

Klima og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no

Oslo, 24. februar 2017

Ansvarlig partner: Stein Erik Stinessen
Referanse: 56

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTETS VEDTAK 20. DESEMBER 2016 - JURIDISK INNSPILL

1 Innledning

I epost fra Klima- og miljødepartementet (KLD) 15. februar 2017 er Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS), Norges skogeierforbund, NORSKOG, Norges Bondelag, Norsk Sau og Geit (NSG) og Norges Jeger og Fiskerforbund (NJFF) invitert til komme med juridiske innspill vedrørende departementets klageavgjørelse 20. desember 2016 om felling av ulv.

Nærværende betenkning er utarbeidet på vegne av følgende organisasjoner:

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS)

Norges skogeierforbund

NORSKOG

Norsk Sau og Geit (NSG)

Norges Jeger og Fiskerforbund (NJFF)

Norges Fjellstyresamband (NFS)

Nedenfor følger først i punkt 2 vår anbefaling til videre fremdrift og hvilke rettslige grep som bør foretas. I punkt 3 har vi inntatt et sammendrag av våre vurderinger av gjeldende rett på området som fremgår av punkt 4 -10. Vi er på flere punkter uenige i den rettsoppfatning KLDs vedtak 20. desember 2016 bygger på. Vår gjennomgang tar utgangspunkt i departementets klageavgjørelse og den forståelse av regelverket departementet legger til grunn.

2 Anbefaling

Departementet har invitert flere juridiske miljøer og interesseorganisasjoner til innspill i forbindelse med departementets arbeid med en oppfølging av følgende to vedtak i Stortinget 31. januar 2017

«Vedtak 440

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

56/1170124_b_ulv_innspill_kld_uss mfl

Advokatfirmaet Lund & Co DA

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 991 097 171 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lundogco.no

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

Vedtak 441

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

Vår anbefaling til videre fremdrift, basert på en vurdering av det rettslige grunnlaget, er denne:

- Adgangen til lisensjakt etter gjeldende rett kan gjennomføres slik det ble forutsatt i Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015-2016). Det er vårt syn at slik adgang til lisensjakt er i samsvar med Bernkonvensjonen, og at det i en sak som denne er fullt samsvar mellom konvensjonens art. 9 nr. 1 og nml. § 18 om de vilkår som må være innfridd før vedtak om uttak av fredet rovvilt kan finne sted
- Vi vil anbefale at rovviltforskriften straks endres ved at henvisningen i forskriften § 2 bokstav g til viltloven § 12 som hjemmel, erstattes med henvisning til nml. § 18 i sin helhet som hjemmel, og at kommentarene til forskriften § 10 første ledd endres tilsvarende.
- Vi anser det ikke nødvendig med noen lovendring for en etterlevelse av Stortingets vedtak.
- Det forutsettes at det foreligger opplysninger av faktisk karakter som kan dokumentere at vilkårene for vedtak om felling i nml. § 18 bokstav b og bokstav c er oppfylt.
- En endring av forskriften kan straks foretas uten høring i tråd med forvaltningsloven (fvl.) § 37, som gir adgang til å unnlate høring når slik høring «må anses åpenbart unødvendig.» Når stortingsflertallet har vedtatt hvilken endring som skal foretas i forskriften, er ordinær høring åpenbart unødvendig.

3 Sammenheng

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

KLD har begrunnet sin påstand om at det foreligger begrensninger i det juridiske handlingsrommet med at rovviltforskriften § 10 kun gir anledning til lisensfelling for å avverge skade av «vesentlig betydning på bufe og tamrein», slik den nå opphevede viltloven § 12 lød. – Rovviltforskriften er utarbeidet av det samme departementet. Vi finner det åpenbart at begrensningen til bufe og tamrein er i strid med Stortingets vilje, sist uttrykt gjennom det såkalte «ulveforliket» vedtatt 6. juni 2016. Senest etter dette vedtaket skulle departementet ha endret forskriften i tråd med Stortingets vilje, ved å erstatte henvisningen til den opphevede viltloven med nml. § 18 og de hensyn denne bestemmelsen viser til. Bestemmelsen er i hovedsak en kopi av Bernkonvensjonen art. 9 nr 1, som lister opp en rekke andre hensyn av samfunnsmessig karakter, som kan tillegges vekt i vurderingen av behovet for lisensfelling.

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

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

Norge ratifiserte *Bernkonvensjonen* 27. mai 1986. Konvensjonens formål er «(...) å verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder, særlig de arter og leveområder hvis vern krever samarbeid mellom flere stater, og å fremme slikt samarbeid.» Konvensjonen innebærer en folkerettslig forpliktelse og har rettslig betydning i Norge. Det er konvensjonens rettslige betydning som er av interesse i denne utredningen.

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

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

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

Departementets klageavgjørelse reiser spørsmål om forståelsen av nml. § 18 bokstav b og bokstav c. Disse alternative grunnlag for vedtak om uttak av fredet vilt er praktisk talt *direkte oversettelser* av tilsvarende bestemmelser i Bernkonvensjonen art. 9 nr 1. Som eksempel nevnes uttrykket «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*» i naturmangfoldloven § 18 bokstav c, som er en direkte oversettelse av Bernkonvensjonen art. 9 nr 1. tredje strekpunkt og Habitatdirektivet art. 16 nr 1 bokstav c sine uttrykk «*other imperative reasons of overriding public interest*». Også de to grunnvilkårene om at uttak ikke må true bestandens overlevelse samt at formålet ikke kan nåes på annen tilfredsstillende måte, er liklydende i de tre regelverkene.

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

I rovviltforskriften § 10 er hjemmelen for såkalt lisensfelling inntatt, hvor vedtaksmyndigheten er lagt til de regionale rovviltnemnder. Nemndene tildeles myndighet dersom bestanden av den enkelte art ligger over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen, jf. forskriften § 7. Rovviltforskriften § 10 inneholder

ingen begrensninger i hvilke hensyn som kan tas tilsvarende den opphevede viltloven § 12, men viser bare til behovet for «å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand».

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

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

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

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

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

Vi anser den begrensning i rovviltneemndenes myndighet som departementet har lagt inn i regelverket, som å være i klar motstrid til de forutsetninger og den rettsoppfatning Stortinget bygget rovviltforliket av juni 2016 på. Stortinget la til grunn at «regional forvaltning skal ha myndighet til å fatte vedtak om felling når bestanden av ulv er innenfor bestandsmålet.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Det rettslige grunnlaget for KLDs vedtak 20. desember 2016

4.1 KLDs vedtak 20. desember 2016

Vi finner det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de rettskilder departementets klageavgjørelse bygger på. Departementet har i sin klageavgjørelse angitt følgende rettslige grunnlag:

«Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Departementet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i loven §§ 8-10 og § 12 til grunn som retningslinjer. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser (...)

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.»

4.2 Naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77

Bestemmelsen i nml. § 18 lyder:

*§ 18. (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)
Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak **tillate uttak av vilt** og lakse- og innlandsfisk
a) for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer,
b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,*

- c) **for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,**
- d) for innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- e) for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
- g) som er fremmede organismer.

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

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

Kommunen kan gi tillatelse til uttak av hjortevilt og bever for å avverge skade etter § 18 første ledd bokstav b, samt til å fjerne beverbolig eller dam for å hindre vesentlig skade ved oversvømmelse. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.»

Utthevelsene i lovteksten er gjort her, og gjelder de deler av bestemmelsen som er av interesse i nærværende sak. Den fastlegging av bestemmelsens innhold og rekkevidde som blir gjort i det følgende, er begrenset til de uthevede deler av bestemmelsen. Også senere uthevelser i dette dokumentet er gjort her.

Departementet har i sitt vedtak videre vist til overgangsbestemmelsen i nml. § 77, hvor det heter:

«Beslutninger om delegering av myndighet, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved denne loven, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet.»

Roviltforskriften av 18.mars 2005 nr. 242 ble vedtatt med hjemmel i viltloven av 1981. Flere av bestemmelsene i denne loven ble delvis videreført i naturmangfoldloven i 2009, og opphevet ved vedtakelsen av loven, deriblant viltloven § 12. I roviltforskriften, som fortsatt gjelder, er det tilføyd en ny hjemmel for forskriften, i naturmangfoldloven § 18. Som vi kommer tilbake til nedenfor under pkt 5.1, er det departementets syn at viltloven § 12s ordlyd, som begrenset nemndenes myndighet til bare å ta i betraktning hensynet til bufe og tamrein, fortsatt gjelder, også etter vedtakelsen av nml. § 18, hvor slik begrenset myndighet ikke fremkommer. Vi kommer tilbake til forskriften nedenfor i pkt 7.

4.3 Forarbeidene til nml. § 18 - Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)

I proposisjonen har departementet blant annet uttalt:

«Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av viltloven §§ 12, 13, 14 og 14 a, men er utvidet til å gjelde alle ferskvannsvirveldyr i tillegg til vilt.

I § 18 er de nevnte bestemmelsene slått sammen og de ulike skadefellingstilfellene er listet opp i første ledd. Departementet støtter utvalgets forslag til en slik sammenstilling da det representerer en forenkling som gir en bedre oversikt enn etter dagens regelverk over hvilke tilfeller som kan gi grunnlag for felling av virveldyr. (...)

Departementet er enig med utvalget at det i annet ledd tas inn to hovedvilkår for skadefelling, dvs. at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger og at avlivningen ikke truer bestandens overlevelse. Departementet viser til at vilkårene er en videreføring av gjeldende rett,

jf. viltloven § 12 første ledd tredje punktum og forskrift 18. mars 2006 nr 242 om forvaltning av rovvilt § 13, og at vilkårene er i samsvar med kravene i Bernkonvensjonens art. 9 (1). Annet ledd vil ikke endre de juridiske rammevilkårene i forhold til dagens rovviltpolitikk. (...)

Om begrepet «bestandens overlevelse» uttaler departementet:

«I de tilfeller hele bestanden av en art be finner seg i Norge er Norge fullt ut forpliktet til å sikre denne bestandens overlevelse. Dette stiller seg imidlertid annerledes der en bestand befinner seg både i Norge og i ett eller flere andre land. I disse tilfellene skal ikke «bestandens overlevelse» vurderes bare ut fra de individer som befinner seg i Norge, men ut fra bestandens samlede utbredelse.»

For så vidt gjelder ulv, er det på det rene at en vurdering av bestandens overlevelse skal ses i forhold til den totale ulvebestanden i Norge og Sverige.

Om muligheten for felling før skade er oppstått heter det:

«Bestemmelsen åpner også for at felling kan skje som et forebyggende tiltak. Departementet er opptatt av å ha fleksible virkemidler, dvs. at det skal være adgang til å iverksette felling både der skade er oppstått og der skade ennå ikke foreligger.»

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

Som det fremgår av forarbeidene, har lovgiver ansett naturmangfoldlovens vilkår for felling for å være i samsvar med Bernkonvensjonens bestemmelser. *Hvordan* de bevaringsmål som fremgår av konvensjonen skal oppfylles, og *hvordan* forvaltningen skal *utøves* tilligger i stor grad *statene selv*, jf Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, hvor departementet uttaler på side 13:

«Art. 9 er gjennomført i naturmangfoldloven § 18. Innenfor rammen av konvensjonens ordlyd, som fortolket i første rekke ut fra formålsbetraktninger, har staten stor frihet til selv å avgjøre hvordan forpliktelsene skal oppfylles.»

5 Bernkonvensjonen

5.1 Artikkel 9 nr 1

Også i klagevedtaket viser departementet til at hovedvilkårene for felling er i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1. Vi finner det derfor hensiktsmessig å gjengi de aktuelle deler av bestemmelsen her.

Bernkonvensjonen ble vedtatt 19. september 1979 og ratifisert av Norge 27. mai 1986. Konvensjonens hovedformål er å verne om ville planter og dyr og deres naturlige leveområder, og det legges særlig vekt på truede og sårbare arter.

Art. 2 stiller generelle krav til den langsiktige forvaltningen av bestander og arter bl.a. av de store rovdyrene, mens art. 6 regulerer forvaltningen blant annet av ulv ved at jakt, felling og fangst er forbudt. Det innebærer at statene må forby slik beskatning av de arter som er nevnt i sin nasjonale lovgivning, og gjennomføre tiltak som måtte være nødvendig for å oppnå den beskyttelsen som er påkrevet. Gjennom art. 6 skal de langsiktige forpliktelsene nedfelt i art. 2 oppnås.

Art. 9 nr 1 inneholder adgang til å *gjøre unntak* fra forbudet mot alle typer uttak. De deler av bestemmelsen som er av interesse i vår sak, lyder slik:

«Hver Kontraherende Part kan gjøre unntak fra bestemmelsene i Artikkel 4, 5, 6, 7 og fra forbudet mot bruk av metoder nevnt i Artikkel 8, **under forutsetning av at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning og at unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse:**

- for å verne flora og fauna;
- **for å avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fisk, vann eller andre former for eiendom;**
- **for å ivareta helse- og sikkerhetshensyn, luftsikkerhets- eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning;**
- for forsknings- eller undervisningsformål til gjenoppbygging av bestander, gjeninnføring og nødvendig formering;
- å tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte ville dyr og planter i et lite antall.»

Som det fremgår er annet og tredje alternativ i hovedsak likelydende med nml. § 18 bokstavene b og c. Det fremgår videre at de to grunnvilkårene i nml. § 18 annet ledd (uthevet ovenfor), er likelydende med innledningen til art. 9:

«(...) under forutsetning av at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning og at unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse»

Både etter konvensjonen og etter nml. § 18 må følgelig disse to generelle vilkårene og ett av de nevnte særlige vilkårene være oppfylt, før gyldig vedtak om felling kan treffes.

5.2 Eiendomsbegrepet i Bernkonvensjonen art. 9 og i naturmangfoldloven § 18 bokstav b

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

Som det fremgår ovenfor, er begrepet «*eiendom*» brukt både i nml. § 18 og i Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1. Om forståelsen av bestemmelsen i Bernkonvensjonen heter det i en utredning av 2003 for Direktoratet for naturforvaltning, utarbeidet av Andreas Schei:

«Hva slags dyr som går under betegnelsen husdyr er ikke avgjørende, da samme bestemmelse hjemler unntak til beskyttelse av eiendom («*property*») generelt. (...) Med skade menes tap for eieren eller rettighetshaveren til eiendom som er opplistet i alternativ to, ikke skaden selve skadeobjektet blir påført.»

Grunneieren har enerett til jakt og fangst på sin eiendom, jf. viltloven § 27. I denne retten ligger også rett til det viltet som måtte bli felt på hans eiendom, rett til å leie ut jakten, jf. viltloven § 28 mv. Det følger allerede av dette at *jaktretten er del av den private eiendomsretten*. Jaktretten som del av eiendomsretten har både en økonomisk verdi og er for mange et ledd i næringsvirksomheten. Jaktretten viderefører i mange distrikter også en gammel tradisjon og anses i mange deler av landet som en viktig del av den lokale kulturen.

Jakt og fangst er også for mange en sentral del av friluftslivet og fritidsaktivitetene. I følge Jegerregisteret sto nesten en halv million nordmenn oppført som jegere ved utgangen av jaktåret 2015/2016. Det er hevet over tvil at jakt er en viktig sosial aktivitet for mange.

Etter en gjennomgang av hensynet til å avverge skade på beitedyr og tamrein, uttaler KLD i sin klageavgjørelse på side 27 under avsnittet «Øvrige vurderinger»:

«Andre interesser, slik som hensynet til elgjakt, er ikke vektlagt. Dette har særlig sammenheng med at ulvens predasjon på elg ikke gir hjemmelsgrunnlag for å vurdere felling av ulv.»

Det er uklart hva departementet sikter til med at det ikke foreligger «hjemmelsgrunnlag» for å ta hensyn til de interesser som er knyttet til elgjakt. Det er likevel grunn til å tro at rettsoppfatningen har sammenheng med følgende utsagn fra departementet, inntatt i et internt departementsnotat i saken, datert 7. november 2016:

*«Vi mener det er klart at naturmangfoldloven **ikke gir noen lovhjemmel** for å tillate uttak av ulv av hensyn til **å beskytte elgbestanden** slik situasjonen er i dag. (...) Annen eiendom (nml. § 18 bokstav b) omfatter ikke elgbestanden da det ikke er knyttet en eiendomsrett for grunneieren til viltbestandene.»* (understreket her).

Det er vårt syn at departementets klageavgjørelse på dette punkt bygger på *en uriktig rettsoppfatning*.

Begrepet «eiendom» i nml. § 18 bokstav b innbefatter enhver verdi eller interesse av objektiv karakter som er knyttet til eiendomsretten, og slik verdi eller interesse hører naturlig hjemme i den interesseavveining som skal foretas etter § 18. Som nevnt i den såkalte «ulvemeldingen», Meld. St. 21 (2015-2016) «(...) *utgjør elg den desidert største andelen av ulvens diett, (opp til 95%)*». Noe annet er *hvilken vekt* slike interesser skal tillegges, men det har ingenting med *relevansen* av en slik interesse å gjøre. Vi finner det klart at en grunneiers jaktrett er omfattet av eiendomsbegrepet som er nevnt i lovens bokstav b.

Vi kommer i pkt. 9 nedenfor nærmere inn på Högsta Förvaltningsdomstolens beslut 30. desember 2016 i sak om lisensjakt etter ulv. For sammenhengens skyld tar vi her med domstolens tilslutning til følgende begrunnelse for vedtaket om felling av ulv:

«Den täta förekomsten av vargrevir påverkar även förutsättningarna för älgjakten, vilken för många är ett viktigt fritidsintresse av stor social och ekonomisk betydelse.»

Vi vil nedenfor dokumentere at det i hovedsak gjelder de samme regler for bevaring og vedtak om felling av ulv i Sverige som i Norge.

6 Naturmangfoldloven § 18 bokstav c

6.1 Departementets vedtak

Departementet innleder sin vurdering fra side 20 i klageavgjørelsen slik:

*«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.**»*

Den samme begrensningen av hvilken bestemmelse som kommer til anvendelse, la departementet inn i sin forespørsel til Justisdepartementets lovavdeling, jf. notat av 9. desember 2016:

«I den foreliggende saken er det § 18 første ledd b) som peker seg ut som aktuelt grunnlag.»

Det er vårt syn at departementet burde ha vurdert rovviltnemndenes vedtak også med grunnlag i § 18 bokstav c. Bestemmelsen gir adgang til å tillate uttak:

«for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.»

Det fremstår noe uklart hvorfor departementet begrenset sine og lovavdelingens vurderinger til nml. § 18 bokstav b), men så vidt skjønnes har det sammenheng med departementets forståelse av rovviltforskriften og rovviltnemndenes myndighet. Departementet har presentert sin lovforståelse i brev 24. januar 2017 til lovavdelingen slik:

«På bakgrunn av at definisjonen av begrepet "lisensfelling" i rovviltforskriften viser til viltloven § 12 som bare nevner skade på bufe og tamrein, er det departementets syn at det etter forskriften, slik den lyder i dag, ikke er adgang til å fatte vedtak om lisensfelling for annet formål enn for å forhindre skade på bufe og tamrein, altså at det ikke kan fattes vedtak om lisensfelling av hensyn til jaktrettigheter eller elg.»

Dette må forstås slik at det bare er hensynet til skade på bufe og tamrein rovviltnemndene kan ta i betraktning, og ingen av de andre hensyn som er listet opp i nml. § 18. – Som det fremgår nedenfor, finner vi en slik forståelse av forskriften som tvilsom, og under enhver omstendighet var det kritikkverdig av departementet ikke å oppdatere forskriften i tråd med det forliket et bredt flertall på Stortinget sto bak i juni 2016.

6.2 Rovviltnemndenes vedtak

Det er et faktum at rovviltnemndene i sine innstillinger til vedtak også fremholdt *andre hensyn og interesser* enn hensynet til skade på bufe og tamrein. I den felles saksfremstilling fra sekretariatene for nemndene i region 4 og 5, heter det blant annet på side 13:

«Uttak av hele revirer vil redusere potensialet for ynglinger i 2017. Samtidig kan felling av foreldreindivider føre til spredning av resterende individer i en familiegruppe, noe som kan øke konflikten med beitedyr, **jakthunder** og hyppighet av unge ulver **som opptrer nær bebyggelse**. Det kan også forekomme oppsplitting av familiegrupper og **økt tetthet av ulv lokalt**.»

Og på side 15 i saksfremstillingen heter det:

«Ved visse tilfeller har også individer fra Slettås-reviret **utvist en nærgående atferd**.»

På side 16 i saksfremstillingen trekkes hensynet til å ha kontroll på ulvebestanden som et selvstendig hensyn frem:

«Selv om skadepotensialet må sies å være begrenset, legger sekretariatene til grunn at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å åpne for skademotivert lisensfelling **for å redusere ulvebestanden ned til bestandsmålet**.»

Det er neppe grunnlag for å hevde at slike hensyn – nærgående ulv, økt tetthet av ulv lokalt, hensynet til jakthunder – omfattes av de uttrykk som er nevnt i nml. § 18 bokstav b, og enda mindre uttrykket «*bufe eller tamrein*», som var inntatt i viltloven § 12.

Departementet har ikke kommentert denne siden av nemndenes vedtak. i sin klageavgjørelse, med unntak av hensynet til jakthunder, hvor det på side 24 konkluderes:

«Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial mht. hund er svært begrenset.»

Det står uforklart hvorfor departementet drøftet hensynet til jakthunder i sin klageavgjørelse når departementet samtidig var av den oppfatning at rovviltnemndenes myndighet var begrenset til å hensynta bufe og tamrein. - Vi kommer nærmere tilbake til forståelsen av forskriften i pkt 7 nedenfor.

7 Nærmere om Bernkonvensjonen art. 9 nr 1 tredje alternativ

Som nevnt ovenfor, viser departementet til at hovedvilkårene for felling etter naturmangfoldloven er i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 nr 1.

Bestemmelsen i nml. § 18 første ledd bokstav c er i hovedsak likelydende med Bernkonvensjonen art. 9 nr 1 tredje alternativ:

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

Bestemmelsen er kommentert slik i utredningen av 2003 for Direktoratet for naturforvaltning:

«Felling basert på ren fryktfølelse, uten at det er noen konkret fare, må eventuelt følge reglene i art. 9. Av de oppregnede interessene i art. 9 passer beskyttelse av offentlig helse i tredje alternativ best på tilfellet. Frykt var neppe i tankene da bestemmelsen ble utformet, men iallfall alvorlig grad av frykt kan få betydning for psykisk helse. Uttrykket offentlig helse tyder på at en større krets av personer må føle frykten.»

Bestemmelsen er også kommentert av professor dr. juris Geir Ulfstein i en betenkning for Norges Bondelag av 18. juni 2001. Ulfstein uttaler på side14 i betenkningen:

«Ivareta offentlig helse- og sikkerhetshensyn

Siden ulven ikke anses som farlig for mennesker, er det vanskelig å anvende hensynet til offentlig sikkerhet som begrunnelse for å felle ulv. Det kan imidlertid være grunn til å felle ulv som opptrer i nærheten av mennesker og som har mistet sin naturlige skyhet. 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 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.

Resolution No. 2 (1993) uttaler at det er meget vanskelig å presisere et annet uttrykk som er nevnt i dette alternativet, nemlig «andre offentlige interesser av vesentlig betydning»:

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

EUs habitatdirektiv, se nedenfor pkt. 9 om svensk rett, artikkel 16 nr. 1, har tilsvarende bestemmelse i bokstav c), sålydende i svensk utgave:

”Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsesfulla positiva konsekvenser för miljön.”

I EU-kommisjonens veileder til bestemmelsen av februar 2017 heter det blant annet:

«(...)the paragraph (...) also covers other reasons not mentioned, as the list is not exhaustive.»

Etter å ha understreket at ikke enhver offentlig interesse er tilstrekkelig, og at det må være tale om interesser av langsiktig karakter, heter det:

«Careful balancing of interests is needed here”.

Vi slutter oss til den erkjennelsen som fremgår av sitatene ovenfor: det er tilnærmet umulig å angi noen presis definisjon av hva «*offentlige interesser av vesentlig betydning*» måtte bety.

Det sier seg nærmest selv at en nærmere presisering av begrepet «*offentlige interesser av vesentlig betydning*» må overlates til de enkelte statene i det konkrete tilfellet. Det gjelder både spørsmålet om hva som anses å være en interesse av offentlig karakter, i hvilke tilfelle disse interessene må anses å være av vesentlig betydning og endelig hvilken vekt slike interesser må tillegges i avveiningen mot det grunnleggende bevaringsprinsippet. Det vil være naturlig å tilsi de nasjonale myndigheter *en betydelig grad av skjønnsfrihet*, blant annet ut fra nasjonale tradisjoner og lokale forhold. På den annen side vil det grunnleggende kravet til å sikre en *bestands overlevelsessevne* og den konkrete bevaringsstatus også sette begrensninger for denne skjønnsutøvelsen.

Når EU-kommisjonen peker på behovet for «*Careful balancing of interests*”, må etter vårt syn bevaringsstatus også tillegges betydelig vekt i interesseavveiningen: jo større bestanden måtte være ut over vedtatt bestandsmål, jo større vekt bør andre samfunnsmessige interesser tillegges.

8 Rovviltforskriften av 2005

8.1 Innledning

Departementet har i sin klageavgjørelse vist til rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. I forskriften §§ 3 og 4 er inntatt bestandsmålene som Stortinget vedtok i juni 2016. I forskriften § 7 er vedtatt generelle bestemmelser om vedtak fattet av rovviltnemnden, hvor det innledningsvis heter:

«Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4.»

Forskriften § 10 - *Kvote for lisensfelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv*, lyder slik:

«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.

Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.»

Ordlyden i bestemmelsen trekker i retning av at det er tilstrekkelig om motivet for fellingsvedtak er «(...) å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand (...).»

Spørsmålet er om hensynet til bestandsregulering alene kan være en tilstrekkelig begrunnelse for å treffe vedtak om lisensfelling, En forutsetning for vurderingen vil under enhver omstendighet være at det vedtatte bestandsmålet allerede er nådd. Det er først da ordningen med lisensfelling og med myndighetstildeling til de regionale rovviltnemndene trer i kraft. – Etter vårt syn ligger rammene for de interesseavveininger som skal foretas i det konkrete tilfellet i nml. § 18, og vi begrenser oss i det følgende til en gjennomgang av denne bestemmelsens rekkevidde.

8.2 Departementets kommentarer til rovviltforskriften § 10

Som vedlegg til forskriften følger departementets kommentarer til de enkelte bestemmelser. Følgende kommentarer er gitt til forskriften § 10:

«Lisensfelling er ikke jakt, men felling motivert ut fra behovet for skadereduksjon hjemlet i viltloven § 12, jf. definisjonen i forskriften § 2. Bruk av denne fellingsformen kan være betinget av at den aktuelle arten ikke tilfredsstillende jaktbarhetskriteriene i viltloven § 3, og/eller at arten er fredet for å oppfylle vilkår i internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til. (...)

Det følger av annet ledd at fellingsvedtak bare kan gis dersom det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning. Etter viltlovens forarbeider vil vurderingen av hva som er tilfredsstillende løsning være forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltartene. Særlig innenfor forvaltningsområder for rovvilt eller områder innenfor en region der rovvilt er prioritert i en vedtatt regional forvaltningsplan for rovvilt, jf. forskriften § 6, skal det legges langt større vekt på å finne alternative løsninger til felling.»

Kommentaren til forskriften § 10 gir liten veiledning når den henviser til en bestemmelse som er opphevet, og bestemmelsen verken fremgår av viltloven eller av naturmangfoldloven. Særlig uryddig blir dette når departementets syn er at rovviltnemndenes myndighet etter nml. § 18 er sterkt begrenset på grunn av denne henvisningen til en opphevet bestemmelse. Det er i forskriften tilføyd en ny hjemmel, naturmangfoldloven, og også med uttrykkelig henvisning til § 18. Det hører med til historien at departementet ved flere anledninger, senest etter Stortingets ulveforlik 6. juni 2016 og nå 9. februar 2017 har oppdatert forskriften på en rekke andre punkter.

Dersom departementet mente at begrensningen i rovviltnemndenes myndighet i viltloven § 12 fortsatt skulle gjelde, var det en sterk oppfordring for departementet enten til å presisere dette i naturmangfoldloven eller understreket det i forskriften, for eksempel i § 10 om lisensfelling.

Vi har under gjennomgangen av forarbeidene til naturmangfoldloven § 18 ovenfor vist til følgende kommentarer fra departementet i proposisjonen:

«Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av viltloven §§ 12, 13, 14 og 14 a, men er utvidet til å gjelde alle ferskvannsvirveldyr i tillegg til vilt.

I § 18 er de nevnte bestemmelsene slått sammen og de ulike skadefellingstilfellene er listet opp i første ledd. Departementet støtter utvalgets forslag til en slik sammenstilling da det

representerer en forenkling som gir en bedre oversikt enn etter dagens regelverk over hvilke tilfeller som kan gi grunnlag for felling av virveldyr. (...)»

Hva departementet har ment med «(...) de ulike skadefellingstilfellene» kan være noe uklart. Uttrykket «skadefelling» finnes både i forskriften § 2 bokstav b) om betinget skadefelling og i § 2 bokstav g) om «skademotivert felling», eller lisensfelling. Uten andre holdepunkter fra departementet var det følgelig grunn til å anta at alle typer fellingsvedtak er omfattet av § 18, også fordi naturmangfoldloven ikke inneholder andre bestemmelser som hjemler vedtak om uttak av fredet vilt (med unntak av nødvergebestemmelsen i § 17).

Naturmangfoldloven skiller heller ikke mellom ulike typer fellingsvedtak eller ulike typer myndighet.

Opplistingen i nml. § 18 første ledd har *en annen og mer vidtrekkende ordlyd* enn de opphevede bestemmelsene i viltloven det vises til i forskriftskommentaren. Det fremgår også av NOU 2004:28 om forslaget til naturmangfoldlov at lovutkastet var *mer* inspirert av *Bernkonvensjonens art. 9 nr 1* enn av viltloven § 12. Som nevnt ovenfor, er både nml. § 18 bokstav b og c tilnærmet identiske med bestemmelsene i Bernkonvensjonen art. 9 nr 1.

I Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, opplyser departementet på side 14:

«Paragraf 18 er en sentral paragraf i rovdysammenheng. Den slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk for en lang rekke formål. Uttak kan blant annet skje for å avverge skade på husdyr, tamrein eller annen eiendom og for forskning.»

At rovviltnemndenes myndighet skulle være begrenset til å ta hensyn til bufe og tamrein, og ikke de andre hensynene som er nevnt i bestemmelsen, kan ikke ses omtalt i meldingen. Tvert imot heter det på side 20:

«Ved behandling av St. meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur vedtok Stortinget å opprette åtte regionale rovviltnemnder som skal ha hovedansvaret for forvaltningen av rovvilt i sin region. Rovviltnemnda er et statlig viltorgan som skal utøve Stortingets og regjeringens føringer i rovviltpolitikken, og er underlagt Klima- og miljødepartementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet. Rovviltnemndene har ansvaret for at den nasjonale politikken gjennomføres i sin region.»

Den såkalte «ulvemeldingen», stortingsmelding 21 (2015-2016) inneholder et eget kapittel 6 om «*Lisensfelling og skadefelling*», og hvor ordningen med lisensfelling blir presentert. Heller ikke dette kapitlet gir noen orientering om at rovviltnemndenes myndighet etter nml. § 18 er sterkt begrenset.

De opplysninger departementet har gitt Stortinget i meldingen harmonerer dårlig med at nemndenes myndighet skulle være begrenset til å ta hensyn til bufe og tamrein.

Uavhengig av hvorledes departementet forstår forskriften, slik det er gjengitt ovenfor i brevet 24. januar 2017 til lovavdelingen, og uavhengig av vårt syn på forskriftens innhold, se straks nedenfor, er det på det rene at nml. § 18 og rovviltforskriften etterlater en stor uklarhet rundt hvilken myndighet rovviltnemndene er tildelt, og hvilke hensyn som kan tillegges vekt i vedtak om lisensfelling. Vi finner det spesielt uryddig at departementet har tilføyd som *forskriftshjemmel* nml. § 18, men unnlatt å oppdatere de aktuelle bestemmelser i forskriften som gjelder *anvendelsen* av nml. § 18.

Denne uklarheten burde for lengst ha vært ryddet av veien, og senest i forbindelse med «ulvemeldingen» i 2016, som ga grunnlaget for det såkalte ulveforliket på Stortinget. Det er åpenbart at forliket og de premisser

det bygget på, la til grunn en annen forståelse av regelverket enn departementets lovforståelse. For Stortingets behandling måtte det være en selvsagt forutsetning at lov og forskrift var samordnet.

Det er vårt syn at departementet straks bør endre forskriften slik at mulig tvil om forskriftens innhold og nemndenes myndighet blir fjernet.

8.3 Hvordan rovviltforskriften må forstås

Vi vil i det følgende se nærmere på hvordan rovviltforskriften er å forstå, for så vidt gjelder rovviltnemndenes myndighet.

Bestemmelsen i nml. § 18 angir uttømmende de hensyn som kan tillegges vekt ved uttak av fredet rovvilt, og de to grunnvilkår som må foreligge: at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Når det i kommentaren til forskriften § 10 er inntatt en henvisning til viltloven § 12 som kun ga adgang til fellingstillatelse for å forhindre skade på «*bufe eller tamrein*», oppstår spørsmålet om hele lisensfellingsordningen er begrenset til å gjelde tilfelle hvor skadepotensialet er begrenset til bufe og tamrein, og ikke de bredere interesseavveininger som nml. § 18 gir anvisning på. Tilsvarende gjelder henvisningen i forskriften § 2 bokstav g, hvor lisensfelling er definert som «*skademotivert felling (...) med hjemmel i viltloven § 12.*»

8.3.1 Formålsbestemmelsen omfatter alle de opplistede hensynene i nml. § 18

For det første: Formålsbestemmelsen til rovviltforskriften, inntatt i forskriften § 1, lyder slik i de aktuelle deler av bestemmelsen:

«Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av (...) ulv. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.

Forskriften skal sikre en forvaltning som vektlegger forutsigbarhet og lokal medvirkning.»

Formålsbestemmelsen gjelder *hele* forskriften, og vi kan ikke se at det er foretatt noen begrensninger mot *lisensfellingsbestemmelsen* i forskriften § 10. Tvert imot fremgår det uttrykkelig av forskriften § 8 om betinget *skadefelling* at formålet er begrenset til «*(...) å forhindre at disse artene gjør skade på bufe og tamrein*». Tilsvarende begrensning er ikke inntatt i forskriften § 10 om lisensfelling, - der er formålet oppgitt til «*(...) å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand.*» Det er en nærliggende slutning at den brede interesseavveining som er angitt i formålsbestemmelsen *i alle fall* gjelder vedtak om lisensfelling.

Myndighet til lisensfelling tilligger rovviltnemndene *når bestanden ligger over de vedtatte bestandsmålene* for regionen, jf. § 7.

Departementet kommenterer selv formålsbestemmelsen slik:

«(...) målsettingen om en bærekraftig forvaltning [av fredet rovvilt] er et overordnet hensyn ved forvaltningen av disse artene.

*Samtidig er det slik at rovvilt volder skade på næringsutøvelse, primært bufe- og tamreinnæring, **samt på andre samfunnsinteresser**. (...) Stortinget har dessuten ved behandlingen av rovviltmeldingen lagt vekt på at det skal være mulig med **levedyktige næringsvirksomheter i landbruket**, herunder næringsdrift basert på utmarksbeiting både for bufe og tamrein. Dessuten skal det tas hensyn til **bosetting og livskvalitet** i områder med rovvilt. Hensynet til disse interessene medfører at forvaltningen ikke kan legges opp på en slik måte at det overordnede hensynet til rovvilt alene kan tillegges vekt.»*

En begrensning av lisensfellingsbestemmelsen i forskriften § 10 til bare å kunne hensynta bufe og tamrein harmonerer dårlig med disse kommentarene.

8.3.2 Departementets lovforståelse vil vanskeliggjøre felling uansett bestandens størrelse

For det andre: Dersom departementets forståelse legges til grunn, vil det medføre utfordringer for organiseringen av rovviltforvaltningen, slik den fremgår av rovviltforskriften. Av forskriften § 7 fremgår at de regionale rovviltnemndene tildeles myndighet til å treffe vedtak om felling «(...) når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen». Forvaltningen av ulv er videre organisert med egen ulvesone, jf forskriften § 2 bokstav d, hvor ulv er prioritert. Slik prioritering innebærer med nødvendighet at husdyrholdet innenfor ulvesonen blir redusert.

Landbruksdepartementet har i sin oversendelse til lovavdelingen i desember 2016 forklart sammenhengen slik:

*«Om lag 10 % av tapene av sau og lam til ulv har skjedd innenfor ulvesonen (årlig variasjon fra 1 % til 21 % de siste fem årene). Årsaken til lavere tap innenfor sonen er at **beitenæringen – som følge av fare for ulveangrep – er omstilt slik at det praktisk talt ikke er frittgående sau og lam på beite innenfor sonen**. Dyrene beiter på inngjerdete områder eller sendes ut av sonen på sommerbeite (...) **Det er ikke tamrein i ulvesonen.**»*

Det er grunn til å tro at det i fremtiden ikke vil være sauehold i ulvesonen.

Dersom rovviltnemndenes vedtaksmyndighet skulle være begrenset til å avveie hensynet til bufe og tamrein, slik departementet praktiserer forskriftens henvisning til viltloven § 12 og forskriften § 2 bokstav g), vil vilkårene for vedtak om lisensfelling av rovviltnemndene neppe noen gang være til stede dersom det ikke lenger er sauehold i ulvesonen. – Det er tvilsomt om en slik konsekvens har vært gjennomtenkt. Og det må være klart at Stortinget ikke har bygget sine vedtak på en slik forståelse av forskriften, jf. Innst. 330 S. – 2015- 2016 s.8 hvor flertallet uttaler:

«Flertallet mener at størst mulig grad av regional forvaltning innenfor rammene av en nasjonal rovviltpolitikk er et viktig prinsipp. Flertallet mener derfor at regional forvaltning skal ha myndighet til å fatte vedtak om felling når bestanden av ulv er innenfor bestandsmålet.»

8.3.3 Naturmangfoldloven § 18 skiller ikke mellom skadefelling og skademotivert lisensfelling

For det tredje: Verken departementet eller Stortinget har trukket noe skille mellom *skadefelling* og *skademotivert lisensfelling* i forarbeidene til eller ved vedtakelsen av naturmangfoldloven. Begrepet lisensfelling kan ikke ses brukt i proposisjonen, begrepet skadefelling brukes derimot

konsekvent, både om skadefelling i rovviltforskriftens forstand og om lisensfelling. Det heter for eksempel i departementets redegjørelse for nml. § 18 at:

«Som i dag vil bestemmelsen kreve et eget vedtak om skadefelling før uttak kan skje, enten direkte i forskrift eller ved søknad om fellingstillatelse.»

Det er følgelig verken i lovteksten eller i forarbeidene noen signaler om at det kreves forskjellige typer vedtak av forskjellige typer organer for de ulike alternativene i nml. § 18.

8.3.4 Stortingets forståelse

For det fjerde: Senere uttalelser fra Stortinget viser at *lovgiver* ikke har ment å videreføre en så snever adgang til lisensfelling som fulgte av tidligere rett. I Innst. 330 S (2015-2016) uttales det fra næringskomiteens flertall, bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Fokeparti og Senterpartiet:

«Komiteens flertall vil understreke at når bestandsmålet er nådd skal bestandsregulering iverksettes, og da primært gjennom lisensjakt. Lisensjakt gir lokalsamfunn og rettighets-havere/jegere både et ansvar og en rolle i reguleringen av bestandene som er positiv. Kravet om bestandsregulering gjelder også innenfor sona og uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein.» (Uthevet her)

Dersom departementet mente at stortingsflertallet, inklusiv regjeringspartiene, bygget sitt forlik på en uriktig rettsoppfatning («uavhengig av skadepotensial på husdyr og tamrein»), var det all oppfordring for departementet til å korrigere denne rettsoppfatningen før vedtak ble truffet i Stortinget. Komiteinnstillingen ble avgitt 31. mai 2016, og debatten i Stortinget med avstemning fant sted 6. juni 2016.

Dersom forskriften forstås slik departementet har lagt til grunn, er det vanskelig å se det annerledes enn at regjeringen har brutt sin opplysningsplikt overfor Stortinget. Stortingets vedtak er i så fall fundert på en uriktig oppfatning av regelverket rundt rovviltforvaltningen, en oppfatning som statsråden hadde en rekke oppfordringer til å korrigere før vedtak ble truffet. Det ligger utenfor vårt mandat å drøfte denne siden av saken nærmere.

8.3.5 Juridisk teori – professor Inge Lorang Backers kommentarutgave

For det femte: Også i juridisk teori foreligger det uttalelser som etterlater spørsmål om forståelsen av rovviltforskriften er slik at rovviltnemndenes myndighet til vedtak om lisensjakter begrenset til hensynet til bufe og tamrein. I professor Inge Lorang Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven uttales på side 165:

«Bokstav b) vil normalt være det rettslige grunnlaget for lisensjakt på rovvilt som oppfyller bestandsmålet.»

At bokstav b «normalt» vil være det rettslige grunnlaget innebærer at det vil kunne være tilfeller der andre hensyn, for eksempel de som er nevnt i bokstav c kan begrunne lisensfelling. Og når det henvises til bokstav b, som inneholder syv alternative hensyn, og ikke bare de to alternativ som

nevner husdyr og tamrein, må det forstås slik at også andre hensyn, for eksempel hensyn til «*annen eiendom*» som også står i bokstav b, kan begrunne lisensjakt. Det er nærliggende å forstå Backer slik at vedtak om lisensjakt kan bygge på alle de hensyn som finnes nevnt i nml. § 18.

9 Stortingets «ulveforlik» 6. juni 2016

Gjennom behandlingen av Meld.St.21 (2015-2016) Ulv i norsk natur og Innst. 330 S (2015-2016) vedtok et flertall på Stortinget 6. juni 2016 det såkalte «Ulveforliket», hvor blant annet bestandsmål for ulv og ulvesone ble vedtatt. I merknadene fra de partiene som sto bak forliket, Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, heter det blant annet i innstillingen side 8 flg:

*«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 inn på seg kan medføre **en belastning for enkeltpersoner i lokalsamfunnet**. (...) Flertallet mener at størst mulig grad av regional forvaltning innenfor rammene av en nasjonal rovviltpolitikk er et viktig prinsipp. Flertallet mener derfor at regional forvaltning skal ha myndighet til å fatte vedtak om felling når bestanden av ulv er innenfor bestandsmålet.»*

Om nytt bestandsmål uttalte flertallet:

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

Av betydning for denne saken gjengis også følgende fra komiteinnstillingen side 4:

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

Stortingsflertallet etterlot heller ingen tvil om hvordan forvaltningen av ulv skulle skje med grunnlag i forliket, jf. innstillingen side 16:

*«Komiteens flertall vil også understreke at det ved forståelsen av Bernkonvensjonen må legges større vekt på å ivareta næringsutvikling, eiendomsinteresser, husdyrhold, beitebruk og samiske næringsinteresser. (...) Komiteens flertall vil understreke at bestandsmålet skal oppfattes slik at det er et minimumsmål og at dette er nådd når man har passert 4 og det skal ikke overstige 6. **Da skal det iverksettes uttak. (...) Komiteens flertall vil understreke at når bestandsmålet er nådd skal bestandsregulering iverksettes, og da primært gjennom lisensjakt.»***

Det er viktig å understreke at Stortinget la til grunn for sine vedtak «(...) at bestandstallet har vært innenfor dette intervallet (4- 6 ynglinger) siden 2009.»

Vi finner *godt samsvar* mellom stortingsflertallets begrunnelser for den enighet om bestandsmål som ble oppnådd og de hensyn som skal tillegges vekt, og det vi anser som den mest nærliggende forståelse av nml. § 18, Bernkonvensjonen og rovviltforskriften. Vi finner imidlertid *en sterk kontrast* mellom stortingsflertallets uttalelser og vedtak og en forståelse av nml. § 18 som begrenser rovviltmyndighetens myndighet til bare å kunne hensynta bufe og tamrein i sine interesseavveininger.

10 Högsta Förvaltningsdomstolens beslut 30. desember 2016

Ulvebestanden i Sverige og Norge tilhører en felles sør-skandinavisk bestand med utbredelse på tvers av riksgrensen. Hoveddelen av den sør-skandinaviske ulvebestanden befinner seg på svensk side, og svensk ulveforvaltning vil derfor i stor grad påvirke situasjonen på norsk side av grensen.

Dette er også tidligere lagt til grunn av departementet. I kommentarene til rovviltforskriften § 13 om Miljødirektoratets myndighet til å fatte vedtak om felling og jakt uttaler departementet blant annet:

«For ulv skal en vurdering av bestandens overlevelse ses i forhold til den totale ulvebestanden i Skandinavia, dvs. de ulver som har tilhold i Norge, grenseflokkene mellom Sverige og Norge og de ulver som har tilhold i Sverige.»

Det er derfor av stor interesse, både juridisk og politisk, at Högsta Förvaltningsdomstolen, (svensk høyesterett) den 30. desember 2016 traff avgjørelse i en sak med klare paralleller til nærværende sak. Avgjørelsen innebærer at det fra 2. januar 2017 åpnes for lisensjakt på til sammen 24 ulver i et nærmere avgrenset område. Dommen har en detaljert gjennomgang av det rettslige rammeverket som gjelder for svensk ulveforvaltning, blant annet EUs Habitatdirektiv. Dette direktivet har mange likhetstrekk med Bernkonvensjonen, og er ment å sikre EUs gjennomføring av denne.

Vi vil nedenfor gjengi de deler av avgjørelsen som har interesse for de rettslige spørsmål som er til vurdering i Norge. Vi understreker at det faktiske grunnlaget, blant annet med hensyn til ulvebestandens størrelse i de to land, er ulikt, men det har mindre interesse i en rettslig sammenheng.

Innledningsvis foretar domstolen en vurdering av ulvebestandens bevaringsstatus i Sverige, under henvisning til at det er en forutsetning for lisensjakt etter den svenske jaktforordningen *«(...) at jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten i dess naturliga utbedringsområde.»* Som nevnt ovenfor, har nml. § 18 tilsvarende bestemmelse: *«Vedtak (...) kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse.»*

Domstolen viser deretter til at

«(...) vargstammen i Sverige då hadde gynnsam bevarandestatus» ifølge Naturvårdsverket, og at «Högsta förvaltningsdomstolen har dock inte anledning att ifrågasätta det vetenskapliga underlag som Naturvårdsverket har byggt sin bedömning på.»

Etter en omfattende drøfting blant annet av genetiske forhold trekker domstolen den slutning på side 28 at

«Den beslutade licensjakten efter varg 2016 uppfyllde således kravet på att vara lämplig med hänsyn till vargstammens storlek och sammansättning.»

Tilsvarende faktum ble lagt til grunn i nærværende sak, jf. departementets notat 7. november 2016, hvor det heter at «(...) rovviltnemndenes vedtak tilfredsstiller vilkåret om at fellingene ikke må true bestandens overlevelse.»

Domstolen legger i sin gjennomgang av «*Rettslig reglering .m.m*» på s.8 flg til grunn at den svenske jaktforordningen gjennomfører eller tilsvarende bestemte artikler i direktiv 92/43/EEG om «*bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter*», det såkalte Habitatdirektivet i EU. Fra dette direktivet gjengir domstolen artikkel 16. 1 som inneholder unntak fra det generelle forbudet mot felling for eksempel av ulv, og som bl.a. lyder:

«a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer. b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsesfulla positiva konsekvenser för miljön.»

Det vil ses at alternativ b) og c) i hovedsak er likelydende med Bernkonvensjonen art. 9 nr 1 og nml. § 18.

Under dommens punkt 5.6. *“Var den beslutade licensjakten nödvändig eller fanns det någon annan lämplig lösning?”* foretar domstolen på side 46 følgende drøfting:

*“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.*

*Huvudsyftet med jakten är att minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som tätast **för at begrensa de socioekonomiska konsekvenserna**. Länsstyrelsen har särskilt betonat att jakten syftar till at förbättra möjligheterna **för älgförvaltningen** och fårnäringen samt til at 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.**” (Uthevet her)*

Högsta förvaltningsdomstolen sammenfatter sin gjennomgang av sakens faktiske og rettslige spørsmål slik på side 48:

”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.”

Domstolen avslutter sin avgjørelse med følgende «Slutsatser»:

«Den beslutade licensjakten etter varg 2016 oppfyllede samtlige förutsättningar enligt 23 c § jaktförordningen, dvs. det fanns inte någon annan lämplig lösning, jakten skulle inte ha försvårat upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, jakten var lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning och skulle ha skett selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. Länsstyrelsen har således haft fog för sina beslut.»

Habitatdirektivet er kommentert i den ovenfor nevnte utredningen av 2003 på side 26 flg. (Andreas Schei), der forholdet til Bernkonvensjonen er omtalt slik:

«Habitatdirektivet har mange likhetstrekk med Bern-konvensjonen, og er ment å sikre gjennomføringen av denne. (...) Art. 16 gjør unntak fra art. 12, og er nærmest en kopi av Bern-konvensjonen art. 9.(...) Vilkårene er de samme som i Bernkonvensjonen.»

Det er vårt syn at den svenske høyesterettsdommen støtter opp under vår forståelse av gjeldende rett i Norge.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Lund & Co DA



Stein Erik Stinessen
Partner – Advokat med møterett for Høyesterett



Caroline Lund
Partner – Advokat med møterett for Høyesterett