



Klima- og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no
Att. Avdelingsdirektør Torbjørn Lange

Deres ref: 17/2067-17

Vår ref: 118562- 56/2225

Oslo, 28. november 2017

LISENSFELLING AV ULV UTENFOR ETABLERTE ULVEREVIR I 2017-2018 – KOMMENTARER

Det vises til departementets brev 24. november 2017 om vedtak av 25. september 2017 om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen og etablerte revir. Utmarkskommunenenes Sammenslutning, USS, var som kjent partshjelper i saken om midlertidig forføyning, som ble behandlet i Oslo tingrett 14. november 2017 og avgjort ved kjennelsen 21. november 2017. USS har sterke interesser i at saken får et korrekt rettslig utfall, og organisasjonen tillater seg derfor følgende kommentarer:

1. Nytt forvaltningsvedtak

Det er USS syn at kjennelsen er uriktig både for så vidt gjelder rettsanvendelsen og synet på departementets saksbehandling. Saken gjelder viktige interesser, ikke bare for staten, men også for berørte kommuner, næringer og enkeltpersoner. Det er derfor viktig at kjennelsen ikke blir stående. USS støtter ideen om å treffe nytt vedtak, men vil understreke at det forutsetter en klar og tydelig begrunnelse knyttet til de forhold tingretten har slått ned på. I den forbindelse bør departementet også vurdere andre forhold knyttet til saksbehandlingen og begrunnelsen som kan antas å ville bli brukt som grunnlag for en ny begjæring om midlertidig forføyning mot et nytt vedtak.

2. Kravet til bestandens overlevelse – aktuelle rettskilder

USS anbefaler departementet å foreta en bred gjennomgang av de foreliggende rettskilder som ledd i begrunnelsen. For ordens skyld nevnes i det følgende de rettskilder som etter USS syn bør vises til og kommenteres:

2.1. Naturmangfoldloven

Tingretten har uttalt at den ikke kan se «(..) om departementet rent faktisk har lagt en skandinavisk eller norsk ulvebestand til grunn.» Med en slik formalistisk tilnærming synes det nødvendig å begynne med den kjensgjerning at naturmangfoldloven har en legaldefinisjon av begrepet bestand i §3 bokstav b:

Utmarkskommunenenes Sammenslutning - USS

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr : 97648712 | Bankgiro: 5005 05 73742 | www.utmark.no

Naturmangfoldloven § 3.(definisjoner)

I denne lov forstås med

a) art: etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer;

b) bestand: en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid

Det fremgår allerede av denne definisjonen at ulv i Norge er del av en større ulvebestand som lever i Sverige.

2.2. Naturmangfoldlovens forarbeider

I forarbeidene, Ot.prp. nr.52 (2008-2009), er dette ytterligere bekreftet, blant annet på s. 388:

«I de tilfeller bestanden har en utbredelse ut over landets grenser skal vurderingen av bestandens overlevelse ikke ses isolert, men vurderes i forhold til bestandens samlede utbredelse.»

2.3. Rovviltforskriften

I kommentarene til rovviltforskriften § 1 heter det:

«Det er imidlertid et ufravikelig vilkår at forvaltningen av rovvilt ikke må true bestandens overlevelse. Dette er også vektlagt av Stortinget, jf. Innst.S.nr. 174 (2003-2004).»

I kommentaren til § 13 uttales:

«Vurderingen av bestandens overlevelse er i første rekke et faglig spørsmål som må bygge på vitenskapelige kriterier og vurderinger. Videre er det slik at i de tilfeller der bestanden har en geografisk utbredelse utover det aktuelle området medfører dette at vurderingen av bestandens overlevelse ikke kan ses isolert, men må vurderes i forhold til bestandens samlede utbredelse. Dette gjelder også der bestanden hører hjemme i flere land.

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 Norge og Sverige og de ulver som har tilhold i Sverige.»

Ulvepopulasjonens genetikk er viktig for å vurdere kravet om bestandens overlevelse. Ved uttak innenfor grenserevir er det i forskriften Miljødirektoratet som har myndighet til å treffe vedtak om felling av familiegruppe eller revirmarkerende par innenfor grenserevir, og det er forutsatt at felling skal skje etter konferering med svenske myndigheter. De etablerte par eller grupper der det kan være viktig å sikre yngling, er dermed ivaretatt ved at felling forutsetter at norske myndigheter avklarer slikt uttak med svenske myndigheter. Bestemmelsen viser at kravet til bestandens overlevelse også når det gjelder å beholde genetisk viktige individer, er ivaretatt. Dette er særlig aktuelt ved felling innenfor sonen. I tillegg må kravet til å ivareta genetisk viktige individer som en del av bestandens overlevelse vurderes mot de retningslinjer landene har utarbeidet om dette.

2.4. Prop. 63 L (2016 – 2017) Endringer i naturmangfoldloven

Det fremgår av proposisjonen at myndighetene konsekvent har lagt til grunn «den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse» i drøftingen av bestandsbegrepet, se for eksempel pkt 3.4, «den skandinaviske ulvepopulasjonen», pkt 3.5.1, «skandinavisk ulv», pkt 3.5.3. Under pkt 4.1 er også inntatt de prinsipper Stortinget la til grunn for forvaltning av ulv i Norge, med følgende gjengivelse fra Innst. S 330 (2015-2016):

«Flertallet mener at forvaltningen av ulv ikke må være til hinder for en aktiv bruk av utmarksressursene og levende lokalsamfunn, og at Norge tar et selvstendig delansvar for å sikre en levedyktig skandinavisk ulvebestand innenfor Norges grenser.»

2.5. Rettspraksis

RG 2008 s. 577- Borgarting lagmannsrett: Retten la til grunn at bestandsbegrepet og Bernkonvensjonen Art.9 refererer seg til den svensk-norske fellesbestanden.

HR 2016- 1857-A: Dommen, som gjaldt overtredelse av straffeloven, ble av WWF fremlagt under forhandlingene for Oslo tingrett som bevis på at ulvebestanden i Norge er en selvstendig bestand, se særlig dommen avsnitt (34). USS er ikke enig i denne utlegningen. Også Høyesterett legger til grunn i det nevnte avsnittet at «(..)den norske bestanden i biologisk og genetisk sammenheng er en del av (..)den sørskandinaviske bestanden.» Det ble imidlertid vist til «(..)at det var en uttalt lovgiverforutsetning at spørsmålet om bestanden er utrydningstruet skal knyttes tett opp mot den norske Rødlista.» Rødlista utarbeides, som det heter i dommen avsnitt (24), «av Artsdatabanken med utgangspunkt i retningslinjene til Den internasjonale naturvernorganisasjonen (IUCN).» - Dette er som kjent et annet utgangspunkt enn det som er nevnt ovenfor fra naturmangfoldloven.

2.6. Juridisk teori

Backers kommentarutgave s. 168:

«Har bestanden utbredelse ut over landets grenser, skal vurderingen gjøres i forhold til den samlede utbredelsen, jf prp. S. 388 sp. 2. Dette har betydning når uttak av ulv og bjørn som er del av en skandinavisk stamme, skal vurderes.»

Ulfstein 2001:

«I vår sammenheng blir de eksisterende ulvene i Norge og Sverige ansett som en bestand – den sørskandinaviske ulvebestanden. Dette legges også til grunn (..) av Den Permanente Komite (Bernkonvensjonens sekretariat)»

Fauchald 2017:

«Det er rettslig sett uklart om Norge oppfyller de krav til samarbeid med Sverige som det må forutsettes at gjelder for å kunne forvalte ulv i Norge som en del av en felles norsk-svensk ulvepopulasjon i tråd med Bernkonvensjonen.»

Det er som kjent ingen formaliserte krav verken i Bernkonvensjonen eller i naturmangfoldloven til hvordan land med felles bestand bør samarbeide i bestandsforvaltningen. Det kan neppe tjene som en saklig innvending mot at vi har en felles ulvebestand med Sverige at samarbeidet ikke er av en slik karakter som professor Fauchald måtte mene det burde ha vært. Et annet forhold er naturligvis at det er et utstrakt samarbeid som på flere punkter bør videreutvikles.

2.7. Bernkonvensjonen

Journal of International Wildlife Law & Policy, 7. September 2017:

“Norwegian wolves have featured on the agendas of the Standing Committee and the Secretariat of the Convention more than once during the three decades that Norway has been a contracting party. This primarily has been result of Norwegian NGO’s filing complaints alleging breaches of the Convention by Norway, as part of the so-called case-file procedure.(..) Norway has so far not been expressly reprimanded for any alleged violation of the Convention regarding wolves.”

3. Bestandsmålet som uttrykk for at vilkåret om bestandens overlevelse er oppfylt

I Oslo tingretts kjennelse på side 12 heter det:

«Stortingets fastsatte bestandsmål er imidlertid politisk bestemt. Det er en antatt sammenheng mellom lovens vilkår om at bestandsmålet «ikke truer bestandens overlevelse», men retten har ikke mulighet for å se om det faktisk er en slik sammenheng, og hvordan forvaltningen har vurdert lovens vilkår.»

Sammenhengen mellom Stortingets bestandsmål og vilkåret om at bestandens overlevelse må være oppfylt er grunnleggende, og har gjennomsyret rovviltforvaltningen og de ulike rovviltforlik på Stortinget som en absolutt forutsetning, jf for eksempel følgende inntatt i Innst. 330 S- 2015-2016 på s.4:

«I rovviltforliket av 2011 heter det: «Norge har etter Bern-konvensjonen en forpliktelse til å sikre overlevelsen av alle de store rovviltartene i norsk natur.»

Den samme grunnforutsetningen utgjør rammen for Meld. St. 21 (2015-2016) slik det for eksempel kommer til uttrykk på s.73:

«Stortinget har fastsatt helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge. Regjeringen mener at disse målene er i samsvar med forpliktelsene etter Bern-konvensjonen.»

Om yngling som bestandsmessig enhet skriver departementet på side 76 i meldingen:

«Dersom bestandsmålet er definert som et visst antall ynglinger, vil målsettingen sikre at det er registrert reproduksjon i den norske delbestanden. En definisjon basert på kunnskap om ynglinger bidrar til at forvaltningsmessige avgjørelser om felling ikke setter mulighetene for å opprettholde bestanden på det nivået man ønsker i fare.»


Det understrekes gjentatte ganger i meldingen at bestandsmålet forutsettes å oppfylle kravene etter naturmangfoldloven og Bern-konvensjonen.

Etter USS' syn bør departementet i et nytt vedtak også referere statsrådets svar til Stortinget 17. januar 2017, jf Stortingstidende s. 1858 første spalte.

«Nå ligger bestanden av ulv klart over bestandsmålet som Stortinget har satt. Dette er noe nytt»

Med vennlig hilsen
Utmarkskommunenes Sammenslutning


Knut Herland
Leder


Stein Erik Stinessen
Juridisk sekretær