringsstatus – er på plass i dagens norsk ulvepolitikk. Målet i norsk viltforvaltning er ikke å sikre gunstig bevaringsstatus av ulv - ei heller at ulven skal ut av kategorien som kritisk truet - men kun å hindre total utryddelse av bestanden. Å ha et slikt mål for den langsiktige ulvepolitikken kan i seg selv være i strid med § 5 i naturmangfoldloven.

Videre må man være klar over at den svenske dommen også er under kritikk, og at det er vitenskaplig strid om det foreligger gunstig bevaringsstatus for ulv i Sverige."

I omtalen av vilkåret om at uttak ikke må true bestandens overlevelse, drøfter NOAH blant annet spørsmålet om delt ansvar for ulvebestanden mellom Norge og Sverige. De viser til uttalelser i artikkelen av Trouwborst et al. om at "the legal viability of this approach (referring to shared responsibility as advocated in the Carnivore Guidelines) – and its ability to influence the interpretation of Article 2 (and indeed Article 9) – utterly hinges on the existence of formal safeguards agreed at the intergovernmental level to ensure the observance of the population-level plan concerned and the achievement of its objectives". Artikkelforfatterne konkluderer med at "the concept of transboundary population-level management presently does not in any way lower or otherwise affect the standards to be met by Norway regarding wolves under Articles 2, 6 and 9 of the Bern Convention".

Når det gjelder naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, skriver NOAH følgende:

"We refer to the European Commission Guidance Document to the Habitats Directive - nature conservation ground for removing wolves - cannot be used to justify the removal of wolves because of their impact on common prey species like roe deer, wild boar and red deer."

Om naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c uttales:

"We refer to Carnivore Guidelines which provides for the removal of large carnivores that are «rabid, aggressive, habituated or other specific individual animal that demonstrate unwanted behaviour». NOAH underlines here that normal curious behaviour of young animals, or other behaviour that is defined as normal for wild animals cannot automatically be defined as «unwanted» because certain parts of a community see the wolf itself and the animals normal behaviour as «unwanted».

[...]

We find that there is no independent ground neither in the Biodiversity Act nor the Bern Convention to allow killing of wolves because of humans' fear of wolves. We would like to remind you that one of the main reasons why wolves were exterminated in Norway, was

also the dislike of wolves due to fear. In this respect, the Declaration of Principles for Wolf Conservation (Manifesto and Guidelines on Wolf Conservation of the Wolf Specialist Group of the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources – IUCN, Appendix to the SC Recommendation No. 17 (1989)) states the following:

4. Throughout recorded history man has regarded the wolf as undesirable and has sought to exterminate it. In more than half of the countries of the world where the wolf existed, man has either succeeded, or is on the verge of succeeding, in exterminating the wolf.

5. This harsh judgement on the wolf has been based, first, on fear of the wolf as a predator of man and, second, on hatred because of its predation on domestic livestock and on large wild animals. Historical perspectives suggest that to a considerable extent the first fear has been based on myth rather than on fact. It is now evident that the wolf can no longer be considered a serious threat to man. It is true, however, that the wolf has been, and in some cases still is, a predator of some consequence on domestic livestock and wildlife.

6. The response of man, as reflected by the actions of individuals or governments, has been to try to exterminate the wolf. This is an unfortunate situation because the possibility now exists for the development of management programmes which would mitigate serious problems, while at the same time permitting the wolf to live in many areas of the world where its presence would be acceptable.

The Bern Convention is a response of the international community to resulting extermination of many wildlife species, with an aim to secure the come-back of already lost populations or maintenance of the remaining ones despite of the economic and other pressures from an expanding human society. Therefore, an adequate response to the fear of local inhabitants is not killing of wolves, which would only be a temporary solution, because new wolves would soon move into the area.

There is also data that wolves do not pose a threat to humans, and therefore the fear is not based on a real situation, but a perception of the wolf by certain individuals. Although fear certainly can affect the quality of life of a person, in legal terms it is not a proportional measure to just eliminate the object of fear (which is an internationally protected species), because:

- it will not achieve its objective (more wolves will move into the area),
- the measure is not necessary (wolves do not actually pose a realistic threat),
- other more effective measures can be applied (educational campaigns, precautions should be taken to avoid conflict situations, such as ensuring a sufficient population of prey animals in the area, not letting dogs out unattended or running loose, etc.)."

8.2.6 Vurdering fra WWF

På oppdrag fra WWF Verdens Naturfond (WWF) har Arntzen de Besche Advokatfirma AS (heretter Arntzen de Besche) utarbeidet en juridisk vurdering av de rammene naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen gir for forvaltningen av ulv i Norge.

De innleder sin vurdering med å gi en oversikt over hvilke rettskilder som fastsetter statens plikt til en "aktiv og forsvarlig naturforvaltning". De nevner i denne sammenheng både Grunnloven § 112, naturmangfoldloven §§ 1 og 5, viltlovens formålsbestemmelse,

formålsbestemmelsen i rovviltforskriften samt formålet med Bernkonvensjonen. De redegjør kort for rovviltets stilling i lovverket, og nevner i denne sammenheng at "ulv i Bernkonvensjonen er ført opp på listen i Appendix II som en særskilt vernet art, hvilket pålegger staten å gi denne arten et sterkere vern enn øvrige arter som ikke er på denne listen" og at det i utgangspunktet er "et totalforbud mot avliving av ulv."

Arntzen de Besche går så over til å vurdere betydningen av Stortingets vedtak om bestandsmål. Med henvisning til trinnhøyden for de relevante rettskildene, konkluderer de med at ved eventuell motstrid mellom loven og et stortingsvedtak "går loven foran stortingsvedtaket". På denne bakgrunn påpeker de på at forvaltningen "bør ta tilbørlig hensyn til Stortingets anmodningsvedtak, herunder bestandsmål for ulv, men kan ikke la seg instruere gjennom slike vedtak om dette kommer i konflikt med det som allerede følger av formell lov og Grunnloven." De nevner videre at "anvendt på vår konkrete sak som reiser spørsmål om felling av en kritisk truet dyreart, har kompetent myndighet plikt til å treffe vedtak som er hjemlet i loven, dvs. som oppfyller lovens vilkår. Det gjelder selv om vedtaket ikke harmonerer med Stortingets anmodningsvedtak."

Etter en gjengivelse av de relevante stortingsvedtakene i forbindelse med Innst. 330 S til Stortingsmelding nr. 21 (2015-2016) om *Ulv i norsk natur*, nevner advokatfirmaet at det viktigste i denne sammenheng er vedtaket som fastslår bestandsmålet for ulv i Norge. De uttaler at "i tilknytning til den debatt som har foranlediget nærværende høringsrunde, er det sentralt at det som er vedtatt er et "bestandsmål", ikke et maksimumsmål for den norske bestanden." Videre uttales det at noe av "utfordringen i saken er at Innst. 330 S og vedtakene blir tolket som om det skulle innebære et maksimumsmål for ulvebestanden. Dette er det ikke grunnlag for å utlede av innstillingen og vedtakene." De viser i denne sammenheng blant annet til det som fremgår av rovviltforskriften § 10, og konkluderer med at det av § 10 følger "at det regulære inngangsvilkåret for å kunne åpne for lisensfelling av ulv, er at bestanden er over bestandsmålet." De nevner at Innst. 330 S ikke endrer "de materielle betingelsene i naturmangfoldloven § 18 og rovviltforskriften mv. for å kunne beslutte skadefelling. Næringskomiteens uttalelser til innstillingen representerer ikke noen endring av rettstilstanden og fastsetter heller ikke bindende rammer for forvaltningen. Dersom noen partifraksjoner på Stortinget ønsker å senke terskelen for skadefelling eller innføre et maksimalmål for den norske ulvestammen, må dette gjøres gjennom forslag til lovendring, jf. Grunnloven § 76 flg. Et eventuelt lovforslag må være innenfor rammene av Grunnloven § 112, og dessuten innenfor de rammene Bernkonvensjonen setter."

Arntzen de Besche går så over til å gi en oversikt over hovedelementene i relevante bestemmelser i Bernkonvensjonen, for å gi et bilde av de overordnede folkerettslige forpliktelsene Norge har etter konvensjonen.

De gjengir innledningsvis relevante deler av fortalen til Bernkonvensjonen, og uttaler at ved tolkningen av de enkelte bestemmelsene i Bernkonvensjonen "vil fortalen etter omstendighetene kunne ha betydning." De uttaler videre at for tolkningen av enkeltbestemmelsene "har formålet etter artikkel 1 vesentlig vekt. Som eksempel nevnes at unntak fra regler som skal beskytte vill flora og fauna og deres respektive naturlige

habitat må tolkes snevert, herunder unntaksregelen som på bestemte vilkår kan åpne for lisensfelling av ulv."

Advokatfirmaet viser så til Bernkonvensjonen artikkel 2, som inneholder konvensjonens hovedbestemmelse om vern av vill flora og fauna, og konkluderer med at anvendt "på denne konkrete saken om lisensfelling av ulv tilsier bestemmelsen at Norge har plikt til å treffe nødvendige tiltak – inkludert nekte lisensfelling av ulv –for å bevare bestanden." De viser også til artikkel 6 som fastsetter særlige krav til forvaltningen og beskyttelsen av visse arter listet i Appendix II, herunder ulv. De uttaler i denne sammenheng at "vår forståelse er at artikkel 6 må anvendes i sammenheng med artikkel 2, ved at artikkel 6 er et utslag av og supplerer artikkel 2 for visse typer arter, inkludert ulv. For denne konkrete saken om lisensfelling av ulv understrekes at artikkel 6 fastslår at felling av ulv er forbudt."

De viser så til unntaksbestemmelsen i artikkel 9. Etter en gjengivelse av ordlyden i bestemmelsen, uttaler advokatfirmaet følgende:

"Artikkel 9 nr. 1 fastsetter altså to grunnvilkår for at man kan gjøre unntak fra den særlige beskyttelsen artikkel 6 gir: (1) Det første grunnvilkåret er at "the exception [from the provisions of Articles [6]] will not be detrimental to the survival of the population concerned". Dette første grunnvilkåret er altså bare oppfylt dersom unntak fra den særlige beskyttelsen artikkel 6 gir de bestemte artene, ikke er skadelig for («detrimental to») den aktuelle bestandens overlevelse («the survival of the population concerned»). Overført til denne konkrete saken krever vilkåret at en eventuell lisensfelling ikke er skadelig for den konkrete ulvebestandens overlevelse. Hvis lisensfelling derimot er skadelig for den konkrete ulvebestandens overlevelse, vil slik lisensfelling stride mot Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Dette grunnvilkåret er [reflektert] i naturmangfoldloven § 18 annet ledd ([...] «kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse»).

(2) Det andre grunnvilkåret for at man kan gjøre unntak fra den særlige beskyttelsen artikkel 6 gir, er at "there is no other satisfactory solution". Dette andre grunnvilkåret for å gjøre unntak fra artikkel 6 krever altså at andre løsninger er utredet og vurdert, men at disse alternativene ikke kan oppnå formålet på en tilfredsstillende måte. Overført til denne konkrete saken krever vilkåret at alternativer til en eventuell lisensfelling skal være vurdert, men ikke ansett som tilfredsstillende. Hvis det derimot foreligger andre tilfredsstillende løsninger, vil lisensfelling stride mot Norges forpliktelser etter Bern-konvensjonen. Dette grunnvilkåret er inntatt i naturmangfoldloven § 18 annet ledd ([...] «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte»).

Disse to grunnvilkårene er kumulative. I tillegg til at de to grunnvilkårene begge må være oppfylt for at lisensfelling av ulv ikke skal stride mot Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen, må dessuten ett av de spesielle vilkårene være oppfylte, slik disse fremkommer av de ulike strekpunktene. Naturmangfoldloven § 18 første ledd er ment å oppfylle disse strekpunktene. Det er viktig å understreke at artikkel 9 nr. 1 er en unntaksbestemmelse, som må anvendes i lys av Bernkonvensjonens hovedregler, formål og fortale. Det kan derfor neppe være aktuelt med utvidende tolkning av unntaket, snarere mener vi at unntaket må undergis en restriktiv tolkning."

Arntzen de Besche går etter dette over til å gi en oversikt over unntaksbestemmelsen i naturmangfoldloven § 18. De viser til at bestemmelsen gir kompetent myndighet hjemmel til å tillate uttak av vilt ved forskrift eller enkeltvedtak, og at tre vilkår må være oppfylt

for at slik hjemmel skal foreligge; to kumulative grunnvilkår i § 18 annet ledd og ett av de alternative spesielle vilkårene i § 18 første ledd bokstav a til g (for formålet med denne høringsuttalelsen, nevner de at de vil drøfte hvilke formål og vilkår § 18 første ledd bokstav a til c fastsetter).

Når det gjelder unntaket i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav a, uttak "for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer", konkluderer de etter en gjennomgang av relevante rettskilder med at både formålet med bestemmelsen og ordlyden krever at den arten som skal beskyttes er en truet art, at dette ikke gjelder for eksempel elg, og at bestemmelsen ikke åpner for lisensfelling av ulv.

Når det gjelder unntaket i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, uttak "for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom", påpeker de innledningsvis at unntaksregelen har vært sentral i debatten om lisensfelling av ulv. Når det gjelder vilkåret «for å avverge», mener de at dette innebærer "at lisensfelling må ha et bestemt formål, som enten er å forebygge skade eller hindre en reell mulighet for at skaden «vedvarer eller vil gjenta seg»."

De påpeker videre at det ikke er adgang til lisensfelling av ulv "for å beskytte interesser som faller utenfor det som vernes." De nevner at de har oppfattet "at særlig to tema har vært diskutert, det ene gjelder hund og det andre er hva som kan omfattes av uttrykket "annen eiendom"." Når det gjelder hund, som omfattes av alternativet "husdyr", uttaler de at "skader på hund skjer såpass sporadisk og kan i så stor grad avverges ved andre tiltak, jf. § 18 annet ledd. Felling av ulv etter unntaket i § 18 første ledd bokstav b fremstår ikke som et aktuelt alternativ ved siden av den alminnelige nødrettsadgangen ved direkte angrep, jf. naturmangfoldloven § 17 annet ledd. Hundeloven § 4 mv. har strenge regler for å holde hund under oppsyn og det er som det klare utgangspunkt hundeeierens ansvar og risiko å jakte med løshund." Når det gjelder uttrykket "annen eiendom", konkluderer de etter en gjennomgang av relevante rettskilder med at de "antar derfor at jaktrettigheter neppe omfattes av uttrykket "annen eiendom" i denne sammenhengen. Retten til å jakte er et privilegium som tildeles av staten til å høste av deler av naturen som ikke er underlagt noen privat eiendomsrett."

Når det gjelder uttrykket «skade» uttaler advokatfirmaet at dette "etter en naturlig forståelse innebærer en virkning av negativ art." Med henvisning til juridisk teori, uttaler de at "formentlig omfattes både selve skaden og det økonomiske tapet som skaden eventuelt medfører. I relasjon til situasjonen rundt ulv innebærer dette at «skade» antas å omfatte både skade ulven påfører for eksempel beitedyr rent fysisk, og det økonomiske tapet som følger derav. For sammenhengens skyld nevnes at verken tap av elg isolert eller et økonomisk tap knyttet til jaktrettigheter til elg er relevant å vurdere i relasjon til vilkåret «skade», fordi verken elg eller jaktrettigheter til elg overhodet er vernet av bestemmelsen."

De uttaler videre at "det sentrale spørsmålet er om loven stiller krav om at bare kvalifisert skade omfattes av «skade», slik at bare skade av en viss art og/eller skade av et visst omfang oppfyller vilkåret «skade»." Med henvisning til uttalelser i forarbeidene, uttaler de følgende:

"Slik vi leser forarbeidene, gir de støtte til å nyansere vilkåret «skade» avhengig av de konkrete omstendighetene. For det første er det relevant i vurderingen å se på hvilken dyreart som har forårsaket skade, og situasjonen ved den. Videre er det relevant å se på hvilken dyreart som er utsatt for skade, og situasjonen ved denne. (...) Anvendt på den foreliggende situasjonen hvor spørsmålet gjelder lisensfelling av ulv som truet dyreart, mener vi at forarbeidene gir støtte for å si at skaden som ulv påfører må ha en alvorlig karakter og være av et visst omfang før den oppfylder vilkåret «skade»."

Med henvisning til at Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 annet strekpunkt inneholder et eksplisitt kvalifikasjonskrav, uttrykket «serious damage», og en vurdering av blant annet uttalelser fra Lovavdelingen om hva dette skadekravet innebærer, uttaler Arntzen de Besche at dersom "den differensierte tilnærmingen til vilkåret «skade» i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b innebærer en lavere terskel for å tillate lisensfelling av ulv enn vilkåret «serious damage» (...) så er det Bernkonvensjonen som er avgjørende for om tillatelse til lisensfelling av ulv i Norge skal tillates eller ikke."

De går så over til å vurdere unntaket i § 18 første ledd bokstav c, at uttak kan skje "for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning". Når det gjelder uttrykket «allmenne helsehensyn», vurderer de særlig hensynet til frykt og konkluderer etter en nærmere vurdering med at "det skal relativt mye til før frykt har ført til psykisk lidelse hos tilstrekkelig mange personer til at det skal anses som et allment hensyn å felle ulv." De uttaler videre at de mener at minstekravet i bestemmelsen følger av vilkåret «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», og at de derfor ikke tar endelig stilling til hvilken selvstendig betydning vilkåret «allmenne helsehensyn» har. Det samme gjelder vilkåret «allmenne sikkerhetshensyn», men de nevner at det etter en naturlig forståelse "tas sikte på å verne samfunnssikkerhet i en eller annen form".

Når det gjelder vilkåret «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» mener Arntzen de Besche at ordlyden i praksis representerer "minstekravet til det formål som skal oppfylles ved uttak av for eksempel ulv etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c." De uttaler at ordlyden krever at det må gjelde «offentlige interesser», som utelukker rent private interesser som "den økonomiske interesse den enkelte eier av jaktrettigheter til elg måtte ha i at ulv i jaktområdet hindrer eller reduserer muligheten for jakt og dermed økonomisk eller rekreasjonsmessig gevinst ved jakt." De uttaler videre at "dessuten må disse «offentlige interesser» være av kvalifisert art, jf. uttrykket «vesentlig betydning». Antakelig må «vesentlig betydning» ses i lys av formålet med naturmangfoldloven. I tillegg antar vi at vilkåret også må tolkes i lys av hvor truet den aktuelle dyrearten som eventuelt skal tas ut, er. Denne saken gjelder uttak av ulv, som er en særlig truet dyreart. Terskelen for hva som skal anses som «vesentlig betydning» antas derfor å være høy."

Når det gjelder vilkåret om at uttaket ikke truer bestandens overlevelse, uttaler Arntzen de Besche blant annet at "foruten lovlig og ulovlig felling av ulv, fremstår innavl å være den største trusselen mot at den norske ulvestammen blir levedyktig på lang sikt". De viser i denne sammenheng til punktet om Trusselbildet mot ulvebestanden i St. meld. 21 (2015-2016). De uttaler videre at "til tross for at det er uomtvistet at innavlskoeffisienten er

skadelig høy, kan vi ikke se at hverken nemndene eller forvaltningen forøvrig ved vurdering av skadefelling, har noen langsiktig strategi for hvordan eventuelle fellingsvedtak ikke vil ytterligere forverre innavlsproblematikken." De uttaler at "lisensjakt som medfører at innavlsproblemet øker, vil som et klart utgangspunkt være i strid med Grunnloven, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonens krav til en langsiktig forvaltning av en levedyktig ulvebestand. Det må derfor stilles særlig strenge krav til faren for alvorlig skade for at lisensfelling med genetisk negative konsekvenser for bestanden skal kunne tillates." De uttaler videre at eventuelle vedtak om lisensfelling "må ta hensyn til innavlsproblemet på en adekvat måte; hvilket innebærer å tillegge hensynet til en genetisk friskest mulig ulvebestand tilbørlig tyngde i interesseavveiningen og at dette er basert på et innhentet betryggende forskningsgrunnlag". De viser i denne sammenheng til kravet til kunnskapsgrunnlag i naturmangfoldloven § 8. De mener også at vilkåret "bestandens overlevelse" ikke kan tolkes "så snevert at det med kun sikter til at det fortsatt eksisterer gjenlevende individer i Norge etter et uttak. Begrepet bestandens overlevelse skal tolkes i lys av Bern-konvensjonen, og må forstås slik at det sikter til bestandens overlevelse på lang sikt." De mener videre at den trusselen mot den norske ulvebestanden som ligger i mangelfull genetisk variasjon, ikke bare innebærer "en begrensning for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 annet ledd. Staten er også gjennom Grunnloven § 112, naturmangfoldloven §§ 1, 4 og 5 og Bernkonvensjonen forpliktet til aktivt å sette inn tiltak for å styrke bestandens levedyktighet."

De uttaler videre at det er et absolutt vilkår for å beslutte skadefelling etter naturmangfoldloven § 18 at "formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte" og at det i dette ligger "en obligatorisk plikt til aktivt å utrede og utprøve alternative virkemidler for å oppnå det samme "formålet" som skadefelling skal oppnå". De viser i denne sammenheng til at det foreligger et utvalg av varierte virkemidler og skadeforebyggende tiltak som kan begrense faren for tap eller motvirke skadevirkningene. De mener at rovviltmyndene ikke oppfylte dette kravet og uttaler at "uten i det hele tatt å drøfte alternative virkemidler, besluttet likevel nemndene å felle hele familiegrupper fordi det ikke fantes ytterligere tiltak som ville "eliminere skadepotensialet helt". Dette er etter Arntzen de Besche sitt syn basert på en uriktig anvendelse av rovviltforskriften og naturmangfoldloven § 18, og i strid med Grunnloven § 112 og Bernkonvensjonen, og de uttaler at det ikke er tilstrekkelig til å beslutte skadefelling etter naturmangfoldloven § 18 at "ethvert skadepotensiale ikke kan elimineres helt." De mener at verken naturmangfoldloven eller Bernkonvensjonen åpner for å forvalte bestanden av en kritisk truet art ned, og mener at lisensfelling etter disse prinsippene fordrer lovendring av naturmangfoldloven, og vil være i strid med Bernkonvensjonen og Grunnloven § 112. Arntzen de Besche mener derimot at Klima- og miljødepartementet oppfylte kravet i sitt klagevedtak.

Arntzen de Besche går videre over til å vurdere den differensierte norske forvaltningen av ulv. De uttaler blant annet at de i de kildene de har gjennomgått "savner [...] en forvaltningsmessig behandling av det forskerhold har uttrykt om hvor stor den norske ulvebestanden må være for å være levedyktig og hvor stort utbredelsesområde som er nødvendig for en langsiktig overlevelse av en normalt levedyktig bestand." De påpeker at

dette er en faglig vurdering, men at det "på bakgrunn av et forskningsmateriale om ulvebestandens behov for areal, blir en rettslig vurdering i hvilken grad hensynet til beitedyrnæring og ulvebestanden skal avveies mot hverandre." De uttaler i denne sammenheng at de "finner grunn til å stille spørsmål ved om en soneforvaltning der beitedyrnæring prioriteres for 95 % av landets areal er i tråd med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonens krav til en balansert avveining av hensynet til ulvebestanden mot andre interesser."

Med henvisning til den svenske ulveforvaltningen og beslutningen fra Högsta Förvaltningsdomstolens 30. desember 2016, uttaler de at beslutningen "viser at den svenske forvaltningsprosessen omkring lisensjakt står i sterk kontrast til den norske." De mener at "de svenske myndighetene baserer sin forvaltning på faglige råd fra forskningsmiljøene for å vurdere ulvebestandens levedyktighet på lang sikt. Noen tilsvarende vurdering foretas ikke i Norge." Slik Arntzen de Besche leser beslutningen, antar de at "den kan gi veiledning for hvordan forvaltningsprosessen for åpning av lisensjakt kan utføres i fremtiden for å være i tråd med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen." De uttaler videre at Klima- og miljødepartementets klagevedtak etter deres oppfatning fremstår å være basert på en riktig tolkning av vilkårene for å tillate lisensfelling. Problemet i vedtaket er etter deres syn imidlertid at departementet "forholder seg til en faglig tilrådning fra Miljødirektoratet som forholder seg til Stortingets bestandsmål, istedenfor forskningsgrunnlag som sier noe om hva som må til for å oppnå en levedyktig bestand på lang sikt og endre ulvens status fra "kritisk truet" med "ekstremt høy risiko for utdøing" til "levedyktig". De uttaler at det "ikke i tråd med loven å bygge beslutningen på oppnåelse av bestandsmålet alene, og det er ikke juridisk holdbart at Miljødirektoratet – med følge for departementet – avgrensner sin vurdering mot det loven foreskriver at skal være grunnlaget for beslutningen, nemlig vitenskapelig kunnskap om artens bestandssituasjon."

8.2.7 Faktainnspill fra Norges Jeger- og Fiskerforbund

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) opplever at informasjon om hvordan ulvesonen slår ut for jaktutøvelse og annet friluftsliv ikke har kommet godt nok frem eller blitt vektlagt tilstrekkelig.

Det vises til at deler av ulvesonen har blant landets største tetthet av jegere. Når det gjelder andelen av den mannlige befolkningen over 16 år som har jaktet i jaktåret 2016/2016, var det bare Nord-Trøndelag og Finnmark som lå over Hedmark. Jakt og annet friluftsliv betyr svært mye for opplevelse og god livskvalitet for de som er bosatt i disse områdene. I Hedmark har det vært en nedgang i antall jegere som har løst jegeravgiften i Hedmark siden jaktåret 2001/2002. Tilsvarende tall for Akershus er nokså stabile med en liten vekst i antall aktive jegere, mens Østfold har hatt en mindre nedgang i samme periode. NJFF mener det er grunn til å tro at utfordringene med tilstedeværelse av ulv slår ut her, spesielt i Hedmark der nedgangen har vært størst.

NJFF viser videre til at antall solgte jaktkort har gått betydelig ned i mange områder med tilhold av ulv, og at flere lokale jeger- og fiskerforeninger opplever at de går i

underskudd, selv om leien for jaktterreng er satt ned eller holdes på samme nivå. Når det gjelder ulvens effekt på elgstammen, oppleves dette ofte som økt dødelighet utenom jakt. NJFF peker på at effekten på elgbestanden i mange tilfeller forsterkes av at ulvens predasjon kommer i tillegg til trafikkdødelighet, og at kommunene allerede har startet å ta bestanden ned på grunn av beiteskader eller andre forhold. Det vises til at et ulvepar eller ulveflokk tar ca. 120 elg i løpet av et år, og at det nå er flere områder med nedgang i elgbestanden.

Det oppleves også at konflikter mellom ulv og jakthunder er omfattende, og at flere tradisjonelle jaktformer med bruk av løs hund er mer eller mindre borte. Områdene innenfor ulvesonen er tradisjonelt viktige områder, der spesielt harejakt med hund og løshundjakt på elg har vært viktig, men med økende antall ulverevir ser NJFF en økende trend i møter mellom hund og ulv. Dette er ifølge NJFF særlig disse jaktformene som er skadelidende som følge av ulvens nærvær.

Flere av NJFFs lokalforeninger melder tilbake at opplevelser med nærgående ulv, konflikter knyttet til ulv og hund og generell usikkerhet, har medvirket til opplevelse av redusert livskvalitet som følge av reduserte muligheter for jakt og annet friluftsliv.

8.3 Departementets vurderinger av det juridiske handlingsrommet

Departementet har på ny vurdert det juridiske handlingsrommet for felling, på bakgrunn av klagesaken om lisensfelling om ulv. Departementet konstaterer at de juridiske innspillene som departementet har mottatt, trekker ulike konklusjoner når det gjelder det juridiske handlingsrommet etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

Nedenfor omtales departementets vurderinger av de mest sentrale vurderingene som er sendt inn til departementet. Det vises også til kapittel 10 og omtalen av gjeldende rett nedenfor.

Forholdet mellom bestandsmål og lov

Innledningsvis vil departementet kort gi sin vurdering av forholdet mellom Stortingets bestandsmål for ulv og vilkårene for felling etter naturmangfoldloven. Dette er et spørsmål som flere har omtalt. Dersom det er motstrid mellom et lovvedtak fattet av Stortinget og et annet vedtak fattet av Stortinget, går loven foran vedtaket.

Bestandsmålene for rovvilt er fastsatt i bestemmelser i rovviltforskriften. Målet må likevel vike dersom det ikke er hjemmel etter loven for å fatte et slikt vedtak som en anser er nødvendig for å tilpasse bestanden til bestandsmålet.

Hjemmel for felling i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b

Mange av uttalelsene drøfter hjemmelen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Departementet er enig i at det er en sentral bestemmelse i saken og at det er viktig å ta stilling til hvor langt denne bestemmelsen rekker.

Naturmangfoldloven § 18 første til andre ledd lyder:

§ 18. (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

- a) for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer,
- b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,
- c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,
- d) for innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- e) for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
- g) som er fremmede organismer.

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Som det fremgår av sammenhengen, er det altså ikke slik at felling kan skje i alle tilfeller ett av vilkårene i første ledd er oppfylt. Etter annet ledd kreves i tillegg både at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

I lovforarbeidene er det antatt at bestemmelsen ivaretar Norges forpliktelser til vern om truede arter etter Bernkonvensjonen.

Formålet med uttak etter bokstav b er å forhindre skade. Dette forutsetter at det foreligger en viss risiko for skade av et visst omfang. Som det vil bli nærmere redegjort for nedenfor, krever Bernkonvensjonen at formålet med fellingen er å avverge "serious damage", mens loven etter sin ordlyd krever at formålet er å avverge "skade". Loven må likevel forstås slik at den oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang. Ikke enhver skade på de verdier som er nevnt i § 18 første ledd b, kan anses for å åpne for uttak.

I praksis er det skade på husdyr og tamrein som er de vanlige skadetyper. Mulighetene for felling på grunn av potensialet for skade på husdyr og tamrein var et spørsmål som ble grundig vurdert av departementet i forbindelse med klagesaken om lisensfelling av ulv. Både Klima- og miljødepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet kom da til at det ikke var hjemmel for felling av disse hensyn, jf. Lovavdelingens uttalelse av 15. desember 2016. Departementet kan ikke se, ut fra en samlet vurdering av de mottatte innspillene, at dette var en feilaktig vurdering i denne konkrete saken.

Flere av innspillene fokuserer imidlertid på et annet grunnlag for uttak etter § 18 første ledd b, nemlig skade på jaktrettigheter. Etter § 18 første ledd bokstav b er det som nevnt adgang til uttak "for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom". Departementet ser at det kan anføres argumenter for bestemmelsen også omfatter jaktrettigheter.

Lovens ordlyd synes imidlertid å ha skade på fysisk eiendom for øye. Forarbeidenes beskrivelse gir heller ikke indikasjoner på at man har sett reduksjon i jaktinntekter som et aktuelt grunnlag for å anvende bestemmelsen. Bestemmelsen er omtalt i Ot.prp. 52 s. 388-389 og i NOU 2004: 28 s. 590. Ingen av disse omtalene gir støtte for at ulvens effekt på elgbestand og jakt kan være grunnlag for felling etter dette alternativet.

Selve viltet som det skal jaktes på er eierløst og ikke noens «eiendom».

I Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven fremgår (s. 164-165) at bokstav b «først og fremst [gjelder] forebygging av skade på privat eiendom». Jaktinteresser eller jaktrettigheter er ikke omtalt i tilknytning til vilkårene i bestemmelsene. Ulfstein er i sin utredning av 27. februar 2017 inne på problemstillingen når det gjelder den tilsvarende bestemmelsen i Bernkonvensjonen, uten å konkludere om jaktrettigheter omfattes av begrepet "eiendom".

Det foreligger ikke praksis der man har ansett § 18 første ledd bokstav b anvendelig under alternativet eiendom for skade i form av redusert jakt. Departementet kjenner heller ikke til praksis for dette fra den tidligere viltloven.

På denne bakgrunn er det departementets vurdering at det i dag ikke er hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, ut fra hensynet til jaktrettigheter, for et slikt vedtak som ble truffet av rovviltnemndene.

Bernkonvensjonen

Enkelte innspill toner ned betydningen av Bernkonvensjonen. Dette begrunnes, slik departementet oppfatter det, med at konvensjonen har svært skjønnsmessige regler og at Norge derfor har stort spillerom når det gjelder fortolkningen av forpliktelsene. Etter departementets syn er ikke Bernkonvensjonen vagere enn norsk lovgivning i sine formuleringer.

Bernkonvensjonen er en folkerettslig forpliktende traktat, som statene må følge.

Bernkonvensjonen og jaktrettigheter

Etter konvensjonen kan det bare åpnes for felling av vilt som er omfattet av vedlegg II på de vilkår som følger av artikkel 9. Ulv (*Canis lupus*) er oppført på vedlegg II til Bernkonvensjonen. Dette er listen over de mest truede artene.

Artikkel 9 nr. 1 lyder:

Article 9

1. Each Contracting Party may make exceptions from the provisions of Articles 4, 5, 6, 7 and from the prohibition of the use of the means mentioned in Article 8 provided that there is no other satisfactory solution and that the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned:

–for the protection of flora and fauna;

–to prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property;

–in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests;
–for the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding;
–to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers.

På bakgrunn av diskusjonen av spørsmålet om hjemmel til felling av ulv på grunn av hensynet til jaktrettigheter, har departementet vurdert forståelsen av uttrykket «property» og om det som følge av konvensjonen kan utledes en mulighet til å ta livet av ulv av hensyn til å forhindre alvorlig skade på økonomiske interesser knyttet til jaktrettigheter. Spørsmålet er om «property» i konvensjonen også omfatter slike økonomiske interesser og/eller rettigheter.

Ordet «property» har ikke et klart definert innhold i konvensjonen. Ordet står som samlebetegnelse på eksemplifiseringen gitt tidligere i setningen («crops, livestock, forests, fisheries, water»). Det antas i folkerettslig litteratur, og legges til grunn i tolkningspraksis, at traktater skal tolkes ut fra *ejusdem generis*-prinsippet, dvs. at meningsinnholdet i et ord som er en samlebetegnelse skal fastslås i lys av den foregående eksemplifiseringen og slik at meningsinnholdets «genus» bestemmes av artstypen som fremkommer i de foregående ordene. Eksempelene i andre strekpunkt peker etter sin art på fysiske størrelser man kan ha eiendomsrett til (avlinger, buskap, skoger, fisk, vann). Det er neppe best i samsvar med *ejusdem generis*-prinsippet å tolke uttrykket «property» til også å omfatte begrensede økonomiske rettigheter i slike goder.

Det er på den annen side ikke ukjent i folkeretten at uttrykket «property» også kan omfatte begrensede økonomiske rettigheter i fysiske eller immaterielle goder. Den europeiske menneskerettighetskonvensjons «eiendoms»-begrep er et eksempel på dette. Begrunnelsen for gjennom tolkning å innlemme også økonomiske rettighetsposisjoner – utover fysiske goder – i begrepet «eiendom» i slike traktater er å ivareta traktatenes formål, som er å verne mot inngrep fra statlige myndighetsgrep.

Bernkonvensjonen har ikke et tilsvarende formål; tvert om gir Bernkonvensjonen blant annet uttrykk for at staten gjennom myndighetsutøvelse, som regulering og kontroll, skal begrense privat autonomi i den grad dette går ut over artsmangfoldet. Å tolke «property» til også å omfatte økonomiske interesser/jaktrettigheter, gir ikke et tolkningsalternativ som samsvarer med formålet med konvensjonen slik det er uttrykt i artikkel 1.

Som det fremgår, er det departementets vurdering at ulv ikke kan felles ut fra et slikt hensyn etter gjeldende rett. Departementet vil også peke på at for rent økonomisk skade vil ulike former for kompensasjon kunne være et aktuelt alternativ til fellingstillatelse. Da må en vurdere og eventuelt begrunne hvorfor en slik løsning ikke velges.

Hjemmel for felling i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c

Også hjemmelen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c fremheves i flere uttalelser. Det er uenighet om hvor langt denne hjemmelen rekker. Bestemmelsen

inneholder mange skjønnsmessige uttrykk og departementet er enig i at det er viktig å ta stilling til det nærmere innholdet i bestemmelsen.

Der det er dokumentert at særskilte individer utgjør en reell trussel mot mennesker, vil uttak kunne skje etter denne bestemmelsen. Det har imidlertid vært stilt spørsmål om frykt og tilknyttet redusert livskvalitet i seg selv kan omfattes av vilkåret «helse- og sikkerhetshensyn».

Etter en naturlig språklig forståelse av vilkåret «allmenne helse- og sikkerhetshensyn» vil frykt ikke omfattes. Det må antas at frykt som er reelt forankret i risiko for skade på annet enn mennesker, må vurderes etter bokstav b. Er det reell fare for skade på mennesker, vil vilkåret om «helse- og sikkerhetshensyn» uten videre kunne være oppfylt. Det kan imidlertid være en viss mulighet for å trekke inn redusert livskvalitet, legitimitet av ulveforvaltningen mv. under vilkåret «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» etter en ordlydsfortolkning av bestemmelsen. De opprinnelige lovforarbeidene underbygger ikke en slik forståelse og det vises til de spesielle lovmerknadene (Ot.prp. 52 s. 389):

"Første ledd bokstav c gir i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 (1) tredje strekpunkt hjemmel for å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak for å ivareta offentlige helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Som eksempler kan nevnes elg og moskus som har forvillet seg inn i bebyggelse og vist aggressiv adferd overfor mennesker, individer av store rovdyr som tar opphold i tettbygd strøk, eller bjørn som opptrer nærgående overfor mennesker."

Omtalen i NOU 2004: 28 s. 590 synes nær identisk. Eksemplifiseringen peker i retning av situasjoner der det er konkret risiko for personskade. Forarbeidene gir ingen støtte for at frykt for ulv i seg selv kan være grunnlag for felling etter dette alternativet. Ulv i ulvesonen, som utviser normal adferd, synes altså å falle utenfor.

I Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven fremgår (s. 166) at bokstav c kan brukes til å ivareta helse- og sikkerhetsmessige behov. Frykt er ikke omtalt i tilknytning til vilkårene i bestemmelsene.

Det foreligger ikke forvaltningspraksis der man har ansett § 18 første ledd bokstav c anvendelig på grunn av frykt i seg selv. Departementet kjenner heller ikke til slik praksis fra den tidligere viltloven.

Når det gjelder begrepet "andre offentlige interesser av vesentlig betydning", trekker det i første omgang i retning av annet enn rent private interesser, og dessuten må disse offentlige interessene være tungtveiende. De må ha "vesentlig betydning". Summen av private interesser vil imidlertid kunne overlappes med offentlige interesser, og det som i utgangspunktet er en privat interesse kan få karakter av en offentlig interesse hvis det berører tilstrekkelig mange. Hensynet til å ivareta næringer som utmarksbeite og jakt kan være relevant i denne sammenheng. En kan også tenke seg at innskrenket livsutfoldelse på grunn av frykt for ulv (eller andre store rovdyr) for en større gruppe mennesker og over tid, kan anses å berøre offentlige interesser.

Interessene må, som det fremgår, være av vesentlig betydning. Når det gjelder hensynet til naturmangfold, er dette markert som en svært viktig offentlig interesse, gjennom beskyttelsen i Grunnloven § 112. Dette taler for at det skal mye til for å tillate felling etter dette alternativet i § 18. Spesielt gjelder det innenfor ulvesonen, der terskelen for felling skal være høy.

Departementet anser at det ikke er hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, ut fra hensynet til frykt i befolkningen alene, for et slikt vedtak som ble truffet av rovviltnemndene. Departementet kan heller ikke se at det foreligger annet grunnlag etter denne bestemmelsen som kan lede til et slikt resultat slik situasjonen er nå.

Bernkonvensjonen og hensynet til offentlig helse, sikkerhet m.m.

Departementet har videre vurdert handlingsrommet for felling etter bestemmelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 tredje strekpunkt. Departementet har merket seg innspillene om frykt, befolkningens velferd o.l.

Tredje strekpunkt gir – på de samme vilkår som nevnt i innledningen i artikkel 9 nr. 1 – mulighet til unntak fra forbudet mot avliving i konvensjonen

... in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests.

Det fremgår av ordlyden at uttaket må være begrunnet i «overriding public interests», altså «altoverskyggende» eller «dominerende» offentlige interesser. Det skal altså en god del til før unntaket kan tas i bruk.

Det ligger som utgangspunkt et visst handlingsrom i forståelsen av alternativet i tredje strekpunkt. Også dette strekpunktet vil imidlertid måtte tolkes ut fra alminnelig språkforståelse og det må ses hen til formålsbetraktninger. Alternativene helse og frykt må forstås i lys av uttrykket «overriding public interests». Unntaksmuligheten begrenses videre av de generelle vilkårene i innledningen i artikkel 9 nr. 1. Departementet vurderer mulighetene for uttak som relativt begrenset fordi frykt for ulv i seg selv neppe er tilstrekkelig.

Naturmangfoldloven § 14 og rovviltforskriften § 1 – interesseavveining

Enkelte innspill peker på at naturmangfoldloven § 14 slår fast at tiltak etter loven "skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser". Også rovviltforskriften § 1 (formålsparagrafen) inneholder en bestemmelse om at forvaltningen også skal ivareta "hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser".

Departementet er enig i at dette innebærer at også andre hensyn enn naturmangfoldshensyn må tas med i vurderingen. Dette gjelder imidlertid bare innenfor det eventuelle skjønnsrommet som måtte foreligge etter øvrige bestemmelser.

Betydningen av svensk dom

Flere trekker frem dom avsagt av Högsta Förvaltningsdomstolen i Sverige 30. desember 2016. De som uttaler seg er delt i sin vurdering av hvilken betydning dommen har for norsk praksis.

I habitatdirektivet er det artikkel 16 nr. 1 som speiler Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1. I dansk versjon lyder direktivet artikkel 16 nr. 1 slik:

Artikkel 16

1. Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikkel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfunnsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter

e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade innsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrenset og spesificeret af de kompetente nationale myndigheter.

Det var bestemmelsen i direktivet artikkel 16 1. e), sammenholdt med den svenske jaktförordningens § 23 c, som i dom i Högsta Förvaltningsdomstolen ble ansett å gi rettslig grunnlag for tillatelse til å felle et relativt stort antall ulv i Sverige.

Förvaltningsdomstolen tok blant annet stilling til om det var mulig å tillate lisensjakt på ulv med hjemmel i direktivets artikkel 16 nr. 1 bokstav e). (Domstolen tok altså *ikke* stilling til de bestemmelser som tilsvarer bestemmelsene i naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og c), og Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre og tredje strekpunkt, slik det sies i flere innspill).

Til dette konkluderte domstolen med at begrepet «innsamling» i direktivbestemmelsen «har ... en förhållandevis vid innebörd och omfattar ... även jakt i syfte att döda djur» (dommen side 13). Domstolen konkluderte med at jaktforordningens § 23c ikke gikk utover direktivets grenser.

Dommen er etter departementets syn mindre egnet til å kaste lys over gjeldende norsk rett.

- Dommen er avsagt av en svensk domstol og gjelder ikke Norge.
- Videre gjelder den tolkningen av svensk regelverk og habitatdirektivet. Ingen av disse gjelder for Norge.
- Bestemmelsen tolker en bestemmelse som man ikke finner noe motstykke til i norsk lovgivning. Den korresponderende bestemmelsen i Bernkonvensjonen er ikke innlemmet i naturmangfoldloven.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i naturmangfoldloven basert på den korresponderende bestemmelsen i Bernkonvensjonen, se nærmere i kapittel 14.1 nedenfor.

Naturmangfoldloven § 18 og lisensfelling i rovviltforskriften

Noen av innspillene tar for seg lisensfellingsbegrepet i rovviltforskriften og hva dette må anses å omfatte i dag.

I rovviltforskriften § 2 bokstav g defineres begrepet. Her heter det at dette er skademotivert felling av et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i viltloven § 12, der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet og det kreves at jegeren er registrert som lisensjeger i Jegerregisteret for å kunne delta.

Viltloven § 12 ble opphevet da naturmangfoldloven trådte i kraft. Det het i denne tidligere bestemmelsen at "Etter nærmere forskrift som Kongen fastsetter kan departementet, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, iverksette felling av eget tiltak eller gi tillatelse til felling av et bestemt antall individer av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på *bufe og tamrein* (vår uth.)".

§ 12 og andre opphevede bestemmelser i viltloven er i dag i første rekke erstattet av naturmangfoldloven § 18. Rovviltforskriften gjelder imidlertid fremdeles, jf. naturmangfoldloven § 77.

Innspillene viser at denne henvisningen i definisjonen til en bestemmelse som ikke lenger gjelder, skaper rettslig uklarhet. Departementet er enig i at definisjonen bør tilpasses gjeldende lovverk. Departementets forslag til endring av rovviltforskriften fremgår i kapittel 14.2 nedenfor.

8.4 Departementets vurderinger av faktainnspill

Departementet har vurdert de faktainnspillene som er avgitt. De fleste faktainnspill departementet har mottatt, går inn på ulvens påvirkning på elg, jakt og friluftsliv. Nedenfor omtales departementets vurdering av de mest sentrale innspillene.

Departementet erkjenner at elgjakt er viktig både økonomisk og som rekreasjon for mange i Norge, og at det ved etablering av ulv vil kunne oppstå konflikter med grunneiere, rettighetshavere og jegere. Videre vil de forbehold man må ta ved å bo i områder med etablering av ulv få konsekvenser for ulike typer jaktformer, slik som løshundjakt. Dersom antall ulverevir øker, vil også antall hundeeiere som berøres øke.

Ser man på utviklingen i den norske elgbestanden siden ulv på ny etablerte seg i Norge i moderne tid, er det vanskelig å observere noen klare effekter av etablering av ulv på avkastning i elgjakten på kommunal skala. Det er imidlertid ikke tvil om at etablering av ulv kan få betydelige konsekvenser for de enkelte rettighetshavere. Departementet viser også til at blant annet trafikkdødelighet og bevisst reduksjon i elgbestanden for å forhindre beiteskader vil påvirke jaktavkastningen.

Departementet merker seg påstanden om at det ikke er mulig å benytte alternative jaktstrategier for å redusere ulvens effekt på elgbestanden. Departementet viser i denne sammenheng til vitenskapelige publikasjoner, jf. kapittel 7 med rapport fra Skandulv, som gir anbefalinger på hvordan kvoter for elgjakt kan justeres for å imøtegå effekten av tilstedeværelse av ulv i Skandinavia.

De foreløpige statusrapportene for ulvebestanden som hvert år produseres jevnlig gjennom registreringsperioden, er av stor nytte for forvaltningen. Departementet mener man bør behandle disse resultatene med noe forsiktighet, da endringer ofte forekommer innen den endelige bestandsrapporten publiseres 1. juni. Når det gjelder anførsler om at det er sannsynlig at de endelige bestandstallene for 2016/2017 vil være høyere enn for 2015/2016, mener departementet er dette er for tidlig å si noe sikkert om. De foreløpige resultatene pr. 15. februar 2017 viser at det så langt denne vinteren er registrert 5-6,5 ynglinger i Norge, inkludert halvparten av grenserevir. Fra forvaltningens side mener vi å ha gode grunner til å si at ulvebestanden sannsynligvis er redusert sammenlignet med fjorårets sesong.

Departementet merker seg at flere anfører at de økonomiske verdiene av elg som drepes av ulven kan tas som et direkte økonomisk tap for grunneier. Departementet viser til forskning som viser at de fleste områdene i Skandinavia i dag har tettheter av elg som er såpass høy at ulvens uttak vil ligge godt under produksjonen. Videre vil, som tidligere nevnt, blant annet jaktstrategi og andre dødsårsaker også i stor grad påvirke avkastningen i elgjakten. Departementet ser at det kan være hensiktsmessig med mer forskning på sammenhengen mellom utviklingen i elg- og ulvebestanden og jaktavkastning.

Del II
Proposisjonsdel

9 Bakgrunnen for lovforslaget

Det er behov for å vurdere tiltak som bidrar til at Stortingets bestandsmål for ulv, lovverket og Norges internasjonale forpliktelser samspiller bedre enn i dag.

Departementet har derfor vurdert muligheter for å kunne utvide adgangen til felling, innenfor rammen av Bernkonvensjonen. Departementet sendte 22. februar 2017 på høring forslag til endringer i naturmangfoldloven og rovviltforskriften. Det ble også avholdt et høringsmøte 27. februar 2017. Forslaget ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementer

Justis- og beredskapsdepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Finansdepartementet

Andre statlige organer

Fylkesmennene

Rovviltnemndene

Sametinget

Statens naturoppsyn

Økokrim

Mattilsynet

Organisasjoner, forskningsinstitusjoner etc.

Utmarkskommunenes sammenslutning

Kommunesektorens organisasjon

Norges Naturvernforbund

Norges Bondelag

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)

Verdens naturfond (WWF) – Norge

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk

Foreningen våre rovdyr

Natur og ungdom

Norges Jeger- og Fiskerforbund

Norges Skogeierforbund

Norsk Sau og Geit

Norske Reindriftssamers landsforbund

NORSKOG

Statskog SF

NOAH – for dyrs rettigheter

Aksjonen Rovviltets Røst

Dyrebeskyttelsen Norge

Høringsfristen ble satt til 27. februar 2017 kl. 24:00. Departementet har mottatt realitetsmerknader til høringsbrevet fra følgende instanser (høringsinstanser og andre):

Departementer

Landbruks- og matdepartementet

Andre offentlige organer

Elverum kommune

Engerdal kommune

Hedmark Fylkeskommune

Fylkesmannen i Hedmark

Museum Stavanger

Oppland Fylkeskommune

Sametinget

Trysil kommune

Organisasjoner, forskningsinstitusjoner etc.

Bygdefolk For Rovdyr

Dyrebeskyttelsen Norge

Dyrebeskyttelsen Oslo & Omegn – Dyrenes Hus

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk

Foreningen Våre Rovdyr

Glommen Skog

Hedmark Høyre

Kvinner for trygge bygder

Miljøpartiet Dei Grøne Os

Naturvernforbundet

Nettverk for dyrs frihet

NOAH – for dyrs rettigheter

Norges Bondelag

Norges Fjellstyresamband

Norges Jeger og Fiskerforbund

Norges Miljøvernforbund

Norges Skogeierforbund

Norsk Basset Klubb

Norsk Bonde- og småbrukarlag

Norske Elghundklubbers Forbund

Norske Harehundklubbers Forbund

Norske Reindrifsamers Landsforbund

Norsk Kennel Klub

Norsk Sau og Geit

Norsk Zoologisk Forening

NORSKOG
Regionrådet for Sør-Østerdal
Rovviltets Røst
Sabima
Støttegruppe for personer rammet av norsk rovviltpolitikk
Trysil Høyre
Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS)
WWF-Norge
WWF Verdens naturfond
Åmot Bonde og Småbrukarlag

I tillegg har det kommet inn over 300 høringsinnspill fra privatpersoner.

Høringsinstansenes synspunkter på høringsforslaget er gjengitt i tilknytning til selve lovendringsforslaget. Innspill fra høringsinstansene som er ansett for å gjelde andre spørsmål enn de som er gjenstand for høring, er som hovedregel ikke gjengitt. Særskilte juridiske innspill om forståelsen av gjeldende rett er gjengitt i kapittel 7.

10 Omtale av gjeldende rett

10.1 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven inneholder flere bestemmelser som er relevante for rovviltforvaltningen. Disse omfatter blant annet § 1 om lovens formål, forvaltningsmålet for arter i § 5, den generelle aktsomhetsplikten i § 6, § 14 om vektlegging av andre samfunnsinteresser og samiske interesser, § 15 om høsting og annet uttak, §§ 17 og 17 a om nødverge og § 19 om rovvilterstatning, i tillegg til naturmangfoldlovens generelle prinsipper for bærekraftig bruk i §§ 8 til 12.

§ 15 fastslår den hovedregel at felling av rovvilt vil kreve hjemmel i lov. Bestemmelsen lyder:

§ 15.(forvaltningsprinsipp)

Høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Ved enhver aktivitet skal unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås. Likeledes skal unødig jaging av viltlevende dyr unngås.

Det er ikke alminnelig adgang til uttak av ulv i Norge. Når vilkårene i naturmangfoldloven § 17 (nødverge) eller § 18 er oppfylt, kan imidlertid uttak være aktuelt.

Felling kan skje etter § 18 når det på forhånd foreligger en offentlig tillatelse.

Naturmangfoldloven § 18 første til tredje ledd lyder:

§ 18.(annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

- a) for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer,
- b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,
- c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,
- d) for innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- e) for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
- g) som er fremmede organismer.

Vedtaket etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Myndigheten etter loven kan av eget tiltak iverksette uttak med formål som nevnt i første ledd bokstav a til d og g, jf. annet ledd. Uttaket regnes ikke som enkeltvedtak, og kan om nødvendig skje på annens eiendom. Kongen kan gi nærmere forskrift om slikt uttak.

Som det fremgår av sammenhengen, er det altså ikke slik at felling kan skje i alle tilfeller ett av vilkårene i første ledd er oppfylt. Etter annet ledd kreves i tillegg både at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

I lovforarbeidene er det antatt at bestemmelsen ivaretar Norges forpliktelser til vern om truede arter etter Bernkonvensjonen. Når det gjelder Norges oppfølging av forpliktelsene etter Bernkonvensjonen er det sentralt at lovgiver er tydelig på hva konvensjonen tillater og hvilket innhold lovregelen som følger opp konvensjonen skal ha.

Det er naturlig å innledningsvis også nevne prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Ved behandlingen av rovviltforlikene i 2004 og 2011 sluttet Stortinget seg til at prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning fortsatt skal legges til grunn i forvaltningen. Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning går for ulv ut på at det på den ene siden er utpekt et kjerneområde for ulv (ulvesonen), også kalt prioritert yngleområder for rovvilt, der man fortrinnsvis skal oppfylle regionens bestandsmål. På den annen side har man prioriterte beiteområder, der hensynet til beitedyr skal veie tyngst. 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 rovdirenes tilstedeværelse i disse områdene.

Bestemmelsen i § 18 første ledd bokstav c er nærmere omtalt i kapittel 8.3.

Det har vært fremsatt mange ulike fortolkninger av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c i denne saken, og departementet ønsker å benytte anledningen til å presisere innholdet av bestemmelsen. Etter bestemmelsen er det adgang til uttak "for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning".

Der det er dokumentert at særskilte individer utgjør en reell trussel mot mennesker, vil uttak kunne skje etter denne bestemmelsen. Det har imidlertid vært stilt spørsmål om frykt og tilknyttet redusert livskvalitet i seg selv kan omfattes av vilkåret "helse- og sikkerhetshensyn".

Etter en naturlig språklig forståelse av vilkåret "allmenne helse- og sikkerhetshensyn" vil frykt ikke omfattes. Det må antas at frykt som er reelt forankret i risiko for skade på annet enn mennesker, må vurderes etter bokstav b. Er det reell fare for skade på mennesker, vil vilkåret om "helse- og sikkerhetshensyn" uten videre være oppfylt. Det kan imidlertid være en viss mulighet for å trekke inn redusert livskvalitet, legitimitet av ulveforvaltningen mv. under vilkåret "andre offentlige interesser av vesentlig betydning" etter en ordlydsfortolkning av bestemmelsen. De opprinnelige lovforarbeidene underbygger ikke en slik forståelse og det vises til de spesielle lovmerknadene

(Ot.prp. 52 s. 389):

"Første ledd bokstav c gir i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 (1) tredje strekpunkt hjemmel for å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak for å ivareta offentlige helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Som eksempler kan nevnes elg og moskus som har forvillet seg inn i bebyggelse og vist aggressiv adferd overfor mennesker, individer av store rovdyr som tar opphold i tettbygd strøk, eller bjørn som opptrer nærgående overfor mennesker."

Omtalen i NOU 2004: 28 s. 590 synes nær identisk. Eksemplifiseringen peker i retning av situasjoner der det er konkret risiko for personskade. Forarbeidene gir ingen støtte for at frykt for ulv i seg selv kan være grunnlag for felling etter dette alternativet. Ulv i ulvesonen, som utviser normal adferd, synes altså å falle utenfor.

I Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven fremgår (s. 166) at bokstav c kan brukes til å ivareta helse- og sikkerhetsmessige behov. Frykt er ikke omtalt i tilknytning til vilkårene i bestemmelsene.

Det foreligger ikke forvaltningspraksis der man har ansett § 18 første ledd bokstav c anvendelig på grunn av frykt i seg selv. Departementet kjenner heller ikke til slik praksis fra den tidligere viltloven.

Når det gjelder begrepet "andre offentlige interesser av vesentlig betydning", trekker det i første omgang i retning av annet enn rent private interesser, og dessuten må disse offentlige interessene være tungtveiende. De må ha "vesentlig betydning". Summen av private interesser vil imidlertid kunne overlappes med offentlige interesser, og det som i utgangspunktet er en privat interesse kan få karakter av en offentlig interesse hvis det berører tilstrekkelig mange. Hensynet til å ivareta næringer som utmarksbeite og jakt kan være relevant i denne sammenheng. En kan også tenke seg at innskrenket livsutfoldelse pga. frykt for ulv (eller andre store rovdyr) for en større gruppe mennesker og over tid, kan anses å berøre offentlige interesser.

Interessene må, som det fremgår, være av vesentlig betydning. Når det gjelder hensynet til naturmangfold er dette markert som en svært viktig offentlig interesse, gjennom beskyttelsen i Grunnloven § 112. Dette taler for at det skal mye til for å tillate felling etter

dette alternativet i § 18. Spesielt gjelder det innenfor ulvesonen, der terskelen for felling skal være høy.

Departementet anser at det ikke er hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, ut fra hensynet til frykt i befolkningen alene, for et slikt vedtak som ble truffet av rovviltnemndene. Departementet kan heller ikke se at det foreligger annet grunnlag etter denne bestemmelsen som kan lede til et slikt resultat slik situasjonen er nå.

Vedtak om uttak kan etter § 18 andre ledd bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Det siste vilkåret skal tolkes og anvendes i tråd med prinsippet om differensiert forvaltning. Forutsetningen er imidlertid at differensieringen er lojal mot Bernkonvensjonens formål og innebærer en rimelig avveining mellom vernebehovet på den ene siden og kostnadene og ulempene ved å oppstille krav om alternative tiltak.

10.2 Forskrifter

Lisensfelling reguleres nærmere i rovviltforskriften. I forskriften § 2 g) defineres begrepet lisensfelling. Her heter det at dette er skademotivert felling av et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i viltloven § 12, der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet og det kreves at jegeren er registrert som lisensjeger i Jegerregisteret for å kunne delta.

Viltloven § 12 ble opphevet da naturmangfoldloven trådte i kraft. Blant annet var hjemmelen for lisensfelling avgrenset til "å forhindre skade på bufe eller tamrein". Denne avgrensningen av hvilke interesser/objekter som må være truet, er snevrere enn § 18 første ledd bokstav b.

I naturmangfoldloven er § 12 og andre bestemmelser i viltloven i dag i første rekke erstattet av naturmangfoldloven § 18. Rovviltforskriften gjelder imidlertid fremdeles, jf. naturmangfoldloven § 77.

Kompetansen til å beslutte lisensfelling er etter rovviltforskriften § 7 tillagt rovviltnemndene når "bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen".

10.3 Bernkonvensjonen og habitatdirektivet

Bernkonvensjonen tar sikte på å bevare og verne om ville arter og deres leveområder. Dette fremgår også direkte av formålsbestemmelsen i konvensjonen artikkel 1, som lyder:

Article 1

1. The aims of this Convention are to conserve wild flora and fauna and their natural habitats, especially those species and habitats whose conservation requires the co-operation of several States, and to promote such co-operation.

2. Particular emphasis is given to endangered and vulnerable species, including endangered and vulnerable migratory species.

Artikkel 2 og 9 er de mest sentrale bestemmelsene i konvensjonen for de spørsmål som behandles her. Artikkel 2 fastslår statens generelle plikt etter konvensjonen til å verne om vill flora og fauna.

Article 2

The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally.

Etter konvensjonen kan det bare åpnes for felling av vilt som er omfattet av vedlegg II på de vilkår som følger av artikkel 9. Ulv (*Canis lupus*) er oppført på vedlegg II til Bernkonvensjonen. Dette er listen over de mest truede dyre- og fugleartene.

Artikkel 9 nr. 1 lyder:

Article 9

1. Each Contracting Party may make exceptions from the provisions of Articles 4, 5, 6, 7 and from the prohibition of the use of the means mentioned in Article 8 provided that there is no other satisfactory solution and that the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned:

–for the protection of flora and fauna;

–to prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property;

–in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests;

–for the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding;

–to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers.

Innledningen til artikkel 9 nr. 1 samsvarer med vilkårene i naturmangfoldloven § 18 annet ledd, om at det ikke finnes andre tilgjengelige, tilfredsstillende løsninger og at felling ikke vil være ødeleggende for artens overlevelse.

Den Permanente Komité har i revidert versjon pr. 2. desember 2011 av resolusjon nr. 2 (1993) om tolkingen av artiklene 8 og 9 i konvensjonen uttalt følgende i vedlegget til resolusjonen:

7. These two conditions are mandatory and cumulative, but the first raises a difficult problem of interpretation.

The existence of another satisfactory solution should be appreciated by considering possible alternatives which, in fact, depend on the motives for the derogation whilst ensuring that the survival of the population is not threatened. The competent national authority should choose, among possible alternatives, the most appropriate one that will have the least adverse effects on the species while solving the problem. The reasoning of the choice should be objective and verifiable. Thus, for example, in the case of the first derogation under Article 9 (1), "for the protection of flora and fauna", alternatives which are likely to cause as little damage as possible to flora and fauna should be taken into

consideration. Regarding derogations for “the overriding public interest”, possible solutions can include alternative locations or routings of infrastructure, other sizes of development or alternative activities, processes or methods. For damages to property, less oppressive measures can be regarded as an alternative solution, e.g. electric fences against predators. In the case of the last indent of paragraph 1, since the motives for the derogations are not spelled out in Article 9 and States are free to decide for what reasons derogations have to be granted, taking into account the goals of the Convention, it is up to them to ensure that the condition “no other satisfactory solution” is satisfied. The Standing Committee of the Bern Convention can only examine this condition if the State who presents the report provides in appropriate cases additional information on the reasoning.

Regarding the second condition that “the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned”, this should be based on current data on the state of the population, including its size, distribution, state of the habitat and future prospects.

Vilkårene er ment å representere klare grenser for hvor langt myndighetene kan tillate unntak fra hovedregelen om forbud mot avliving. Unntakene må ikke anvendes for å undergrave konvensjonens anliggende og formål. Det må foreligge konkrete og etterprøvbare grunner for å fravike konvensjonens hovedregel.

Artikkel 9 nr. 1 siste strekpunkt gjenfinnes ikke i naturmangfoldloven § 18 første ledd.

Bernkonvensjonen er folkerettslig bindende, men har ingen direkte virkning internt i Norge. Etter presumsjonsprinsippet vil likevel interne norske regler så langt som mulig bli fortolket slik at det ikke oppstår motstrid med Norges folkerettslige forpliktelser. Mellom statene som er tilsluttet konvensjonen, er den folkerettslig bindende.

Utgangspunktet ved fortolkning av Bernkonvensjonen vil være de alminnelige regler om traktatfortolkning som i hovedtrekk er uttrykt i Wienkonvensjonen om traktatretten artiklene 31, 32 og 33. Dette innebærer i korte trekk at Bernkonvensjonens bestemmelser skal fortolkes med utgangspunkt i ordlyden etter alminnelig språkbruk, og at ordlyden må forstås i sin kontekst og i lys av traktatens gjenstand og formål (artikkel 31 nr. 1). Også statspraksis og domsavgjørelser (fra så vel nasjonale som internasjonale domstoler) kan være rettslige kilder ved fortolkningen av en konvensjons innhold. Også uttalelser fra Den Permanente Komité som er opprettet under konvensjonen, må være en kilde av en viss betydning.

Innenfor EU gjelder habitatdirektivet. EU har ansett at direktivet er i samsvar med Bernkonvensjonen. Fortolkningen av direktivet er relevant også for fortolkningen av Bernkonvensjonen artikkel 9, i første rekke som mulig uttrykk for hvordan en rekke av Europarådets medlemsstater forstår sine forpliktelser etter konvensjonen.

I habitatdirektivet er det artikkel 16 nr. 1 som speiler Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1. I dansk versjon lyder direktivet artikkel 16 nr. 1 slik:

Artikkel 16

1. Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter

e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade innsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.

Det var bestemmelsen i direktivet artikkel 16 1. e), sammenholdt med den svenske jaktförordningens § 23 c, som i dom i Högsta Förvaltningsdomstolen 30. desember 2016 ble ansett å gi rettslig grunnlag for tillatelse til å felle et relativt stort antall ulv i Sverige. Förvaltningsdomstolen tok blant annet stilling til om det var mulig å tillate lisensjakt på ulv med hjemmel i direktivets artikkel 16 nr. 1 bokstav e). Til dette konkluderte domstolen med at begrepet «innsamling» i direktivbestemmelsen «*har ... en förhållandevis vid innebörd och omfattar ... även jakt i syfte att döda djur*» (dommen side 13). Domstolen konkluderte med at jaktförordningens § 23 c ikke gikk utover direktivets grenser.

Videre har departementet vurdert forståelsen av uttrykket «property» og om det som følge av konvensjonen kan utledes en mulighet til å ta livet av ulv av hensyn til å forhindre alvorlig skade på økonomiske interesser knyttet til jaktrettigheter. Spørsmålet er om «property» i konvensjonen også omfatter slike økonomiske interesser og/eller rettigheter.

Ordet «property» har ikke et klart definert innhold i konvensjonen. Ordet står som samlebetegnelse på eksemplifiseringen gitt tidligere i setningen («crops, livestock, forests, fisheries, water»). Det antas i folkerettslig litteratur, og legges til grunn i tolkningspraksis, at traktater skal tolkes ut fra *ejusdem generis*-prinsippet, dvs. at meningsinnholdet i et ord som er en samlebetegnelse skal fastslås i lys av den foregående eksemplifiseringen og slik at meningsinnholdets «genus» bestemmes av artstypen som fremkommer i de foregående ordene. Eksemplene i andre strekpunkt peker etter sin art på fysiske størrelser man kan ha eiendomsrett til (avlinger, buskap, skoger, fisk, vann). Det er neppe best i samsvar med *ejusdem generis*-prinsippet å tolke uttrykket «property» til også å omfatte begrensede økonomiske rettigheter i slike goder.

Det er på den annen side ikke ukjent i folkeretten at uttrykket «property» også kan omfatte begrensede økonomiske rettigheter i fysiske eller immaterielle goder. Den europeiske menneskerettighetskonvensjons «eiendoms»-begrep er et eksempel på dette. Begrunnelsen for gjennom tolkning å innlemme også økonomiske rettighetsposisjoner – utover fysiske goder – i begrepet «eiendom» i slike traktater er å ivareta traktatenes formål, som er å verne mot inngrep fra statlige myndigheter.

Bernkonvensjonen har ikke et tilsvarende formål; tvert om gir Bernkonvensjonen blant annet uttrykk for at staten gjennom myndighetsutøvelse, som regulering og kontroll, skal

begrense privat autonomi i den grad dette går ut over artsmangfoldet. Å tolke «property» til også å omfatte økonomiske interesser/jaktrettigheter, gir ikke et tolkningsalternativ som samsvarer med formålet med konvensjonen slik det er uttrykt i artikkel 1.

Departementet har videre vurdert rekkevidden av Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 siste strekpunkt og om det med hjemmel i denne bestemmelsen kan åpnes for lisensfelling av ulv.

På de vilkår som fremgår av innledningen i artikkel 9 nr. 1, åpner konvensjonen som nevnt for å ta livet av for eksempel ulv

... to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers.

Ordlyden legger begrensninger for bruk av dette unntaket. En lovfesting av dette strekpunktet i naturmangfoldloven § 18 vil, uansett hvordan strekpunktet ellers kan forstås, bare gi en tallmessig begrenset adgang til forvaltning av ulvebestanden.

Bestemmelsen åpner for «exploitation», altså «utnyttelse». Forståelsen av ordet kan tilsi at det må kreves nyttiggjøring av de individer som blir gjenstand for uttak.

EUs habitatdirektiv har i artikkel 16 valgt en noe annen formulering enn femte strekpunkt i Bernkonvensjonen artikkel 9. Spørsmålet er om reguleringen i direktivet kan gi uttrykk for en statspraksis blant (et større antall av) konvensjonens medlemsstater som kan kaste lys over meningsinnholdet i femte strekpunkt. Direktivets artikkel 16 nr. 1 bokstav e) skiller seg fra konvensjonen ved at samleuttrykket «exploitation» («utnyttelse») ikke nevnes. I den danske versjonen er alternativ e) som nevnt slik formulert:

e) for under omhyggelig kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.

Högsta Förvaltningsdomstolen i Sverige har i dom 30. desember 2016 lagt til grunn at bestemmelsen kan brukes til jakt, uten noe forbehold om utnyttelse. Retten tolket direktivets artikkel 16 bokstav e) slik at ordet "insamling", som altså er parallellen til «taking» i Bernkonvensjonen artikkel 9, har en "förhållandevis vid innebörd och omfattar ... även jakt i syfte att döda djur" (dommen side 13). Det fremgår av dommen blant annet at "insamling" etter rettens oppfatning, ut fra en rent språklig analyse, også kan omfatte jakt (side 12 tredje siste avsnitt siste setning).

Departementet ser at det kan argumenteres for ulike forståelser av bestemmelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 siste strekpunkt. Departementet er imidlertid kommet til at bestemmelsen må kunne tolkes slik at den i prinsippet kan brukes til felling av ulv.

På bakgrunn av argumentene som har vært fremført i debatten, har departementet videre vurdert handlingsrommet etter bestemmelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 tredje strekpunkt.

Tredje strekpunkt gir – på de samme vilkår som nevnt i innledningen i artikkel 9 nr. 1 – mulighet til unntak fra forbudet mot avliving i konvensjonen

... in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests.

Det fremgår av ordlyden at uttaket må være begrunnet i «overriding public interests», altså «altoverskyggende» eller «dominerende» offentlige interesser. Det skal altså en del til før unntaket kan tas i bruk.

Det ligger som utgangspunkt et visst handlingsrom i forståelsen av alternativet i tredje strekpunkt. Også dette strekpunktet vil imidlertid måtte tolkes ut fra alminnelig språkforståelse og det må ses hen til formålsbetraktninger. Alternativene helse og frykt må forstås i lys av uttrykket «overriding public interests». Unntaksmuligheten begrenses videre av de generelle vilkårene i innledningen i artikkel 9 nr. 1. Departementet vurderer mulighetene for uttak som begrenset fordi frykt for ulv i seg selv neppe er tilstrekkelig.

11 Naturmangfoldloven kapittel II

Utarbeidelse av høringsforslaget bygger på eksisterende og tilgjengelig kunnskap om ulv, bjørn og jerv, jf. naturmangfoldloven § 8.

Både ulv, bjørn og jerv er fredet i Norge. Ulv er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015, mens bjørn og jerv er klassifisert som sterkt truet.

Når det gjelder bestandsstatus for artene, viser vi til siste bestandsrapporter som er tilgjengelig fra Rovdata. Det ble vinteren 2015-2016 registrert 65-68 ulver som kun holdt til innenfor Norges grenser, samt minst 25 ulver som lever i grenserevir på begge sider av riksgrensen mot Sverige. I 2015 ble det født valpekull i syv helnorske revir, samt fire kull i grenserevir. Dette er en økning sammenlignet med 2014-2015, da det ble registrert 33-35 ulver som kun holdt til i Norge, samt 40 ulver i grenserevir, og det ble født to helnorske valpekull i tillegg til fem kull i grenserevir.

I 2015 ble det påvist minimum 128 bjørner i Norge ved hjelp av DNA-analyser, hvor 53 av dem var hunner, mens 75 var hanner. Ut fra antallet hunnbjørn er det beregnet at det ble født seks (5,7) kull med bjørnunger i 2015. Dette er omtrent på samme nivå som i 2014, da det ble påvist minimum 136 bjørner i Norge, og det ble beregnet at det ble født seks (6,4) kull med bjørnunger.

Jervebestanden ble i 2016 beregnet til å bestå av cirka 350 voksne individer, og totalt ble det registrert 50 jervekull i Norge. Dette er en nedgang på 15 kull sammenlignet med 2015, da det ble registrert 65 jervekull i Norge. Av de 50 registrerte kullene i 2016 er imidlertid syv tatt ut i forbindelse med hiuttak, slik at vi etter hiuttak hadde 43 jervekull i Norge i 2016.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen artene utsettes for, jf. naturmangfoldloven § 10. For både ulv, bjørn og jerv foreligger det kunnskap om regulær og irregulær avgang m.m. som publiseres gjennom Rovbase og andre rapporter.

Overvåkingsresultater for rovvilt publiseres årlig gjennom Rovdata.

Overvåkingsresultatene for den skandinaviske ulve- og jervestammen blir årlig rapportert

i felles skandinaviske rapporter, mens det for bjørn rapporteres årlig for den norske delbestanden. I tillegg gjøres det betydelig forskning på ulv, bjørn og jerv i Skandinavia i regi av blant annet Skandulv, det Skandinaviske bjørneprosjektet og Scandlynx. Gjennom studiene er blant annet dødeligheten og betydningen av ulike faktorer nærmere beskrevet.

Utover enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom, skjer avgangen av jerv og bjørn i hovedsak gjennom skadefelling og lisensfelling, samt ekstraordinære hiuttak for jerv. Skadefelling og lisensfelling utgjør også en stor andel av avgangen av ulv, men rapporter fra Skandulv viser at ulovlig avliving har utgjort om lag halvparten av dødeligheten for ulv i Skandinavia. Ulovlig avliving og innavl utgjør de største truslene mot ulvebestanden i Skandinavia.

Totalt 32 ulver, 19 bjørner og 251 jerv er registrert døde i Norge siden 1. januar 2015. I tillegg er det åpnet for lisensfelling av 18 ulver utenfor ulvesonen inneværende lisensfellingsperiode som avsluttes 31. mars, hvorav det p.t. er ti gjenværende dyr på kvoten. Lisensfellingsperioden for bjørn og jerv ble avsluttet henholdsvis 15. oktober og 15. februar. Miljøforvaltningen har dermed i stor grad oversikt over den samlede belastningen. Kunnskapen om den samlede belastningen på artene, må tillegges betydning ved konkrete fastsettelse av kvoter for felling. Den er i mindre grad relevant for den foreslåtte regelendringen.

Tilsvarende gjelder for føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9. Usikkerhet knyttet til forventet bestandsutvikling kan få betydning ved fastsettelse av kvoter, men er mindre relevant for den foreslåtte regelendringen.

Med utgangspunkt i naturmangfoldloven § 12 skal man, for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet, vurdere andre aktuelle driftsmetoder eller teknikk, med sikte på å få de beste samfunnsmessige resultater. Departementet viser til at dette er vurdert i forbindelse med etablering av differensiert forvaltning og ulike regimer for tilskudd og kompensasjon.

Når det gjelder avveining mellom naturmangfoldshensyn og øvrige viktige samfunnsinteresser og samiske interesser, jf. naturmangfoldloven § 14 første og annet ledd, viser departementet til at det nettopp er slike øvrige samfunnsinteresser som i denne saken har gjort at departementet foreslår et utvidet hjemmelsgrunnlag for felling, innenfor rammen av Bernkonvensjonen.

12 Forslaget i høringsbrevet

I høringsbrevet av 22. februar 2017 skriver departementet følgende:

"Departementet har bl.a. sett nærmere på Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd siste strekpunkt. Bestemmelsen slår fast at landene, under forutsetning av at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning og at uttaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse, kan "tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte ville dyr og planter i et lite antall." Bestemmelsen supplerer de øvrige grunnlagene for felling i artikkel 9 (avverge alvorlig skade på eiendom, ivareta offentlige helse- og sikkerhetshensyn etc.). Bestemmelsen er imidlertid ikke blitt innlemmet direkte i naturmangfoldloven, og heller

ikke i tidligere lovgivning. Det er ikke gitt noen nærmere forklaring i NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven) på hvorfor bestemmelsen ikke er innlemmet i naturmangfoldloven.

Bestemmelsen tillater et begrenset uttak av ville dyr, og har etter sin ordlyd en åpen utforming når det gjelder hva som kan være formålet med uttaket. Bestemmelsen er nærmere omtalt i "Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention", vedtatt av Standing Committee 2. desember 2011. Her nevnes jakt som et eksempel på formål.

Departementet foreslår at Bernkonvensjonens regler reflekteres bedre i naturmangfoldloven og praktiseringen av den. Dette vil etter departementets syn være i god overensstemmelse med konvensjonens formål. En slik endring vil kunne gi noe økt fleksibilitet i forvaltningen og et noe bredere rettslig grunnlag for uttak av ulv. Bernkonvensjonens rammer er imidlertid strenge. Bestemmelsen i artikkel 9 første ledd siste strekpunkt kan ikke anvendes på en slik måte at den i praksis underminerer kravene til formål i de øvrige bestemmelsene i artikkel 9 første ledd. Bestemmelsen kan heller ikke brukes automatisk til uttak for å sikre at vi til enhver tid har en bestand på bestandsmålet. Det er klart at bestemmelsen ikke kunne vært brukt for å felle alle de 47 ulvene rovviltneemdene hadde vedtatt å felle i 2016. Både spørsmålet om hvorvidt det er adgang til uttak, og hvor stort uttak som eventuelt kan gjøres, vil avhenge av en konkret vurdering av om vilkårene for uttak er oppfylt."

I høringsbrevet foreslår departementet å innlemme bestemmelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd siste strekpunkt, i naturmangfoldloven. Departementet foreslår imidlertid å innlemme bestemmelsen slik den fremgår av den svenske jaktförordningen (1987:905) § 23 c og EUs habitatdirektiv 1992/43/EF artikkel 16 første ledd e) når det gjelder *omfanget* av et uttak. Det vil si at det tas inn i naturmangfoldloven at uttaket skal være selektivt og av begrenset omfang, men Bernkonvensjonens formulering "enkelte ville dyr (...) i et lite antall (vår uth.)" erstattes med formuleringen i jaktförordningen og direktivet om "visse eksemplarer (...) i en begrenset mengde (vår uth.)".

Videre heter det i høringsbrevet:

"Når det gjelder hva slags hensyn som skal anses som relevante i vurderingen av om uttak skal skje, er det etter departementets syn naturlig å legge til grunn de hensyn som anses som relevante etter Bernkonvensjonen artikkel 2. Det vil si at i tillegg til naturmangfoldshensyn vil eventuelle øvrige vitenskapelige hensyn være relevante, samt kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn."

Når det gjelder hvilke arter som skal omfattes av forslaget uttaler departementet i høringsbrevet:

"Bestemmelsene i naturmangfoldloven § 18 gjelder uttak av alle typer vilt og lakse- og innlandsfisk. Også bestemmelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd siste strekpunkt og i direktivets artikkel 16 første ledd e) favner i prinsippet bredt og omfatter alle grupper arter som faller inn under konvensjonen og direktivet. Departementet foreslår likevel at en ny bestemmelse om uttak begrenses til å gjelde arter som i dag er gjenstand for lisensfelling.

Dette er gaupe, jerv, bjørn og ulv, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften). Gaupe er en art som også er jaktbar. Etter naturmangfoldloven § 16 om høsting (jakt) gjelder det for gaupe lempeligere regler som åpner for å legge vekt på

hensyn som for en stor del er sammenfallende med de hensyn som departementet ønsker å åpne for i den nye bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18. Departementet foreslår derfor at den nye bestemmelsen begrenses til å gjelde for jerv, bjørn og ulv."

På bakgrunn av en samlet vurdering foreslår departementet et nytt annet ledd i naturmangfoldloven § 18 med følgende ordlyd:

"På samme måte kan Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak tillate i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i en begrenset mengde. I vurderingen av om uttak skal skje, kan det i tillegg til naturmangfoldhensyn legges vekt på vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn."

Nåværende andre til fjerde ledd i loven blir tredje til femte ledd.

Videre foreslår departementet at bestemmelsen i loven § 18 om at uttak bare kan vedtas dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, også gjelder for uttak etter denne nye bestemmelsen.

Departementet foreslår i høringsbrevet også at bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 tredje ledd om myndighetenes uttak av eget tiltak m.m., kommer til anvendelse på uttak etter den nye bestemmelsen.

Departementet foreslår i høringsbrevet også endringer i rovviltforskriften, nærmere bestemt i definisjonen av lisensfelling i rovviltforskriften § 2 g). Lisensfelling utvides til å omfatte også felling med hjemmel i den nye bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 annet ledd. Departementet foreslår videre at dagens henvisning til viltloven § 12 erstattes av en henvisning til naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

13 Høringsinstansenes syn

13.1 Om høringsprosessen

Mange høringsinstanser har uttalt seg negativt om høringsprosessen og den korte høringsfristen.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler for eksempel "at det er uheldig at så vidt omfattende endringer i lovverket behandles som hastesak med begrensede muligheter til å kunne vurdere konsekvensene av forslaget. Spesielt på et såpass konfliktfylt område som ulveforvaltningen, mener vi det er viktig å ta seg tid til å gjennomføre gode prosesser og gi mulighet for berørte parter og interesseorganisasjoner til å komme med innspill. Det er heller ikke noe som tilsier at det er behov for hastetiltak når man ser på bestandsstatus denne vinteren, jf. den siste foreløpige rapporten om ulv i Norge per 15.2.2017 fra Rovdata."

13.2 Om endringen i naturmangfoldloven

Landbruks- og matdepartementet støtter i hovedsak forslaget til endring av naturmangfoldloven. Departementet viser til at endringen vil bidra til at det nasjonale

handlingsrommet ikke begrenses mer enn det Bernkonvensjonen tilsier. Departementet er imidlertid av den oppfatning at det omtvistede uttaket kan gjennomføres i henhold til gjeldende rett og presiserer at endringen ikke må tas til inntekt for en annen tolkning av naturmangfoldloven.

Fylkesmannen i Hedmark mener at det er hensiktsmessig at naturmangfoldloven samsvarer med Bernkonvensjonen. Et tydelig regelverk og en forutsigbar forvaltning er imidlertid viktig for å redusere konfliktnivået i rovviltforvaltningen og de foreslåtte endringene vil ikke innebære noen konfliktdemping. Endringene skaper forventninger om at det blir et handlingsrom for å regulere bestanden ned mot bestandsmålet, mens det ikke er tilfellet.

Utover disse to høringsinstansene, er de aller fleste øvrige høringsinstanser mot endringsforslaget. Begrunnelsen varierer imidlertid – noen er mot fordi de ønsker å opprettholde et høyt beskyttelsesnivå for ulv, mens andre er mot fordi de mener det er juridisk handlingsrom for felling av ulv i gjeldende rett og/eller at høringsforslaget ikke gir tilstrekkelig grunnlag for felling av ulv.

Følgende høringsinstanser er mot forslaget fordi de ønsker å opprettholde et høyt beskyttelsesnivå for ulv: Museum Stavanger, Bygdefolk For Rovdyr, Dyrebeskyttelsen Norge, Dyrebeskyttelsen Oslo & Omegn – Dyrenes Hus, Foreningen Våre Rovdyr, Miljøpartiet Dei Grøne Os, Naturvernforbundet, Nettverk for dyrs frihet, NOAH, Norges Miljøvernforbund, Norsk Zoologisk Forening, Rovviltets Røst, Sabima, WWF-Norge og WWF-Verdens naturfond. De over 300 privatpersonene som har kommet med høringsinnspill, er også i all hovedsak mot forslaget fordi de ønsker å opprettholde et høyt beskyttelsesnivå for ulv.

Museum Stavanger uttaler:

"Vår oppfatning er at det vil være uklokt å åpne for felling av jerv, bjørn og ulv basert på "vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn". Med unntak av "økonomiske" er dette hensyn/variabler som er subjektive i sin natur og vanskelig kvantifiserbare, og vi frykter at dette bare vil øke konfliktnivået når det treffes vedtak om felling basert på denne typen kriterier."

Dyrebeskyttelsen Oslo & Omegn – Dyrenes Hus viser til at man "kan ikke beskatte ulven til et minimum, og risikere at rasen dør helt ut dersom det skulle komme uår med sykdom eller annen dødlighet som vil innvirke på forplantningen."

Dyrebeskyttelsen Norge uttaler at hvis man skal åpne for felling av ulv uten påvist skadepotensial, kan det føre til "et større antall krav til felling av ulv enn i dag". Ved at det "skal legges vekt på rekreasjonsmessige hensyn, ser Dyrebeskyttelsen Norge en stor risiko for økt uttak av ulv ut fra enkelte befolkningsgruppers "behov".

NOAH mener at endringsforslagene bryter med selve grunnintensjonen i naturmangfoldloven. De mener videre at forslaget avviker fra den originale teksten i Bernkonvensjonen og dennes kontekst og at dette vil bringe naturmangfoldloven lenger unna, og ikke mer i tråd med, konvensjonen. De ber departementet foreta en risikoanalyse

av om lovendringen vil uthule naturmangfoldlovens intensjon og bringe Norge ytterligere på kant med Bernkonvensjonen.

Norges Miljøvernforbund uttaler at det i forslaget er "ramset opp en rekke «argumenter» som skal vurderes i forhold til ulvens tilstedeværelse i naturen", som de mener ikke er holdbare. De viser til at naturmangfold er nevnt i forslaget, og uttaler i denne sammenheng at ulven "er en styrke for naturmangfoldet, og da kan ikke hensynet til naturmangfoldet brukes som argument for mere ulvejakt."

Rovviltets Røst peker på at hvis man skal se hen til EUs habitatdirektiv, må man også se det i sammenheng med de forpliktelser habitatdirektivet pålegger forvaltningen samt EU-borgernes rett til domstolsprøving av vedtak truffet av rovdyrforvaltningen.

WWF-Norge uttaler at felling av ulv er forbudt etter Grunnloven, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. De mener at det å "innføre en internrettslig regel som i praksis har til hensikt å avlive ulv regelmessig – for å holde bestanden på et kritisk lavt nivå", etter deres skjønn ikke kan "være forenlig med plikten til å verne arten".

WWF Verdens naturfond, Sabima, Foreningen Våre Rovdyr, Norsk Zoologisk Forening og Naturvernforbundet mener at forslaget til lovendring er i strid med Bernkonvensjonen. De mener videre at forslaget vil svekke naturmangfoldlovens beskyttelse av rovvilt ved å gi en generell hjemmel til å felle fredet rovvilt, at forslaget vil medføre at ulv, bjørn og jerv vil bli behandlet som jaktbare arter, og ikke som kritisk trua og sterkt trua arter i norsk natur og at den foreslåtte lovendringen vil viske ut kravet om skadepotensial og bidra til å holde bestandene av rovvilt på et minimum. De mener også at forslaget vil svekke den todelte målsettingen med rovviltpolitikken sterkt og undergrave de forebyggende og konfliktdempende tiltak som er svært viktige i dagens forvaltning.

Følgende høringsinstanser er mot forslaget fordi de mener at det er åpning for felling av ulv i gjeldende rett og/eller at høringsforslaget ikke gir tilstrekkelig grunnlag for felling av ulv: Elverum kommune, Engerdal kommune, Hedmark Fylkeskommune, Oppland Fylkeskommune, Sametinget, Trysil kommune, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk, Glommen Skog, Hedmark Høyre, Kvinner for trygge bygder, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Basset Klubb, Norsk bonde- og småbrukarlag, Norske Elghundklubbers Forbund, Norske Harehundklubbers forbund, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norsk Kennel Klub, Norsk Sau og Geit, NORSKOG, Regionrådet for Sør-Østerdal, Støttegruppe for personer rammet av norsk rovviltpolitikk, Trysil Høyre, Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS), Åmot Bonde og Småbrukarlag og ca. fem privatpersoner.

Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Sau og Geit, NORSKOG og Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) skriver i en felles høringsuttalelse blant annet at det ikke er behov for å endre naturmangfoldloven § 18 fordi bestemmelsen allerede gir tilfredsstillende hjemmel for lisensfelling. Det er rovviltforskriften som må endres og dette kan departementet gjøre uten lovendring. De uttaler at "[d]epartementets forslag til lovendring – lest i sammenheng med forslaget om endringer i rovviltforskriften – innebærer en sterk begrensning i hvilke hensyn som kan

begrunne lisensfelling sammenholdt med de hensynene som er listet opp i naturmangfoldloven § 18, og som lå til grunn for ulveforliket." Videre vil "[f]orslaget til nytt annet ledd i naturmangfoldloven § 18 gi grunnlag for ny klarhet om rovviltneemndenes kompetanse til å vedta lisensfelling."

Høringsuttalelsen støttes i sin helhet av *Engerdal kommune, Hedmark Fylkeskommune, Trysil kommune, Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk, Glommen Skog, Hedmark Høyre, Norsk Basset Klubb, Norske Elghundklubbers Forbund, Norske Harehundklubbers forbund, Norske Reindrifsamers Landsforbund* og *Trysil Høyre*.

Norges Bondelag mener at forslaget er unødvendig og at det innebærer en innsnevring sammenlignet med i dag, snarere enn en utvidelse. De mener at det allerede er rettslig grunnlag for å foreta en bred interesseavveining, og nevner i denne sammenheng en rekke ulike hensyn.

Sametinget uttaler at de "i utgangspunkt [er] positiv til lovendringer som kan føre til et større uttak av rovdyr og nedgang i rovdyrbestander. Sametinget er likevel i tvil om den foreslåtte lovendringen vil medføre vesentlig endring i forhold til den trusselen ulv utgjør for den sørsamiske befolkningen og reindriften i sørsamiske områder. Forslaget som er ute på høring er etter Sametingets syn lite konkret i forhold til hvor mange ulv som i realiteten kan tas ut og det er uklart hvorvidt den foreslåtte lovendringen vil føre til at bestanden av ulv i nærheten av sørsamiske reinbeiteområder vil bli redusert.

Den foreslåtte lovendringen åpner heller ikke for at Rovviltneemndenes vedtak om lisensfelling av ulv kan gjennomføres. Sametinget mener dette vedtaket skulle vært iverksatt."

Kvinner for trygge bygder peker i sin uttalelse på livskvalitet og viktigheten av hensynet til folks helse og sikkerhet.

Oppland Fylkeskommune fremhever blant annet at Oppland fylke har store beiteområder i tradisjonell bruk og peker også på at Norges ansvar for den europeiske villreinstammen ikke er forenelig med en ulvebestand som ikke blir forvaltet etter Stortingets bestandsmål.

Regionrådet for Sør-Østerdal uttaler blant annet at "naturmangfoldloven slik den er i dag, ivaretar menneskers livskvalitet og næringsvirksomhet like mye som den vektlegger skadepotensialet innenfor ulvesona". Rådet viser også til at en ulvebestand som er to-tre ganger over Stortingets bestandsmål, får store konsekvenser for kommuner både i og utenfor ulvesonen.

På tross av motstanden mot forslaget, har det kommet en rekke realitetsinnspill til høringsforslaget.

Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Sau og Geit, NORSKOG og Utmarkskommunenenes Sammenslutning (USS) uttaler at selv om departementets forslag er uegnet som grunnlag for en gjennomføring av ulveforliket fra 2016, kan det være hensiktsmessig at Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 inkorporeres i naturmangfoldloven, så det blir fullt samsvar mellom konvensjonsteksten og naturmangfoldloven § 18. Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 bør da innarbeides som

en ny bokstav g i naturmangfoldloven § 18 første ledd. Dette er i samsvar med *Landbruks- og matdepartementets* uttalelse:

"I tråd med hensynet til samsvar mellom naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen, kan LMD ikke se at det nødvendigvis er riktig å begrense den nye bestemmelsen til bare å gjelde jerv, bjørn og ulv, slik KLD foreslår".

Motsatt uttaler *NOAH* at de vil "understreke at det å innta bjørn og jerv i endringen ikke kan, som for ulv, begrunnes med "Stortingets ønske". *Norges Fjellstyresamband m.fl.* kommenterer for øvrig at en endring som nevnt bør foretas gjennom en ordinær lovendring med ordinære høringsfrister.

Landbruks- og matdepartementet presiserer at forslaget til nytt annet ledd fremstår som et selvstendig grunnlag for felling og ikke kan være avhengig av at noen av de øvrige alternative vilkårene etter § 18 første ledd er oppfylt. Om dette skriver *Fylkesmannen i Hedmark*, på den annen side, at den nye bestemmelsen "ikke kan brukes som grunnlag for lisensfelling av ulv for å omgå kravet om skadepotensiale av et visst omfang".

Norges Bondelag stiller spørsmål ved om jakt kan innfortolkes i alternativene «fangst», «forvaring» eller «skjønnsom bruk». De viser i denne sammenheng til tolkningsuttalelser til Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 femte strekpunkt fra Standing Committee og lisensfellingssaken i Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige i 2016. Også *WWF Verdens naturfond*, *Sabima*, *Foreningen Våre Rovdyr*, *Norsk Zoologisk Forening* og *Naturvernforbundet* mener at det er grunn til å stille spørsmål ved om «fangst», «forvaring» eller «skjønnsom bruk» kan hjemle lisensfelling, og nevner at etter deres forståelse av konvensjonen så "hjemler ikke begrepet "taking" lisensfelling." De mener at hvis "det hadde vært tilfelle ville de øvrige punktene i artikkel 9 i stor grad vært overflødige."

Landbruks- og matdepartementet uttaler om kriteriet "begrenset mengde" at "det ikke er fruktbart generelt å angi hvor stor andel av bestanden et uttak kan gjelde. Det må i stedet foretas en konkret vurdering ut fra bestandens størrelse, sammensetning og utbredelse." Videre:

"Det er heller ikke riktig å legge avgjørende vekt på hvor stor andel av den norske delen av den skandinaviske ulvebestanden et uttak gjelder, da det må tas i betraktning at den "norske" ulven er en del av en skandinavisk bestand."

Dyrebeskyttelsen Norge mener at det å erstatte "... i et lite antall" med "... i en begrenset mengde" åpner for "et større uttak enn det Bernkonvensjonen har som intensjon" og at "den gjeldende ordlyden fra Bernkonvensjonen artikkel 9 skal brukes i denne sammenhengen".

Om begrepet "begrenset mengde", uttaler *WWF-Norge* at de "finner grunn til å reise spørsmål ved hvordan departementet allerede nå kan komme til en konklusjon om at bestemmelsen vil åpne for å felle mer enn 11 % av den norske ulvestammen – uten engang å ha forsøkt å gjøre den grundige, kunnskapsbaserte prosessen som lå til grunn for vedtaket om lisensfelling i Sverige og Högsta Forvaltningsdomstolens grundige avgjørelse." De viser videre til at det allerede er "vedtatt en lisensfellingkvote på 18 ulv i

Norge som utgjør opp imot hele 20 % av den norske ulvestammen (grenserevirer inkludert)" og at dette "er nært dobbelt så stor kvote som svenskene åpnet for". De uttaler i denne sammenheng at til tross for dette "vurderer departementet å endre loven for å ta ut ytterligere dyr av den ekstremt sårbare norske bestanden" og de mener at dette "vitner om at departementet ikke har forstått eller ønsker å forstå innholdet i Bernkonvensjonen, den svenske jaktforordningen (1987:905) § 23 c og EUs arts-og habitatdirektiv 1992/43/EF artikkel 16 første ledd e) slik innholdet i disse bestemmelsene fremkommer i Högsta Forvaltningsdomstolens avgjørelse 30. desember 2016."

WWF Verdens naturfond, Sabima, Foreningen Våre Rovdyr, Norsk Zoologisk Forening og Naturvernforbund ber, vedrørende begrepet "begrenset mengde", departementet "utdype hvorfor de har valgt en tekst som ligger så langt fra konvensjonsteksten i forslaget til ny hjemmel." De ber videre om at departementet redegjør for hva "begrenset mengde" innebærer. De spør i denne sammenheng om det er all ulv som er avlivet, eller om det bare er lisensjakten med hjemmel i ny § 18 annet ledd som skal utgjøre en begrenset mengde.

Fylkesmannen i Hedmark mener at det burde vært gjort nærmere rede for hva som ligger i begrepene "kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn".

NOAH har en rekke innspill knyttet til "kultur, økonomi og rekreasjon", herunder hvordan disse bør defineres. De nevner i denne sammenheng at det er relevant at artikkel 2 i Bernkonvensjonen ikke oppstiller disse begrepene som grunnlag for felling, men som begreper som ivaretas i forbindelse med vern. At "kultur", "økonomi" eller "rekreasjon" på selvstendig grunnlag kan legges til grunn for lisensjakt, for å begrense bestanden, følger etter NOAHs syn på ingen måte av artikkel 2.

Bygdefolk For Rovdyr har flere kommentarer til "kultur, økonomi og rekreasjon", blant annet at vi gjennom vår kultur også kan bevare ulv, at særinteresser er tungtveiende for utryddelse av ulv i Norge, at rekreasjon betyr hvile og atspredelse og at det er for mye fokus på at ulv hindrer jakt, i stedet for å finne løsninger.

Med henvisning til Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, naturmangfoldloven §§ 1, 15 og 18 første ledd bokstav b, uttaler *Norske Reindrifstamers Landsforbund (NRL)* at de mener at disse bestemmelsene forplikter staten til å sikre og ivareta reindriften som en spesifikk urfolksnæring og at vedtaksorganet har en særlig plikt til å vektlegge samiske hensyn. NRL mener at minstekravet må være at de samiske aspektene har vært en del av vurderingstemaet, og at innvendingene blir vurdert på en adekvat måte.

Når det gjelder departementets ønske om å ta inn Bernkonvensjonens vilkår om at "...uttaket ikke må skade bestandens overlevelse" mener NRL at dette vilkåret allerede omfattes av nåværende naturmangfoldloven § 18 annet ledd.

13.3 Om endringene i rovviltforskriften

Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Sau og Geit, NORSKOG og Utmarkskommunenenes Sammenslutning (USS) mener at

det må fremgå av rovviltforskriften § 2 bokstav g at vedtak om lisensfelling kan bygge på alle hensynene som naturmangfoldloven § 18 viser til, også § 18 første ledd bokstav c.

Landbruks- og matdepartementet støtter at definisjonen av lisensfelling også bør omfatte felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Norges Bondelag er også kritiske til at det i rovviltforskriften § 2 bokstav g bare vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og § 18 annet ledd, og ikke også § 18 første ledd bokstav c. De er imidlertid positive til en fornying av lovhenviingen i rovviltforskriften slik at henvisningen samsvarer med naturmangfoldloven.

NOAH er mot den foreslåtte endringen av rovviltforskriften og stiller seg svært skeptisk til hjemmelsgrunnlaget i Bernkonvensjonen for å kunne gi lisensfelling med bakgrunn i skade på hund. *NOAH* er også kritisk til de foreslåtte endringene i forskriften § 10 og uttaler blant annet at departementet med forslaget åpner for lisensfelling uten annen begrunnelse enn "av den grunn å desimere en kritisk eller sterkt truet art."

Fylkesmannen i Hedmark mener at myndigheten til å vedta felling etter nytt annet ledd i § 18, i alle fall i en overgangsperiode, bør ligge hos Miljødirektoratet.

14 Departementets vurdering av høringsinnspillene

14.1 Endringen i naturmangfoldloven

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser reagerer på den knappe høringsfristen, og har forståelse for dette. Bakgrunnen for den knappe fristen er at lovendringsforslaget er et av tiltakene for å følge opp Stortingets vedtak nr. 440, der departementet er bedt om å gi tilbakemelding innen 10. mars.

Departementet har merket seg at et stort flertall av høringsinstansene går mot lovendringsforslaget, men at begrunnelsene spriker. Noen er mot fordi de ikke ønsker å svekke den rettslige beskyttelsen av ulv. Det uttales blant annet at man gjennom å redusere beskyttelsen til et minimum kan risikere at arten dør helt ut i Norge. Departementet forstår problemstillingen, men vil påpeke at felling etter den foreslåtte bestemmelsen bare vil kunne vedtas dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Det vil også være et vilkår for felling av formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Enkelte høringsinstanser er bekymret for hvilke konsekvenser vektlegging av rekreasjonsmessige hensyn kan få for omfanget av uttak. Som det fremgår av merknadene til bestemmelsen i kapittel 16, er imidlertid dette et hensyn som kan slå ulikt ut. Å ta vare på naturen med alle dens arter, kan ha en positiv rekreasjonsmessig betydning.

Flere høringsinstanser er generelt kritiske til de hensyn som foreslås innlemmet i bestemmelsen. Det uttales blant annet at dette innebærer en begrensning sammenlignet med de hensynene som fremgår av naturmangfoldloven § 18 første ledd.

Den aktuelle bestemmelsen i naturmangfoldloven når det gjelder lisensfelling, er i dag § 18 første ledd bokstav b. Den foreslåtte bestemmelsen erstatter ikke dagens bestemmelse, men supplerer denne hjemmelen for felling. Når det gjelder hvilke hensyn som kan

tillegges vekt og hvor sterke disse må være, vil bestemmelsen altså gi et noe utvidet mulighet for felling sammenlignet med dagens bestemmelse.

En høringsinstans uttaler at det ikke følger av konvensjonen artikkel 2 at hensynene som er nevnt der, kan gi hjemmel for lisensfelling.

Departementet vil peke på at hjemmelen for felling følger av artikkel 9. Selv om bestemmelsen i artikkel 9 etter sin ordlyd ikke stiller noe krav om hva som kan være formålet med uttaket, må artikkelen tolkes i lys av konvensjonens formål. Departementet har derfor utformet hjemmelen med utgangspunkt i de hensyn som fremgår av artikkel 2 i konvensjonen.

En høringsinstans anfører at hensynet til kultur kan tale for å bevare ulv. Departementet er enig i at ulike kulturelle hensyn kan anføres både mot, og for, felling av ulv.

En høringsinstans uttaler at hensynet til naturmangfold ikke kan brukes som argument for ulvejakt. Departementet er enig i at, i en interesseavveining etter den foreslåtte bestemmelsen, vil naturmangfoldshensyn normalt tale mot felling av ulv.

Flere høringsinstanser uttaler at forslaget vil svekke den todelte målsettingen og undergrave forebyggende og konfliktdempende tiltak. Departementet vil her påpeke at prinsippet om differensiert forvaltning også vil gjelde ved vedtak om felling etter den foreslåtte bestemmelsen. Dette fremgår av merknadene til bestemmelsen i kapittel 16. Prinsippet om differensiert forvaltning innebærer som kjent at terskelen for uttak er høyere i områder der rovvilt skal prioriteres, og lavere i områder der beitenæring, andre næringsinteresser mv. skal prioriteres.

En annen høringsinstans mener lovforslaget, ved å åpne for felling av ulv gjennom den foreslåtte bestemmelsen, strider mot Grunnloven, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Også andre høringsinstanser mener forslaget strider mot Bernkonvensjonen. Departementet viser her til gjennomgangen ovenfor av naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Departementet kan ikke se at forslaget strider mot verken loven, konvensjonen eller Grunnloven. Som det fremgår nedenfor, er imidlertid departementet kommet til at man i lovbestemmelsen bør benytte Bernkonvensjonens formulering "lite antall" i stedet for "begrenset mengde".

Flere høringsinstanser anser at den foreslåtte bestemmelsen inneholder mange skjønnsmessige ord og uttrykk som kan skape uklarheter og konflikt.

Departementet er enig i at forslaget inneholder flere skjønnsmessige formuleringer. Dette er imidlertid vanlig i lovbestemmelser, både i naturmangfoldloven og på andre områder. I kapittel 16 nedenfor er det gitt enkelte merknader om den nærmere forståelsen av bestemmelsene.

En høringsinstans uttaler at det ved vurderingen etter nytt annet ledd ikke er riktig å legge avgjørende vekt på hvor stor andel av den norske delen av den skandinaviske ulvebestanden et uttak gjelder, da det må tas i betraktning at den "norske" ulven er en del av en skandinavisk bestand. Departementet anser imidlertid at når det gjelder dette

spørsmålet er det naturlig, og i best samsvar med Bernkonvensjonen, å vurdere dette på grunnlag av den norske delen av bestanden.

Flere høringsinstanser går mot forslaget fordi de mener det allerede er hjemmel til felling. Departementet viser her til gjennomgangen i kapittel 10 ovenfor av gjeldende rett og handlingsrommet etter Bernkonvensjonen. Som det fremgår der er det departementets vurdering at gjeldende rett i dag *ikke* gir hjemmel til et slikt vedtak som rovviltnemndene i region 4 og 5 fattet høsten 2016.

Departementet er enig i at hensynet til folks helse og sikkerhet er viktig. Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett over, åpner dagens regelverk for felling dersom allmenne helse- og sikkerhetshensyn tilsier det.

Når det gjelder anførselen om konflikt mellom ulv og den europeiske villreinstammen, vil departementet peke på at det ikke er overlapp mellom områdene der vi har revirhevdende ulv og villreinområder. Villreinområdene ligger utenfor ulvesonen og ulven tar et svært begrenset antall villrein.

En høringsinstans viser til konsekvensene av en "ulvebestand som er to-tre ganger over Stortingets bestandsmål". Departementet vil påpeke at dette er lite dekkende for dagens bestandssituasjon for ulv, og viser til beskrivelsen av bestandssituasjonen for ulv i kapittel 7.1 ovenfor.

Som en høringsinstans legger til grunn, er det riktig forståelse at forslaget til ny lovbestemmelse er et selvstendig grunnlag for felling som ikke er avhengig av at noen av de alternative vilkårene etter § 18 første ledd er oppfylt. Samtidig er det riktig oppfattet når en annen høringsinstans konstaterer at bestemmelsen ikke kan brukes generelt som grunnlag for lisensfelling for å omgå kravet om skadepotensiale av et visst omfang. Hvis det er aktuelt å fatte vedtak på grunn av skade på husdyr som nevnt i § 18 første ledd bokstav b, må man først vurdere om det er hjemmel etter denne bestemmelsen. Hvis det ikke er det, for eksempel fordi skadepotensialet ikke er alvorlig nok, kan man vurdere uttak etter den nye bestemmelsen. Det kan da ikke fattes vedtak om uttak ene og alene på grunn av skadepotensialet. Grunnlaget for felling må da være skadepotensialet kombinert med et eller flere andre hensyn som er relevante etter bestemmelsen.

Departementet merker seg at en høringsinstans mener at forslagets ordlyd vil bringe naturmangfoldloven lenger unna, og ikke mer i tråd med, Bernkonvensjonen. Flere høringsinstanser mener man bør benytte Bernkonvensjonens begrep "lite antall" i stedet for habitatdirektivets "begrenset mengde". Departementet er enig i at ordlyden bør ligge nær opptil Bernkonvensjonens formuleringer. Departementet har etter en fornyet vurdering av spørsmålet derfor kommet til at man i lovbestemmelsen bør benytte Bernkonvensjonens formulering "lite antall". Innholdet av begrepet er nærmere beskrevet i merknadene til lovbestemmelsen i kapittel 16.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke arter som skal omfattes av lovforslaget, mener en høringsinstans at forslaget ikke bør begrenses til å gjelde bare ulv, bjørn og jerv. En annen høringsinstans mener på sin side at det ikke er noen grunn til å ta med bjørn og jerv i bestemmelsen.

Departementet har vurdert innspillene, men er kommet til at det ikke er aktuelt å gjøre endringer her. Departementet er ikke kjent med at det er behov for å inkludere også andre arter enn de tre rovviltartene i bestemmelsen. Også når det gjelder bjørn og jerv, har dette hittil i liten grad vært en aktuell problemstilling. Det kan imidlertid endre seg.

Flere høringsinstanser stiller spørsmål om jakt kan innfortolkes i den foreslåtte formuleringen "fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk". Etter departementets vurdering kan jakt innfortolkes. Den tilsvarende formuleringen i Bernkonvensjonen er "the taking, keeping or other judicious exploitation". Departementet ser at denne bestemmelsen kan tolkes på ulikt vis. Departementet har valgt å tolke bestemmelsen slik at den også omfatter jakt. Begrepet fangst omfatter etter en alminnelig språklig forståelse også jakt. Departementet viser videre til at i omtalen av bestemmelsen i "Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention", nevnes jakt som et eksempel på formål for uttak etter bestemmelsen. Departementet viser også til dom om lisensjakt på ulv, avsagt av Högsta Förvaltningsdomstolen i Sverige 30. desember 2016. Her kom retten til at den tilsvarende bestemmelsen i habitatdirektivet, artikkel 16 nr. 1 bokstav e), også omfatter jakt med den hensikt å drepe individet. Det vises for øvrig til gjennomgangen av gjeldende rett i kapittel 10 ovenfor.

En høringsinstans mener at staten er forpliktet til å sikre og ivareta reindriften som en spesifikk urfolksnæring og vektlegge samiske hensyn. Også en annen høringsinstans peker på slike hensyn.

Departementet viser til at det i dag er et klart geografisk skille mellom samiske tamreinområder og ulvesonen, og at det ble gjennomført konsultasjoner med Sametinget og NRL i forbindelse med Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur*. Departementet kan ikke se at lovendringsforslaget har negative konsekvenser for reindriften.

Flere høringsinstanser viser til at Grunnloven § 112 ikke er ivaretatt av høringsforslaget. Departementet mener at retten til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares, er ivaretatt all den tid det stilles krav om at uttak ikke må true bestandens overlevelse, samt krav til at uttak bare kan skje i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag, i begrenset utstrekning og i et lite antall.

På bakgrunn av en samlet vurdering opprettholder departementet i det store og hele forslaget i høringsbrevet til et nytt annet ledd i naturmangfoldloven § 18. Formuleringen "en begrenset mengde" erstattes imidlertid med "et lite antall", som nevnt ovenfor. Bestemmelsen får dermed følgende ordlyd:

"På samme måte kan Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak tillate i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall. I vurderingen av om uttak skal skje, kan det i tillegg til naturmangfoldhensyn legges vekt på vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn."

Departementet opprettholder også de øvrige forslagene til lovendringer i høringsbrevet.

14.2 Endringene i rovviltforskriften

Det er Klima- og miljødepartementet som vedtar endringer i rovviltforskriften. Departementet har som ledd i lovendringsprosessen også hørt endringer i rovviltforskriften.

Flere høringsinstanser stiller spørsmål om hvorfor departementet foreslår at definisjonen av lisensfelling i rovviltforskriften bare skal inkludere § 18 første ledd bokstav b og annet ledd. Det spørres om hvorfor man ikke inkluderer hele § 18, eller i alle fall første ledd bokstav c.

Departementets forslag innebærer at definisjonen endres slik at den blir bedre tilpasset naturmangfoldloven, uten at det gjøres store materielle endringer.

En innlemming av alle grunnlagene for uttak i § 18 første ledd, som omfatter blant annet innfangning til gjenoppbygging av bestander og uttak for forskning, ville innebære en omlegging av lisensfellingsordningen. Når det gjelder uttak etter § 18 første ledd c) vil normalt skadefelling være et betydelig mer hensiktsmessig virkemiddel enn lisensfelling. Uttaket vil da utføres av profesjonelle jegere og skje raskere og med større sikkerhet for at man tar ut de riktige dyrene og at det skjer i kontrollerte former.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Departementet kan ikke se at forslaget til endringer i naturmangfoldloven vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

16 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringen i naturmangfoldloven § 18 annet ledd

Bestemmelsen er også omtalt i kapittel 12 og 14 ovenfor. Bestemmelsen innebærer at hjemmelsgrunnlagene for uttak i § 18 første ledd suppleres med ytterligere ett grunnlag. I motsetning til hjemlene etter § 18 første ledd, som gjelder for uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk, gjelder bestemmelsen i § 18 annet ledd bare uttak av ulv (*Canis lupus*), jerv (*Gulo gulo*) og bjørn (*Ursus arctos*).

Bestemmelsen i § 18 annet ledd *første punktum* om at Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillate, "i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall" er hentet fra Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 siste strekpunkt (med unntak av begrensningen til jerv, bjørn og ulv) og skal forstås på samme måte.

Vilkåret "i strengt kontrollerte former" innebærer at det må gjelde nærmere vilkår for uttaket og det må finnes effektive rutiner for å forhindre at uttaket skjer i strid med de vilkår som gjelder. Uttak utført av Statens naturoppsyn vil tilfredsstillende kravet. Også et

uttak i form av lisensfelling vil oppfylle vilkåret dersom de fastsatte regler og rutiner for slik felling følges.

Formuleringen "på selektivt grunnlag" medfører, når det gjelder ulv, at det er viktig at uttaket innrettes slik at man minimerer risikoen for å ta ut genetisk verdifulle individer.

Formuleringen "i begrenset utstrekning" innebærer at det ikke kan gis en generell tillatelse til uttak. Tillatelsen må avgrenses til bestemte områder eller bestemte individer, og være begrenset i omfang og tid.

Adgangen til "fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk" innebærer at uttak også kan skje i form av felling og jakt.

Bestemmelsen åpner for uttak "i et lite antall". Begrepet "lite antall" er restriktivt. Det må foretas en konkret vurdering ut fra bestandens størrelse, sammensetning og utbredelse, samt utviklingen av bestanden over tid. Bestemmelsen vil ikke gi rom for mer enn et begrenset uttak. I dom avsagt av Högsta Förvaltningsdomstolen i Sverige 30. desember 2016, kom domstolen til at et uttak på 11 % av en bestand på ca. 415 ulv var i overensstemmelse med det tilsvarende vilkåret i habitatdirektivet. Selv om denne vurderingen ikke er direkte overførbar til norske forhold, kan det gi en indikasjon når det gjelder hvor stort uttak som kan gjøres i medhold av den foreslåtte bestemmelsen.

Begrensningen til et "lite antall" gjelder bare ved uttak med hjemmel i den nye bestemmelsen i § 18 annet ledd. Vilkaåret kommer ikke til anvendelse ved uttak etter andre bestemmelser.

Det fremgår av § 18 annet ledd *annet punktum* at når det vurderes om uttak skal skje, kan det i tillegg til naturmangfoldhensyn legges vekt på vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn. Bestemmelsen angir uttømmende hvilke hensyn som er relevante i vurderingen etter bestemmelsen av om uttak skal skje. Begrepene "vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige" hensyn er hentet fra Bernkonvensjonen artikkel 2. Tolkningen av artikkel 2 vil kunne være relevant for forståelsen av begrepene.

Kulturelle hensyn kan omfatte flere ulike hensyn.

Økonomiske hensyn omfatter både økonomiske fordeler og ulemper. Begge deler må tas med i betraktning ved vurderinger av hensynet. Eventuelle økonomiske ulemper må være konkrete og sannsynliggjorte. Ulempene bør også vurderes i et større samfunnsmessig perspektiv.

Når det gjelder hensynet til rekreasjon vil det være relevant å se på om et uttak vil virke positivt på utøvelse av friluftsliv, herunder jakt. Å ta vare på naturen med alle dens arter, inkludert rovvilt, kan imidlertid også ha en positiv rekreasjonsmessig betydning.

Bestemmelsen i § 18 annet ledd kan ikke anvendes på en slik måte at den i praksis underminerer de øvrige bestemmelsene i § 18 første ledd og de vilkår som er satt der. Bestemmelsen kan for eksempel ikke "avløse" § 18 første ledd bokstav b som alminnelig grunnlag for lisensfelling av ulv på grunn av hensynet til husdyr, for å omgå kravet om skadepotensial av et visst omfang som følger av § 18 første ledd bokstav b.

Hvis det er aktuelt å fatte vedtak på grunn av skade på husdyr som nevnt i § 18 første ledd bokstav b, må man først vurdere om det er hjemmel etter denne bestemmelsen. Hvis det ikke er det, for eksempel fordi skadepotensialet ikke er alvorlig nok, kan man vurdere uttak etter den nye bestemmelsen. Det kan da ikke fattes vedtak om uttak ene og alene på grunn av skadepotensialet. Grunnlaget for felling må da være skadepotensialet (i den grad dette omfattes av "økonomiske hensyn") kombinert med et eller flere andre hensyn som er relevante etter bestemmelsen.

Prinsippet om differensiert forvaltning vil gjelde ved uttak etter bestemmelsen. Det vil si at i vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn uttak, vil en lettere komme til at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger i områder der rovvilt skal prioriteres, enn i områder der beitenæring, andre næringsinteresser mv. skal prioriteres.

Nåværende andre til fjerde ledd blir tredje til femte ledd.

Til endringen i naturmangfoldloven § 18 tredje (tidligere andre) ledd

Endringen innebærer at et uttak etter bestemmelsen i § 18 annet ledd må tilfredsstillende de generelle vilkårene i § 18 for uttak. Uttak kan bare skje dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Til endringen i naturmangfoldloven § 18 fjerde (tidligere tredje) ledd

Endringen innebærer at bestemmelsene i § 18 fjerde ledd om at myndigheten etter loven kan iverksette uttak av eget tiltak, at slikt uttak ikke regnes som enkeltvedtak og om nødvendig kan skje på annens eiendom, også kommer til anvendelse på uttak etter § 18 annet ledd.

Klima- og miljødepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)

I lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold gjøres følgende endringer:

§ 18 annet ledd skal lyde:

På samme måte kan Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak tillate i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall. I vurderingen av om uttak skal skje, kan det i tillegg til naturmangfoldhensyn legges vekt på vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn.

Nåværende andre til fjerde ledd blir tredje til femte ledd.

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Vedtak etter første ledd bokstav a til f og annet ledd kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

§ 18 fjerde ledd skal lyde:

Myndigheten etter loven kan av eget tiltak iverksette uttak med formål som nevnt i første ledd bokstav a til d, g og annet ledd, jf. tredje ledd. Uttaket regnes ikke som enkeltvedtak, og kan om nødvendig skje på annens eiendom. Kongen kan gi nærmere forskrift om slikt uttak.

Vedlegg 1.

Klima- og miljøministerens redegjørelse for Stortinget 17. januar 2017

"President,

Hverdagen vår formes først og fremst av hvor vi lever, hvem vi lever med og omgis av, og hva vi lever av. Ofte har nasjonal politikk bare indirekte betydning for folks daglige liv. Men det hender også at vedtak i nasjonal politikk får direkte og konkret betydning for lokale livsbetingelser.

Vedtaket om at vi skal ha en ulvesone i Norge, er et eksempel på dette. Det har på noen områder endret måten folk lever på i en del av landet. Det har betydning for hvordan folk bor, hvordan området brukes til beite og hvordan folk bruker naturen. Hvis måten familier har levd på i generasjoner, blir endret på få år som følge av storsamfunnets inngripen, så kan det være smertefullt og konfliktfylt.

I debatten om ulv er det mange sterke følelser. Det er riktig, men det er også sterke realiteter. Det har de siste ukenes debatt demonstrert.

President,

Rovviltpolitikken er behandlet flere ganger i Stortinget. Dagens forvaltning skjer etter føringer i rovviltforlikene av 2004 og 2011, og Stortingets behandling av stortingsmeldingen Ulv i norsk natur våren 2016. Hver gang har det vært sterke motsetninger og stor debatt.

Nå ligger bestanden av ulv klart over bestandsmålet som Stortinget har satt. Dette er noe nytt. Jeg har bedt om å få redegjøre for Stortinget om den situasjonen som har oppstått etter at rovviltnemndene høsten 2016 for første gang åpnet for lisensfelling av ulv i ulvesonen. Rovviltnemndene åpnet for å felle inntil 32 ulver i fire ulverevir i Hedmark. Tre av disse revirene er innenfor ulvesonen. Ulvebestanden ble i juni 2016 rapportert å ligge over Stortingets bestandsmål, og basert på kunnskapen om bestandsnivå lå det til rette for lisensfelling av ulv også innenfor ulvesonen.

Disse vedtakene ble klaget inn til Klima- og miljødepartementet.

Departementets behandling av klagesakene må følge norsk lov vedtatt av Stortinget, og Bernkonvensjonen som Stortinget har samtykket i at Norge skal slutte seg til.

Klima- og miljødepartementet har i denne konkrete saken vurdert om det er hjemmel for lisensfelling av inntil 32 ulver i ulvesonen og Osdalsreviret og konkludert med at skadepotensialet ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort. Landbruks- og matdepartementet var av den oppfatning at skadepotensialet var tilstrekkelig til at felling kunne tillates. Basert på de faktiske opplysninger og faglige vurderinger som var gitt til Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, konkluderte lovavdelingen med at det ikke var grunnlag for å konstatere at vilkårene knyttet til skadepotensial på beitedyr var oppfylt i de aktuelle tilfellene. Vilåret om at det ikke kan foreligge andre tilfredsstillende løsninger enn felling var heller ikke oppfylt. På bakgrunn av dette, fant regjeringen ikke annen mulighet enn å omgjøre nemndenes vedtak.

Vi står dermed overfor en krevende situasjon i forvaltningen av ulv. Vi ligger over bestandsmålet, men har ikke grunnlag i dokumentasjon for å konstatere at lovens vilkår for

felling er oppfylt. Loven gir bare hjemmel for felling når et tilstrekkelig skadepotensial er sannsynliggjort og det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn felling.

Situasjonen har også en sterk menneskelig side. Den påvirker livskvaliteten og næringsgrunnlaget for mange. Jeg har stor forståelse for at situasjonen oppleves som vanskelig, blant annet for bønder og grunneiere som frykter tap av beitedyr og reduserte jaktinntekter, og ikke minst for folk som bor nær ulverevir og har frykt for nærgående ulv. Det er vanskelig for oss som ikke lever i ulvesonen, fullt ut å forstå hvordan situasjonen oppleves av mange innenfor ulvesonen.

Regjeringen legger stor vekt på å gjennomføre Stortingets vedtak fra behandlingen av stortingsmeldingen om ulv i norsk natur. Vi arbeider nå med å finne løsninger som gjør at Stortingets anmodningsvedtak, lovverket og de internasjonale forpliktelsene våre henger best mulig sammen.

I lys av vedtaket 20. desember 2016 fant jeg det naturlig å samle forlikspartene på Stortinget for å orientere om saken og drøfte den. Den 22. desember i fjor sendte jeg derfor et brev og inviterte til et møte. Møtet ble gjennomført den 4. januar. Forlikspartene gav tydelig uttrykk for ønsket om å finne løsninger snarest mulig for å gjennomføre Stortingets vedtak fra ulveforliket.

Jeg ønsker med denne redegjørelsen å gi Stortinget en grundig orientering om bakgrunnen for den situasjonen som har oppstått og om tiltakene regjeringen vil iverksette.

President,

Våren 2016 la regjeringen frem en stortingsmelding om ulv i norsk natur. Regjeringen anbefalte et nytt bestandsmål og en videreføring av ulvesonen med noen justeringer.

Stortinget vedtok den 6. juni i fjor at det nye bestandsmålet skal være 4-6 årlige ungekull, hvorav tre ungekull skal være helnorske. Et ungekull i grenserevir skal telle som et halvt ungekull. Dette var et noe lavere nivå enn regjeringen foreslo, men er grovt sett en videreføring av det tidligere bestandsmålet.

Stortinget videreførte dessuten en nasjonalt fastsatt ulvesone, med et noe mindre geografisk omfang enn i regjeringens forslag.

Forvaltningen av ulv og andre fredete rovdyr må skje innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. Det er en følge av at Stortinget samtykket til at Norge tilsluttet seg Bernkonvensjonen i 1986 og Stortingets behandling av naturmangfoldloven våren 2009.

Samtidig skal forvaltningen følge opp bestandsmål og det sentrale prinsippet om en tydelig soneforvaltning. Soneforvaltningen innebærer at rovvilt har prioritet i noen områder og beitedyr i andre. I rovviltprioriterte områder skal beitenæringene tilpasses rovvilt gjennom forebyggende tiltak og omstilling. Målet er lavest mulig tap av beitedyr.

Målet har hele tiden vært å redusere skadepotensialet mest mulig, og dokumentasjonen vi har tyder på et svært begrenset skadepotensial på beitedyr i ulvesonen fordi tradisjonelt utmarksbeiting er avviklet.

I ulvemeldingen gikk det frem at den situasjonen vi er i nå, der det ikke er hjemmel for å felle ulv i ulvesonen, kunne oppstå. På side 71 står blant annet følgende:

"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."

Også i kapittelet i stortingsmeldingen som diskuterer ulike typer bestandsmål er denne mulige problemstillingen beskrevet.

I stortingsbehandlingen av meldingen ble problemstillingen også trukket frem i uttalelsen fra Næringskomiteen til Energi- og miljøkomiteen. I uttalelsen heter det, og jeg siterer: "Kravet om bestandsregulering gjelder også innenfor sona og uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein. Komiteens flertall vil understreke at bestandsmål fastsatt av Stortinget er det klart overordnede vedtak."

I innstillingen fra Energi- og miljøkomiteen er det holdt fast ved at "forvaltningen av ulv skal skje innenfor rammen av internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven."

President,

I Norge har vi en regional forvaltning av store rovdyr. De regionale rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om felling av rovdyr når bestandsmål er nådd.

Rovdata overvåker ulv i Norge. Rapporten fra juni i fjor viste at vi hadde ni ungekull av ulv i Norge, hvorav syv helnorske. Det var dermed klart at myndigheten til å fatte vedtak om lisensfelling lå hos rovviltnemndene.

Lisensfellingsperioden for ulv er forskjellig innenfor og utenfor ulvesonen. Utenfor sonen er lisensfellingsperioden fra 1. oktober til 31. mars, mens den er fra 1. januar til 15. februar innenfor sonen. Klagevedtak skal foreligge før fellingsperioden starter, det vil si i slutten av september utenfor sonen og i slutten av desember innenfor sonen.

Rovviltnemndene i region 4 (Østfold, Oslo, Akershus) og region 5 (Hedmark) forvalter sammen ulv i ulvesonen. De to regionene fattet i juni og i september 2016 to vedtak om lisensfelling av inntil 37 ulver. Fem av disse er enkeltindivider av ulv utenfor ulvesonen. De resterende, altså inntil 32 ulver, er fra ulverevirene i Osdalen, Slettås, Kynna og Letjenna. Osdalen ligger i all hovedsak utenfor ulvesonen, mens de tre andre revirene ligger innenfor ulvesonen.

Sammen med vedtak i andre regioner gjorde dette at den totale lisensfellingskvoten for ulv i Norge denne vinteren ble satt til inntil 47 ulver.

Rovviltnemndenes sekretariat vurderte skadepotensialet for ulvene innenfor ulvesonen som begrenset. Samtidig mente de at skadepotensialet ikke kunne elimineres helt og at dette gav juridisk grunnlag for å åpne for felling.

Når det gjelder Osdalsreviret, som i hovedsak ligger utenfor ulvesonen, er skadepotensialet ikke nærmere vurdert av rovviltnemndene utover en generell beskrivelse av skader utenfor ulvesonen.

Begge vedtakene til rovviltnemndene i region 4 og 5 ble pålagt til Klima- og miljødepartementet.

President,

Vi har nå har flere ulv i Norge enn noen gang i moderne tid. Det skaper uro og bekymring både i familier og blant næringsdrivende i de aktuelle områdene. Når vi hører om ulv som kommer på trappen til folk, er det ikke vanskelig å forstå at det kan bre seg en utrygghetsfølelse.

Flere har antatt at med mer ulv innenfor sonen vil det bli økt fare for tap av beitedyr. Det er en antagelse jeg selv har vært tilbøyelig til å dele – og det blir svært viktig fremover å ha et våkent øye og en aktiv overvåking av hvordan faren for skade vil utvikle seg både i og utenfor ulvesonen.

Så langt tyder dokumenterte tall på at det ikke er noen direkte sammenheng mellom antall sau tatt av ulv og ulvebestandens utvikling i Norge de fem siste årene. Antall sau dokumentert tatt av ulv innenfor ulvesonen var i fjor lavt, selv om ulvebestanden har økt. Samtidig var antall sau erstattet som tapt til ulv i Norge på sitt laveste i 2016 sammenlignet med de siste fem årene.

Ifølge Miljødirektoratets faglige vurdering fra 25. november er det usikkert om flere familiegrupper innenfor ulvesonen vil medføre økt skadepotensial i tilgrensende områder i Norge. Dette henger ifølge Miljødirektoratet og Rovdata sammen med at ulver født i norske revir gjerne vandrer i østlig retning, inn mot Sverige. Deres vurdering er at forvaltning av ulv i Sverige i større grad har et potensial til å påvirke tapssituasjonen i Norge enn bestandsutviklingen til ulv på norsk side på grensen.

Det er forholdsmessig lite tap av husdyr til ulv innenfor ulvesonen. Årsaken er blant annet at sau beiter på inngjerdet innmark eller utmark og bak rovdyravvisende gjerder, og at saueholdet mange steder er avviklet.

Skadene som oppstår innenfor ulvesonen skyldes i hovedsak at ulv har tatt seg innenfor gjerder som har hatt svakheter eller ikke tilfredsstillende gjeldende standard for rovdyravvisende gjerder.

Også ulv fra helnorske revir i ulvesonen går inn i beiteområder utenfor ulvesonen og gjør skader. Situasjonen i Rendalen i fjor er et eksempel på dette, der en hannulv fra et helnorsk revir slo seg sammen med en tisper fra et grenserevir og tok sau. Dette problematiserer både Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet i sine vurderinger av skadepotensial til Lovavdelingen. Lovavdelingen mener likevel at det ikke var grunnlag for å åpne for forebyggende lisensfelling av ulv i ulvesonen, fordi det ikke er sannsynliggjort eller dokumentert et tilstrekkelig potensial for skade på beitedyr.

Disse ulvene er imidlertid felt etter bestemmelsen om skadefelling.

Men, situasjonen kan endre seg, og vi vil følge nøye med på utviklingen i lys av at det er blitt mer ulv. En rapport fra NIBIO viser at skader på beitedyr i all hovedsak skjer utenfor ulvesonen, og da spesielt i randsonen av denne. Regjeringen vil overvåke utviklingen mer kontinuerlig. Dette er en del av bakgrunnen for at vi nå har startet radiomerking av ulv i flere ulverevir. Radiomerking kan også gi muligheten til å følge ulven i sanntid og legge til rette for mer effektivt uttak av ulv som beveger seg inn i beiteområder.

President,

Regjeringens utgangspunkt var og er å følge opp både Stortingets bestandsmål og Stortingets krav om en forvaltning i tråd med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Dette er Stortingets klare føringer fra behandlingen av ulvemeldingen.

Naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen stiller som vilkår for felling for det første at det ikke må true bestandens overlevelse, for det andre at det må foreligge fare for skade av et visst omfang og alvorlighetsgrad, og for det tredje at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger. I behandlingen av klagen ble det et sentralt spørsmål om disse vilkårene var oppfylt.

Det er på det rene at felling ikke ville true bestandens overlevelse. Det har blant annet Miljødirektoratet slått fast i sin faglige tilråkning i saken.

For å belyse vilkåret om skadepotensial, valgte jeg å innhente en faglig vurdering ikke bare fra mitt eget departement, men også fra Landbruks- og matdepartementet. Jeg valgte også å forelegge begge vurderinger for Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling. Formålet var å få en grundig juridisk vurdering også utenfor miljøforvaltningen.

Lovavdelingen fikk et betydelig materiale som angikk saken. Dette omfattet faglige vurderinger fra embetsverkene i Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet med ulike vurderinger og ulik konklusjon, Miljødirektoratets faglige tilråkninger og rovviltnemndenes to vedtak, inkludert innstillingene fra nemndenes sekretariat.

Lovavdelingens konklusjon er tydelig og lyder i sin helhet slik:

"Det materialet som er stilt til Lovavdelingens disposisjon, gir ikke grunnlag for å konstatere at vilkårene for felling av ulv er oppfylt i de aktuelle tilfellene. Det er klarest når det gjelder vilkårene etter Bernkonvensjonen artikkel 9. Det er ikke så klart når det gjelder naturmangfoldloven § 18. En eventuell internrettslig adgang til å tillate felling fritar imidlertid uansett ikke Norge fra de folkerettslige forpliktelsene etter Bernkonvensjonen."

President,

Departementet vurderte også om felling kunne tillates av andre grunner enn skade på husdyr og tamrein. Både ulvens påvirkning på jaktmuligheter og menneskers frykt for ulv er vurdert.

Det er trukket fram at ulv går ut over jaktretten på elg gjennom blant annet redusert elgbestand, reduserte inntekter og at jakten blir vanskeligere. Departementets vurdering har vært at dette ikke kan gi grunnlag for felling. Reduserte inntekter fra jaktrettigheter er ikke relevant for spørsmålet om fellingstillatelse.

Hvis menneskers frykt for ulv skal være aktuelt som grunnlag for felling, må det etter loven foreligge allmenne helse- og sikkerhetshensyn. Ulv som blir nærgående og opptrer unormalt eller uønsket, vil uansett kunne tas ut etter reglene om skadefelling.

Klima- og miljødepartementet fattet på denne bakgrunn vedtak om ikke å tillate lisensfelling av inntil 32 ulv i de fire ulverevirene der rovviltnemndene tidligere i år vedtok å åpne for felling.

Jeg kunne ikke som ansvarlig statsråd ta beslutninger som etter råd fra regjeringens beste juridiske kompetanse i spørsmålet om lovtolkning, ble vurdert å være i strid med norsk lov og internasjonale forpliktelser.

Det var en vanskelig beslutning. Fordi den har stor betydning for mange mennesker. Mennesker som var forberedt på en helt annen beslutning. Mennesker som har levd med ulv de senere årene, som har opplevd dette som en belastning og som nå hadde sett frem til mindre ulv som følge av Stortingets ulveforlik og nemdenes vedtak. Jeg forstår godt at de nå er sinte og skuffede.

Sterke følelser og synspunkter uttrykkes fra ulike hold om forvaltningen av ulv. At det ikke er fullt samsvar mellom bestandsmålet og det rettslige grunnlaget for å gjennomføre det, setter oss i en krevende situasjon. Det er ikke lett å møte folks reelle frykt og utsagn om redusert livskvalitet med lovparagrafer og tørr juss. Det vekker selvsagt reaksjoner. Det innser jeg. Samtidig ser jeg ikke at jeg i denne saken kunne treffe en annen beslutning.

Dersom regjeringen hadde fulgt rovviltnemndenes vedtak i denne saken, er sannsynligheten stor for at beslutningen ville blitt bragt inn for domstolen, i første omgang som et krav om midlertidig avgjørelse for å forhindre at jakten startet. Med den dokumentasjonen som foreligger i saken, og med lovavdelingens vurdering, er det mange holdepunkter for at et slikt krav ville ført frem. Med et slikt utfall ville det i alle tilfeller ikke kunne vært åpnet for lisensfelling denne vinteren.

President,

Det har vært stilt spørsmål ved tidspunktet for min beslutning i denne saken. Jeg vil kommentere først tidspunktet og deretter innholdet i vedtaket som gjelder felling innenfor ulvesonen.

Klima- og miljødepartementets klageavgjørelser i denne saken forelå 27. september og 20. desember 2016. Vedtakene ble altså fattet henholdsvis fire og tolv dager før lisensfellingsperiodens start utenfor og innenfor ulvesonen.

Dette er i samsvar med vedtatte retningslinjer for behandling av slike klagesaker.

Når en rovviltmemnd fatter et enkeltvedtak, løper det en klagefrist på tre uker. Dette følger av forvaltningsloven. Etter klagefristen skal førsteinstans selv vurdere og behandle klagen, før den sendes til klageinstansen, i dette tilfellet Klima- og miljødepartementet.

Å gripe inn på et tidligere tidspunkt ville være å rukke ved det ordinære systemet for forvaltningsklager.

Det var først da vi realitetsbehandlet klagesaken at vi ble oppmerksom på at rovviltmemndene hadde en annen tolkning av kravet til skadepotensial enn hva Klima- og miljødepartementet mente var riktig. I den situasjonen var det viktig for meg å innhente vurderinger også fra Landbruks- og matdepartementet, og forelegge begge departementets vurderinger for Lovavdelingen.

La meg også nevne at det flere ganger har vært gitt tillatelse til felling og jakt av både ulv, bjørn og gaupe selv om bestandene har vært klart under bestandsmålet. Da har det vært betydelig fare for skade på husdyr og tamrein. Nå er situasjonen speilvendt: vi ligger over bestandsmålet, men felling kan likevel ikke tillates fordi det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på fare for skade på beitedyr.

President,

Etter at jeg fattet mitt vedtak, har Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige avsagt en dom som opprettholder vedtak om lisensjakt i 2016 på inntil 26 ulver i Värmland. Dommen

bygger på svensk lovgivning og EUs arts- og habitatdirektiv. EU er tilsluttet Bernkonvensjonen, og Habitatdirektivet representerer EU-landenes gjennomføring av Bernkonvensjonen. Det er ikke EØS-relevant og derfor ikke inntatt i norsk rett. EU-medlemsstatene utgjør imidlertid et flertall av traktatpartene til Bernkonvensjonen, og deres tolkning og anvendelse av konvensjonen er derfor av interesse.

EU-direktivet samsvarer ikke helt med Bernkonvensjonen. Bernkonvensjonens artikkel 2 sier blant annet at økonomiske og rekreasjonsmessige forhold er relevante hensyn å ta i rovviltforvaltningen. EU-direktivet nevner i artikkel 2 at også sosiale behov og regionale og lokale særtrekk er relevante hensyn. Her tilfører EU-direktivet nye hensyn til Bernkonvensjonen.

Selve hjemmelen for jakten finnes i direktivets artikkel 16, 1. e) som samsvarer langt på vei med en tilsvarende bestemmelse i Bernkonvensjonen artikkel 9. Bestemmelsen tillater et begrenset uttak av ville dyr, og har en nokså åpen utforming når det gjelder hva som kan være formålet med uttaket. Bestemmelsen i Bernkonvensjonen presiserer at det må dreie seg om et lite antall dyr.

EU-direktivet stiller på sin side et krav om at jakten ikke gjør det vanskelig å opprettholde en "gynnsam bevarandestatus". Det betyr at arten på lang sikt vil forbli en livskraftig del av sitt livsmiljø. Dette antas å innebære en strengere forpliktelse til å ta vare på truede dyrearter som for eksempel ulv enn Bernkonvensjonen tilsier.

Både Bernkonvensjonen og direktivet inneholder også vilkår om at det ikke må finnes andre tilfredsstillende løsninger.

Den svenske ulvedommen er ikke direkte overførbar til Norge. Vi går imidlertid gjennom dommen på en grundig måte for å se om den kan gi ny informasjon om forholdet mellom Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Hjemmelen som den svenske domstolen forankrer sin beslutning i, er i stor grad hentet fra Bernkonvensjonen og er også med i Habitatdirektivet. Men den er ikke tatt inn i naturmangfoldloven.

Dette gjelder den delen av bestemmelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 som lyder "å tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte ville dyr og planter i et lite antall." Den er altså ikke blitt innlemmet i naturmangfoldloven.

Bestandsforholdene som den svenske dommen bygger på, er for øvrig ganske forskjellige fra norske forhold.

President,

Selv om det ikke ble åpnet for lisensfelling i fire ulverevir, feller vi ulver i Norge. Det ble i 2016 åpnet for lisensfelling av inntil 15 ulver. Denne kvoten gjelder ulv i områder der beitedyr har prioritet, der ulv kan gjøre skade på husdyr og tamrein.

Kvoten for lisensfelling av ulv i prioriterte beiteområder i region 4 og 5 ble fylt på torsdag i forrige uke. På bakgrunn av søknad fra beitenæringen, har Miljødirektoratet i går gitt tillatelse til uttak av ytterligere tre ulver utenfor ulvesonen.

I tillegg kommer tillatelser til skadefelling av ulv både før, under og etter beitesesongen.

I Rendalen ble det for eksempel sporet opp et ulvepar i et område med stor skade på beitedyr i sommer. Disse ble tatt ut av Statens naturoppsyn 2. desember 2016.

Totalt ble det registrert 15 døde ulver i Norge i 2016. Så langt i år er ytterligere en ulv felt pr. 13. januar 2017.

Forvaltningen vil i de kommende månedene ha beredskap for raskt å kunne ta ut ulv dersom ulv representerer fare for tap i beiteprioriterte områder. Regjeringen vil vurdere endringer som kan gi mer effektiv jakt i disse tilfellene.

President,

Regjeringen legger stor vekt på å gjennomføre Stortingets vedtak fra behandlingen av stortingsmeldingen om ulv i norsk natur. Vi arbeider derfor langs flere spor for å finne løsninger som gjør at Stortingets anmodningsvedtak, lovverket og de internasjonale forpliktelsene våre henger best mulig sammen.

Jeg har nå satt i gang et arbeid med sikte på å gjøre Bernkonvensjonens regler bedre reflektert i naturmangfoldloven og praktiseringen av den. Bernkonvensjonens artikkel 2 og artikkel 9, 1 femte strekpunkt er i dag ikke fullt ut reflektert i naturmangfoldloven. Regjeringen vil her vurdere endringer for å sikre at naturmangfoldloven og praktiseringen av den er på linje med Bernkonvensjonen. En slik endring vil kunne gi økt fleksibilitet i forvaltningen og et noe bredere rettslig grunnlag for uttak av ulv, selv om det må understrekes at Bernkonvensjonens rammer er strenge. Regjeringen vurderer i denne forbindelse den svenske høyesterettsdommen om lisensfelling av ulv, og EUs arts- og habitatdirektiv. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en sak så snart dette arbeidet er slutført, og i tide til at Stortinget kan behandle spørsmålet før avslutningen av denne sesjonen.

Samtidig har vi igangsatt følgende tiltak:

1. Vi vil forelegge for Justis- og beredskapsdepartementet spørsmålet om naturmangfoldloven kan gi hjemmel for felling i denne saken på grunn av ulvens negative effekt på jaktretten. Dette spørsmålet ble vurdert av departementet i forbindelse med klagebehandlingen. Departementet kom da til at loven ikke ga adgang til felling på dette grunnlag.
2. Vi skal ha lav terskel og høy beredskap for å felle ulv når den kommer i nærheten av beiteområder og utgjør en tilstrekkelig risiko for skade på beitedyr. Dette gjelder også forut for beitesesongen. Vi vil her vurdere å senke terskelen ytterligere for felling av ulv i beiteprioriterte områder.
3. Vi skal også ha lav terskel for å felle ulv hvis den viser uønsket adferd i nærheten av folk. Jeg har bedt Miljødirektoratet om en faglig vurdering av om det har skjedd endringer i ulvens adferd: om den er blitt mer nærgående og mindre folkesky, og om dette kan medføre større fare for folk.
4. Vi styrker Statens naturoppsyns bemanning av lokale rovviltkontakter for å sikre at de kommer raskt til stedet når det kan være risiko for skade eller uønsket adferd. Statens naturoppsyns overvåkningsarbeid innenfor ulvesonen er styrket allerede fra og med i år, både med økt mannskap og økte ressurser.
5. Vi skal systematisk overvåke og dokumentere om flere ulv betyr et endret skadepotensial både i og utenfor ulvesonen. Vi startet i forrige uke arbeidet med å radiomerke ulv i flest mulig ulverevir i ulvesonen. Målet er å se om økt kunnskap om ulvens skadepotensial kan gi hjemmel til å åpne for lisensfelling. I tillegg kan merkingen gi et bedre grunnlag for å vurdere om ulven blir mer nærgående og for eksempel tar opphold i bebygde strøk.

6. *Vi er også i gang med å utrede mulige økonomiske kompensasjonsordninger for tap av eventuelle rettigheter eller andre belastninger innenfor ulvesonen. Dette vil vi etter planen komme tilbake til i revidert nasjonalbudsjett 2017.*
7. *I tillegg utreder vi mulige ordninger for midler til kommuner med ynglinger innenfor ulvesonen. Også dette vil vi komme tilbake til i revidert nasjonalbudsjett 2017.*
8. *Miljødirektoratet har fått i oppdrag å utrede om det er faglig forsvarlig å åpne for lik jakttid innenfor og utenfor ulvesonen.*
9. *Vi er i ferd med å klargjøre en ny uavhengig utredning av den genetiske opprinnelsen til ulvestammen i Norge. Miljødirektoratet vil utarbeide et anbudsforslag og gjennomføre en anbudsrunde for oppdraget.*
10. *Videre har vi bedt Miljødirektoratet samarbeide med Norges jeger- og fiskerforbund om å utvikle informasjon og veiledning om forvaltning av elgbestander i yngleområder for ulv. Jegere og rettighetshavere kan til en viss grad kompensere for tilstedeværelse av ulv ved å endre jaktstrategi, slik at jaktuttaket ikke blir redusert i like stort omfang. Det er satt av egne midler til Norges jeger- og fiskerforbund i 2017 til dette arbeidet.*
11. *Vi har gitt Miljødirektoratet i oppdrag å utrede behovet for eventuell opplæring av et mindre antall sporhunder som kan brukes ved felling av ulv. Svaret på dette oppdraget vil foreligge i løpet av første kvartal.*
12. *Vi har også gitt Miljødirektoratet i oppdrag å utrede en rapport om erfaringene med bruk av løs, på drevet halsende hund i Sverige denne vinteren. Svaret på dette oppdraget vil foreligge i løpet av våren.*

President,

De tiltakene regjeringen nå er i gang med, har som mål å redusere den utryggheten mange føler. Det er derfor vi vil overvåke ulvens adferd tettere. Vi vil også dempe konfliktnivået. Det er derfor vi ønsker å fylle ut det rettslige rammeverket der mulighetene i Bernkonvensjonen i dag ikke er fullt ut fulgt opp i norsk lov.

I denne krevende situasjonen er det viktig å finne gode veier videre, på grunnlag av Stortingets vedtak om bestandsmål, norsk lov og de internasjonale avtalene som Norge har sluttet seg til. Dette er utgangspunktet for den sak regjeringen skal komme til Stortinget med."

