

Svar på høring om utvidet jakt i yngletiden for ulv

NOAH - for dyrs rettigheter takker for invitasjon til høringsmøtet/høringen. NOAH mener at tillegget i § 10 om utvidet jakttid inn i parings- og yngletiden for ulv ikke bør eller kan gjennomføres. Nedenfor begrunnes dette. I tillegg har NOAH flere kommentarer til bakgrunnen for forslaget.

Biologiske og dyrevelferdsmessige innvendinger

Som departementet selv påpeker er det vesentlige etiske betenkeligheter med å utvide jakten inn i yngletiden. Departementet nevner selv at valper kan bli latt alene, samt at hann kan bli skutt fra drektig hunn - som så løper risiko for at både hun og valpene sulter ihjel uten hannens hjelp i perioden etter at valpene er født.

Biologisk litteratur påpeker at hannens funksjon i forhold til å sørge for mor og unger i hiet er essensiell særlig i tidlig fase - en erfaren lederhann er en viktig faktor for jaksuksess og dermed valpenes overlevelse.¹

Det er kjent at sannsynligheten for at flokken splittes og eldre valper får vanskeligheter med å skaffe mat, er større om en eller begge av foreldrene dør. Dette har negativ effekt både på velferden til dyrene selv, og kan også føre til økt konflikt fordi valpene er uerfarne. Forskning viser at faren for at flokken oppløses er større når dødsårsaken er menneskeskapt (dyrene blir skutt) enn når dyrene dør av naturlige årsaker - og ikke minst er faren større hvis dyrene døde rett før eller i parings-og yngletiden.²

Et sterkt menneskeskapt jakttrykk fører også til langtidseffekter som høyere stressnivå hos vill ulv,³ og jakt i parings- og yngletiden er ekstra stressende for dyr. Man kjenner ikke de biologiske effektene av å introdusere et ytterligere stressmoment for den skandinaviske ulvepopulasjonen.

NOAH vil til slutt på dette punktet bemerke at muligheten til å bli hørt på med innsigelser ift dyrevelferd/etikk oppleves lite reell, da departementet på høringsmøtet tydelig uttrykte at etiske og dyrevelferdsmessige argumenter på forhånd av departementet var vurdert til mindre viktige enn "behovet for å komme med nye tiltak" - da tiltak for å imøtekomme stortingsflertallets ønske om å skyte flere ulver rent generelt. NOAH mener det å på forhånd tilside sette viktige samfunnsmessige interesser som etikk og dyrevelferd av hensyn til svært vagt definerte "behov" for å skyte kritisk truede dyr, er høyst kritikkverdigg.

Kostnadene for det enkelte dyr/flokk kan være svært høye ved å introdusere jakt i yngletiden, og de potensielle biologiske kostnadene for populasjonen av slik jakt er ikke kjent. Forsterket av inntrykket på høringsmøtet, synes det ikke å være vektige argumenter og ei heller juridisk grunnlag (se under), for å risikere disse kostnadene og gå til det skritt å bryte yngletidsfredningen for ulv.

Juridiske innvendinger

Etter NOAHs syn har Klima- og Miljødepartement (KLD) ingen juridisk grunn til å forlenge perioden for felling av ulver innen ulvesonen til 31. mars 2017. Dette strider flere viktige rettsprinsipper, som ligger til grunn i norsk forvaltning av naturmangfold og rovvilt, og går mot Norges internasjonale forpliktelser fastsatt i Bernkonvensjonen.

1. Utvidelsen av fellingstiden ville bryte viktige rettslige prinsipper og Norges internasjonale forpliktelser

Det er fastsatt en generell regel i Viltloven § 9¹ ledd 2 om at "Det bør ikke fastsettes jakttid i hekke- og yngletiden for vedkommende art». Viltlovens prinsippet om at viltartene i størst mulig utstrekning skal

¹ "Effects of hunting group size, snow depth and age on the success of wolves hunting moose", Sand et al, Animal Behaviour 72:781–789, 2006.

² <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2656.12256/abstract>

³ <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2435.12354/abstract>

være fredet i yngletiden er sterkt understreket også i Ot.prp. nr. 54 (1992-93) Om lov om endringer i viltloven. Prinsippet innebærer at det å gjøre noen unntak bør unngås så mye som mulig når det gjelder alle ville dyr. Når det gjelder en kritisk truet art, som i tillegg er særskilt beskyttet etter Naturmangfoldloven (NML), bør bare svært begrensede unntak anses lovlig (f.eks. i tilfelle av en umiddelbar fare for liv eller eiendom).

Etter NOAHs mening ville endring av Forskrift om forvaltning av rovvilt (Rovviltforskrift) for å gjennomføre lisensfelling på en truet art i yngletiden gå sterkt mot § 5 av NML. Det ville også bryte kravene i artikkel 6 i Bernkonvensjonen som forplikter partene til å forby bevisst forstyrrelse av vill fauna, særlig i løpet av avls- og yngletid: "(...) the deliberate disturbance of wild fauna, particularly during the period of breeding, rearing and hibernation, insofar as disturbance would be significant in the relation to the objectives of this Convention".

I denne forbindelse ønsker vi å påpeke at NML allerede gir en rettslig grunn til unntak i tilfelle der en ulv sees å innebære en umiddelbar trussel, ifølge § 17 ledd 2 (dette presiseres også i høringsbrevet): "Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan avlive vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe."

Vi konkluderer ut fra dette at lovgiveren har allerede regulert på en uttømmende måte alle eventuelle unntak for felling av ulv utenfor den gjeldende fellingstid.

De ulike tidsperiodene som er satt for uttak av ulv i ulvesone og utenfor ulvesone er basert på prinsippet om differensiert forvaltning. Dette betyr at ulvens interesse for beskyttelse skal prioriteres innenfor ulvesonen. Det er blant annet viktig å gi dem fred og beskyttelse i tider når de er spesielt sårbare - som paring/yngling. Enhver beslutning om å utvide jakttiden i yngletiden ville stride i mot prinsippet om differensiert forvaltning, og det er et farlig skritt mot å eliminere venedelen av kompromisset som ligger under dette prinsippet, og dermed fjerne legitimiteten til hele kompromisset.

2. Det er ikke noe juridisk grunnlag for KLD til å forlenge fellingsperioden

Den rettslige virkningen av prinsippet om at viltartene i størst mulig utstrekning skal være fredet i yngletiden er at ethvert unntak må være basert på lov. Vi mener at det ikke er noen grunnlag i lov for et slikt unntak fra fellingsperioden innenfor ulvesonen.

Viltlovens §§ 11-14a ble opphevet i 2009, fordi beskyttede arter ikke er jaktbare viltarter. Lignende regulering ble fastsatt i en noe endret ordlyd i NML. Paragraf 14 av viltloven, som var i kraft til 1. juli 2009 fastsatte følgende:

"§ 14.(felling av andre viltarter som gjør skade)

Departementet kan gi forskrifter om at bestemte viltarter som gjør skade i nærmere angitte tilfelle, kan felles uten hensyn til fredning og jakttider. Forskriftene kan gjelde felling hele året eller bestemte tidsrom og for hele landet eller bestemte områder. Det kan i forskriftene gis regler om felling utenom fastsatt jakttid av bestemte viltarter som vesentlig reduserer andre arters reproduksjon. Forskriftene kan bestemme at det vilt som felles etter første eller tredje punktum, skal tilfalle Viltfondet.

Et vilkår for felling etter foregående ledd er at eier, bruker eller rettighetshaver i rimelig utstrekning har forsøkt andre tiltak for å avverge skade eller begrense påvirkning som nevnt i første ledd tredje punktum."

Tilsvarende bestemmelser er nå gitt i NML §§ 17, 17a og 18. NML skiller mellom "høsting" og annet uttak. Forskriften i § 14 i viltloven, som gjaldt inntil 1. juli 2009, ble ikke overført til NML § 18 i den samme ordlyden. Den nye ordlyden i § 18 gir ingen grunn for unntak fra jakttider. Dette betyr at det ikke er hjemmel i lov til å omgjøre jakttid på den måte KLD legger opp til. Man kan heller ikke bruke noen annen bestemmelse i Rovviltforskriften, som er hjemlet i § 14 av viltloven, til å bestemme forlengelse av fellingstid, fordi viltlovens § 14 er opphevet. Dessuten; hvis det oppstår en motsetning mellom bestemmelser i viltloven og NML i henhold til felling av fredede arter, må regulering i NML, som ble vedtatt senere enn

viltloven, brukes (lex posterior derogat legi priori). Uttalelser i forarbeidene til NML (Ot.prp.nr. 52 (2008-2009)) støtter dette - det er angitt på side 388, med hensyn til anvendelsen av unntakene fastsatt i § 18, at "beskatningen skjer innenfor artens ordinære jakttid".

Videre vil vi påpeke at heller ikke viltlovens andre bestemmelser kan brukes til å gjennomføre et unntak fra jakttid. Viltlovens kapittel VI regulerer utøvelse av jakt i mer detalj. Dette kapittelet er relevant i forhold til § 35 av viltloven. Det er fastsatt i § 35:

"Ved felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe og tamrein og ved felling av vilt i henhold til naturmangfoldloven¹ § 18 tredje ledd, kan direktoratet bestemme at felling kan utføres uten hensyn til reglene i kapittel VI."

Denne bestemmelsen gir grunnlag for Miljødirektoratet å bestemme unntak for hvordan felling skal gjennomføres med hensyn til arter nevnt i bestemmelsen, ved anvendelsen av unntakene fastsatt i NML. Det må bemerkes at bestemmelsen gir myndigheten til Direktoratet til å sette til side kun de kravene til jakt som er fastsatt i kapittel VI av viltloven. Kapittel VI inneholder ingen bestemmelser om jakttid. Dette betyr at verken Miljødirektoratet eller Klima- og Miljødepartement kan endre den generelle rammen av tiden for felling av en fredet art, fordi loven ikke har gitt dem en slik myndighet.

Det er klart fra ovenstående at det ikke er noe rettslig grunnlag for Miljødirektoratet eller Klima- og Miljødepartement til å innføre forlengelse av fellingstid i denne situasjonen. Derfor er det heller ikke noen rettslig grunnlag for Klima- og Miljødepartement til å endre Rovviltforskriften og utvide jakttiden for ulv i yngletiden.

3. Dyrevelferdslovens prinsipp brytes

Dyrevelferdslovens §20 fastslår at jakt "skal utøves på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte". Som departementet selv påpeker er utvidelse av ulvejakten til parings/yngletid etisk problematisk - og dermed ikke dyrevelferdsmessig forsvarlig. Departementets forslag vil dermed innebære å også tilsidesette kravene i dyrevelferdsloven, i tillegg til det ovenstående.

Innvendinger til grunnlaget for foreslått jakt i yngletiden

Når departementet vurderer å bryte med viktige prinsipper i lover som NML, Viltloven og Dyrevelferdsloven, samt internasjonale konvensjoner, samt innføre en praksis overfor et kritisk truet dyr som departementet selv beskriver som etisk problematisk, må det ses nøye på begrunnelsen for at dette tiltaket er lansert. I høringsbrevet er tiltaket begrunnet på følgende måte:

"Vi er nå i en situasjon der det ikke uten videre er samsvar mellom eksistensen av en ulvesone, bestandsmålet og det rettslige grunnlaget for å gjennomføre det. Dette endringsforslaget er et av flere tiltak som kan bidra til en forvaltning som kan bringe ulvebestanden nærmere bestandsmålet. (...) I lys av situasjonen med manglende samsvar mellom bestandsmålet og vilkårene for felling, samt det pågående arbeidet med å innhente mer informasjon om de aktuelle ulvene, ønsker departementet å prøve ut en utvidelse av fellingsperioden for ulv innenfor ulvesonen. Gjennom å utvide lisensfellingsperioden i ulvesonen denne vinteren vil forvaltningen kunne ta høyde for ny kunnskap som fortløpende vil tilkomme fra de radiomerkede ulvene."

Av dette fremgår det at departementet primært ønsker å utvide fellingsperioden for å skyte flere ulver etter Stortingets ønske. Man ønsker da å skape rom for en situasjon hvor man i ulvesonen, altså innenfor sonen med ekstra sterk beskyttelse for den kritisk truede arten ulv, skal jakte på ulv i den hensikt å tilfredsstille Stortingets ønske om at denne kritisk truede arten skal reduseres i antall individer.

Hvilken kunnskap som skulle gjøre slik felling juridisk forsvarbart fremgår ikke i høringsbrevet. Som nevnt er ren skadefelling i en ekstraordinær situasjon ("unormal adferd") allerede hjemlet i lov, det kan dermed ikke være dette departementet ønsker å ta høyde for med utvidet fellingstid. **Det ser ut til at man ønsker**

mulighet for en generell reduksjon av antall individer av en kritisk truet art innenfor den beskyttede sonen for arten i yngletiden for arten. Det er altså ønsket om færre ulv (å oppnå en forverret bestandsstatus og/eller hindre at bestandsstatus går fra "kritisk truet" til "sterkt truet") som er grunnen som vektas tyngre enn de hensyn som har gjort at yngletiden per i dag er beskyttet av flere lover, samt konvensjon.

Med all respekt å melde er ikke bare selve tiltaket i høringsbrevet juridisk uholdbart, som skissert over: Grunnlaget for tiltaket er også juridisk uholdbart - med departementets egne ord; det er ikke "sammenheng" mellom Stortingets ønske om å ytterligere redusere en kritisk truet art og lover/konvensjoner om artsvern. Stortinget har gjort et vedtak i strid med lov og konvensjon og må endre sitt vedtak til et lovlig vedtak. Lovstridige justeringer i forskrifter gir ikke Stortinget noen bedre plattform for å bryte med lov og konvensjon.

Hovedproblemet med Stortingets vedtak er at man har tatt et økologisk forståelig begrep som "bestandsmål" i utgangspunktet er, og omdefinert det til et politisk begrep som ikke gir mening i forvaltningen av truede arter. "Bestandsmål" for en (kritisk) truet art er per 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."⁴

Det er dermed et politisk mål at dyret skal være kritisk truet. Å følge opp et slikt mål vil nødvendigvis stride mot lover og konvensjoner om vern av arter. Disse er skapt med tanke på å verne dyr fra utryddelse - ikke med tanke på å konstant holde dem i fare for utryddelse. NOAH gjør oppmerksom på at det per nå er en publikasjon "in press" i Journal of International Wildlife Law & Policy⁵ som nettopp adresserer Norges ulvpolitikk og problemet med maksimumsmål for en kritisk truet art. Ikke overraskende konkluderer publikasjonen med at dette står i strid med artikkel 2 i Bernkonvensjonen. Publikasjonen vil bli ettersendt til departementet så rask tillatelse foreligger.

NOAH mener det er departementets informasjonsplikt å påpeke alvorligheten av Stortingets handlinger, istedenfor å prøve å dekke over disse ved justeringer som skal tilfredstille Stortingets ønsker.

Vennlig hilsen

NOAH - for dyrs rettigheter v/

Siri Martinsen, veterinær og leder

Katrin Vels, jurist

⁴ 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

⁵ 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