



DET KONGELEGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Statsråden

Energi- og miljøkomiteen  
Stortinget  
0026 OSLO

Dykkar ref  
MH/imv

Vår ref  
20/593-

Dato  
24. februar 2020

## **Svar om representantforslag 67 L (2019-2020) om ny føresegn i naturmangfaldlova § 18 om bestandsmål for rovvilt**

Eg viser til brev frå Energi- og miljøkomiteén 13. februar 2020 om representantforslag 67 L (2019-2020) om ny føresegn i naturmangfaldlova § 18 om bestandsmål for rovvilt.

Representantforslag 67 L (2019-2020) gjeld ei presisering knytt til naturmangfaldlova § 18 første ledd bokstav c. Den føreslåtte endringa vil etter si ordlyd gjelde generelt for rovviltartar som det er vedtatt nasjonale bestandsmål for. Når det gjeld uttak av rovvilt, er § 18 første ledd bokstav c på noverande tidspunkt aktuell ved spørsmål om felling av ulv. Eg vil difor knyte mitt svar til forvaltninga av ulv.

Fyrst vil eg understreke at bestandsmåla for dei ulike rovviltartane er styrande for forvaltninga av rovvilt. Praksisen er, i samsvar med mellom anna rovviltforliket i 2011 og fleirtalsvedtaket om ulv frå 2016, at dei ulike artane blir forvalta så nær dei vedtekne nasjonale bestandsmåla som mogeleg. Samstundes er det slik at forvaltninga må vere innanfor dei juridiske rammene som følgjer av norsk lov og internasjonale forpliktingar.

Naturmangfaldlova og Bernkonvensjonen trekker nokre grenser med tanke på vektlegging av nasjonale bestandsmål. Nasjonale bestandsmål er ikkje ein del av Bernkonvensjonen, og vilkåra for felling i naturmangfaldlova § 18 skal tolkast i lys av konvensjonen. Det er vidare slik at vedtak fatta i Stortinget ikkje kan overstyre lov, med mindre vedtaket er fatta som lovvedtak. Som det går fram av tidlegare utgreiingar og vurderingar, kan eit bestandsmål som er politisk vedteke gjennom eit plenarvedtak difor ikkje vere eit sjølvstendig kriterium som gir heimel for felling av ulv.

Dette er det mellom anna gitt ei nærare omtale av i Meld. St. 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur – Bestandsmål for ulv og ulvesone* og i Prop. 63 L (2016-2017) *Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)*. Problemstillinga er òg omtala og vurdert i Klima- og miljødepartementet sine klageavgjerder om lisensfelling av ulv, og i vurderinga frå Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet frå 15. desember 2016. Eg viser til vurderingane i desse dokumenta og vil samtidig trekke fram nokre sentrale punkt.

### **Bernkonvensjonen**

Den mest sentrale internasjonale miljøavtala som direkte angår rovvilt i Noreg er Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deira naturlege leveområde (Bernkonvensjonen). Bernkonvensjonen vart vedteken 18. juni 1979 og tredde i kraft 1. juni 1982. Noreg ratifiserte konvensjonen 27. mai 1986.

Formålsføresegna angir kva partane ønskjer å oppnå med traktaten, og er styrande for tolkinga av føresegnene i konvensjonen. Formålet til Bernkonvensjonen kjem fram av artikkel 1, som lyd:

- "1. The aims of the Convention are to conserve wild flora and fauna and their natural habitats, especially those species and habitats whose conservation requires the co-operation of several States, and to promote such co-operation.*
- 2. Particular emphasis is given to endangered and vulnerable species, including endangered and vulnerable migratory species."*

Ulv er ein del av "wild fauna", og står på lista over "Strictly protected fauna species" i vedlegg II til Bernkonvensjonen. Artikkel 6 i konvensjonen gir spesifikke reglar for vern av artane i vedlegg II. Etter artikkel 6 bokstav a skal statane mellom anna verne dyr som er lista opp i vedlegg II mot felling. Artikkel 6 er sentral for å oppfylle forpliktingane knytt til oppbygging og bevaring av bestandane, og utgjer kjernen i Noregs forplikting etter Bernkonvensjonen om å ta vare på ulv. Artikkel 6 lyd:

- "Each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the special protection of the wild fauna species specified in Appendix II. The following will in particular be prohibited for these species:*
- a. all forms of deliberate capture and keeping and deliberate killing;*
  - b. the deliberate damage to or destruction of breeding or resting sites;*
  - c. the deliberate disturbance of wild fauna, particularly during the period of breeding, rearing and hibernation, insofar as disturbance would be significant in relation to the objectives of this Convention;*
  - d. the deliberate destruction or taking of eggs from wild or keeping these eggs even if empty;*
  - e. the possession of and internal trade in these animals, alive or dead, including stuffed animals and any readily recognisable part or derivative thereof, where this would contribute to the effectiveness of the provisions of this article."*

Etter artikkel 9 i Bernkonvensjonen kan det gjerast unntak frå mellom anna artikkel 6 for å verne bestemte interesser. Føresegna inneheld to generelle vilkår i tillegg til fem spesielle vilkår. For at det skal kunne gjerast unntak frå artikkel 6, må begge dei generelle vilkåra vere oppfylt, samt eitt av dei spesielle vilkåra. Artikkel 9 nr. 1 lyd:

*"Each Contracting Party may make exceptions from the provisions of Articles 4, 5, 6, 7 and from the prohibition of the use of the means mentioned in Article 8 provided that there is no other satisfactory solution and that the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned:*

- *for the protection of flora and fauna;*
- *to prevent serious damage to crops, livestock forests, fisheries, water and other forms of property;*
- *in the interest of public health and safety, air safety or other overriding public interest;*
- *for the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding;*
- *to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers."*

### **Naturmangfaldlova**

Naturmangfaldlova § 18 fyrste og andre ledd er utforma med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1. Etter naturmangfaldlova § 18 andre ledd er det to grunnvilkår som må ligge føre for at det skal vere høve til å felle ulv. Det må ikkje finnast nokon annan tilfredsstillande løysing enn felling, og uttaket må ikkje truge overlevinga til bestanden. I tillegg må eitt av vilkåra i fyrste ledd vere oppfylt. Ved felling av ulv er det vilkåra i fyrste ledd bokstav b om felling "*for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eigedom*" eller i bokstav c "*for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*" som er aktuelle å vurdere. Å gi løyve til felling av ulv berre ut frå bestandsmålet inneber at verken vilkåra i § 18 fyrste eller andre ledd, eller i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 som føresegnene gjennomfører, blir vurdert konkret. Det kan dermed ikkje slåast fast at vilkåra er oppfylt i det einstilte tilfelle.

### **Lovavdelinga**

Eg vil i denne samanhengen òg vise til at Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet mellom anna skreiv følgjande i brev til Klima- og miljødepartementet av 15. desember 2016 i samband med handsaming av klager på vedtak om lisensfelling av ulv vinteren 2016-2017 (mi understreking):

*"Forvaltningen av ulvestammen må skje innenfor de rammer naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen stiller opp. Innenfor disse rammer skal forvaltningen styre etter de retningslinjer som er trukket opp, især bestandsmålet. Det materialet vi er tilsendt, belyser godt forholdet mellom den aktuelle lisensfelling og bestandsmålet. Bernkonvensjonen tillater imidlertid ikke at en styrer etter et bestandsmål uavhengig av konvensjonens vilkår for felling. (...)."*

Vidare konkluderer Lovavdelinga i same brev med at (mi understreking):

*"Det materialet som er stilt til Lovavdelingens disposisjon, gir ikke grunnlag for å konstatere at vilkårene for felling av ulv er oppfylt i de aktuelle tilfellene. Det er klarest når det gjelder vilkårene etter Bernkonvensjonen artikkel 9. Det er ikke så klart når det gjelder naturmangfoldloven § 18. En eventuell internrettslig adgang til å tillate felling fritar imidlertid uansett ikke Norge fra de folkerettslige forpliktelsene etter Bernkonvensjonen."*

Dette viser at Bernkonvensjonen ikkje opnar for å ta inn andre vilkår for unntak enn dei som følgjer av konvensjonen. Bestandsmål er ikkje ein del av konvensjonen, og vurderinga er at det ikkje er høve til å innføre eit vilkår i naturmangfoldlova om felling berre ut frå bestandsmålet. Dersom ein likevel skulle endre lova, slik at ulvebestanden berre blir forvalta med utgangspunkt i bestandsmålet, er det mi vurdering at dette ikkje vil vere i samsvar med konvensjonen.

### **Samanfatning**

Eg meiner sjølve ordlyden i lovendringsforslaget langt på veg reflekterer dagens forvaltningspraksis. Som eg skreiv innleiingsvis er praksisen at dei ulike artane blir forvalta så nær dei vedtekne nasjonale bestandsmåla som mogeleg. Det inneber mellom anna at det ved vurdering av uttak av rovvilt blir lagt vekt på om bestandsmåla er nådd eller ikkje. Ein kan ikkje leggje til grunn at lovendringsforslaget vil innebere ein ny juridisk situasjon som gjer at ulvebestanden til ein kvar tid kan bli forvalta i tråd med bestandsmålet.

I forslagsstillerane si omtale av intensjonen med forslaget skriv dei mellom anna at bestandsmåla skal vere eit sjølvstendig kriterium for uttak av rovvilt, og at vilkår for felling skal reknast å vere oppfylt når bestandsmål er nådd og felling ikkje trugar bestanden sin overleving. Som eg har gjort greie for over, meiner eg dette ikkje er mogeleg innanfor rammene av Bernkonvensjonen. Forslaget til lovending kan likevel innebere at forventningane om at bestanden blir forvalta i tråd med bestandsmålet aukar, også der vilkåra i lova ikkje er oppfylt. Eg vil på den bakgrunn rå i frå at Stortinget går inn for ei slik lovending. Eg meiner også at det no er mest hensiktsmessig å vente på ein rettskraftig dom i saka som vart handsama i Borgarting lagmannsrett i desember 2019, og som eg har bestemt å anke til Høgsterett.

Den situasjonen vi er i no er krevjande for rovviltforvaltninga, inkludert rovviltnemndene. Den vil ikkje bli mindre krevjande dersom Stortinget skulle fatte vedtak som skapar ytterlegare tvil om kva som eigentleg gjeld, og som ytterlegare kompliserer rettskjeldebiletet. Det er difor etter mitt syn viktig at det ikkje no kjem inn nye element som kan gjere det endå meir krevjande å handtere situasjonen for rovviltforvaltninga.

Med helsing



Sveinung Rotevatn