

Lisensfelling av ulv

Klima- og miljødepartementet (Kld) vedtok i behandling av klagesak den 20. desember 2016 å omgjøre vedtak i rovviltnemndene i region 4 og 5 om lisensfelling av ulv i tre revirer innenfor ulvesonen og i Osdalsflokken. Når statsråd Vidar Helgesen inviterer forlikspartene fra ulvemeldingen til møte, gis det ingen signaler om at det kan åpnes for lisensfelling innenfor sonen, slik det tidligere har vært lagt til grunn. Det nevnes i stedet tiltak som bedre skadedokumentasjon, høy beredskap og lav terskel for skadefelling, og utredning av mulige økonomiske ordninger for tap av eventuelle rettigheter.

NJFF vurderer departementets avgjørelse til å være basert på en svært streng og snever tolkning av naturmangfoldlovens § 18. Vi kan vanskelig se at vedtaket er i tråd med Stortingets vedtak og intensjoner verken mht naturmangfoldloven eller rovviltforvaltningen generelt og ulveforvaltningen spesielt.

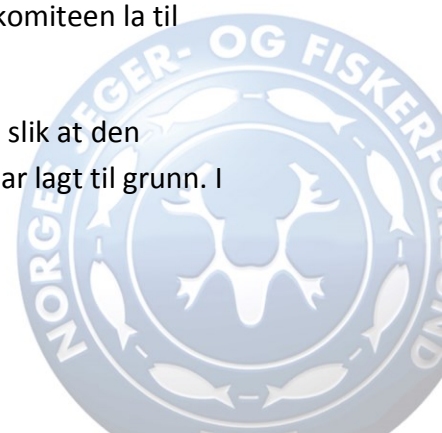
NJFFs vurderinger

Stortinget har gjennom sine vedtak gitt ulven en plass i norsk natur. NJFF forholder seg til dette og aksepterer at det skal være ulv i norsk natur. Vi forholder oss også til bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget, selv om NJFFs landsmøte i utgangspunktet hadde ønsket et lavere bestandsmål.

Departementets vedtak har skapt en konfliktfylt og fastlåst situasjon som NJFF finner uholdbar. Det er ikke akseptabelt at ulvesonen skal bli et reservat for ulv, der vedtatte bestandsmål i praksis ikke har noen reell betydning. Slik situasjonen er nå vektlegges kun skadepotensialet i forhold til husdyr. Både Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven åpner for en videre vurdering av skadepotensialet. I tillegg vektlegges ikke jakt- og jegerinteressene og hensynet til berørte lokalsamfunn i det hele tatt. Når det gjelder tap av jakthunder er departementets utgangspunkt både at antallet er lite og at jegerne kan jakte med hundene i bånd. NJFF er ikke enig i at antallet hunder som er tatt av ulv er lite, og de negative effektene av risikoen for ulveangrep gjenspeiles ikke direkte i tapstallene. For noen jaktformer der det benyttes hund, er det å jakte med hund i bånd ikke noe alternativ. Dette gjelder blant annet rådyr-, hare-, og fuglejakt.

Det kan ikke forventes at Kld vil omgjøre sitt vedtak eller fremme en ny sak for Stortinget. Stortinget må derfor selv snarest mulig ta opp saken for å sikre at den praktiske forvaltningen av ulven kan skje i henhold til det Stortinget selv har lagt til grunn. Spesielt viser vi da til de forutsetninger som ble lagt til grunn i forbindelse med behandlingen av Naturmangfoldloven og de forutsetninger som flertallet i Energi- og miljøkomiteen la til grunn da de behandlet ulvemeldingen våren 2016.

Stortinget må snarest mulig sikre at regjeringen følger opp ulvemeldingen slik at den praktiske forvaltningen av ulven kan skje i henhold til det Stortinget selv har lagt til grunn. I



praksis vil det bety en bredere juridisk gjennomgang av saken for å se om man kan finne forvaltningsløsninger som bedre ivaretar Stortingets intensjoner.

Det lovmessige grunnlaget - Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven

Stortinget behandlet tilrådingen om å samtykke til ratifikasjon av Bernkonvensjonen i St. prp. nr. 12 (1985-1986). Her forplikter Norge seg til å ta sin del av ansvaret for å sikre overlevelse av flora og fauna. Konvensjonen ble senere lagt til grunn for naturmangfoldloven.

Artikkel 9 i Bernkonvensjonen definerer unntakene fra de generelle vernebestemmelsene når det gjelder uttak av store rovdyr. Der heter det at under forutsetning av at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning, og at unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse, kan dyr felles *«for å avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fiske, vann eller andre former for eiendom»*.

Naturmangfoldlovens bestemmelser bygger på det samme prinsippet. I lovens § 18, bokstav b, heter det at Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk *«for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk vann eller eiendom»*.

Flertallet på Stortinget forutsatte at rammene og vedtakene om norsk rovviltforvaltning kunne videreføres da de vedtok naturmangfoldloven. I lovproposisjonen (Ot. prp. nr. 52 (2008 - 2009)) fastslår departementet at rovdyrpolitikken med bestandsmål kan videreføres under den nye loven. Under omtalen av forvaltningsmål for arter og genetisk mangfold (8.3.6.3) heter det blant annet:

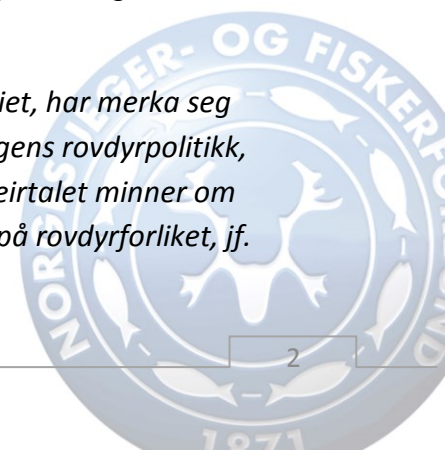
«Gjennom Stortingets behandling av meldingen og ved forskrift 18. mars 2005 nr. 242 er det satt helt konkrete mål for forvaltningen av rovviltbestandene i Norge. Disse målene er forutsatt å være i samsvar med de nevnte internasjonale forpliktelser. Tilsvarende må da gjelde i forhold til målformuleringen i § 5. Dette innebærer at de næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk.

Uansett målformuleringen er det utformingen av bestemmelsene i lovkap. III som er avgjørende for adgangen til å høste eller ta ut arter. Departementet viser til omtalen av dette i kap. 9. Departementet foreslår noen endringer i bestemmelsene i lovkap. III som gjør det helt klart at dagens rovviltpolitikk kan hjemles i den nye loven.»

I innstillingen fra Energi- og miljøkomiteen om naturmangfoldloven (Innst. O. nr 100 (2008 – 2009)) uttales det blant annet at:

«Komiteen er samd i betydninga av å klargjere forvaltningsmål for arter og naturtypar og økosystem. Komiteen sluttar seg til at desse måla vert formulerte som overordna prinsipielle mål, og ikkje som mål som medfører direkte plikter for private og styresmakter.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, har merka seg at slik disse måla er utforma, endrar dei ikkje rammevilkåra for dagens rovdyrpolitikk, som er utforma etter ei samla avveging mellom ulike interesser. Fleirtalet minner om at Regjeringas politikk når det gjelder dei største rovdyra, byggjer på rovdyrforliket, jf.



St.meld. nr. 15 (2002–2003), og at vedtak om naturmangfoldlova ikkje medfører at dei prinsippa som er fastslått der må endrast.

Fleirtalet viser til at det i departementets kommentarer til lovframlegget går fram at dagens rovviltforvaltning kan heimlast i den nye lova, og at dei næringsmessige omsyn vil kunne vektleggast slik dei er gjort i dagens regelverk. Vidare heiter det i omtalen at forvaltning av rovvilt er eit eksempel på at sjølv om målet er at artar skal førekomme i levedyktige bestandar i deira naturlege utbredelsesområde, kan andre viktige samfunnsinteresser tilseie at målet vert nådd på andre måtar enn naturmangfoldlova isolert sett skulle tilseie, og at dette er eit eksempel på den differensierte rovviltforvaltninga som i dag baserer seg på en interesseavveging mellom utmarksnæringar og rovviltvern. Fleirtalet er samd i at loven må forståas på denne måten.»

Stortinget var altså klare på at det i forvaltningen av rovvilt skulle legges til grunn en bredere skaderisiko enn skade på beitedyr. Dette lå også i departementets lovforslag. At departementet nå velger å legge en snever og innskrenkende fortolkning, er derfor i strid med tidligere vedtak.

Ulvemeldingen – behandling i Stortinget våren 2016

I ulvemeldingen (Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur Bestandsmål for ulv og ulvesone*) viser regjeringen til ansvaret Norge har etter Bernkonvensjonen for å bevare ulv, samt til forpliktelsene i naturmangfoldloven til å ta vare på ulv. I meldingen omtales også at det kan oppstå en situasjon hvor bestandsmålet er overoppfyllt, men at det ikke åpnes for lisensfelling fordi det ikke foreligger tilstrekkelig skadepotensiale. To steder omtales dette i meldingen, men med karakter av en teoretisk mulighet, ikke at det faktisk var en høyst realistisk mulighet i nær framtid.

"Det er et vilkår for felling av ulv både etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven at formålet med uttaket må være å avverge alvorlig skade på blant annet husdyr og tamrein. Det kan således oppstå et dilemma når det registreres flere ulver enn det som fremgår av et eksakt bestandsmål, men som ikke kan tas ut fordi det ikke er hjemmel i regelverket"

Spesielt i forhold til intervallmål som bestandsmål het det:

"Problemstillingen knyttet til felling og skadepotensial, slik beskrevet over, kan likevel bli aktuell avhengig av intervallets størrelse og øvre grense. Det vil si at det må tas høyde for at det også med et bestandsmål angitt i et intervall kan oppstå situasjoner hvor ulvebestanden er større enn øvre intervallgrense, uten at vilkårene for å tillate felling er oppfylt."



Da Energi- og miljøkomiteen behandlet meldingen, var komiteen klar på at det skulle kunne felles ulv av hensyn til den generelle belastningen en ulvebestand medfører for lokalsamfunn, så lenge bestanden var innenfor bestandsmålet (Innst. 330 S (2015 – 2016)):

«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 mener at størst mulig grad av regionalforvaltning 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.»

Stortinget har ved flere anledninger satt fokus på at de store rovdyrene skal forvaltes tettest mulig opp mot vedtatte bestandsmål. Dette ble også gjort i forbindelse med behandlingen av ulvemeldingen. I innstillingen fra komiteen (Innst. 330 S (2015 – 2016)) heter det:

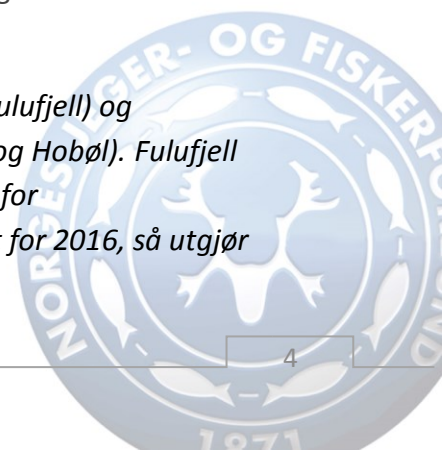
«Det er i dag en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. (...) Måltallet skal virke styrende for hvilke tiltak som kan iverksettes og hvem som har myndighet.»

Under behandlingen av ulvemeldingen fastsatte Stortinget et nytt bestandsmål, som innebærer 4 – 6 årlige ynglinger av ulv, hvorav tre av ynglingene skal være helnorske. Også ynglinger i Norge utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevir mot Sverige skal telle med på en faktor på 0,5. Grunnlaget for rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv i 2016 ble gjort med utgangspunkt i Rovdatas bestandsrapport av juni 2016 som sa at det var påvist 7 helnorske ynglinger i tillegg til yngling i fire grenserevir, altså totalt 9 ynglinger.

Da Stortinget behandlet ulvemeldingen våren 2016, hadde Næringskomiteen saken til uttalelse som en del av behandlingen. Næringskomiteen uttalte da blant annet at når ulvebestanden ligger over vedtatt bestandsmål og det ikke foreligger et skadepotensial for husdyr eller tamrein, så skal kravet om skadepotensial ikke være gjeldende (Innst. av 6. juni 2016). Det framkommer ikke av merknader fra Energi- og miljøkomiteen at de tok med denne anmodningen i sin innstilling. Uttalelsen fra Næringskomiteen er heller ikke tatt med i vedtakene som ble fattet i Stortinget. Dermed kan dette oppfattes som om komiteen lukket døren for at departementet kunne hatt et bredere grunnlag for sin vurdering av klagesaken enn kun å vektlegge hensyn til beitedyr.

NJFF registrerer også at Miljødirektoratet gjennom sin faglige vurdering av klagen legger til grunn at bestandsmålet for ulv etter all sannsynlighet vil være oppnådd også dersom man hadde gjennomført lisensfelling som rovviltnemndene la opp til.

«Foreløpige resultater fra vinterens sporinger tyder på minst ett (Fulufjell) og eventuelt tre nye revirmerkerende par (Fulufjell, Rendalen Østfjell og Hobøl). Fulufjell er et grenserevir. Disse er nye par som ikke var kjent ved tidspunkt for rovviltnemndenes vedtak, og selv om de ikke teller i bestandsmålet for 2016, så utgjør



de et reproduksjonspotensiale for 2017 (neste yngling). Miljødirektoratet vurderer på bakgrunn av oppdatert bestandsstatus at det er overveiende sannsynlig at bestandsmålet oppnås i 2017 om rovviltneemndenes kvote fylles.»

Det er altså kun Klds vurdering av det juridiske handlingsrommet innenfor naturmangfoldloven som danner grunnlag for avgjørelsene på klagesakene. Dersom dette skal legges til grunn, er det et faktum at Stortingets vedtak og forutsetninger som nevnt ovenfor ikke lar seg gjennomføre i praktisk forvaltning i de aktuelle områdene der rovviltneemndene i region 4 og 5 åpnet for lisensfelling av ulv. I praksis har Kld gjennom sine vedtak etablert et reservat for ulv i disse områdene. Her skal ulvebestandene nærmest få utvikle seg uavhengig av vedtatte bestandsmål.

Høyesterettsdom i Sverige vedrørende lisensfelling av ulv

Høyesterett i Sverige avsa nylig en dom vedrørende lisensfelling av ulv i Sverige som tillater lisensfelling. Dommen er interessant for Norge både fordi vi deler en felles sør-skandinavisk ulvebestand som har sin utbredelse på begge sider av riksgrensen, og ut fra de juridiske vurderinger og avveininger som dommen gjør i forhold til grunnlaget for lisensfelling av ulv. Sverige er bundet av EUs habitatdirektiv, et direktiv som er ment å sikre en gjennomføring av Bernkonvensjonen. NJFF oppfatter at dommen fra høyesterett i Sverige har foretatt en bredere vurdering av grunnlaget for felling enn hva Kld har gjort i behandlingen av de aktuelle klagesakene, og at dette underbygger det faktum at det foreligger et bredere vurderingsgrunnlag som departementet har valgt ikke å benytte seg av.

Støtte til brev fra Utmarkskommunenenes Sammenslutning

For øvrig viser NJFF til brev av 1. januar 2017 fra Utmarkskommunenenes Sammenslutning (USS) til Klima- og miljødepartementet (http://utmark.no/nyheter/klima-og_miljoministeren_setter_stortingets_ulveforlik_til_side). NJFF slutter seg til USS sine vurderinger av lovgrunnlaget og departementets vedtak.