

Oslo, 27.2.2017

NOAHs høringssvar mht endring av Naturmangfoldloven (NML) og Rovviltforskriften

NOAH vil takke for invitasjon til høring, men vil innledningsvis bemerke at vi - i tillegg til å være negative til forslaget i seg selv, som begrunnet under - er svært kritiske til bakgrunnen for forslaget, samt måten forslaget behandles.

Høringssvaret er oppdelt i underkapitler som tar opp ulike problemstillinger fra lov- og forskriftsforslaget, samt fra høringsmøtet. De underkapitler som går i dybden på det juridiske grunnlaget for forslagene og de juridiske argumentene mot å gjennomføre departementets forslag, er skrevet på engelsk - bl.a. fordi den engelske ordlyden i konvensjonen og rettskilder relevante for den, fremstilles tydeligst på engelsk med bakgrunn i den begrensede tid for høringen. Ni artikler er lagt som vedlegg til høringen og inngår i høringen.

Om prosess og grunnlag

Vedrørende prosessen, anser vi det som udemokratisk å ha en så kort høringsfrist og forsert prosess for en endring som potensielt kan være vesentlig for hvordan norsk politikk oppfyller en viktig internasjonal konvensjon (Bernkonvensjonen). Naturmangfoldloven (NML) har kommet til ved en langvarig prosess og har et formål som tydelig strider mot formålet med den aktuelle lovendringen (vern av arter, opp mot å med alle juridiske midler finne flere muligheter for ved skyting å desimere en kritisk truet bestand). Endringens natur og bakgrunn gjør at den potensielt kan risikere å uthule hele loven, og konvensjonen den er tuftet på. En så forsert og forhastet prosess er uholdbar. NOAH mener departementet burde informert Stortinget om at en lovendring av NML *må* ha en reell høringsprosess for å ivareta demokratiske hensyn, og at det derfor ikke er aktuelt med lovendring *for å kunne skyte flere ulv i inneværende periode, når Lovavdelingens vurdering av dette allerede ligger fast*. Dersom Stortinget ønsker å endre loven, må de selv signalisere dette, og prosessen må ivareta det nivå av demokratisk deltagelse som selve loven i sin tid fordret.

Til grunnlaget for endringen, vil NOAH igjen (som i tidligere høringer rundt ulveforvaltningen) bemerke at norsk ulvepolitikk per i dag ikke oppfyller Bernkonvensjonens krav. På høringsmøtet ble det fra departementets side fremholdt at Norge ikke plikter til å ha levedyktige bestander, men kun sikre en "overlevelse" (altså hindre total utrydning). NOAH vil påpeke at dette kan synes å være en alvorlig *feiltolkning* av Bernkonvensjonen hvor artikkel 2 påpeker at nødvendige tiltak skal gjøres, ikke bare for å unngå total utrydding, men "tilpasse (bestandene av vill flora og fauna) til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav". Hva de kulturelle krav innebærer kan være vanskelig å si, men de førstnevnte kravene av økologisk og vitenskapelig karakter fordrer helt klart noe mer enn en konstant tilstand på landets rødliste som kritisk eller sterkt truet.

Det ble også sagt på høringsmøtet at det er et "ubestridt faktum at ulvebestanden er over bestandsmål". "Bestandsmål" for en (kritisk) truet art er per biologisk definisjon et minimumsmål - et mål man aspirerer å nå for bestanden i den hensikt å bidra til at den ikke lenger befinner seg i truet tilstand. I norsk politikk har dette nå imidlertid blitt et maksimumsmål - man setter et tak på antall familiegrupper av et kritisk truet dyr.

Som påpekt av Stokland (2016): "The governmental technology that was created to determine a lower limit for the number of protected wolves was transformed, in one of these shifts, to function as a higher limit, as well."¹ Å vedta maksimumsmål for bestander av truede arter, som innebærer at de fortsatt vil befinne seg i truet tilstand, er imidlertid ikke i tråd med konvensjonens formål. Også Habitatdirektivet, som fremheves som relevant rettskilde, stiller en rekke krav til tiltak for å oppnå en annen tilstand enn truet for nettopp truede arter. Dette kommer NOAH tilbake til i de juridiske betraktningene nedenfor, men vi vil allerede her vise til en nylig publisert juridisk vurdering av Norges etterkommelse av Bernkonvensjonen²: "This analysis strongly suggests that certain basic tenets of Norway's past and current wolf policy are at odds with the country's obligations under the Bern Convention. In particular, the current wolf population target of four to six reproductions per year - a target which functions as a minimum and a maximum - appears to be well below the level required by Article 2 of the Convention." NOAH vil videre påpeke at European Commission har fastslått overfor Sverige at et bestandsmål for ulv som fungerer som et maksimumsmål for en truet art ikke er i tråd med Habitatdirektivet.³ Det påpekes også i Stortingsmeldingen at et "eksakt" bestandsmål (som fungerer som maksimumsmål) vil risikere å være konvensjonsstridig, særlig når det settes lavt.

Det er en merkverdig situasjon vi nå er i, hvor det må kunne sies å være liten tvil om at hele forutsetningen for foreslåtte lovendring - å desimere antall norske kritisk truede ulver "ned til bestandsmålet" - er konvensjonsstridig.

Anmodning om risikoanalyse

I lys av dette ber NOAH departementet om å **foreta en risikoanalyse** i forbindelse med den mulige lovendringen. En slik risikoanalyse er i bruk for andre etater i forbindelse med utvikling av regelverk. NOAH mener det er særlig viktig i denne sammenheng, med en uvanlig høringsprosess og et forslag til lovendring som er begrunnet ut i fra motiver som er i strid med selve loven. En risikoanalyse bør vurdere risikoen for at lovendringen vil uthule NMLs intensjon og bringe Norge ytterligere på kant med Bernkonvensjonen. En risikoanalyse bør også vurdere de faglige konsekvensene for naturmangfoldet av å innføre flere utvidede grunner for felling av kritisk (og sterkt) truede dyr "på toppen" av de hjemler som allerede ligger i lovverket. I slik sammenheng bør man vurdere den samlede belastningen av norske og svenske tiltak for å skyte ulv, all den stund det ikke - slik Bernkonvensjonen legger til grunn - er noe samarbeid mellom landene om å oppnå en god bevaringsstatus for arten. NOAH mener at man i en slik situasjon hvor samarbeid ikke er oppnådd, må utvise ekstra varsomhet med tiltak innrettet på å redusere antall ulver - hvilket i realiteten bør bety at slike tiltak *ikke* iverksettes. Som et minimum bør disse betraktningene utredes i en risikoanalyse.

Endring av NML: punktvisse innvendinger vedrørende tekstens konstruksjon og samsvar med Bernkonvensjonen

Teksten som ønskes inntatt av departementet er følgende: "*i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv,*

¹ Stokland, How many wolves does it take to protect the population? Minimum viable population size as a technology of government in endangered species management (Norway, 1970s–2000s) , Environment and History · May 2016

² https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2916094

³ <http://jandarp.se/upload/2011%20RO%20om%20varg.pdf>

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."

Denne teksten er *ikke* tatt direkte fra Bernkonvensjonen og kan derfor ikke sies å være gjort for å bringe NML nærmere Bernkonvensjonen. På høringsmøtet påpekte departementet selv vesentlige avvik fra konvensjonen:

A) Regulær nedskyting i den hensikt å desimere en truet bestand defineres øyensynlig av departementet innenfor ordlyden "annen skjønnsom bruk" i artikkel 9. NOAH kan ikke se at det er dekning for dette i konvensjonen, når det gjelder arter under særlig vern (appendix II).

B) Artikkel 9 definerer ikke hvilke grunner som anses legitime. De begrunnelser departementet har valgt å koble til "selektivt grunnlag" er tatt fra artikkel 2; *"vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn."* Som diskutert i dette høringssvaret, er de økologiske hensyn de primære i artikkel 2 - men NOAH mener departementet ved foreslåtte endringen, og påfølgende endring i Rovviltforskriften, står i fare for å legge til rette for feilaktig tolkning av dette lovmessige hierarkiet.

C) Departementet har valgt å *ikke* bringe NML mer i tråd med Bernkonvensjonen på et viktig punkt vedrørende forutsetning for felling - ved å ikke innta ordet "alvorlig" i ordlyden vedrørende "fare for skade". Ved å utelukke dette ordet har norsk lovgivning et dårligere utgangspunkt for å oppfylle helheten av konvensjonen - og med den foreslåtte lovendring forsterkes denne negative effekt.

D) Departementet har på eget initiativ valgt å bytte ut original ordlyd i konvensjonen - "lite antall" - med ordlyden "begrenset mengde" (hvilket igjen kan sies å avvike fra det engelske "in limited numbers" fra Habitatdirektivet). Departementets begrunnelse er at "begrenset mengde" vil innebære flere dyr enn "lite antall". NOAH ser ikke at det foreligger noe grunnlag i konvensjonen for å kunne utvide det antall "lite antall" er ment å innebære i denne konteksten, eller for den del noe grunnlag for å innføre denne bestemmelse i lov med den hensikt å skyte flere ulver (over 25 % av bestanden som allerede er skutt) "på toppen av" øvrig lisensfelling og skadefelling. Departementet begrunner endret ordlyd med Habitatdirektivet - men innlemmer ikke samtidig de langt strengere forutsetningene for å oppnå "gunstig bevaringsstatus" som Habitatdirektivet krever. Å kun innta en mer "fleksibel" ordlyd er en ren norsk konstruksjon - som sett sammen med øvrige avvik i norsk rovdyrpolitikk og -lovverk vil bidra til at Norge på ingen måte bringer sitt lovverk mer i tråd med Bernkonvensjonen ved denne endringen, men tvert imot bringer norsk lovverk og praksis vesentlig utover det som er Bernkonvensjonens intensjon.

Videre etterlyser NOAH rettskilder og juridisk grunnlag for å definere "lite antall" (omformulert, uten juridisk begrunnelse, til "begrenset mengde") som mer enn 11 % av bestanden. Rettskilden for at 11 % er innenfor "lite antall" er den svenske høyesterettsdommen. NOAH minner om at denne rettskilden er debatterbar all den stund det foreligger en åpen sak om mulig brudd på Bernkonvensjonen for Sverige (infringement proceedings). Gjeldende rettskilder for at "lite antall" - "begrenset mengde" - skulle innebære mer enn 11% foreligger imidlertid ikke, slik NOAH ser det. Dette ble også langt på vei bekreftet under høringsmøtet av departementet selv. Det er sagt av departementet at definisjonen må være mindre enn 50 % av bestanden. NOAH kan ikke se at det er rettslig grunnlag for å definere dette høyere enn 11 % (som det også foreligger uklarhet om er korrekt tolket), langt mindre at enkeltstater omdefinierer "lite antall" til å bety flere dyr enn nettopp "lite antall" - *i den hensikt å skyte flere dyr "på toppen" av en allerede eksisterende lisensfelling av 25 % av kritisk truet bestand.*

I sum mener NOAH at de avvik fra konvensjonen som departementet har gjort i forhold til den originale teksten og dennes kontekst, vil bringe NML lenger unna Bernkonvensjonen, og ikke slik det er hevdet, mer i tråd med konvensjonen. Dette utdypes videre i underliggende kapitler om juridisk grunnlag.

Om bjørn og jerv

NOAH mener, av de grunner som er oppgitt i herværende høringsvar, at den foreslåtte endring i § 18 av NML ikke er i tråd med Bernkonvensjonens og NMLs intensjon - uansett truet rovdyrart. Vi vil likevel understreke at det å innta bjørn og jerv i endringen ikke kan, som for ulv, begrunnes med "Stortingets ønske". Stortinget har ikke uttrykt noe ønske om økte muligheter for å skyte bjørn og jerv "på toppen" av den skyting som allerede pågår. NOAH kan ikke se at KLD gir noen begrunnelse for å risikere at Norge ytterligere kommer på kant med Bernkonvensjonen for flere arter enn ulv. KLD velger på eget initiativ å risikere enn dårligere vernestatus av disse artene *uten* at det foreligger noen politisk diskusjon rundt disse i herværende situasjon.

Endring av Rovviltforskriften: Om endring vedrørende konflikt med hund som grunnlag for lisensfelling

Departementet "anser at det bør kunne fattes vedtak om lisensfelling ikke bare for å forhindre skade på bufe og tamrein, men også for de øvrige formålene som vil være relevante etter den foreslåtte bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 annet ledd". Konkret mener departementet at "skade på hund vil være forhold som vil kunne tilsi lisensfelling".

I tillegg til de juridiske innvendingene til selve lovendringen, og dermed også forskriftsendringen, vil NOAH melde sin sterke bekymring for at det nå åpnes for lisensfelling - altså ren bestandsreduksjon, som i seg selv er i strid med Bernkonvensjonen - ut i fra fare for skade på hund. Forskning viser at skade på hund lett kan forebygges ved tiltak fra eiers side, og at den største faren foreligger ved løshundjakt hvor hunden slippes alene i terrenget for nettopp å løpe etter ville dyr uten at eier har hunden under oppsikt. En slik jakt utsetter hunden for kalkulert risiko for trafikk, drukning, angrep fra ville dyr (ikke kun rovdyr) m.m. NOAH mener slik jakt i utgangspunktet er befestet med en rekke dyrevelferdsproblemer både for hund og ville dyr, men per i dag aksepterer jegere ulike risiki for egen hund av hensyn til egen rekreasjon. Ulv synes å bli skilt ut som risikofaktor som ikke aksepteres av jegernes interesseorganisasjoner. Jakt er en aktivitet som drives stort sett overalt i norsk natur - også i ulvesonen.

Med denne bakgrunn synes det som om departementet har innført et svært uforutsigbart element i forvaltningen, som gjør at den todelte målsetningen stilles i fare: Mens man mht beitedyr har områder som er prioritert for beitedyr, og andre områder som er prioritert for rovdyr, har man ikke tilsvarende todeling i tilfelle av hund. Å åpne for lisensfelling med bakgrunn i fare for hund, risikerer - uten nærmere definisjon av hva departementet mener med slik adgang - å åpne for at ulven ikke har noen prioriterte områder. Skal hund likestilles med beitedyr ifm adgang til lisensfelling, ville det synes rimelig at det innskjerpes adgang til ferdsel med løs hund og først og fremst jaktvirksomhet med hund, i de områder der ulven bør ha ekstra vern. Slike grep er ikke skissert, og det virker svært usikkert under hvilke forhold departementet mener fare for hund er grunnlag for lisensfelling.

NOAH er svært skeptiske til en utvikling hvor man "forebygger" ulveangrep på hund ved bestandsreduksjon gjennom lisensfelling. Angrep på hund kan forebygges på en god måte ved eiers endrede adferd. NOAH mener det *ikke* vil sikre hunders sikkerhet å svekke eiers eget ansvar ved å forespeile lisensfelling ut i fra fare for hund. NOAH vil i denne forbindelse gjøre departementet oppmerksom på uttalelse fra Økokrim i forbindelse med at nødvergeretten ble utvidet til å gjelde hund: "Når det gjelder spørsmålet om felling av rovdyr i en nødvergesituasjon knyttet til hund, så frykter jeg at enkeltpersoner og jegermiljøer kan bruke en slik ny bestemmelse til å felle rovdyr ulovlig ut fra ren jaktlyst. Slike miljøer kan utnytte en nødvergemulighet til å etablere en situasjon der de bruker hund som levende «åte» for rovdyr, for å få tatt ut for eksempel en ulv uten å risikere straff. Med de strenge beviskravene som gjelder i strafferetten, vil det være vanskelig å straffeforfølge en sak der en mistenker at det er dette som har skjedd."⁴ Om uheldige hendelser med hund skulle danne grunnlag for lisensfelling, vil de samme bekymringer som Økokrim gjorde seg ifm nødvergeretten, være gjeldende.

NOAH er imot den foreslåtte endringen av Rovviltforskriften, og stiller seg svært skeptisk til hjemmelsgrunnlaget i konvensjonen for å kunne gi lisensfelling med bakgrunn i skade på hund.

Endring av Rovviltforskriften: Om å begrense veksten/utbredelsen av bestandene rent generelt

Departementet hevder at en endring i NML må følges opp med endring også i Rovviltforskriften § 10 første ledd. Denne lyder i dag: "Dersom vilkårene i forskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for **skademotivert** lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av gaupe, jerv, bjørn og ulv." Departementet foreslår at ordet "skademotivert" fjernes slik at § 10 første ledd får følgende ordlyd: "Dersom vilkårene i forskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av gaupe, jerv, bjørn og ulv."

Departementet legger med dette inn helt nye føringer for lisensfelling som ikke automatisk kan sies å følge av selv den lovteksten som departementet foreslår lagt til: Å tillate "*i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer*" - enten dette er i "lite antall" eller "begrenset mengde" - er ikke, slik NOAH ser det, det samme som å åpne for "kvote for lisensfelling for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand". Ved endring av § 10 åpner departementet for lisensfelling rett og slett av den grunn å desimere en kritisk eller sterkt truet art - uten annen begrunnelse enn nettopp å desimere bestanden for desimeringsens skyld. At "lisensfelling" er definert annet sted i forskriften hjelper lite, da denne definisjonen (som foreslått inntatt) er svært uklar og udefinert: Begrepene "kultur", "økonomi" og "rekreasjon" som hver i seg gir grunnlag for skyting er ikke definert, ei heller begrepet "begrenset mengde".

Hvor meningsløst det er å stryke begrepet "skademotivert" i § 10, illustreres av den videre tekst: "Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning." Dersom ikke felling lenger skal begrunnes i skade, men ut i fra motivet "å begrense veksten og/eller utbredelsen" rent generelt, har ikke denne modererende teksten noen mening. Dersom et ubegrunnet ønske om å desimere en bestand er grunn god nok, vil aldri "annen tilfredsstillende løsning" enn nettopp desimering kunne brukes, og hele prinsippet om differensiert forvaltning - dvs økt prioritet av arter i deres forvaltningsområder - vil falle bort.

NOAH kan ikke annet enn frykte at foreslåtte endring i forskrift ganske enkelt åpner for skyting uten annen begrunnelse enn at man bestemmer seg for å ønske færre dyr. Vi kan nødvendigvis ikke se at dette er i tråd med hverken intensjonen i NML eller Bernkonvensjonen - hvilket er utdypet i juridisk diskusjon. Her vil vi også henvise til følgende publikasjoner:

⁴ http://www.okokrim.no/miljokrim/nor/tidligere-utgaver/2_september_2011/leder

Trouwborst et al. (2017)⁵: "Needless to say, actively suppressing the growth of a population that is below the prescribed level runs counter to the obligation imposed by Article 2. (p. 6) (...) Applying this to Norway, where wolves are nationally red-listed as "critically endangered", 40 the national policy described above is clearly at loggerheads with Article 2 of the Bern Convention as interpreted in light of the standard rules from the law of treaties. (p. 6) (...) the setting of a fixed a priori population maximum for wolves (or indeed any other Appendix II species) at whatever level – even if this level were to be well above the one required by Article 2 – appears to sit uncomfortably with the system of strict protection laid down in Articles 6 and 9, which requires any removal of wolves to pass the test of the three conditions of Article 9 on a case-by-case basis. (p. 7)"

Shine (2005)⁶ "there is no slackening of vigilance for individuals from endangered or vulnerable populations of species, for which individual derogations are still needed"

Dette betyr at bruk av unntakene i artikkel 9 i den hensikt å drive forvaltningsmessige inngrep for å motvirke vekst i bestandene er utelukket for ulv og andre arter på appendix II av Bernkonvensjonen (s. 10). Tvert imot anmoder Recommendation No. 163(2012) of the Standing Committee (30.11.2012) konvensjonspartene om å ønske vekst i bestandene velkommen: "In that context, welcome the natural expansion of large carnivores' populations, especially where this may help a population to reach a satisfactory conservation status and/or improve its genetic variability."⁷

Legal considerations - introduction

The Bern Convention is in substance similar to the Habitats Directive, at least when it comes to the general mechanism of the species protection system (by laying down aims and prohibited actions with a list of exceptions to those prohibitions) and the exceptions. However, NOAH believes that the wording in the Habitats Directive 16(1)(e) and how Sweden has applied the exception so far, including the judgment by the Swedish Högsta Förvaltningsdomstol of 30 December 2016, cannot be used as an example for introducing a similar exception based on Article 9(1) indent 5 of the Bern Convention into Norwegian law.

Especially, we do not support the expression «begrenset mengde» in the wording of the exception, as this is interpreted by KLD as going further than the expression «in small numbers» that is stipulated in Article 9(1) indent 5 of the Bern Convention. Norway is not part of the legal mechanism of the Habitats Directive and lacks the strict legal safeguards and preconditions that are in place for applying the exceptions in the EU Member States. Therefore, we believe that the government should use the language of the Bern Convention, in order to avoid breaching the Bern Convention.

Legal considerations regarding the Habitats Directive

⁵ https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2916094

⁶ C Shine, *Legal Report on the Possible Need to Amend Appendix II of the Convention for the Wolf*, Doc. T-PVS/Inf (2005), p. 10.

⁷

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2010757&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true>

The Swedish regulation and practice in applying the exception in Article 16(1)(e) of the Habitats Directive is subject to ongoing infringement proceedings by the European Commission and therefore should not be used as an example.

Although the Swedish Högsta Förvaltningsdomstol decided on 30 December 2016 that the regional authorities' decision to shoot 46 wolves was not against Swedish law,⁸ it is still uncertain whether the European Commission agrees with that. We would like to remind you that the European Commission's infringement proceedings against Sweden are still ongoing.⁹ The Commission initiated these proceedings on the grounds that Sweden's wolf policy was in breach of the Habitats Directive, and one of the main points contested by the Commission is exactly the application of the exception that Norwegian government is now considering to include in its legislation. The European Commission sent a second reasoned opinion to the Swedish government in June 2015 where the Commission claimed that Sweden:

- has failed to show that the Scandinavian population has reached FCS;
- by allowing a licenced hunt in 2010, 2011, 2013, 2014 and 2015, Sweden has established a systemic practice which infringes the Habitats Directive. In particular, the hunts failed to meet the requirements in Article 16(1), because no other satisfactory alternatives have been considered and the hunts have not been undertaken under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent;
- has failed to demonstrate that hunting would not threaten the growth of the local wolf population to reach a FCS.

A. The European Commission and the Swedish courts on the concept of „in limited numbers”

The Court of Justice of the European Union (CJEU) has interpreted the "in small numbers" in Article 9 of the Birds Directive by one percent of the total annual mortality rate of the population in question (C-344/03, Commission vs Finland, p 53). It is interesting to note that also the Bern Convention uses the same expression «in small numbers» in its Article 9(1) indent 5.

The European Commission stated in its second reasoned opinion that the killing of a significant part of the population of strictly protected and endangered species in a hunting license does not meet the requirement "limited" (p. 64). To illustrate this, the Commission has provided an overview of the proportion of wolves killed in the years 2010-2015: in 2010, Swedish authorities allowed the killing of 27 animals which constituted approximately 12.9 to 14.2 percent of the total Swedish wolf population, in 2011 the 20 animals shot represented approximately 9,6-10.5 percent of the total population during the 2009-2010 season. Sweden has additionally allowed licensed hunting in 2013 of 16 wolves, in 2014 of 30 wolves (7 percent of the 400 wolves) and in 2015 of 44 wolves (12 per cent of 370 wolves).

Before the Swedish Högsta Förvaltningsdomstol gave its ruling concerning the hunting of 47 wolves (which constitutes 11% of the Swedish wolf population), Stockholm Administrative Court of Appeals ruled that the hunt in 2013 was neither sufficiently selective nor limited to meet the requirements of the Habitats

8 <http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/Om-Hogsta-forvaltningsdomstolen/Nyheter-fran-Hogsta-forvaltningsdomstolen/Hogsta-forvaltningsdomstolen-stoppar-inte-licensjakten-efter-varg/>

9 http://jandarpa.se/upload/EU-kommissionen_Motiverat_Yttrande_150619.pdf

Directive's narrow derogation allowances of Article 16(1)(e).¹⁰ In 2014, Stockholm Administrative Court of Appeals could not find that the licenced hunt was a useful means of „reducing socio-economic consequences” of the existence of wolves, and the court additionally found that the hunting bag limit of 30 animals did not meet the requirement of „a limited number”. Accordingly, the decision of the Swedish Environmental Protection Agency was found disproportionate in relation to its stated aim and was quashed.¹¹

The Swedish Högsta Förvaltningsdomstol used the Finnish Wolf case (C-342-05) as guidance in establishing what would constitute the limited extent for the purposes of Article 16(1)(e) of the Habitats Directive. In that case, the CJEU stated that derogations can be also granted with respect to populations that are not in favourable conservation status, if it is duly established that they are not to worsen the unfavorable conservation status of those populations or to prevent their restoration at a favorable conservation status, **provided that such derogations shall not have any effect on the objective envisaged in Article 16(1) – that is maintaining the populations of the species concerned at a favourable conservation status in their natural range.**

It is not yet certain whether this kind of application of CJEU's case law to the Swedish situation is the correct application of EU law. The Finnish Wolf case, after all, addressed the question of applying exceptions to populations which are not yet in favourable status, and did not deal with the specific exception of Article 16(1)(e).¹² Therefore, we would caution of taking the Swedish Högsta Förvaltningsdomstol's judgment as an example, at least until the matter has been finally settled.

B. The exception of „in limited numbers” in the Habitats Directive cannot be used in Norway

Apart from the potential contradiction of the Swedish interpretation of the exception with EU law, we would like point out some decisive differences between the Swedish and the Norwegian situation in wolf conservation.

In analyzing whether the application of the exception is fulfilling the requirements of the Habitats Directive, Högsta Förvaltningsdomstol elaborated in detail whether the wolf population is sufficiently protected in order to maintain the favourable conservation status. The Court accepted the decision to shoot 46 wolves only after having established that a framework of strict measures for the long-term conservation of wolves is in place. With regard to the conservation status of the wolf in Sweden, the Court addressed the genetic aspects of the population in depth, and whether the quotas are within safe margins. These considerations express the strict boundaries for applying exceptions under the Habitats Directive. In the Finnish Wolf case, the CJEU confirmed that derogations can be granted only if «such derogations shall not have any effect on the objective envisaged in Article 16(1), which consists in maintaining the wolf population at a favourable conservation status in its natural range” (p 29).

10 Stockholm Administrative Court of Appeals, decision 2013-02-06 in case No 746-13 and judgment 2014-11-14 in case No 3273-13.

11 Stockholm Administrative Court judgment 2014-12-23 in the cases No 30966-13 and 598-14.

12 We believe that from a legal point of view it might be questionable whether the qualification of „limited number” in the exception under Article 16(1)(e) can be interpreted to be one and the same with the general condition that the application of the exception is „not detrimental to the maintenance of the populations of the species concerned at a favourable conservation status in their natural range”.

According to the Bern Convention, one of the preconditions for applying exceptions is that it is not detrimental to the survival of the population, while in the Habitats Directive the relevant precondition is that it is not detrimental to the maintenance of populations at a favourable conservation status in their natural range. In addition, the Norwegian population is not allowed to expand in their natural range, but is kept within the wolf zone according to the principle of differentiated and zone-based management.

Additionally, the Swedish Högsta Förvaltningsdomstol stated:

«Med ett jaktuttag på 46 individer reduceras stammen med cirka 11 procent. Det finns emellertid en tillräcklig marginal ned till de behövliga 300 individerna.»

However, there are no safe margins in place for the Norwegian wolf population. Instead, the Norwegian population goal - bestandsmål - operates as a minimum and maximum at the same time and is aimed at preventing the population from becoming extinct.

Prerequisites for using the exceptions under Article 9 of the Bern Convention

The exceptions in Article 9 of the Bern Convention can be used only when certain underlying preconditions have been met – this is confirmed by the relevant legal practice in EU law and by interpretation of the Bern Convention by legal experts.

A. Any application of the exceptions cannot undermine the fulfilment of obligations under Article 2 of the Bern Convention

NOAH finds that it is an incorrect interpretation of the obligations in the Bern Convention to conclude that Norway is complying with the Bern Convention if it ensures the mere survival of the wolf population in Norway. The obligations of the Bern Convention go much further than this. This interpretation is supported by Trouwborst et al. in their recent article on the Norwegian wolf policy where it is shown that **«the current wolf population target of four to six reproductions appears to be well below the level required by Article 2»**.¹³

Both the CJEU and the Commission have emphasized the importance of keeping in mind the the general mechanism of species protection and the aims of the Directive when applying any of the exceptions.¹⁴ In addition, it is established case law in the EU that the exception under the Habitats Directive must be interpreted and implemented restrictively to avoid undermining the main requirements of a Directive (see Case C-6/04, para. 111). The Guidance Document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC (the EC Guidance Document) provides that:

13 Arie Trouwborst, Floor M. Fleurke & John D.C. Linnell. 2017. Norway's Wolf Policy and the Bern Convention on European Wildlife: Avoiding the "Manifestly Absurd". 20(2) *Journal of International Wildlife Law & Policy*. Forthcoming – accepted for publication 7 February 2017, p. 11. Also available at:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2916094

14 Guidance Document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC (Final version, February 2007) (the EC Guidance Document), available at:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf

«Allowing a valid derogation presupposes that the competent national authorities have ensured that all the conditions applying to all the derogations granted have been met and also that the derogations **in their totality do not produce effects that go against the objectives of Article 12 and the Directive as a whole.** Consequently, applying a proportional approach to the use of derogations needs careful consideration and framing at national and/or biogeographic level within a Member State. » (p. 12)

A similar requirement applies under the Bern Convention, as section 40 of the Explanatory Report to the Bern Convention¹⁵ states: «It was agreed that the general condition that the exception must not be detrimental to the survival of the population concerned **does not affect the obligation under Article 2 to maintain that population at a level that corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements**» (para. 40).

This means that while Article 9 provides the conditions for applying the exceptions, the cumulative effects of applying these exceptions still need to be assessed in light of the goal as laid down in Article 2. Therefore, the Norwegian population target of 4-6 litters per year cannot simultaneously act as a baseline for assessing whether the application of the exception will be detrimental to the survival of the population and as a policy goal for the conservation of wolves under Article 2.¹⁶ Article 2 goes further than that by stipulating that «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».

The Convention does not define what is a population level corresponding to ecological (and scientific and cultural) requirements. However, given the Convention's aims, **this level «can safely be assumed to be well above that at which a species is in danger of extinction»**.¹⁷ This conclusion finds support in numerous Recommendations made by the Standing Committee where the level required by Article 2 has been alternatively described as a «favourable conservation status» and a «satisfactory conservation status».¹⁸ In another Recommendation, the Standing Committee has confirmed that in case of wild species which have an unfavourable conservation status (particularly those listed in Appendix II of the Convention) may require special conservation efforts to acquire a population level which corresponds to their ecological requirements, as stated in Article 2 of the Convention.¹⁹

¹⁵ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca431>

¹⁶ This conclusion is supported by Trouwborst et al. and also by Shine in their respective legal analyses. Trouwborst et al. state: «... the setting of a fixed a priori population *maximum* for wolves (or indeed any other Appendix II species) at whatever level – even if this level were to be well above the one required by Article 2 – appears to sit uncomfortably with the system of strict protection laid down in Articles 6 and 9, which requires any removal of wolves to pass the test of the three conditions of Article 9 on a case-by-case basis.» (p. 7). Shine states that „there is no slackening of vigilance for individuals from endangered or vulnerable populations of species, for which individual derogations are still needed”, meaning that 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. C Shine, *Legal Report on the Possible Need to Amend Appendix II of the Convention for the Wolf*, Doc. T-PVS/Inf (2005), p. 10.

¹⁷ Arie Trouwborst, Floor M. Fleurke & John D.C. Linnell. 2017. Norway's Wolf Policy and the Bern Convention on European Wildlife: Avoiding the “Manifestly Absurd”. 20(2) *Journal of International Wildlife Law & Policy*. Forthcoming – accepted for publication 7 February 2017, p. 5, referring to M. Bowman, P. Davies and c. Redgwell, Lyster's International Wildlife Law, 2nd ed., 2010, p. 300.

¹⁸ Standing Committee Guidelines No. 3 (1993), and Standing Committee Recommendation No. 163 (2012).

¹⁹ Standing Committee Recommendation No. 59 (1997).

In Norway, wolves are red-listed as «critically-endangered». Both the wording of Article 2 of the Bern Convention as well as the wording of § 5 of naturmangfoldloven (NML) indicate that the obligations specified in those provisions are obligations of result, and not of mere effort. The contextual understanding of the obligations of the Contracting Parties under the Convention make it important that **a Party, when wishing to resort to the exceptions in Article 9, is able to show how it is actively moving towards achieving the goal provided in Article 2 of the Convention.**

Firstly, this is required by the principal rule of interpretation that has customary law status: a treaty “shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.” (Vienna Convention on the Law of Treaties, Art 31(1)).

As pointed out by Trouwborst et al. in the article, the UN International Law Commission has clarified this rule as follows: *“When a treaty is open to two interpretations one of which does and the other does not enable the treaty to have appropriate effects, good faith and the objects and purposes of the treaty demand that the former interpretation should be adopted.”* (s. 4, referring to the Yearbook of the International Law Commission, 1966, 4 (U.N. Pub.Sales No.67.V.2, Vol.II)).

Norway needs to prove its good faith not only when applying exceptions under Article 9(1), but also its good faith to achieve the goals of the Convention in Article 2.

NOAH finds that the draft law fails to take into account the legal context within which the relevant exception in the Habitats Directive has been applied. Using such a wide formulation without the accompanying safeguards as provided in the Habitats Directive is legally incorrect. If adopted, the likelihood of wrong application of this exception in the future increases significantly, and is very likely to lead to a further breach of Articles 2, 6 and 9 of the Bern Convention.

In NOAH’s opinion there is no legal grounds to replace the words «i lite antall», such as provided in the Bern Convention Article 9(1) indent 5, with the words «i en begrenset mengde».

Should the Ministry decide to go forward with the draft law, NOAH finds it essential to add the following sentence to the explanatory report under point 2 (our proposal underlined):

«Bestemmelsen i artikkel 9 første ledd siste strekpunkt kan ikke anvendes på en slik måte at den i praksis enten underminerer kravene til formål i de øvrige bestemmelsene i artikkel 9 første ledd eller hindrer eller forsinker oppnåelsen av konvensjonens mål fastsatt i artikkel 2.»

B. Procedures need to be in place in order to assess the cumulative effects of possible exceptions on national and international level

NOAH believes that the difference in wording in Articles 2 and Article 9 and considering the special protection status granted to wolves according to Article 6 of the Bern Convention has direct legal consequences in the current situation. Article 9 provides the conditions for applying the exceptions, but the cumulative effects of applying these exceptions need to be assessed in light of the wider goal as laid down in Article 2. Norway has not engaged in such assessments, neither on national nor transboundary (international) level. **Therefore, any application of exceptions under Article 9 need to be preceded by respective assessments.**

Also the the 2008 Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores (Carnivore Guidelines)²⁰ call for the development and implementation, for each distinct large carnivore population shared by more than one country, of a **joint management plan or equivalent formalized cooperative mechanism**. The Guidelines further specify that each plan would also ensure that maximum allowable 'offtakes' are determined at the level of the transboundary population, and provide a mechanism to divide such 'quotas' amongst the various countries.

Considering the above, it is quite clear that if Norway wants to rely on the conservation status of the Scandinavian population when assessing application of exceptions, any decisions on licenced hunting should be coordinated between the Swedish and Norwegian authorities beforehand. Otherwise, if the two countries apply their own quotas without any coordination, this could lead to a situation where the cumulative effect of licenced killing and other cases of mortality on the Scandinavian population amounts to a level which is beyond the „small numbers”, as required in the Bern Convention.

If the government wishes to include the exception stipulated in Article 9(1) indent 5 of the Bern Convention into Norwegian law, then it is essential that it is accompanied by a regulation and necessary amendments in the Norwegian wolf policy that will ensure that the effects from applying the exceptions on the wolf population in Norway as well as on the Scandinavian population as a whole are considered cumulatively before any decisions on lethal measures are taken.

Lastly, we would like to point out that if the authority to interpret what is a limited amount is given to the regional level, the term may be interpreted very differently, which in the end may lead to misuse of the exception. In this regard, the EC Guidance Document states: «**The authority with the greatest territorial overview in a Member State** (and, if necessary, also a view extending beyond borders in the case of transboundary populations) thus needs to guide this proportional approach ...» (III.1.2, p. 12) and «It is up to the competent authority with the greatest territorial overview to ensure that the totality of derogations in a Member State does not lead to effects that go against the objectives of the Directive.» (ibid.)

C. A framework of conservation measures becomes especially important when the population is not viable / in a favourable conservation status

The use of exceptions in Article 9(1) of the Bern Convention is especially dependent on a clear and well-developed framework of species conservation measures aimed at achieving the goal in Article 2 of the Convention, if the population is not viable / not in a favourable conservation status.

We would like to remind you that the favourable conservation status is contested by the European Commission (see below). In such case, when the population is not in a favourable conservation status, setting in place certain preliminary safeguards become obligatory. The requirement of safeguards is also grounded in the principles of precaution and proportionality.

The Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention (adopted in 2011) state that when exceptions are considered with regard to populations that are not yet viable or in

20 John D.C. Linnell, Valeria Salvatori and Luigi Boitani, GUIDELINES FOR POPULATION LEVEL MANAGEMENT PLANS FOR LARGE CARNIVORES IN EUROPE (2008)

favourable conservation status, special caution should be taken (p 7). In essence, this is an expression of the precautionary principle.

The Carnivore Guidelines emphasize that when considering applying exceptions with regard to a population that is not in a favourable conservation status, then «under the principle of proportionality **the arguments must be very strong, and the action very limited, under such circumstances**» (p. 30)

The Carnivore Guidelines consider these conditions to be fulfilled only when a detailed conservation/management plan is in place which guarantees that a derogation, in combination with others, does not adversely affect the conservation status at (transboundary) population level.²¹The Guidelines further state that **having a population level management plan is virtually essential to ensure that the sum of all derogations given does not have a detrimental effect.** (p. 31)

The Commission Guidance document on the Habitats Directive is outlining the legal effect of the proportionality principle in two important respects:

*«Applying proportionality does not overrule or marginalise any of the conditions applying to the derogation scheme but can adapt their application in the light of the overall objective of the Directive. As a general rule, **the severity of any of the conditions or “tests” will increase with the severity of the impact of a derogation on a species/population.**» (III.1.2, p. 11)*

*«Obviously, the less favourable the conservation status and trends, the less likely that the granting of derogations would be justified apart from under the most exceptional circumstances. It is also clear that **the application of a proportional approach to derogations is only possible within a clear and well-developed framework of species conservation measures.**» (III.2.3.b), p. 48)*

It is clear from the referred documents that constitute the best practice on the application of exceptions under the Habitats Directive that the without management plan that provides for a «clear and well-developed framework of species conservation measures» it is very difficult, if not impossible, for Norway to show how it is moving towards achieving the aims provided in Article 2 of the Bern Convention. Norwegian authorities cannot claim to take a fair share of the responsibility in maintaining or adapting the transboundary wolf population towards a viable population, if Norway's contribution systematically remains on the negative. In the minimum, Norway needs to have in place a clear management goal for a viable wolf population in Scandinavia (and this is clearly beyond mere avoiding of extinction, as shown above), and outline specific steps how the government is planning to move towards that goal. This presupposes that an action plan with concrete and effective conservation measures and a timetable is in place.

As indicated above, the assessment of the Swedish government that the Scandinavian wolf population is in a favourable conservation status has been contested by the European Commission. Among others, the Commission disagrees with the Swedish authorities that 270 wolves is a number that can be regarded as sufficient in order to ensure a favourable conservation status of the Scandinavian wolf. We present the relevant paragraphs from the Commission's reasoned opinion in their original wording:

²¹ A. Trouwborst (2010) Managing the Carnivore Comeback: International and EU Species Protection Law and the Return of Lynx, Wolf and Bear to Western Europe. 22:3 *Journal of Environmental Law* 347-372, p. 11.

«49. Kommissionen är medveten om att den svenska vargstammen har ökat stadigt under de senaste 10-15 åren. Kommissionen håller emellertid inte med de svenska myndigheterna om att 270 vargar är en gynnsam bevarandestatus i Sverige. Samtidigt tycks olika siffror anges av Sverige som ifrågasätter det godtyckliga beslutet om 270 individer. Exempelvis nämns 450 vargar i rapporten från Rovdjursutredningen⁶. I rapporten Atgärder för samexistens mellan människa och varg bestäms gynnsam bevarandestatus i enlighet med antalet introduktioner av externa reproducerande individer som kan förstärka den genetiska situationen för populationen. Om 20 sådana vargar tillförs vargstammen så kan gynnsam bevarandestatus nås med 380 vargar. Den nuvarande vargstammen är långt ifrån att ha tillförts 20 sådana reproducerande individer. Rovdjursutredningens internationella forskargrupp sade 700 vargar och i proposition 2000/01:57 nämndes 500 vargar.»

The Commission concludes: «Följaktligen baserat på försiktighetsprincipen och i motsats till försäkran från Sverige är det inte möjligt att fastställa bortom rimligt vetenskapligt tvivel att den svenska vargstammen med dess nuvarande genetiska situation kommer att ha uppnått gynnsam bevarandestatus vid 270 individer. Följaktligen är det inte möjligt att fastställa bortom rimligt vetenskapligt tvivel att de senaste besluten om licensjakt inte skulle inverka negativt på möjligheten att uppnå gynnsam bevarandestatus. Det finns ingen tillräcklig vetenskaplig grund för antalet 270 individer.» (p. 50)

Also the Storting's Melding (Meld. St. 21) states that: „Naturvårdsverket viser til at dersom det ikke er innvandring og reproduksjon av nye immigranter (og derav ingen genetisk utveksling) med sør-skandinaviske ulver, **må den skandinaviske ulvepopulasjonen bestå av minst 1 700 ulver for å kunne anses å ha gunstig bevaringsstatus.**”

In addition, there are scientific statements clearly questioning that the Scandinavian wolf population is in a favourable conservation status:

"Our results indicate that criteria for long-term genetic viability are not met for the current Fennoscandian wolf population. In order to meet such criteria, local population sizes as well as migration rates between subpopulations need to increase."²² (Laikre et al, 2016)

"Finally, the high rate of congenital anomalies that Scandinavian wolves suffer, (Fig. 3), is a manifestation of poor population health that would be mitigated by larger population size and increased immigration, inasmuch as they would mitigate the genetic deterioration that is almost certainly the cause of many of these anomalies. For this reason, instituting a public harvest of wolves designed to limit abundance at this time is almost certainly inconsistent with the conservation goal of a healthy wolf population, inasmuch as limiting abundance would exacerbate genetic deterioration, at least until the time when rates of natural immigration are great enough to support the population's genetic health and the conservation status is favourable."²³ (Räikkönen, 2013)

NINA has also pointed out that «Selv om valper produseres og bestanden øker, så er det mye som tyder på at ulvebestanden kan dø ut på sikt. ... Sportellinger vinterstid indikerer at færre ulvevalper rekrutteres inn i den voksne bestanden sammenlignet med andre ulvebestander hvor innavlsgraden er mindre. I tillegg kan

²² Laikre et al, Metapopulation effective size and conservation genetic goals for the Fennoscandian wolf (*Canis lupus*) population, *Heredity* (2016) 117, 279–289 Official journal of the Genetics Society.

²³ Räikkönen J, Vucetich JA, Vucetich LM, Peterson RO, Nelson MP (2013) What the Inbred Scandinavian Wolf Population Tells Us about the Nature of Conservation. *PLoS ONE* 8(6): e67218.

medfødte skavanker og minsket motstand mot sykdom og parasitter være en effekt av innavl som på sikt kan få negative konsekvenser for en isolert ulvebestand. Det er derfor avgjørende for den skandinaviske ulvebestandens overlevelse på sikt at det kommer nye gener inn i bestanden. ... Uten tilførsel av nye gener, må man derimot ha en bestand på mange hundre ulver for å ha en viss sikring mot utdøying i et langtidsperspektiv».²⁴

NOAH believes that these statements by the Commission and scientists give sufficient ground to apply precaution when using any of the exceptions in Article 9(1).

NOAH is of the opinion that Norway cannot resort to exceptions in Article 9 of the Bern Convention in the current situation where there are no safeguards nor management plans for the long-term conservation of the wolf in place.

Other legal comments

The exception in Article 9(1) indent 5 of the Bern Convention - what is meant by „in small numbers»?

The Revised Resolution No. 2 on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention provides that the expression «in small numbers» should be construed in the light of the state of conservation of the population of the species (p 11) and that if applied to the individual granted the exception, the expression acquires a meaning in that the means employed must not allow the whole-scale taking of members of the species concerned (p 12 (g)).

It is worrying that KLD states in the explanations to the draft law: *«I dom om lisensjakt på ulv i 2016, avsagt av Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige 30. desember 2016, har retten sett det slik at et uttak på 11 % av den svenske bestanden dekkes av ordlyden. Etter departementets syn vil ordlyden gi rom også for et noe større uttak enn dette. Hvor stort vil avhenge av de konkrete omstendigheter, herunder bestandsnivået.»*

Firstly, we would like to note that KLD fails to provide any scientific or legal basis for its conclusion that the *«ordlyden vil gi rom også for et noe større uttak enn dette»*. We have already shown above that relying on the Habitats Directive's wording cannot be justified on legal grounds, unless accompanied by a more contextual application of the exceptions.

Secondly, there is a substantive difference between the term *«bestandsnivået»* and the wording used in the Resolution - «state of the conservation of the population of the species». While *«bestandsnivå»* only focusses on the demographic aspects of the population, conservation status is a much wider concept and includes also genetic aspects. Also the Swedish Högsta Förvaltningsdomstol has pointed out that *«Vid bedömningen av jaktens lämplighet måste dock beaktas att det som utgör den stora utmaningen för att vargstammen på lång sikt ska kunna förbli en livskraftig del av sin livsmiljö är dess genetiska status»*. We do not see any inclusion of holistic understanding of the health of the Norwegian wolf population, or the Scandinavian wolf population, in the draft law nor in the Norwegian wolf policy.

We would like to point out that Norway has allowed to shoot up to 18 wolves in winter 2016/2017. This makes around 26% of the Norwegian wolf population of around 68 individuals. This is already more than

²⁴ <http://www.nina.no/Portals/0/leve%20med%20rovdyr/3836998.pdf>, p. 15.

twice as much as the proportion of wolves shot in Sweden. We believe that there is no room for further killing of wolves in this season, whichever wording shall be used in the end.

Last but not least we would like to draw your attention to the statement made by Trouwborst with regard to Article 16(1)(e). In his expert opinion, this provision «seems to come into play only in countries with robust lynx, wolf or bear populations where hunting of these species has hardly, if ever, been absent.»²⁵ Norway does not fall into that category of countries.

Kommentar til innspill på høringsmøte: Spørsmål om definisjoner

Departementet definerer ikke selv hvordan "kultur, økonomi og rekreasjon" som grunnlag for å skyte truede dyr, skal defineres. Det er her relevant at artikkel 2 i konvensjonen *ikke* oppstiller disse begreper som grunnlag for felling - men som begreper som ivaretas i forbindelse med *vern*: "treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig **svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller typer som lokalt er i fare**". 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. NOAH har over begrunnet hvorfor vi mener det ikke foreligger juridisk grunnlag for den endring departementet foreslår.

Vi må ytterligere påpeke at det er urovekkende når departementet ikke selv definerer de nevnte begreper, men isteden på høringsmøtet spør om innspill til definisjon. NOAH mener som nevnt at disse begreper er tatt ut av kontekst og ikke kan fylles med innhold som begrunner lisensjakt. Når nå de ulike høringsinstanser er bedt om selv å legge innhold i disse begreper, føler vi oss tvunget til også selv å utdype dette - til tross for at forutsetningen for å bruke begrepene i den aktuelle kontekst ikke er til stede:

"Kultur" kan ikke innbefatte det vide kulturbegrep man operer med i dagligtale. "Kultur" kan ikke være ensbetydende med f.eks. "folkemening" eller "utbredt fritidsaktivitet". Eksempelvis vil en "kultur av motvilje mot rovdyr", "fryktkultur" eller "jaktkultur" ikke kunne overstyre hensyn til truede dyr - da det er nettopp vern fra slike kulturelle trusler mot truede dyr Bernkonvensjonen var ment å sikre. Kultur er ikke ment å være et grunnlag for felling slik NOAH ser det, men en faktor som gir et av flere grunnlag for tiltak om vern.

Videre er Bernkonvensjonen ment å sikre truede dyr fra trusler av økonomisk, næringsmessig karakter. "Økonomi" kan derfor ikke defineres som de enkelte næringsdrivendes egen økonomi - eksempelvis påstått tap av penger for grunneiere som leier ut til jakt. Økonomi er ikke ment å være et grunnlag for felling, men et hensyn ulike tiltak for vern skal ta i betraktning.

Med hensyn til begrepet "rekreasjon" fremstår det klart at begrepet ikke kan tolkes dithen at rekreasjonsjakt i seg selv er grunn god nok for å skyte truede dyr - verken rekreasjonsjakt på de truede dyrene eller rekreasjonsjakt på de truede dyrenes byttedyr. Rekreasjon er heller ikke ment å være grunnlag for felling, men på linje med økonomi et hensyn som ivaretas i forbindelse med vern. Herunder vil NOAH

25 A. Trouwborst (2010) Managing the Carnivore Comeback: International and EU Species Protection Law and the Return of Lynx, Wolf and Bear to Western Europe. 22:3 *Journal of Environmental Law* 347-372, p. 14.

påpeke at rekreasjon for mange taler til fordel for flere store rovdyr. Det strider mot fleres rekreasjons-hensyn å holde bestandene på et nivå hvor de står i fare for utrydding.

NOAH vil i denne forbindelse lede oppmerksomheten til et hensyn som ikke inneværende forslag ivaretas eller nevnes av departementet, men som er av stor viktighet i forbindelse med det stadig tilbakevendende begrepet i debatten; "offentlige interesser": Grunnlovens § 112 gir befolkningen rett til "en natur der produksjonsevne og mangfold bevares". Dette er en viktig rettighet, som i stadig større grad - også gjennom inneværende lovforslag - risikerer å kompromitteres. Siden denne rettigheten ligger i Grunnloven må den gis større vekt enn eventuelle andre hensyn som måtte komme i betraktning.

Kommentar til innspill på høringsmøte: Situasjon i Finland

NOAH merket seg at det fra en annen høringsinstans ble referert til finsk situasjon, og det kunne høres ut som om det ble hevdet at man årlig skyter 50% av bestanden av ulv og anser det være i tråd med gjeldende regler. Med forbehold om at vi hørte feil, vil vi likevel kort redegjøre for vår oppfatning av finsk situasjon: Etter det vi har kunnet finne ut later det til å ha vært totalfredning av ulv over flere år, men problemer med utstrakt illegal jakt. Det ble åpnet for skyting i 2015, og også i 2016 - i den hensikt å motvirke ulovlig jakt (et tiltak med begrenset verdi i følge enkelte forskere²⁶). I 2016 ble 50 av 250 dyr vedtatt skutt - med andre ord 20% av bestanden, prosentvis mindre enn den inneværende norske fellingen.²⁷ Finland må også oppfylle Habitatdirektivet, og må derfor ha en helt annen verneplan (som nevnt over) enn det Norge har satt seg som mål mht truede rovdyr. Fellingen av 20% av bestanden omtales som kontroversiell.

Konklusjon

NOAH støtter ikke departementets endringsforslag av NML og Rovviltforskriften. Som begrunnet i dette høringssvaret mener vi endringsforslagene bryter med selve grunn-intensjonen i NML, og vil være klart i strid med Bernkonvensjonen. For øvrig støtter NOAH også høringsuttalelse fra WWF, Naturvernforbundet, Sabima, Norsk Zoologisk Forening og Foreningen Våre Rovdyr.

vennlig hilsen

NOAH - for dyrs rettigheter

v/ Siri Martinsen (leder og veterinær) og Katrin Vels (miljøjurist)

²⁶ Chapron G, Treves A. „Blood does not buy goodwill: allowing culling increases poaching of a large carnivore”, Proc. R. Soc. B, 2016, 283: 2052939. Tilgjengelig på:
<http://rspb.royalsocietypublishing.org/content/royprsb/283/1830/20152939.full.pdf>

²⁷ <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/21/finland-approves-wolf-hunt-trial-cull-illegal-poaching>