



Fredning av ulv – juridisk handlingsrom for uttak

Oslo, 7. mars 2017

Advokat (H) Stein Erik Stinessen

ses@lundogco.no

Hva er problemet?

KLD i brev 24. januar 2017 til lovavdelingen:

- «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 og elg.» (mine uthevninger og understrekninger)

Faktum

Landbruksdepartementets innspill til lovavdelingen desember 2016 om faktum:

- *«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.»*

Lisensfelling

Rovviltforskriften § 10 – Kvote for lisensfelling:

- «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 (...) ulv.

Rovviltforskriften §7 – Vedtak fattet av rovviltnemnden:

- *Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak (...)når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen.*

Rovviltforskriften § 2 – Definisjoner:

- § 2 g): **Lisensfelling**: skademotivert felling av et bestemt antall individer av en viltart **med hjemmel i viltloven § 12.»**

Viltloven § 12

- *«Etter nærmere forskrift som Kongen fastsetter kan departementet, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, iverksette felling av eget tiltak eller gi tillatelse til felling av et bestemt antall individer av bjørn, jerv, ulv og gaupe **for å forhindre skade på bufe eller tamrein.**»*
- Bestemmelsen i viltloven § 12 ble **opphevet** da naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009.
- KLD 3. mars 2017 i Prop. 63 L 8.3:
- *«Henvisningen til en bestemmelse som ikke lenger gjelder, skaper rettslig uklarhet. Departementet er enig i at definisjonen bør tilpasses gjeldende lovverk.»*

Innst. 330 S (2015-2016)* - Komitemerknader

Energi og miljøkomiteen, side 8-9:

- *«Flertallet (AP, H, Frp, KrF) 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.*
- *Flertallet mener på denne bakgrunn at et nytt bestandsmål, inkludert grenserevir, bør være på 4-6 ynglinger, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger.*
- *Flertallet har merket seg at bestandstallet har vært innenfor dette intervallet siden 2009.»*

* 31. mai 2016

Innst. 330 S – hvilke hensyn kan vektlegges?

- Side 16:
- «Næringskomiteens flertall (Ap, H, Frp, KrF, Sp) 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 mener vi snakker om en aktiv reintroduksjon av ulv i Norge og mener Bernkonvensjonen gir alle muligheter for større næringshensyn.»

Innst. 330 S – bestandsmålet som maksimumsmål

- *«Komiteens flertall vil understreke at bestandsmålet skal oppfattes slik at det er et minimums- og et maksimumsmål 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.***
- *Kravet om bestandsregulering gjelder også innenfor sona og **uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein.** (...) bestandsmål fastsatt av Stortinget er det klart overordnede vedtak.»*

Statsråden i Stortinget 17. januar 2017

- *«Nå ligger bestanden av ulv **klart over det bestandsmålet** som Stortinget har satt. (...)*
- *Vi har nå flere ulv i Norge enn noen gang i moderne tid. (...)*
- *Situasjonen har også en sterkt menneskelig side. Den påvirker **livskvaliteten** og **næringsgrunnet** for mange. Jeg har stor forståelse for at situasjonen oppleves som vanskelig, blant annet for bønder og grunneiere som frykter **tap av beitedyr** og **reduerte jaktinntekter**, og ikke minst for folk som bor nær ulverevir og har frykt for **nærgående ulv.**»*

KLD syn vs. Stortingets ulveforlik

- KLD 24. januar 2017:
 - «(...) **ikke er adgang til å fatte vedtak om lisensfelling for annet formål enn for å forhindre skade på bufe og tamrein»**
- Stortinget i Innst. 330 S (ulveforliket) mai 2016:
 - «(...) **uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein.»**

Hvilke hensyn kan tillegges vekt etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen?



Nml. § 18 første ledd bokstav c:

- «Kongen kan (...) tillate uttak av vilt (...),*
- *c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning»*

Bernkonvensjonen art. 9 nr 1 tredje strekpunkt:

- *«(...) in the interests of public health and safety or other overriding public interests.»*

Habitatdirektivet art.16:

- *«(...) in the interests of public health and public safety, or for other imperative reasons of overriding public interests, including those of a social or economic nature and beneficial consequences of primary importance for the environment.»*

Professor Ulfstein 27. februar 2017

- «Jeg legger spesielt vekt på **det tredje strekpunktet** [Bernkonvensjonen] fordi jeg mener dette alternativet fortjener mer oppmerksomhet enn det hittil har fått i den norske debatten.» (...)
- «Men det kan også være andre overordnede offentlige interesser. En slik overordnet interesse kan være behovet for **å sikre livskraftige lokalsamfunn og regioner**. Det som vektlegges i denne sammenheng er ikke beskyttelse av de enkelte gårdsbruk og deres sauehold, eller jaktrettigheter eller inntekter fra turisme, eller den frykt individer kan for angrep fra ulv. Det avgjørende er i stedet **den samlede effekt slike faktorer kan ha på mulighetene for å beholde livsutkomme og livskvalitet i distriktene.**»

Professor Ulfstein, forts.

- *«Men **jo større ulvebestanden vokser seg, jo mindre behov er det for å bekymre seg om dens overlevelse.** (...)*
- *Samtidig kan en større ulvebestand innebære større påkjenninger for lokalsamfunnene, og derfor behov for å kontrollere bestanden. Dermed blir den andre generelle betingelsen, nemlig at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning, av større betydning. Det må velges løsninger som balanserer konvensjonens bevaringskrav og **å sikre den samfunnsmessige interessen i livskraftige lokalsamfunn.** I denne sammenhengen må en respektere konvensjonens prioritet etter dens artikkel 2 til å bevare bestandene ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Men samtidig går det en grense når bestandene truer overordnede distriktpolitiske interesser. Behovet for regulering ut fra slike interesser må imidlertid kunne dokumenteres og sannsynliggjøres.»*

Professor Ulfstein, forts.

- *«Det har vært hevdet at det vide skjønnet denne bestemmelsen gir statene kan være bekymringsfullt. Men det kan i denne sammenheng vises til at partene i Bernkonvensjonen understreket behovet for fleksibilitet i anvendelsen av konvensjonen i de ulike landene.»*

Professor Fauchald 27. februar 2017

- *«Det kan ikke være tvil om at **også psyko-sosiale aspekter** ved helse kan være **omfattet av 18 c.***
- *Det vil være naturlig å anta at et høyt antall ynglinger av ulv i seg selv vil innebære økt fare for negative allmenne helsevirkninger. I tillegg vil det innebære redusert fare for at bestandens overlevelse trues (...) **en situasjon med et høyt antall ynglinger av ulv vil i seg selv innebære at vilkårene for felling lettere vil være oppfylt.***
- *I mange tilfeller vil det være overlapp mellom summen av private interesser og offentlige interesser.»*

Professor Fauchald, forts.

- «Sett fra det offentliges perspektiv tjener utmarksbeite mange gode samfunnsmessige formål som kan klassifiseres som «offentlige interesser» (...). Dersom den også er av «vesentlig betydning» for oppnå slike formål, vil den falle inn under dette alternativ c.
- Et annet eksempel er jakt på elg og andre hjortedyr.
- De offentlige interessene må være så vesentlige at de tilsidesetter andre interesser.
- Alternativ c kan bare anvendes når det ikke kan true bestandens overlevelse.
- Et praktisk viktig spørsmål oppstår dersom antall ynglinger **vesentlig overstiger bestandsmålet**. Det kan argumenteres for at det skal være **større adgang til å felle ulv** i en slik situasjon enn dersom antall ynglinger ligger innenfor eller rett i overkant av bestandsmålet.»

Foreløpig oppsummering - I

1. Det er **stor faglig enighet** om at **de brede samfunnshensyn** som både Stortinget og statsråden har fremhevet, er relevante hensyn omfattet av begrepet «*offentlige interesser av vesentlig betydning*» inntatt i naturmangfoldloven § 18 første bokstav c.
2. Disse brede samfunnshensyn er hentet fra **Bernkonvensjonen** og EUs **Habitatdirektiv** «*overriding public interests*»
3. KLD i Prop. 63 L 8.3.:
 - «Det er **uenighet** om hvor langt denne hjemmelen rekker.»
 - **Hvor har KLD dette fra?**

Foreløpig oppsummering - II

4. *«Innenfor rammene av konvensjonens ordlyd (...) har staten stor frihet til selv å avgjøre hvordan forpliktelsen skal oppfylles.» (Meld. St. 21 (2015-2016) side 13)*

5. *«Bestemmelsen innebærer en betydelig frihet til å definere hvor stor populasjonen av ulv skal være.» (Fauchald Prop. 63 L 8.1.2.)*

KLD i Prop. 63 L – Løsningen 14.2

- «Flere høringsinstanser stiller spørsmål om hvorfor departementet foreslår at definisjonen av lisensfelling i rovviltforskriften bare skal inkludere § 18 første ledd bokstav b og annet ledd. Det spørres om hvorfor man ikke inkluderer hele § 18, eller i alle fall første ledd bokstav c.»
- «Når det gjelder uttak etter § 18 første ledd bokstav c vil normalt **skadefelling være et betydelig *mer hensiktsmessig* virkemiddel enn lisensfelling**. Uttaket vil da utføres av profesjonelle jegere og skje raskere og med større sikkerhet for at man tar ut de riktige dyrene og at det skjer i kontrollerte former.»

Min kommentar

- KLD ***vil ikke*** innlemme bokstav c i lisensfellingsordningen, som tilligger de regionale rovvilt-nemnder.
- De regionale rovvilt-nemndene har *hovedansvaret* for rovviltforvaltningen i sin region, og er et statlig viltorgan oppnevnt av og underlagt KLD.
- De brede samfunnsmessige interesser under § 18 første ledd bokstav c må møtes med lisensfelling [«*for å begrense veksten/utbredelsen*»] og ikke skadefelling [«*enkeltindivid*»]
- Har Stortinget fått sine svar?

Stortingets anmodningsvedtak 31. januar 2017

Vedtak 440:

*«Stortinget ber regjeringen (...) fremme en sak om hvordan forvaltningen av ulv (...) kan gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak i Innst. S 330, gjeldende lovverk og internasjonale konvensjoner. Stortinget ber regjeringen (...) se hvordan bokstav b (...) og bokstav c (...) kan tillegges vesentlig vekt i vedtak om **lisensfelling** av ulv.»*

Vedtak 441:

*«Stortinget ber regjeringen **endre rovviltforskriften** slik at denne er tilpasset Stortingets vedtak i Innst S 330. 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. S 330**»*

KLDs svar

på vedtak 440:

- Nei, bokstav c [«*offentlige interesser av vesentlig betydning*»] **kan ikke tillegges vekt** i vedtak om lisensfelling

på vedtak 441:

- Nei, rovviltforskriften blir **ikke endret** slik at forskriften er tilpasset Stortingets vedtak i Innst. 330 S.

nytt annet ledd i naturmangfoldloven § 18:

- «*tillate (...) i **begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer i et lite antall.***»

Det svaret Stortinget burde ha fått

Forskriften § 2 a) lyder:

- «**Betinget skadefelling: Vedtak med hjemmel i viltloven § 12 om felling av enkeltindivider av rovvilt for å stanse eller forhindre skade på bufe og tamrein, der det på forhånd er fastsatt kvote...**»

Bestemmelsen endres til:

- «**Betinget skadefelling: Vedtak med hjemmel i naturmangfoldloven § 18, der det på forhånd er fastsatt kvote...**»

Kommentaren til § 10 endres tilsvarende.

Det svaret Stortinget burde ha fått, forts.

Rovviltforskriften § 2 g) lyder:

- «**Lisensfelling**: skademotivert felling av et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i **viltloven § 12**, der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet...»

Bestemmelsen endres til:

- «**Lisensfelling**: felling av et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i **naturmangfoldloven § 18**, der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet...»

Konklusjon

1. En forskriftsendring hvor nemndenes myndighet samsvarer med nml. § 18 (hele) gir en tilfredsstillende løsning.
2. KLD viser en sterk uvilje mot å gi nemndene slik myndighet.
3. Når bestandsmålet er nådd, er det rom for at bredere samfunnsinteresser enn hensynet til sau og tamrein avveies mot et økende overskudd av ulv.
4. Stortinget har *ikke* vedtatt at ulvesonen skal bli ulvereservat.
5. Verken Bernkonvensjonen eller naturmangfoldloven begrenser det juridiske handlingsrommet som ulveforliket bygger på.
6. Staten har det nødvendige juridiske handlingsrom i lov og konvensjon. KLDs opphevelse av rovviltnemndenes vedtak bygger på KLDs egen innsnevring av nemndenes myndighet i forskriften.
7. Lovforslaget er ingen lojal etterlevelse av Stortingets vedtak



Takk for oppmerksomheten!