

NORGES BONDELAG

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

Vår saksbehandler
Erlend Stabell Daling
+47 45 42 76 63

Vår dato
20.02.2017
Deres dato
15.02.2017

Vår referanse
17/00171-5
Deres referanse

KLDs invitasjon til juridiske innspill om forvaltningen av ulv

1. Innledning

Norges Bondelag har etter invitasjon fra Klima- og miljødepartementet (KLD) den 15. februar 2017, innspill knyttet til de rettslige vurderinger i KLDs klagevedtak av 20. desember 2016 (vedtaket). I vedtaket ble tidligere vedtak om lisensjakt på ulv omgjort.

Det er innledningsvis grunn til å bemerke at KLDs håndtering av også denne saken har vært kritikkverdig. Selve vedtaket er meget svakt ved at flere rettslige utgangspunkter for vurderingen ikke er drøftet, og at relevant faktum er utelatt. Interesseavveiningene har dels sterk slagside, dels mangler de helt. I realiteten ble vedtaket omgjort etter et snevert forvaltningsskjønn, ikke på grunn av rettslige skranker.

Sett fra utsiden fremstår det som at departementet har et annet mål enn Stortinget, til tross for forsikringer om det motsatte. Dette bildet forsterkes ved at KLDs motforestillinger og argumenter mot lisensjakt på ulv har blitt endret etter hvert som de har blitt tilbakevist. På denne bakgrunn synes det, på grunnlag av rettskildene, som at saken i realiteten ikke dreier seg om det foreligger rettsgrunnlag for lisensjakt, men om KLDs uvilje mot å gjennomføre Stortingets vedtak knyttet til ulveforvaltningen.

Dessverre er denne saken langt fra enestående når det gjelder rovdyrforvaltningen i Norge, men de fleste saker med svak retts- og skjønnsanvendelse har til nå vært knyttet til skadeforebygging og erstatning for rovdyrskader. Vi har for eksempel fortsatt til gode å se at Krokann-dommen følges opp i praksis. Disse dårlige erfaringene har over tid ført til at landbrukets tillit til rovdyrforvaltningen, med KLD i førersetet, nå er godt under den kritiske grensen som bør kunne forventes av forvaltningen ha i en moderne rettsstat.

Det styrker heller ikke tilliten at KLD har engasjert professor Ole Kristian Fauchald til å avgis uttalelse i ulvesaken. Han har som kjent vært både første varamedlem til styret i WWF og medlem av representantskapet, og har dessuten vært engasjert av WWF i forbindelse med tidligere utredninger. Det er derfor god grunn til å stille spørsmål ved hans habilitet som departementsoppnevnt sakkyndig i denne saken.

Bondelagets Servicekontor AS

Postadresse: Postboks 9354 Grønland 0135 OSLO	Besøksadresse: Landbrukets Hus, Hollendergata 5 0190 OSLO	Telefon: 22 05 45 00	E-postadresse: bondelaget@bondelaget.no
Norges Bondelag Bondelagets Servicekontor AS	Org.nr.: 939678670 Org.nr.: 985063001 MVA	Bankkonto: 8101.05.12891 Bankkonto:: 8101.05.91392	Internett: www.bondelaget.no

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

Det har for øvrig vært rikelig med tid til å få rettsgrunnlaget for lisensjakt utredet av partsuavhengig ekspertise, men KLD ventet altså til Stortinget mistet tålmodigheten. Når situasjonen først er slik som nå, er det isolert sett positivt at KLD har gått ut bredt og invitert til innspill. Det kunne i prinsippet forventes å bidra til mer balanserte vurderinger. Med bakgrunn i tidligere erfaringer fra saker som har vært til behandling i KLD, er vi imidlertid ikke optimistiske i så måte.

Norges Bondelag finner det på denne bakgrunn nødvendig å gå mer generelt inn i rettskildebildet enn å besvare de ti spørsmålene som er stilt av KLD. Den videre fremstilling vil derfor bli delt i tre; rettsgrunnlaget for lisensjakt på ulv (pkt. 2), merknader knyttet til KLDs vedtak av 20. desember 2016 (pkt. 3) og KLDs spørsmål av 14. februar 2017 (pkt. 4).

2. Rettsgrunnlaget for lisensjakt på ulv

2.1. Etter naturmangfoldloven (nml) § 18 kan det åpnes for uttak av rovdyr, herunder ulv, under visse forutsetninger. To vilkår må imidlertid være oppfylt før lisensjakt kan skje, jf § 18 annet ledd:

- *Uttaket må ikke true bestandens overlevelse*
- *Formålet må ikke kunne nås på annen tilfredsstillende måte*

I tillegg må ett av flere alternative vilkår være oppfylt, jf § 18 første ledd bokstavene a – g. De alternativer som er relevante i denne sammenhengen er:

- b) *å avverge skade på ... husdyr, ... eller annen eiendom, og*
- c) *å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*

2.1.1. Av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) kapittel 21 fremgår det at:

«Det første vilkåret er at uttaket ikke truer bestandens overlevelse. I de tilfeller bestanden har en utbredelse ut over landets grenser skal vurderingen av bestandens overlevelse ikke ses isolert, men vurderes i forhold til bestandens samlede utbredelse.

Det andre vilkåret er at formålet med uttaket ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, f.eks. ved innhegning av husdyr eller andre forebyggende tiltak. Et aktuelt alternativ er også at beskatningen skjer innenfor artens ordinære jakttid.

Begge vilkårene skal bidra til å oppfylle kravene i Bernkonvensjonen art. 9 (1). Vilkåret i annet ledd om bestandens overlevelse er et minimumsvilkår. ... Bestemmelsen må også leses i lys av forvaltningsmålet i § 5 første ledd, som legger vekt på ivaretagelse av et tilstrekkelig genetisk mangfold.

Første ledd bokstav b gir hjemmel til å vedta forskrift eller treffe enkeltvedtak for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom. Med «husdyr» menes en videre krets dyr enn «bufe». Bl.a. vil gjeterhund og jakthund omfattes

Som i gjeldende viltlov § 14 brukes begrepet «skade» uten nærmere kvalifikasjoner. Det kan likevel være grunn til å differensiere i forskriften mellom skadens mulige omfang sett i forhold til hvilke arter det er tale om.

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

Uttrykket «avverge» innebærer at felling kan skje som et forebyggende tiltak. Bestemmelsen er dermed noe videre enn dagens praksis etter gjeldende viltlov § 14, der det er lagt til grunn at en viss skade allerede skal ha oppstått før felling kan iverksettes. Departementet vil understreke at dette normalt også bør være praksis etter § 18, men at unntak kan tenkes, Er skaden allerede skjedd, må det være en reell mulighet for at den vedvarer eller vil gjenta seg.

... Bestemmelsen tilsvare Bernkonvensjonen art. 9 (1) annet strekpunkt.

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».

Alle de omtalte vilkårene anses å «samsvare med», «tilsvare» eller «oppfylle kravene i» Bern-konvensjonen. Det innebærer at avgjørelser og retningslinjer med utgangspunkt i Bern-konvensjonen, skal tillegges betydelig vekt ved forståelsen av nml § 18. Denne oppfatningen kommer direkte til uttrykk i kapittel 4.2.2.1, der det fremgår at:

«Bernkonvensjonen er en viktig premiss for de fleste av lovens bestemmelser».

2.1.2. Ytterligere er det henvist til NOU 2004:28 § 18, hvor det fremgår at:

«Når det gjelder unntak fra (...) § 18, foreslår utvalget å ta inn i lovteksten Bernkonvensjonens hovedvilkår for skadefelling – dvs. at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger og at avlivingen ikke truer bestandens overlevelse. Bestemmelsen angir en rekke alternativer for når forskrift om uttak kan gis, herunder for (...) å avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fisk, vann eller annen eiendom (b) ...».

2.1.3. Bindingen til Bern-konvensjonen er opprettholdt også etter lovens ikrafttreden. Det vises særlig til Meld. St. 21 (2015-2016) s. 13 der det fremgår at:

«Artikkel 9 er gjennomført i naturmangfoldloven § 18».

2.1.4. Det er etter dette grunnlag for å konkludere med at nml § 18 fra lovgivers side er ment å skulle tilsvare innholdet i Bern-konvensjonen artikkel 9. Det samme følger for øvrig også av presumpsjonsprinsippet, som gir anvisning på at norsk rett skal anses for å være i tråd med våre folkerettslige forpliktelser. Dette innebærer at forvaltningen ikke skal praktisere en høyere terskel for uttak av rovdyr enn det som følger av Bern-konvensjonen, uten at det er uttrykkelig forutsatt av Stortinget. På den annen side er det heller ikke grunnlag for å praktisere bestemmelsen mindre restriktivt enn Bern-konvensjonens krav.

2.2. Norge er forpliktet til å følge Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats («Bern-konvensjonen»). Etter Bern-konvensjonen artikkel 6 skal det treffes nødvendige lov- og forvaltningsmessige tiltak «to ensure the special protection» av

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

blant annet ulv (*Canis Lupus*). Det innebærer som utgangspunkt at det ikke er adgang til «*deliberate killing*» (dvs. jakt og annet planlagt uttak).

Artikkel 9 åpner likevel for jakt og annet uttak etter nærmere bestemte vilkår. Disse vilkårene samsvarer *innholdsmessig* med naturmangfoldloven § 18 første og annet ledd, jf foran under punkt 2.1, selv om ordlyden ikke er helt overensstemmende. For eksempel er det etter nml § 18 første ledd bokstav b krav om «*skade*» på husdyr og annen eiendom, mens konvensjonens artikkel 9 nr. 1 annet strekpunkt etter sin ordlyd krever «*alvorlig skade*» (serious damage).

For å etablere en felles forståelse og praktisering av konvensjonen har den såkalte «The Standing Committee», jf traktatens Chapter VI, utgitt resolusjoner og tolkninger. I vårt tilfelle er særlig «*Interpretation of Article 9*» (27. oktober 2010) og «*Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9*» (2. desember 2011) av interesse. I følge Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) punkt 4.2.1.1 er disse dokumentene ikke rettslig bindende, men gir

«... uttrykk for partenes felles oppfatning og kan ventes å få vekt ved vurderingen av i hvilken grad den enkelte part oppfyller sine forpliktelser».

Etter en henvendelse fra Norges Bondelag til sekretariatet for Bern-konvensjonen den 5. januar 2017, svarte *Iva Obretenova*, at de ovennevnte dokumentene er «*interpretative documents on the text (Articles) of the Convention. They also form part of international legislation as they clarify some of the provisions of the Convention*». Videre ble det fremholdt at «*Any decision of the Standing Committee to the Convention is binding for Contracting Parties and form part of the Convention standards*».

Sekretariatet for Bern-konvensjonen har således et annet syn på dokumentenes betydning enn det som ble lagt til grunn i forarbeidene til nml. Sekretariatets syn støttes også av presumpsjonsprinsippet, jf punkt 2.1.4 foran. Under enhver omstendighet er det klart at stater som praktiserer konvensjonen i overensstemmelse med resolusjonen og tolkningen, er på trygg grunn når det gjelder oppfyllelse av Bern-konvensjonen. Etersom nml § 18 skal tolkes i samsvar med Bern-konvensjonen artikkel 9, er de nevnte dokumenter av vital betydning når det gjelder terskelen for uttak av rovdyr.

2.2.1. KLD har i denne saken lagt til grunn at lisensfelling ikke vil true bestandens overlevelse («*not be detrimental to the survival of the population*»). Resultatet av denne vurderingen er riktig, men det er likevel nødvendig å knytte noen bemerkninger til KLDs tilnærming til spørsmålet nedenfor under punkt 3.

2.2.2. Neste vilkår, at formålet ikke må kunne nås på annen tilfredsstillende måte («*that there is no other satisfactory solution*»), trenger imidlertid en nærmere presentasjon. Vilåret er ikke definert i selve konvensjonen, men i tolkningen (interpretation) til «The Standing Committee».

Det er i tolkningen vist til EU-kommisjonens retningslinjer under habitat-direktivet, som baseres på rettspraksis. Vurderingen under vilåret er tredelt.

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

Første skritt er å ta stilling til hva som er «*the problem or spesific situation to be addressed*», altså hvilke av alternativene nevnt under strekpunktene i konvensjonens artikkel 9 som kommer til anvendelse (tilsvarende bokstavpunktene i nml § 18 første ledd). Flere formål kan gi grunnlag for uttak, særlig skade på husdyr og annen eiendom, og lokalbefolkningens helse og sikkerhet. Utrygghet som følge av at man har rovdyr tett innpå seg over lang tid, er et eksempel som faller inn under det siste formålet. Uttak kan ikke gjennomføres uten at ulempene som er nevnt i formålene, etter en bevisbasert interesseavveining finnes mer tungtveiende enn antatt konsekvens for verneformålet.

Annet skritt er å ta stilling til om det er alternativer til uttak. De berørte må i noen utstrekning finne seg i at alternativet kan gi en dårligere løsning enn om uttak hadde vært gjennomført («*in pursuit of a general good*»), men det går en grense, jf tredje skritt.

Tredje skritt er å vurdere om alternativet er tilstrekkelig til at den interesseavveining som er nevnt foran, vipper i favør av vern fremfor uttak. Denne vurderingen må baseres på objektive og bekreftede faktorer, og knyttes til et nivå som er objektivt nødvendig for å finne en løsning på problemene. Uttak kan bare skje dersom et eventuelt alternativ ikke er tilstrekkelig til å avhjelpe problemet på en tilfredsstillende måte.

Professor Geir Ulfstein har sett nærmere på blant annet vilkåret om annen tilfredsstillende løsning i vurderingen «*Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk*», datert 18. juni 2001 (vedlagt). Det fremgår her at bestemmelsen åpner:

«... for å ta økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn» og videre at «vilkåret (...) er utpreget skjønnsmessig og det er grunn til å tillate nasjonale myndigheter en rimelig skjønnsfrihet ut fra nasjonale tradisjoner og lokale forhold».

Det er klare feil ved KLDs alternativvurdering i vedtaket av 20. desember 2016. Dette vil bli nærmere drøftet i punkt 3 under.

2.2.3. Vilkåret «*alvorlig skade*» er heller ikke definert i selve konvensjonen. I henhold til The Standing Committee's tolkning skal det imidlertid forstås slik:

- *En person er utsatt for skade når det har skjedd en urett mot de verdier som er omfattet av konvensjonen, for eksempel husdyr og annen eiendom.*
- *Det er tilstrekkelig at det foreligger stor sannsynlighetsovervekt for at skade vil skje om tiltak ikke iverksettes. Det kreves ikke bevis for at skade har inntruffet eller vil inntreffe.*
- *Det må være grunnlag for å konkludere med at skaden vil bli «alvorlig» dersom tiltak ikke iverksettes. Terskelen [det vil si grensen for hva som er alvorlig] er høyere enn ren irritasjon (mere nuisance) eller normal forretningsrisiko. Alvorlighetsgraden vurderes ut fra intensiteten i og varigheten av den skadelige handlingen, den direkte eller indirekte sammenhengen mellom handlingen og konsekvensene, og omfanget av ødeleggelsene eller det gradvise forfallet (deterioration) som har funnet sted.*
- *Unntakene [det vil si uttak av rovdyr] må være proporsjonalt (forholdsmessig). Det er ikke det samme som at tiltak (for eksempel lisensjakt) er utelukket dersom det bare er et isolert gårdsbruk eller en gruppe av gårdsbruk som er utsatt for skade. Det betyr [bare] at tiltaket i slike tilfeller ikke kan utvides til å omfatte et svært stort område, med mindre det foreligger bevis [sannsynliggjøring] for at skaden kan strekke seg til også andre områder.*

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

Ytterligere reviderte The Standing Committee Resolution No. 2 (1993) om forståelsen av Bern-konvensjonens artikler 8 og 9 i sitt 31. møte (2011). Det ble her nyttet en ordlyd som samsvarer med den foran gjengitte tolkningen:

«... the adjective "serious" must be evaluated in terms of the intensity and duration of the prejudicial action, the direct or indirect links between that action and the results, and the scale of the destruction or deterioration committed. "Serious" does not, of course, necessarily mean that the damage was widespread: in some cases, the item of property affected may cover only a limited geographical area (for example, a region), or even a particular farm or group of farms. However, the exceptions should be proportional to the damage suffered: the fact that an isolated farm sustains damage would not appear to justify the capture or killing of a species over a very wide area, unless there is evidence that the damage could extend to other areas. It is not required that the damage be already present. Rather, it is sufficient if serious damage in all likelihood will occur».

Som det fremgår er terskelen lav for å konstatere «alvorlig skade» etter Bern-konvensjonen. Hvorvidt skade har skjedd er et objektivt spørsmål. Ettersom KLD har ignorert viktig skadedokumentasjon i sitt vedtak, har både utgangspunktet for drøftelsen og resultatet blitt feil. Dette drøftes nærmere under punkt 3 nedenfor.

2.2.4. The Standing Committee har videre uttalt seg om formålet «*in the interests of public health and safety (...) or other overriding interests*», som tilsvarer nml. § 18 første ledd bokstav c. Vilåret er ikke nærmere presisert i resolusjonen (2011), men i tolkningen (2010) punkt 2.2.3. The Standing Committee har der fremholdt at det er nærmest umulig å finne en generell, forutgående tolkning for slike tilfeller, men at vurderingen må være konkret i den enkelte sak. Vilåret kan kun benyttes ved *samfunnsinteresser*, men uavhengig av om disse påberopes av det offentlige eller av private.

Det er videre vist til at EU-domstolen har anerkjent tilfeller hvor legitime økonomiske og sosiale mål utgjør samfunnsinteresser som rettferdiggjør «restriktive tiltak». Slike tiltak betinger samfunnsinteresser av vesentlig betydning («*overriding character*»), avveid mot det vern som konvensjonen krever. Slike samfunnsinteresser vil i all hovedsak være langsiktige.

Professor Geir Ulfsteins vurdering av 18. juni 2001 inneholder også merknader om dette punktet. Det fremgår her at:

«... det kan være grunn til å felle ulv som opptrer i nærheten av mennesker og som har mistet sin naturlige skyhet».

Av tolkningen fremgår det at EU-domstolen har akseptert tilfeller:

«... in which legitimate goals of economic and social policy can satisfy the public interest test to justify restrictive measures. However, the "overriding" character must be clearly demonstrated: not every kind of social/economic public interest is sufficient when balanced against the conservation interests protected by the Convention. In most cases, a public interest is likely to be overriding only if long-term».

Den stående komité legger derved vekt på EU-domstolens forståelse av habitat-direktivet. På denne bakgrunn er dette også relevant for forståelsen av Bern-konvensjonen etter norsk

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

rett og en relevant interesse blir da de store konsekvensene reintroduksjon av ulv har medført for norsk beitenæring. Erstatning for rovdyrtap og kostnadsøkninger er langt fra tilstrekkelig til å dekke de reelle utgiftene.

Utenriks- og konstitusjonskomiteens la i Innst. S. nr. 92 (1985-86) om ratifisering av Bern-konvensjonen til grunn at en slik utvikling gir grunnlag for uttak etter artikkel 9:

«Komiteen peker på at det ved undertegningen ble tatt forbehold fra norsk side i forbindelse med ratifiseringen med tanke på spesielle norske forhold, og at Konvensjonen gir rom for tilpassingen til særlige forhold i de enkelte land.

For Norges del er bruken av utmarksbeite mer vanlig enn i de fleste andre europeiske land. Komiteen vil peke på at dette berører fredning og leveområder for blant annet større rovdyr som ulv, jerv, og bjørn. ...

Komiteen oppfatter art. 9 i Konvensjonen slik at norske myndigheter ... kan følge utviklingen av de ulike rovdyrstammene, og vurdere det nivå og den vitalitet som er nødvendig og ønskelig for at stammene skal kunne overleve. Dersom rovdyrstammene blir så tallrike at de gjør alvorlig skade, kan Direktoratet for naturforvaltning sørge for å gjennomføre den nødvendige bestandsregulering».

Det samme standpunktet er fulgt opp av Stortinget i ettertid, for eksempel i Innst. 330 S (2015-2016) under flertallsmerknadene, der det ble fremholdt at:

«... forvaltningen av ulv ikke må være til hinder for en aktiv bruk av utmarksressursene og levende lokalsamfunn, ...».

2.3. Den 30. desember 2016 avsa Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige en dom om lisensjakt på ulv. Klima- og miljødepartementet har gitt uttrykk for at det er en lavere terskel for å tillate lisensjakt etter svensk rett enn etter norsk rett. Standpunktet er litt merkelig siden begge land er bundet av Bern-konvensjonen, Norge direkte og Sverige gjennom habitat-direktivet. Det er uklart om påstanden fortsatt opprettholdes eller om man nå har gått over til å anse dommen av liten betydning for Norge fordi den Sør-skandinaviske ulvestammen har flere individer på svensk jord enn på norsk. Uansett hva KLD mener er dommen relevant for forståelsen av Bern-konvensjonen. Dette skyldes at svenske reglene (med habitat-direktivet) innholdsmessig tilsvarer de norske, at Bern-konvensjonens stående komité legger vekt på rettspraksis under habitat-direktivet, og at Norge og Sverige har en felles ulvebestand.

Domstolen beskriver på s. 46 – 47 følgende utgangspunkt for interesseavveiningen:

«Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening följer av EU-domstolens avgörande att det vid tillämpning av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet måste tillses att det råder jämvikt mellan artskyddet och vissa andra intressen. Dessa intressen framgår av artikel 2.3 i direktivet där det anges att åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Vid bedömningen av nödvändigheten av licensjakten måste således hänsyn även tas till de intressen som anges i artikel 2.3 i direktivet på ett sådant sätt att jämvikten mellan artskyddet och dessa intressen inte förloras».

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

Det presiseres for ordens skyld at dette utgangspunktet gjelder tilsvarende for norsk rett, jf Bern-konvensjonen artikkel 2 og nml § 1 med de presiseringer som er gjort i forarbeidene. Deretter gikk domstolen over til å se på om de momenter som var vurdert da lisensjakten ble tillatt, var relevante i saken:

«Huvudsyftet med jakten är att minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som tätast för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna. Länsstyrelsen har särskilt betonat att jakten syftar till att förbättra möjligheterna för älgförvaltningen och fårnäringen samt till att minska risken för angrepp på hundar vid löshunds jakt. Länsstyrelsen har även framhållit att jakten syftar till att minska konflikten mellan människa och varg och minska människors oro. Vidare har länsstyrelsen betonat att jakten syftar till att öka acceptansen för vargen och för viltförvaltningen, vilket i sin tur torde minska den illegala jakten. I likhet med förvaltningsrätten och kammarrätten anser Högsta förvaltningsdomstolen att dessa syften får godtas».

Det faktiske grunnlaget for lisensjakt og vurderingen av faktum er slik:

«Av den nämnda rapporten framgår dock även följande. Jordbruk med får-produktion som finns i områden med rovdjur beräknas få en kostnadsökning med drygt 5 procent till följd av merarbete och lägre produktivitet även om de inte har haft angrepp. Andelen av besättningarna i Värmlands län där varg dödat får uppgick 2014 till 4 procent och antalet dödade, skadade och saknade djur uppgick till 120 stycken. (...) Visserligen har antalet fårbesättningar ökat något men nästan hälften av kommunerna i länet har färre besättningar 2014 jämfört med 10 år tidigare. (...)

Det kan konstateras att det finns en tät förekomst av vargrevir i Värmlands län och att det förekommer angrepp på får som leder till ett ekonomiskt avbräck för ägarna men även till ökade kostnader för djurägare som inte drabbas av sådana angrepp. 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.

Högsta förvaltningsdomstolen har inte anledning att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning av de angivna lokala förutsättningarna, att licensjakten kan minska såväl konflikten mellan människa och varg som människors oro samt öka acceptansen för vargen och viltförvaltningen och i förlängningen minska den illegala jakten.

Högsta förvaltningsdomstolen bedömer mot denna bakgrund att den beslutade licensjakten i tillräcklig grad hade kunnat förväntas uppnå de angivna syftena».

Sverige vektlegger derved kostnadsøkningene ved husdyrholdet i interesseavveiningen. KLD unnlot dette i sitt vedtak, noe som vil bli kommentert nærmere under punkt 3. Når det gjelder alternativer til lisensjakt skriver Högsta förvaltningsdomstolen at:

«Frågan är då om syftena hade kunnat uppnås på ett annat sätt, dvs. om jakten var nödvändig eller om det fanns någon annan lämplig lösning.

På av länsstyrelsen och Naturvårdsverket anförda skäl utgjorde flyttning eller sterilisering av varg inte lämpliga alternativ. Givet syftena med jakten skulle enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning de övriga av Naturskydds-föreningen m.fl. anförda alternativen inte ha haft tillräckligt generella och effektiva verkningar. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar således att det beträffande 2016 års licensjakt efter varg inte förelåg någon annan lämplig lösning.

Vår dato Vår referanse
20.02.2017 17/00171-5

Vid en samlad bedömning och med hänsyn till behovet av att jämvikten inte förloras mellan skyddet för vargstammen och de intressen som anges i artikel 2.3 i art- och habitatdirektivet finner Högsta förvaltningsdomstolen att den beslutade licensjakten uppfyllde kravet på nödvändighet.

Mot bakgrund av att jakten var lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning samt att den skulle ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden har den stått i proportion till de syften som motiverade den».

Högsta förvaltningsdomstolen har således vurdert om de aktuelle alternativer var akseptable i den gitte situasjonen. Vurderingen er av en helt annen kvalitet enn den som ble gjort av KLD i vedtaket den 20. desember 2016, noe som drøftes nærmere i punkt 3.

2.4. KLD har tatt Lovavdelingens uttalelse av 15. desember 2016 til inntekt for sitt syn om at det ikke er hjemmel for lisensjakt av det omfang som rovviltneemdene vedtok.

Norges Bondelag har ikke innvendinger mot de *rettsutgreiinger* som ble gjennomført av Lovavdelingen. Problemet ligger dels i de juridiske vurderinger som *ikke* ble foretatt fordi de ikke inngikk i oppdraget, dels i at KLD hadde oversendt en svært tendensiøs beskrivelse av faren for rovdyrtap til beitedyr, herunder alternativer til jakten.

Ettersom Lovavdelingen er avhengig av å bygge på faktum fra fagdepartementene førte dette til feil konklusjon ved rettsanvendelsen. Det tilføyes at Lovavdelingen må forvente å kunne stole på oppdragsgivers oppfyllelse av forvaltningslovens krav til objektivitet, og nødvendig og relevant belysning av saken. Dette ble for øvrig også presisert i Lovavdelingens uttalelse ved følgende forbehold:

«Innledningsvis understreker vi at vi ikke har noen egen kunnskap om de faktiske forholdene klagebehandlingen skal bygge på. I vurderingen av om vilkårene for lisensfelling faktisk er oppfylt i de aktuelle sakene, må vi derfor utelukkende basere oss på de faglige vurderinger som er gitt i det materialet som er stilt til vår disposisjon».

Deretter kommer selve konklusjonen som er at:

«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».

KLD konkluderte etter dette slik:

«Saken har vært forelagt Lovavdelingen ..., som uttaler at saken ikke gir grunnlag for å konstatere at vilkårene for felling av ulv er oppfylt ...».

Det er i denne sammenhengen tilstrekkelig å konstatere at KLD har tøyd Lovavdelingens uttalelse så langt at den ikke gir et gjenkjennbart bilde av det reelle innholdet.

2.5. Selv om Stortinget har fastsatt et bestandsmål for ulv i Norge, er ulven en del av den felles sør-skandinaviske ulvestammen. Norge har derfor ikke en selvstendig plikt til å opprettholde en levedyktig bestand, slik man ofte får inntrykk av. Det er tilstrekkelig at vi har dette sammen med Sverige. Vinteren 2015-2016 var det 430 registrerte individer av

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

arten i Norge og Sverige. Så lenge vi har en felles levedyktig bestand, er grunnvilkåret i nml § 18 og Bern-konvensjonen oppfylt. The Standing Committee oppsummerte (og aksepterte) i sin «*Recommendation 82 (2000)*» at Norge og Sverige:

«continue their present policy aimed at the maintenance in the south of the peninsula, of a viable population of wolf shared between the two states, while at the same time minimizing conflicts with sheep farming ...».

Eladio Fernández-Gonzales som er ansvarlig for spørsmål om store rovdyr i Europarådet og medlem av den stående komité de siste 32 møtene, har i Nationen den 20. januar 2017 fremholdt at:

«Det er alltid opp til de nasjonale myndighetene å avgjøre hvordan stammen skal forvaltes. Vi passer bare på at det ikke gjøres unntak som truer stammen på en måte som kan gjøre den utryddet, ...

Bernkonvensjonen er en fleksibel konvensjon, som skal beskytte dyrenes overlevelse. Det er stort sett dyrevernerne som klager inn saker til oss».

Det sentrale i denne sammenhengen er ifølge EU-domstolen (sak C-342/05) ikke hvor mange individer som tas ut (forutsatt at selve bestanden ikke trues), men om det er gitt en tilfredsstillende begrunnelse basert på vilkårene i habitat-direktivet.

2.6. Stortinget vedtok våren 2016 at det skal være 4 – 6 årlige ynglinger av ulv i Norge, herunder 3 i helnorske revir. Ynglinger i grenserevir skal telle med på en faktor på 0,5. Samtidig ble det anerkjent av energi- og miljøkomiteen:

«... 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».

Videre ble det fremholdt:

«... betydningen av konfliktdempende tiltak og prinsippet om at staten skal yte full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Flertallet anerkjenner at etablering av ulv kan ha betydelige konsekvenser for den enkelte rettighetshaver, spesielt innenfor kjerneområdet i revirene».

Næringskomiteens flertall bestående av AP, H, FrP, KrF og SP understreket at:

«... den todelte målsettingen for norsk rovviltpolitikk innebærer at man skal avveie hensynet til rovvilt opp mot hensynet til beitenæringene. Komiteens flertall mener at hensynet til beite- og utmarksnæringene burde ha vært sterkere belyst i stortingsmeldingen og også i energi- og miljøkomiteens merknader. Ulv er så ekskluderende at all tradisjonell utmarksbruk – beitebruk og jaktrettigheter – i stor grad fortrenkes når ulv etablerer revir. Dette er svært dramatisk for enkeltmennesker og lokalsamfunn, men er svakt beskrevet i meldingen.

Vår dato Vår referanse
20.02.2017 17/00171-5

Komiteens flertall viser til at flertallet i energi- og miljøkomiteen foreslår et bestandsmål på 4-6 ynglinger per år, hvorav tre skal være hefnorske, og at ynglinger i grenserevir skal telle med en faktor på 0,5. Komiteens flertall vil understreke at bestandsmålet skal oppfattes slik at det er et minimums- og maksimumsmål og at dette er nådd når man har passert 4 og det skal ikke overstige 6. Da skal det iverksettes uttak».

Det bestandsmål Stortinget har satt er førende for forvaltningens fastsettelse av kvotene for lisensjakt. Det innebærer at forvaltningsskjønnet er begrenset og at kvoter som innebærer et mindre uttak enn bestandsmålet bare kan fastsettes dersom uttaket strider mot Bernkonvensjonen.

Som nevnt under punkt 2.5. har den enkelte stat stor frihet i forvaltningen så lenge bestanden ikke er truet og som nevnt under punkt 2.2.4. tok Norge forbehold da konvensjonen ble undertegnet.

2.6. Norges Bondelag har ellers merket seg at KLD mener det er problematisk at rovviltforskriften fortsatt er hjemlet i de tidligere reglene for lisensjakt etter viltloven, og at dette står i veien for lisensjakt etter de vilkår som er nedfelt i naturmangfoldloven § 18.

Det er i den forbindelse på sin plass å minne KLD om at når et Stortingsvedtak er i strid med en forskrift, så må forskriften endres. Endring av rovviltforskriften slik at det vises til dagens uttaksbestemmelse vil uten videre gjøre det langt enklere å imøtekomme Stortingets bestandsmål for ulv. KLD har hatt meget god tid på å gjøre denne endringen etter forliket i 2016. Når forskriften i dette lys fortsatt ikke er endret fremstår det som at KLD ikke ønsker å etterkomme Stortingets vedtak.

3. Nærmere om KLDs vedtak av 20. desember 2016

3.1. Som rettslig grunnlag for vurderingen tok KLD følgende utgangspunkt:

«Departementet skal ta stilling til om man skal tillate uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b».

Som vist under punkt 2.1. foran er utgangspunktet for snevert. Det er en feil fra forvaltningens side når man ikke drøfter de relevante hjemler. 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, jf blant annet punkt 2.2.2. foran.

I avgjørelsen fra Högsta Förvaltningsdomstolen ble det lagt vekt på flere av de alternativer som KLD utelukket ved innsnevring av rettsgrunnlaget, særlig reduksjonen i elgbestanden, tapet av muligheten til løshundjakt, det sterke presset som lokalbefolkningen må finne seg i som følge av utrygghet ved rovdyrenes nærgåenhet 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.

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

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.

3.2. Med utgangspunkt i fremstillingen under punkt 2 er det grunn til å knytte noen nærmere merknader til de vurderinger som er gjort og særlig ikke gjort i KLDs vedtak av 20. desember 2016. Fremdriften vil følge den fremgangsmåte som er anvist i tolkningen til Bern-konvensjonen, jf foran under punkt 2.2.2.

3.2.1. Vilkåret om at jakten ikke må true bestandens overlevelse. *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 vurdering 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 noen overraskelse på KLD at ulvebestanden var underrapportert. At dette ikke er nevnt i vedtaket, inngir ikke tillit til KLD.

3.2.2. Vilkåret om skadepotensial eller annen særskilt hjemmel for uttak. Som nevnt er det her det 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. Det var også kun dette alternativet som ble forelagt Lovavdelingen, dog med et tendensiøst faktum. Det er derfor villedende når KLD påberoper seg Lovavdelingen som kilde for at vilkårene for lisensjakt ikke er oppfylt.

Det tilføyes at statsråd Helgesen i sin forklaring til Stortinget den 17. januar 2016 forsøkte å gi et inntrykk av at alle skadealternativer var vurdert. Dette harmonerer imidlertid ikke med den begrunnelse som er gitt i selve vedtaket. Etter forvaltningsloven § 25 har et forvaltningsorgan plikt til å gjengi de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på. Fraværet av slik gjengivelse innebærer at det har formodningen mot seg at spørsmålene er vurdert.

Statsråd Helgesen viste videre til at han hadde innhentet en vurdering av skadepotensialet fra Landbruks- og matdepartementet (LMD), og at LMD vurderte skadepotensialet annerledes enn KLD. Det er imidlertid ingen spor i KLDs vedtak, ei eller i Lovavdelingens vurdering, som viser at det er tatt hensyn til LMDs vurdering.

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

3.2.2.1. Når det gjelder det første skadealternativet, skade på husdyr, er det vel kjent at bruken av utmarksbeiter på det nærmeste er avvirket i ulvesonen. Statens adgang til innskrenkninger i rettmessig bruk uten vederlag er tvilsom, men det er ikke tema her. Det er tilstrekkelig å konstatere at 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.

Når det gjelder rovdyrtapene konkret nevnes at KLD la til grunn et tap på syv sauer innenfor rovdyrsonen i 2016. Tallene er hentet fra Rovdata. Det er ikke det samme som at tallene er korrekte. Et oppslag i Rovdata viser at 1595 sau er erstattet som tapt til ulv i 2016, mens bare 377 er registrert i Rovdata. Det utgjør en andel på bare 23,6 %.

Skader på beitedyr *utenfor* ulvesonen er knapt nevnt i vedtaket. De 1595 sau og lam som er erstattet på landsbasis som tapt til ulv i 2016 nevnes ikke. Omtrent alle disse er tapt utenfor sonen. Husdyrtap utenfor sonen forklares dels med at det som hovedregel ikke er norske ulver som gjør skade, men svenske. Dels er det fremholdt at det ikke ser ut «*til å være en direkte sammenheng mellom antall sau erstattet og ulvebestandens utvikling*». Begge argumentene er en avledning. Faktum er at det har skjedd betydelig skade og at vilkåret i nml § 18 og Bern-konvensjonens artikkel 9 derved er oppfylt.

Som nevnt under punkt 2.2.3. foran stiller ikke Bern-konvensjonen særlig store krav til hva som er skade. Det er tilstrekkelig at man befinner seg på et nivå over ren irritasjon og normal forretningsrisiko. Imidlertid skal det i tillegg foretas en konkret interesseavveining, der man skal vurdere skadepotensialet i lys av intensitet, varighet og omfang. En ulv på gjennomfart som tar ett beitedyr er således neppe tilstrekkelig skade. En ulv som har tilhold ved et gårdsbruk og stadig forsyner seg fra beitet, vil derimot være tilstrekkelig til å ta ut den ulven som volder skade. Et høyt antall ulver som dreper og skader mange beitedyr over store områder og et langt tidsrom, vil være tilstrekkelig til å rettferdiggjøre reduksjon av bestanden til et nivå som gjør skadepotensialet akseptabelt. Uttak kan videre være preventivt. Det er tilstrekkelig at skade sannsynligvis vil skje dersom jakt ikke gjennomføres. Dette er ikke nevnt i KLDs vedtak.

3.2.2.2. Det andre skadealternativet, skade på «*annen eiendom*», omfatter typisk den jaktbare viltbestanden på en eiendom.

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.

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

3.2.2.3. Det tredje alternativet er allmenne helse- og sikkerhetshensyn. Av naturmangfoldlovens forarbeider fremgår det at rovdyr som er nærgående eller viser aggressiv adferd overfor mennesker, kan tas ut etter dette alternativet. 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 husdyreiere 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.

3.3. Dette leder oss til det tredje vilkåret for lisensjakt, som er at det ikke finnes alternativer til jakt. Slike alternativer må ifølge den stående komité være tilfredsstillende for de som er beskyttet mot skade, samt til å ivareta de nødvendige helse- og sikkerhetshensyn. Alternativet behøver ikke å gi en like god løsning som jakt, men skadepotensialet må reduseres så mye at jakt ikke lenger er nødvendig.

De alternativer KLD har vurdert er sikrere gjerder, ekstraordinært tilsyn av beitedyr, og jakt uten hund eller med hund i bånd. Det er verken nevnt eller foretatt noen interesseavveining mot ulempene for de skadelidte. Dette indikerer at KLD har svært liten innsikt i og interesse for de som lever i rovdyrområdene og lider tap som følge av dette.

En gruppe ulemper er merkostnader til gjerding og ekstra tilsyn, kostnader ved frakt til og leie av beite i rovdyrfri 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 inntektsbortfall når gårdsdriften nedlegges, og inntekts- 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 rovdyrområdene dekker på langt nær de reelle kostnadene. Skadelidte utenfor sonene får enda mindre.

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

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.

3.4. Oppsummert fremstår det 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 rovdyrtapene, 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.

4. Klima- og miljødepartementets 10 spørsmål

4.1. Forholdet mellom bestandsmålet og vilkårene for felling av rovdyr

Spørsmål: «*Forholdet mellom Stortingets vedtatte bestandsmål og vurderingen av vilkårene for felling etter nml. og Bernkonvensjonen. I denne sammenheng er det av interesse å få vurdert føringer gitt av Stortinget i behandlingen av de ulike rovviltforlikene og naturmangfoldloven*».

Svar: Forholdet mellom Stortingets vedtatte bestandsmål og vurderingen av vilkårene for felling er besvart under punkt 2 foran.

Føringer fra tidligere Storting har ikke betydning så lenge flertallet i dagens Storting har vedtatt nye føringer.

4.2. Avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser

Spørsmål: «*Betydningen av avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser etter nml. § 14*».

Svar: Av forarbeidene til § 14 fremgår det slike samfunnsinteresser er:

«... økonomiske, sosiale og kulturelle behov, og behovet for en effektiv ressursforvaltning»

Når det gjelder felling av ulv, har Stortinget foretatt den vurdering som er nødvendig etter denne bestemmelsen i Innst. 330 S (2015-2016). Premissene fremgår i flertallets begrunnelse og vises ved at det er angitt et bestandsmål. Bestemmelsen har således ingen selvstendig betydning ut over Stortingets vurderinger. Stortingets vurdering støtter heller ikke an mot Bern-konvensjonens krav.

Norges Bondelag har ikke vurdert forholdet til samiske interesser.

4.3. Vilkaene om bestandens overlevelse og alternativer til felling

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

Spørsmål: «Vilkårene etter naturmangfoldloven § 18 annet ledd og Bernkonvensjonens bestemmelser om at uttak ikke må true bestandens overlevelse og at formålet ikke må kunne nås på annen tilfredsstillende måte».

Svar: Spørsmålet er besvart under punktene 2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 3.2.1 og 3.3 foran. Vilkalet om bestandens overlevelse er ikke drøftet nærmere siden rovviltnemndene vedtak i 2016 ikke gikk så langt at det var problematisk.

4.4. Skadeterskelen etter Bern-konvensjonen og naturmangfoldloven

Spørsmål: «Hva skal til for at vilkåret om å "avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom" i nml. § 18 første ledd b), og det tilsvarende vilkåret om å "avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fiske, vann eller andre former for eiendom" i Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd andre strekpunkt, er oppfylt i denne saken? Temaer som har vært nevnt i debatten er bl.a. skade på bufe, tamrein og hund og skade på eiendom/rettigheter knyttet til jakt som følge av ulvens predasjon på elg».

Svar: Spørsmålet er besvart under punktene 2.2.1, 2.2.3, 2.3, 3.2.2.1 og 3.2.2.2 foran.

4.5. Allmenne helse- og sikkerhetshensyn

Spørsmål: «Hva skal til for at vilkåret om å ivareta "allmenne helse- og sikkerhetshensyn" i nml. § 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?».

Svar: Spørsmålet er besvart under punktene 2.1.1, 2.2.4, 2.3, og 3.2.2.3 foran.

4.6. Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

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

Svar: Spørsmålet er besvart under punktene 2.1.1, 2.2.4, 2.3, 2.5 og 2.6 foran.

4.7. Menneskers frykt

Spørsmål: «Er det hjemmel for felling etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen pga. menneskers frykt?».

Svar: Spørsmålet gir et noe fortegnert inntrykk av den opplevelsen beboerne i områder med ulv opplever og er trolig hentet fra kommer fra professor Geir Ulfsteins vurdering av 18. juni 2001 til Norges Bondelag, oversendt til KLD den 3. juli samme år. Det fremgår her at:

«Det kan også være aktuelt å påberope hensynet til offentlig helse for å begrense frykten som kan oppstå i områder hvor ulv opptrer. Felling er imidlertid bare en løsning som kan

Vår dato Vår referanse
20.02.2017 17/00171-5

velges hvor annen tilfredsstillende løsning ikke finnes – og i slike tilfeller synes det å være mer på sin plass med andre tiltak, bl.a. opplysningsvirksomhet».

En mindre tendensiøs tilnærming til problemstillingen er den som ble brukt som (en av flere) begrunnelser for lisensjakt fra svenske miljømyndigheter og deretter ble anerkjent av Högsta förvaltningsdomstolen som et gyldig argument:

«Länsstyrelsen har även framhållit att jakten syftar till att minska konflikten mellan människa och varg och minska människors oro».

Som nevnt i punkt 3.2.2.3 har også EU-domstolen gitt anledning til uttak begrunnet i sosiale omstendigheter av langvarig karakter. Det er heller 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 det kan man ikke avbøte med aldri så mange velmente informasjonskampanjer.

Det er heller ikke slik at ulven nødvendigvis er ufarlig for mennesker. Individene er ulike her som hos alle arter. Nationen hadde 15. januar 2017 et oppslag om en ulv som løp etter en bonde og pensjonert lærer fra Hernes, nordøst for Elverum. I følge personen som intervjues har flere fra samme bygd hatt tilsvarende opplevelser.

4.8. Særlige krav som må være oppfylt før felling kan finne sted

Spørsmål: *«Uavhengig av vurderingene i punktene 4 – 7 ovenfor: Kan felling tillates uten å være i strid med Bernkonvensjonen ut fra bestemmelsen i artikkel 9 første ledd siste strekpunkt som åpner for 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 begrenset antall"?».*

Svar: Artikkel 9 første ledd siste strekpunkt er uten betydning for anvendelsen av de fire første alternativene. Det fremgår klart av den reviderte resolusjonen (2011) punkt 5, at:

«... the non cumulative specific reasons for which the exceptions may be granted are listed exhaustively in Article 9».

4.9. Bern-konvensjonens betydning ved enkeltvedtak etter naturmangfoldloven

Spørsmål: *«Hva er betydningen av Bernkonvensjonens bestemmelser når det fattes enkeltvedtak etter nml.?».*

Svar: Spørsmålet er besvart under punktene 2.1 – 2.1.4 foran.

4.10. Spørsmål om manglende sanksjonsmuligheter har betydning for handlingsrommet

Spørsmål: *«Hvilken betydning for handlingsrommet etter nml. har det at Bernkonvensjonen ikke har direkte sanksjoner knyttet til brudd på konvensjonen?».*

Svar: Spørsmålet er besvart under punkt 2.1.4 foran.

Vår dato
20.02.2017

Vår referanse
17/00171-5

Med vennlig hilsen


Per Skorge


Erlend Stabell daling