



Innst. 257 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 63 L (2016–2017)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)

Til Stortinget

Sammendrag

Stortinget har gjennom rovviltforlikene i 2004 og 2011, og ved behandling av Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur, Innst. 330 S (2015–2016), lagt føringer for forvaltningen av ulv og annet rovvilt.

Departementet viser til at foreløpige bestandsvurderinger fra Rovdata pr. 15. februar 2017 for vinteren 2016–2017 viser at det så langt denne vinteren er registrert tre helnorske ynglinger og tre ynglinger i grenserevir. I tillegg er det påvist én yngling som har uklar status om det er et helnorsk revir eller grenserevir. Videre er det ytterligere 2 sannsynlige ynglinger i grenserevir, men status i disse to revirene er uavklart. Totalt er det dermed foreløpig påvist 5–6,5 ynglinger i Norge vinteren 2016–2017, inkludert halvparten av grenserevirene.

Departementet foreslår i proposisjonen at det i naturmangfoldloven § 18 nytt annet ledd skal inntas en hjemmel for at Kongen kan tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall. I vurderingen av om uttak skal skje, kan det i tillegg til naturmangfoldhensyn legges vekt på vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn. Videre er det i proposisjonen gjort utfyllende presiseringer av forståelsen av gjeldende § 18 første ledd bokstav c i naturmangfoldloven – om

hvilken betydning alvorlig frykt i befolkningen og andre særlig aktuelle tungtveiende offentlige interesser har.

Departementet viser til at rovviltforskriften vil bli endret av Klima- og miljødepartementet, slik at forskriften § 2 g og § 10 fullt ut samsvarer med naturmangfoldloven § 18.

På bakgrunn av at det ikke er funnet fullt samsvar mellom Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015–2016) om bestandsmål for ulv og de juridiske vilkårene for å kunne tillate felling av ulv, holdt klima- og miljøministeren en redegjørelse i Stortinget 17. januar 2017, og som ble debattert 31. januar 2017.

Stortinget fattet 31. januar 2017 anmodningsvedtak 440 og 441 om ulv, hvor Stortinget ba regjeringen innen 10. mars 2017 fremme en sak om hvordan forvaltningen av ulv, herunder adgangen til lisensfelling, kan gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015–2016), gjeldende lovverk og internasjonale konvensjoner. Stortinget pekte særlig på hvordan naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c kan tillegges vesentlig vekt i vedtak om lisensfelling av ulv. Videre forutsatte Stortinget at det åpnes for lisensfelling 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. Stortinget ba videre regjeringen om å endre forskrift om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften), slik at denne er tilpasset Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015–2016).

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

Stortinget la i Innst. 330 S (2015–2016), jf. Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur, følgende prinsipper til grunn for forvaltning av ulv i Norge:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, legger til grunn at prinsippene i rovviltforlikene av 2004 (St.meld. nr. 15 (2003–2004)) og 2011 (Dokument 8:163 S (2010–2011)) danner grunnlaget for den videre forvaltning av ulv i norsk natur. Flertallet mener dette innebærer at forvaltningen av ulv skal skje innenfor rammen av internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Flertallet vil understreke at vi skal ta vare på ulv i norsk natur, og at ulv som annet naturmangfold har verdi i seg selv. Flertallet viser til at ulven er fredet i Norge, den er fåtallig og den er klassifisert som kritisk truet i Norsk rødliste for arter 2015. 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 ansvar for å sikre en levedyktig skandinavisk ulvebestand innenfor Norges grenser. Flertallet anerkjenner at det å leve med rovvilt tett innpå seg kan medføre en belastning for enkeltpersoner i lokalsamfunnet.

Flertallet vil understreke at forvaltningen av ulvestammen må etterstrebe å skape tillit og respekt i befolkningen og søke å dempe konfliktnivået. Flertallet mener dialog og lokal involvering er viktig både for forvaltningen og berørte interesser, slik at utfordringene enkelte opplever kan løses best mulig. Flertallet vil peke på at respekt for privat eiendomsrett må ligge til grunn også i rovviltforvaltningen.

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. Flertallet vil videreføre prinsippet om at det kun er sentrale myndigheter som kan fatte vedtak om felling når bestanden er under bestandsmålet. Flertallet støtter forslaget om at myndighet til å fatte vedtak som berører grenserevir flyttes fra Miljødirektoratet til nemndene, og at det skjer så raskt som mulig. Flertallet viser til at før det fattes vedtak som berører grenserevir, skal rovviltmyndigheten ta kontakt med svenske myndigheter der man søker å komme til enighet om felling av slike ulvereir, basert på best tilgjengelig kunnskap. Flertallet mener det må utarbeides retningslinjer for dialog og samarbeid med svenske myndigheter i tråd med det nye bestandsmålet på 4–6 ynglinger.»

Bestandsmål

Stortinget vedtok følgende bestandsmål for ulv:

«Bestandsmålet for ulv i Norge skal være 4–6 ynglinger per 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.»

Ulvesone

Stortinget vedtok følgende endringer i ulvesonen:

«Område 2, 3 og 7 i dagens ulvesone skal tas ut, for øvrig skal ulvesonen videreføres som i dag.»

Forvaltning og lisensfelling av ulv

Forvaltningen av ulv og andre fredete rovdyr skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. Stortinget gav i 1986 samtykke til at Norge sluttet seg til Europarådets konvensjon 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres leveområder (Bernkonvensjonen), og i 2009 vedtok Stortinget lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, nml.).

Innenfor disse rettslige rammene, det vil si så langt det ikke er i strid med reglene som følger av loven og konvensjonen, skal forvaltningen følge opp bestandsmål og det sentrale prinsippet om en tydelig soneforvaltning, som innebærer at rovvilt har prioritet i noen områder og beitedyr i andre. Det skal være lav terskel for felling i beiteprioriterte områder, og det skal være høy terskel for uttak i rovviltprioriterte områder, og beitenæringen skal i slike områder tilpasses rovviltet gjennom forebyggende tiltak og omstilling.

Rovviltnemndenes vedtak om lisensfelling av ulv for perioden 2016–2017

De regionale rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om felling av rovdyr når bestandsmål er nådd. Rovdata overvåker ulv i Norge, og en rapport juni 2016 (endelig bestandsstatus) viste at vi hadde ni ungekull av ulv i Norge, hvorav syv helnorske og fire i grenserevir (grenserevir telles med en faktor på 0,5).

Rovviltnemndene i region 4 (Østfold, Oslo, Akershus) og region 5 (Hedmark) forvalter i fellesskap ulv i ulvesonen. De to regionene fattet 21. juni og 16. september 2016 vedtak om lisensfelling av totalt inntil 37 ulver. Sammen med vedtak i andre regioner (region 1: Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane, region 2: Aust-Agder, Buskerud, Telemark og Vestfold, region 3: Oppland og region 6: Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal) var den totale lisensfellingskvoten for ulv i Norge for lisensfellingsperioden 2016–2017 satt til inntil 47 ulver.

Departementet viser til at rovviltnemndenes sekretariat vurderte skadepotensialet som følge av ulvene innenfor ulvesonen som begrenset. Samtidig mente de at skadepotensialet ikke kunne elimineres helt, og at dette gav rettslig hjemmel for å åpne for felling. Begge vedtakene til rovviltnemndene i region 4 og 5 ble påklaget til Klima- og miljødepartementet. I ettertid har Miljødirektoratet fattet et nytt vedtak om en utvidet lisensfellingskvote på ytterligere 3 ulver utenfor ulvesonen i region 4 og 5. Også dette vedtaket er påklaget til departementet.

Klima- og miljødepartementets vurderinger i forbindelse med klagesaken

I behandlingen av klagesaken i departementet ble det et sentralt spørsmål om vilkårene for felling var oppfylt. Departementet mente at kvoten satt av rovviltneimndene var noe høy, men at et visst uttak ikke vil være til skade for bestandens overlevelse. Andre nødvendige vilkår for lisensfelling var ikke oppfylt, det ble derfor ikke tatt endelig stilling til hva departementet anså som forsvarlig lisensfellingsskvote.

Naturmangfoldloven krever at skadepotensialet er av et visst omfang og alvorlighetsgrad, for at felling av ulv skal kunne tillates. I dette tilfellet vises det til at det ikke slippes sau fritt på utmarksbeite i de aktuelle reviområdene eller nærliggende områder innenfor ulvesonen, og skadepotensialet er etter departementets syn således svært begrenset. Det er ikke tamrein i de aktuelle reviområdene, og skadepotensialet er etter departementets syn også svært begrenset for storfe og for hund. Miljødirektoratet har i sine faglige tilrådninger lagt til grunn at skadepotensialet fra de aktuelle revirene er svært begrenset, og skadepotensialet anses også som begrenset i innstillingen til rovviltneimndenes vedtak. Av hensyn til de skadeforebyggende tiltak som allerede har blitt gjennomført, antall skader og antall dyr som beiter i tilknytning til de aktuelle ulvereviområdene, er det departementets vurdering at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade ikke er oppfylt.

Vurdering av andre tilfredsstillende løsninger

Departementet viser til at i vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av ulv skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning veie tungt. Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

Departementet mener det i denne saken foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfellingsskvote på ulv. Skadeomfanget og skadepotensialet på husdyr og tamrein er vurdert som svært begrenset i tilknytning til samtlige av de fire aktuelle ulverevirene. Skader på hund kan i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst.

Departementet mener formålet med å avverge skader på husdyr og tamrein kan nås på andre tilfredsstillende måter i denne saken. Departementet vurderer at vilkåret i nml. § 18 annet ledd, om at vedtak om uttak bare kan treffes om formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, ikke er oppfylt.

Det vises videre til at oppdaterte opplysninger om erstatninger for tap av sau grunnet ulveskader, viser at antall sau erstattet som tapt til ulv på landsbasis i 2016, var på sitt laveste sammenlignet med de siste

fem årene. Dette til tross for at ulvebestanden i Norge var høyere enn noen gang i moderne tid.

For å belyse vilkåret om skadepotensial ble det, i tillegg til Klima- og miljødepartementets vurdering, også innhentet en faglig vurdering fra Landbruks- og matdepartementet. Begge disse vurderingene ble videre forelagt Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, som konkluderte slik:

«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 klartest 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.»

Departementet vurderte også om felling kunne tillates av andre grunner enn skade på husdyr og tamrein. Både ulvens påvirkning på jaktmuligheter og menneskers frykt for ulv ble vurdert. Klima- og miljødepartementet vurderte at dette ikke ga grunnlag for lisensfelling, og fattet vedtak om ikke å tillate lisensfelling av inntil 32 ulv i de fire ulverevirene der rovviltneimndene tidligere i år vedtok å åpne for felling.

Departementet viser til at selv om det ikke ble åpnet for lisensfelling i fire ulverevir, er det vinteren 2016–2017 åpnet for lisensfelling av inntil 18 ulver. Denne kvoten gjelder ulv i områder der beitedyr har prioritet, der ulv kan gjøre skade på husdyr og tamrein. Totalt ble det registrert 15 døde ulver i Norge i 2016, pr. 24. februar 2017 er ytterligere to ulver felt.

Ny vurdering av gjeldende naturmangfoldlovs hjemmelsgrunnlag og Bernkonvensjonen

I oppfølgingen av Stortingets vedtak 440 av 31. januar 2017 har regjeringen gjort en ny vurdering av det juridiske handlingsrommet for adgang til felling av ulv opp mot bestandsmålet slik det er vedtatt av Stortinget. Det er også innhentet vurderinger av naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen i tilknytning til forvaltningen av ulv fra juridiske professorer og andre juridiske miljøer, organisasjoner m.m., og som er gjengitt i proposisjonen.

Departementets vurderinger av det juridiske handlingsrommet

Departementet har på ny vurdert det juridiske handlingsrommet for felling, på bakgrunn av klagesaken om lisensfelling av ulv. Departementet konstaterer at de juridiske innspillene som departementet har mottatt, trekker ulike konklusjoner når det gjelder det juridiske handlingsrommet etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. I proposisjonen omtales departementets vurderinger av de mest

sentrale vurderingene som er sendt inn til departementet.

Bakgrunnen for lovforslaget

Departementet viser til at det er behov for å vurdere tiltak som bidrar til at Stortingets bestandsmål for ulv, lovverket og Norges internasjonale forpliktelser samspiller bedre enn i dag. Departementet har derfor vurdert muligheter for å kunne utvide adgangen til felling, innenfor rammen av Bernkonvensjonen.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven inneholder flere bestemmelser som er relevante for rovviltforvaltningen. Det er ikke alminnelig adgang til uttak av ulv i Norge. Når vilkårene i naturmangfoldloven § 17 (nødverge) eller § 18 er oppfylt, kan imidlertid uttak være aktuelt. Felling kan skje etter § 18 når det på forhånd foreligger en offentlig tillatelse.

Naturmangfoldloven § 18 første til tredje ledd 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 innfanging til gjenoppbygging av bestander,
- e) for innfanging til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
- g) som er fremmede organismer.

Vedtak 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 annens eiendom. Kongen kan gi nærmere forskrift om slikt uttak.»

Departementet viser til at etter bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er det adgang til uttak «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av ve-

sentlig betydning». Der det er dokumentert at særskilte individer utgjør en reell trussel mot mennesker, vil uttak kunne skje etter denne bestemmelsen. Det har imidlertid vært stilt spørsmål om frykt og tilknyttet redusert livskvalitet i seg selv kan omfattes av vilkåret «helse- og sikkerhetshensyn». Etter en naturlig språklig forståelse av vilkåret «allmenne helse- og sikkerhetshensyn» vil frykt ikke omfattes.

Departementet anser at det ikke er hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, ut fra hensynet til frykt i befolkningen alene, for et slikt vedtak som ble truffet av rovviltnemndene. Vedtak om uttak kan etter § 18 andre ledd bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Det siste vilkåret skal tolkes og anvendes i tråd med prinsippet om differensiert forvaltning. Forutsetningen er imidlertid at differensieringen er lojal mot Bernkonvensjonens formål, og innebærer en rimelig avveining mellom vernebehovet på den ene siden og på den andre siden kostnadene og ulempene ved å oppstille krav om alternative tiltak.

Rovviltforskriften

Lisensfelling av ulv reguleres nærmere i rovviltforskriften – med hjemmel i viltloven § 12, der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet. Viltloven § 12 ble opphevet da naturmangfoldloven trådte i kraft. I naturmangfoldloven er § 12 og andre bestemmelser i viltloven i dag i første rekke erstattet av naturmangfoldloven § 18, og rovviltforskriften gjelder fremdeles. Kompetansen til å beslutte lisensfelling er etter rovviltforskriften § 7 tillagt rovviltnemndene når «bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen».

Klima- og miljødepartementet vedtar endringer i rovviltforskriften. Forslaget til forskriftsendring innebærer at definisjonen av lisensfelling i rovviltforskriften endres, slik at den blir bedre tilpasset naturmangfoldloven, uten at det gjøres store materielle endringer.

Bernkonvensjonen og habitatdirektivet

Bernkonvensjonen tar sikte på å bevare og verne om ville arter og deres leveområder.

Departementet viser til at etter konvensjonen kan det bare åpnes for felling av vilt som er omfattet av vedlegg II på de vilkår som følger av artikkel 9. Ulv er oppført på vedlegg II til Bernkonvensjonen, og dette er listen over de mest truede dyre- og fugleartene. Innledningen til artikkel 9 nr. 1 samsvarer med vilkårene i naturmangfoldloven § 18 annet ledd, om at det ikke finnes andre tilgjengelige, tilfredsstillende løsninger, og at felling ikke vil være ødeleggende for artens overlevelse.

Departementet har vurdert rekkevidden av Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 siste strekpunkt, og om det med hjemmel i bestemmelsen kan åpnes for lisensfelling av ulv. På de vilkår som fremgår av innledningen i artikkel 9 nr. 1, åpner konvensjonen for å ta livet av for eksempel ulv. En lovfesting av dette strekpunktet i naturmangfoldloven § 18 vil, uansett hvordan strekpunktet ellers kan forstås, bare gi en tallmessig begrenset adgang til forvaltning av ulvebestanden. Departementet har vurdert at bestemmelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 siste strekpunkt må kunne tolkes slik at den i prinsippet kan brukes til felling av ulv. Departementet vurderer mulighetene for uttak som begrenset fordi frykt for ulv i seg selv neppe er tilstrekkelig.

Naturmangfoldloven kapittel II

Departementet viser til at utarbeidelse av lovforslaget i proposisjonen bygger på eksisterende og tilgjengelig kunnskap om ulv, bjørn og jerv, jf. naturmangfoldloven § 8.

Usikkerhet knyttet til forventet bestandsutvikling kan få betydning ved fastsettelse av kvoter, men er mindre relevant for den foreslåtte regelendringen. Med utgangspunkt i naturmangfoldloven § 12 skal man, for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet, vurdere andre aktuelle driftsmetoder eller teknikk, med sikte på å få de beste samfunnsmessige resultater. Departementet viser til at dette er vurdert i forbindelse med etablering av differensiert forvaltning og ulike regimer for tilskudd og kompensasjon. Når det gjelder avveining mellom naturmangfoldshensyn og øvrige viktige samfunnsinteresser og samiske interesser, viser departementet til at det nettopp er slike øvrige samfunnsinteresser som i denne saken har gjort at departementet foreslår et utvidet hjemmelsgrunnlag for felling, innenfor rammen av Bernkonvensjonen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Otterstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergsbotten, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Eidsvoll Holmås, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Prop. 63 L (2016–2017) om endringer i naturmangfold-

loven, der det foreslås at det i naturmangfoldloven § 18 nytt annet ledd inntas en hjemmel for at Kongen kan tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil understreke at Stortinget gjennom rovviltforlikene i 2004 og 2011, og behandling av Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur gjennom Innst. 330 S (2015–2016), har lagt føringer for forvaltningen av ulv og annet rovvilt, og legger til grunn at dette følges opp av forvaltningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til Stortingets vedtak og innstilling til Meld. St. 21 (2015–2016) om Ulv i norsk natur, hvor komiteens flertall fastsatte et bestandsmål for ulv i Norge, i tillegg til å understreke betydningen av at konfliktdempende tiltak er vesentlig i forvaltning av ulv.

Disse medlemmer vil påpeke at regjeringens håndtering av ankesaken etter rovviltnevnernes kvotetildeling i fjor høst har ført til det motsatte, og konflikten har økt betraktelig. Disse medlemmer mener at dette har medført at tilliten til forvaltningen er svekket, og at konflikten har eskalert i de områdene hvor ulv forvaltes. Dette må regjeringen bære ansvaret for.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti ønsker å bidra til en løsning som er i tråd med den nødvendige balansegangen mellom ansvar for en ulvebestand og andre hensyn, som ligger til grunn for ulveforliket fra 2016.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke at den brede enigheten i Stortinget om å forvalte de store rovdyrene etter bestandsmål har bidratt til å dempe konfliktnivået i rovviltspørsmål. Dette medlem mener det er avgjørende at alle parter har respekt for de bestandsmål Stortinget har satt. Dette innebærer at når en bestand ligger godt over bestandsmålet, så må bestanden reguleres.

Dette medlem mener Klima- og miljødepartementet ved sin omgjøring av rovviltnevnernes vedtak om lisensfelling i desember 2016 brøt med Stortingets vedtak og de prinsipper som ligger bak dette. Dette medlem vil i den sammenheng peke på at det er departementets ansvar å påse at rovviltforskriften til enhver tid er utformet i samsvar med de prin-

sipper Stortinget har lagt til grunn, og at den ikke snevrer inn handlingsrommet sammenholdt med Stortingets vedtak. Dette medlem vil understreke at departementets rigide tolkning av en forskrift departementet selv har valgt å ikke harmonisere med Stortingets vedtak, ikke kan ligge til grunn for en praksis som i realiteten gjør hele ulvesonen til et rovdyrreservat.

Dette medlem viser til Stortingets todelte målsetting om å verne store rovviltarter samtidig som man opprettholder en utstrakt beitebruk i Norge. Skal dette bli virkelighet, må Norge få en rovdyrpolitikk som bygger på prinsippene om regional/lokal forvaltning, effektivt uttak av skadedyr og full erstatning for rovdyrskader. Dette medlem viser til at de som lever nært på rovdyra, må ha mulighet til å påvirke forvaltningen av bestanden, og lokalbefolkningens erfaringer med rovdyras tilstedeværelse skal vektas tungt. De som blir påført tap som følge av rovdyrangrep, skal kompenseres for dette. Denne kompensasjonen er et statlig ansvar.

Dette medlem viser til at regjeringen gjennom hele høsten 2016 unnlot å opplyse Stortinget om at man mente det ville bli vanskelig å gjennomføre Stortingets vedtak. Dette medlem anser det sterkt kritikkverdig at man på denne måten ødela muligheten for uttak denne vinteren, uttak som kunne ha regulert bestanden av ulv ned til det nivå Stortinget har vedtatt.

Dette medlem viser til at statsråden i sin redegjørelse til Stortinget 31. januar 2017 ga uttrykk for at det ville bli foreslått endringer i naturmangfoldloven som skulle gjøre det enklere å ta ut ulv i tråd med Stortingets vedtak. Dette medlem konstaterer at den lovendringen som er foreslått, ikke vil gi økt adgang til lisensfelling av ulv.

Dette medlem viser til at regjeringen har unnlatt å følge opp en rekke av Stortingets vedtak både fra juni 2016 og fra januar 2017. Dette medlem har merket seg at Stortinget nå må gjøre flere av disse vedtakene på nytt. Dette medlem anser det som ytterst alvorlig at regjeringen på denne måten ignorerer og undergraver vedtak som er gjort av Stortinget. Dette medlem vil understreke at dette rokker ved tilliten mellom regjering og storting i denne saken.

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at naturmangfoldloven ble vedtatt med det formål å ivareta naturens biologiske mangfold, og for å sikre at norsk natur skulle få minst like god langsiktig beskyttelse som naturen i EU, som er omfattet av habitatdirektivet. Disse medlemmer viser til at lovverket er etablert for å beskytte naturen og livsgrunnlaget vårt, og at Norge

videre har påtatt seg folkerettslige forpliktelser under Bernkonvensjonen av samme formål.

Dagens forvaltning

Komiteen har merket seg at den siste endelig rapporterte bestandsstatus for ulv fra Rovdata ble publisert i juni 2016, og dannet grunnlaget for rovviltnevnernes vedtak om lisensfelling. Rapporten viser at det vinteren 2015–2016 ble registrert 65–68 ulver som kun holdt til innenfor Norges grenser, samt minst 25 ulver som lever i grenserevir på begge sider av riksgrensen mot Sverige. Dermed var det 90–93 ulver i Norge inkludert grenserevir, hvorav syv helnorske familiegrupper med dokumentert yngling og fire familiegrupper i grenserevir med dokumentert yngling, noe som ga et bestandstall på 9 ynglinger. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4–6 årlige ynglinger i Norge.

Komiteen viser til at klima- og miljøministeren 17. januar 2017 redegjorde for den situasjonen som oppstod når rovviltnevnene åpnet for lisensfelling av inntil 32 ulv i fire revir i Hedmark og dette vedtaket senere ble omgjort av Klima- og miljødepartementet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at debatten etter redegjørelsen ble holdt 31. januar 2017, der Stortinget ba regjeringen innen 10. mars 2017 fremme en sak om hvordan forvaltningen av ulv, herunder adgangen til lisensfelling, kan gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak i Innst. 330 S (2015–2016), gjeldende lovverk og internasjonale konvensjoner. Det ble særlig pekt på hvordan naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og bokstav c kan tillegges vesentlig vekt i vedtak om lisensfelling av ulv.

Flertallet viser til at Stortinget gjennom Innst. 330 S (2015–2016) gjorde følgende vedtak om bestandsmål for ulv i Norge:

«Bestandsmålet for ulv i Norge skal være 4–6 ynglinger per 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.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil peke på at bestandsmålet for ulv ble uttømmende behandlet i forbindelse med Innst. 330 S (2015–2016), og at det ikke er nødvendig å knytte nye merknader til de vurderinger som ble gjort i forbindelse med selve bestandsmålet.

Dette medlem vil understreke at rovviltnevnernes vedtak av 21. juni og 16. september 2016 er å

anse som en direkte konsekvens av Stortingets vedtak om bestandsmål.

Dette medlem vil peke på at den skandinaviske ulvebestanden har hatt en gjennomsnittlig årlig netto tilvekst på 12 prosent. Den norske delen av ulvebestanden har økt kraftig den senere tid, fra to helnorske ynglinger og fem grenseflokker i 2015 til syv helnorske ynglinger og fire grenseflokker i 2016.

Dette medlem har merket seg at den foreløpige rapporten fra Høgskolen i Innlandet til Rovdata om ulv i Norge per 15. februar 2017, viser flere revirmarkerende par og flokker enn på samme tid i fjor. Dette medlem frykter at en fortsatt bestandsvekst av ulv i ulvesonen vil føre til økt utvandring av ungulver til beiteområder utenfor ulvesonen og påfølgende skader på beitende husdyr og tamrein.

Dette medlem viser til at sauebønder i Rendalen i Hedmark i 2016 erfarte tap av sau til ulv i et beiteområde på om lag 450 000 dekar, hvor det ble sluppet ca. 2 000 sau. Det totale tapet var 591 sau, hvorav 176 ble dokumentert drept. Flesteparten av de resterende dyrene ble skadet, men skadene var så omfattende at sauene måtte avlives. Tre av de fire ulvene som skadet og drepte sau på utmarksbeite i Rendalen, kom fra helnorske revir, mens den fjerde kom fra et grenserevir. Dette medlem har for øvrig merket seg at andelen streifullv i Norge med opprinnelse fra norske revir og grenserevir er økende, og ser ut til å øke i takt med størrelsen på den norske delen av den nåværende skandinaviske ulvebestanden.

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at de store rovdyrene har en viktig funksjon som regulator i økosystemene. Rovdyrene bidrar til å regulere bestandene av byttedyr ved å ta ut de syke og svake dyrene, slik at de sterkeste dyrene får videreført sine gener. Dette er en økosystemtjeneste som kan ha stor samfunnsverdi for eksempel i tider med sykdomsutbrudd, slik vi nå ser med tilfeller av skrantesjuka i villreinbestanden i Nordfjella. Rovdyrenes regulerende tjenester kan også ha stor økonomisk verdi, for eksempel ved å regulere bestanden av elg i områder med skogbruk. Beiteskader fra elg påfører det norske samfunnet omkring 1 mrd. kroner i årlige tap. I Hedmark alene er skadene estimert til mellom 40 og 60 mill. kroner årlig.

Disse medlemmer viser til at den norske ulven har vært totalfredet siden 1973, og at alt uttak i utgangspunktet er forbudt. Disse medlemmer viser til at ulven er inkludert i Bernkonvensjonens Appendix II, noe som medfører at den er en særskilt vernet art. Ulven er i dag kategorisert som kritisk truet med høy fare for utryddelse og står på norsk rødliste for arter. Disse medlemmer mener at

hovedformålet med forvaltningen av ulv i Norge må være å løfte ulvens status fra kritisk truet til livskraftig, i tråd med forvaltningsmålet som er fastsatt i naturmangfoldloven § 5 som sier:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

Disse medlemmer viser til at disse medlemmer i Innst. 330 S (2015–2016) fremmet forslag om å starte en opptrapping av bestandsmålet for ulv i Norge, og at dette skulle settes til 8–12 familiegrupper inklusive grenserevir, hvorav minst 6 helnorske ynglinger.

Hjemmelsgrunnlag for felling av ulv

Komiteen har merket seg at regjeringen har gjort en ny vurdering av det juridiske handlingsrommet for adgang til felling av ulv opp mot bestandsmålet slik det er vedtatt av Stortinget, gjennom blant annet å invitere ulike juridiske miljøer til å komme med innspill. Komiteen viser til at professor Geir Ulfstein og professor Ole Kristian Fauchald har gitt sine vurderinger, og da særlig konsentrert om unntakene fra forbudet om felling av ulv i Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Komiteen har merket seg at advokatfirmaet Lund & co på vegne av flere organisasjoner har gitt sine juridiske vurderinger, og at Arntzen de Besche Advokatfirma AS har gjort det samme på vegne av WWF. I tillegg har flere organisasjoner gitt skriftlige innspill.

Komiteen vil påpeke at Norge ratifiserte Bernkonvensjonen 27. mai 1986, og gjennom det forpliktet seg til vern av truede arter. Dette er fulgt opp i naturmangfoldloven, der det slås fast at det ikke er alminnelig adgang til uttak av ulv i Norge, hvis ikke vilkårene i § 17 (nødverge) eller § 18 er oppfylt.

Naturmangfoldloven § 18 første til tredje ledd 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

- for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer,
- for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,
- for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,
- for innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,

- f. for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
- g. som er fremmede organismer.

Vedtak 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 annens eiendom. Kongen kan gi nærmere forskrift om slikt uttak.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, har merket seg at det i lovforarbeidene er antatt at bestemmelsen ivaretar Norges forpliktelser til vern om truede arter etter Bernkonvensjonen. Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning ble lagt til grunn av Stortinget ved behandlingen av de ulike rovviltforlikene der det ble utpekt et kjerneområde for ulv (ulvesonen), hvor man fortrinnsvis skal oppfylle vedtatte bestandsmål. Dette er da også blitt gjennomført i praksis da tilnærmet all ulv som er lovlig skutt i Norge, har hatt tilhold utenfor sonen.

Komiteen viser til at komiteen avholdt en høring med begrenset deltakelse 21. mars 2017, der det ble invitert representanter fra ulike juridiske miljøer som hadde gitt innspill i høringen eller vært aktive i saken. I tillegg møtte førsteamanuensis Petter Wabakken for å orientere om tilstanden til ulvebestanden.

Komiteen viser til at naturmangfoldloven av 2009 i all hovedsak bygger på NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold – (naturmangfoldloven). Utredningen og lovforslaget er resultatet av arbeidet fra et offentlig utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001.

Komiteen viser til at utvalget la vesentlig vekt på at den nye loven skulle bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser om bruk og vern av biologisk mangfold eller andre naturverdier. Loven bidrar til gjennomføringen av Norges internasjonale miljøforpliktelser, både etter konvensjonen om biologisk mangfold og konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at § 18 første ledd bokstav c gir rett til å tillate uttak av fredet vilt «(...) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning».

Flertallet viser til at komiteen har gjort en grundig vurdering av spørsmålet om rekkevidden av uttaksvilkårene som er inntatt i § 18 første ledd bokstav c. Flertallet mener videre at komiteens høring ga et godt og grundig bilde av innholdet i bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Flertallet vil peke på at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c i hovedsak er en norsk oversettelse, og dermed en kopi, av Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1 tredje strekpunkt. Flertallet viser til at hovedvilkåret for å tillate skadefelling er «offentlige interesser», og som eksempler er nevnt allmenne helsehensyn og allmenne sikkerhetshensyn. Flertallet vil peke på at bestemmelsen ikke begrenser seg til dette, men også omfatter alle «andre» offentlige interesser. Flertallet viser til at det verken i Bernkonvensjonen eller i naturmangfoldloven er nærmere angivelser av hva slags offentlige interesser som anses å oppfylle vilkårene.

Flertallet legger til grunn at den enkelte medlemsstat har en viss frihet i å definere hva slags offentlige interesser som i hvert enkelt tilfelle kan oppfylle vilkårene for vedtak om uttak. Flertallet viser også til at bestemmelsen i hvert enkelt tilfelle stiller krav til at den eller de aktuelle offentlige interessene må være av «vesentlig betydning». Flertallet mener dette forutsetter at det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Flertallet foreslår:

«Stortinget ber regjeringen endre rovviltforskriften, slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv.»

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne ønsker å understreke at naturmangfoldlovens formål om å ivareta biologisk mangfold, og lovens forvaltningsmål for arter om å sikre en levedyktig bestand på lang sikt, må være ivarettatt før en endring av § 18, som foreslått av regjeringen, kan få noen praktisk betydning for forvaltningen av ulv i Norge. Disse medlemmer mener derfor at den foreslåtte lovendringen vil ha begrenset praktisk betydning for dagens forvaltning av ulv. Disse medlemmer mener allikevel at lovendringen ikke bør vedtas slik den nå er foreslått.

Disse medlemmer ønsker å understreke at hastige lovendringer uten tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag kan bidra til å undergrave tillitten til lovverk og forvaltning, og skape en uheldig presedens

for fremtidig forvaltning av kritisk truede arter og sårbar natur. Disse medlemmer kan heller ikke støtte en lovendring hvis begrunnelse er å skape bedre sammenheng mellom Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, så lenge det faktiske forslaget til lovendring som er foreslått av departementet, ikke er en ordrett oversettelse av Bernkonvensjonen.

Disse medlemmer mener at når regjeringen først ønsker å endre loven og gjennomføre en tilpassning av norsk lovverk til Bernkonvensjonen, vil det være klokt av regjeringen å gjøre dette som en direkte oversettelse av internasjonalt lovverk inn i norsk lov. Disse medlemmer vil imidlertid peke på at regjeringens oversettelse er en nesten, men ikke helt riktig gjengivelse av konvensjonens artikkel 9, andre strekpunkt, samt inntatt tekst fra artikkel 2. Oversettelsen kan, slik den er foreslått av departementet, bidra til å skape ytterligere forvirring og konflikt i den fremtidige forvaltningen av norske rovdyr.

Disse medlemmer viser til at departementet i sitt forslag til nytt annet ledd under § 18 har tatt inn deler av Bernkonvensjonens artikkel 2, hvor noen helt sentrale begreper er utelatt:

«Regjeringens lovforslag

I vurderingen av om uttak skal skje kan det i tillegg til naturmangfoldhensyn legges vekt på vitenskapelige, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn.»

Den originale teksten fra Bernkonvensjonen lyder imidlertid:

«Article 2

The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of subspecies, varieties or forms at risk locally.»

Disse medlemmer mener begrepet «naturmangfoldhensyn» ikke fullt ut dekker den originale tekstens betydning, hvor begrepene som brukes er «in particular to ecological, scientific and cultural requirements», for deretter å hensynta «economic and recreational requirements». Disse medlemmer mener at en mer naturlig oversettelse til norsk ville vært: «I vurderingen av om uttak skal skje skal spesielt økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav legges til grunn, samtidig som økonomiske og rekreasjonsmessige krav også hensyntas.»

Disse medlemmer kan ikke se behovet for å endre rovviltforskriften, all den tid teksten som ønskes inntatt er slått fast i naturmangfoldloven.

Omtale av § 18 første ledd bokstav c i naturmangfoldloven

Komiteen viser til at de fleste som deltok på komiteens høring 21. mars, pekte på at hjemmelsgrunnlaget for felling i § 18 første ledd bokstav c kan utdypes nærmere. Komiteen har i den forbindelse merket seg at regjeringen skriver i proposisjonen at etter en naturlig språklig forståelse av vilkåret «allmenne helse- og sikkerhetshensyn» vil frykt ikke omfattes. Komiteen har videre merket seg professor Fauchalds innspill:

«Et spørsmål er om begrepet «helse» bare omfatter fysisk skade eller også inkluderer psyko-sosiale aspekter ved helse. Det har vært hevdet at tilstedeværelse av ulv påvirker lokalbefolkningens psykiske helse negativt og at det reduserer bruken av uteområder, for eksempel som turområder eller som områder for jakt med løshund. Det kan ikke være tvil om at også psyko-sosiale aspekter ved helse kan være omfattet av § 18(1) c). Imidlertid må det kreves klare bevis for at det dreier seg om noe mer enn motvilje mot ulv og at det er en frykt som har en reell begrunnelse. Videre er det krav om at helsehensynene skal være «allmenne». Dette innebærer at en enkeltpersons frykt ikke kan være avgjørende.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ser at det kan være ulike syn på hvordan begrepet «allmenne helse- og sikkerhetshensyn» kan gi grunnlag for uttak av ulv».

Flertallet har merket seg at når det gjelder begrepet «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», skriver regjeringen i proposisjonen:

«Summen av private interesser vil imidlertid kunne overlappe med offentlige interesser, og det som i utgangspunktet er en privat interesse kan få karakter av en offentlig interesse hvis det berører tilstrekkelig mange. Hensynet til å ivareta næringer som utmarksbeite og jakt kan være relevant i denne sammenheng. En kan også tenke seg at innskrenket livsutfoldelse på grunn av frykt for ulv (eller andre store rovdyr) for en større gruppe mennesker og over tid, kan anses å berøre offentlige interesser.»

Flertallet har også merket seg at det i høringsinnspillene og under høringen 21. mars var mange som tok til orde for at vilkåret i § 18 første ledd bokstav c burde utdypes nærmere, og sier seg enig i det.

Distriktpolitiske hensyn som vilkår etter § 18 første ledd bokstav c

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at distriktpolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse etter § 18

første ledd bokstav c. Flertallet mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak. Flertallet vil peke på at en sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om dette vilkåret er oppfylt. Flertallet mener at negativ påvirkning på bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske hensyn.

Flertallet vil understreke at Bernkonvensjonens prioritet etter artikkel 2 til å bevare bestandene ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav skal respekteres. Flertallet mener derfor det må være overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktspolitiske hensyn dersom uttak skal tillates. Flertallet vil understreke at vurderingen av hvorvidt vilkårene som omfattes av begrepet «offentlige interesser av vesentlig betydning» er oppfylt, må foretas i det enkelte vedtak om felling. Flertallet vil peke på at lisensfelling kun tillates når uttak ikke truer bestandens overlevelse, det ikke er funnet annen tilfredsstillende løsning og når de offentlige interesser som foreligger anses å være av vesentlig betydning.

Flertallet vil understreke at den interesseavveiningen som må gjøres i henhold til naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, skal være av dynamisk karakter. Flertallet mener dette innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. Flertallet vil understreke at myndighetene må ved vedtak om uttak vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet.

Flertallet vil i den sammenheng særlig peke på at jakt er en viktig interesse i samfunnet og har lange tradisjoner i Norge. Flertallet har merket seg at det er betydelig flere som deltar i jaktaktiviteter enn det er personer som eier jaktrettigheter. Flertallet mener jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige distriktspolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet.

Flertallet vil videre vise til at beitebrukere er private næringsdrivende, men det er en offentlig interesse at vi har sau, rein og storfe på beite og at det er økonomisk aktivitet i distriktene. Flertallet viser til at Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. Flertallet viser til at dette innebærer at man skal forvalte rovdyr og beitedyr så adskilt som mulig, og at for å nå dette målet har man

delt inn landet i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr. Flertallet peker på at det i områdene som er prioritert for beitedyr, skal være lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade.

Flertallet legger vekt på at rovviltpolitikken de siste årene har vært forankret i brede forlik i Stortinget. Flertallet viser til at et bredt flertall sto bak vedtaket i Stortinget 6. juni 2016, som var begrunnet i avveiningen av hensynet til å sikre en levedyktig bestand av ulv på den ene siden, og en ivaretagelse av andre brede offentlige interesser på den andre siden. Flertallet vil understreke at slike avveininger gjort av et flertall på Stortinget skal være styrende for den bestandsforvaltningen av ulv som rovviltmyndigheten har ansvar for.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil peke på at selv om ulv skal ha et sterkere vern i enn utenfor ulvesonen, skal det fortsatt være rom for lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter innenfor ulvesonen, på samme måte som i andre distrikter.

Dette flertallet vil understreke at flertallet bak ulveforliket i Stortinget ikke ønsker at ulvesonen utvikles til et ulvereservat.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil på bakgrunn av dette fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge flertallsmerknadene i denne innstillingen (Innst. 257 L (2016–2017)) til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet var ikke en del av flertallet i ulveforliket, men vil understreke behovet for at vedtak gjort i Stortinget og flertallsmerknadene i denne innstilling legges til grunn for forvaltningen av ulv i Norge.

Dette medlem viser til at når Stortingets vedtak 440 uttrykkelig ber regjeringen om å ta stilling til § 18 c, finner dette medlem det oppsiktsvekkende at departementet unnlater å drøfte denne bestemmelsens innhold og rekkevidde.

Dette medlem vil understreke at naturmangfoldloven § 18 er sammenfallende med Bernkonvensjonen art. 9. Alternativene i § 18 b og c begrenser ikke uttak til individ. Det er derfor vanskelig å forstå at departementet mener det ene alternativet, men ikke det andre, kan ligge til grunn for lisensfelling.

Dette medlem kan heller ikke se at departementet gir noe fullgodt svar på hvorfor bokstav c ikke kan brukes ved lisensfelling, men konstaterer at regjeringen ikke følger opp Stortingets klare oppfordring på dette punktet.

Dette medlem mener departementet gjennom proposisjonen prøver å presisere og å snevre inn tolkningen av naturmangfoldloven § 18 c på en måte som det ikke finnes grunnlag for. Dette medlem viser i den forbindelse til vurderingene både fra Ulfstein og Fauchald om § 18 c og det tilsvarende vilkåret i Bernkonvensjonen art. 9 første ledd tredje strekpunkt. Begge de uavhengige rettslige vurderingene avviker til dels betydelig fra departementets vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at retten til å jakte er et privilegium som tildeles av staten til å høste deler av naturen som ikke er underlagt noen privat eiendomsrett. Disse medlemmer vil derfor understreke at begrepet «offentlige interesser» utelukker rent private interesser, som for eksempel jaktrettigheter til elg. Disse medlemmer anerkjenner at jakt har lange tradisjoner som en del av norsk friluftsliv, men mener at det ikke er rom for å sette hensynet til jakt foran våre forpliktelser til å beskytte kritisk truede arter.

Disse medlemmer vil også trekke frem professor Fauchalds drøfting av hvorvidt jakt kan sies å være en vesentlig offentlig interesse, hvor han uttaler at:

«Det er imidlertid likevel etter mitt skjønn ikke adgang til å legge en interesse som i hovedsak er privat og kun med noen innslag av offentlige interesser til grunn for en tillatelse til å felle ulv».

Disse medlemmer sier seg enig i en slik forståelse av lovverket.

Disse medlemmer vil understreke at unnaksbestemmelsen i § 18 c kun gjelder for offentlige interesser av «vesentlig betydning», og dermed ikke kan gjøres gjeldende for forhold av generell karakter, som for eksempel generelle distriktpolitiske hensyn eller frykt og psykososiale hensyn på generelt grunnlag. Disse medlemmer merker seg professor Ulfsteins vurdering av hvorvidt distriktpolitiske hensyn kan sies å falle inn under hjemmelsgrunnlaget for felling av ulv, hvor han uttaler at:

«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.»

Disse medlemmer vil understreke at bestandsmålet som ble satt av stortingsflertallet i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur, ikke kan tolkes som et maksimumsmål, all den tid det ikke er gjort noen gjennomgang basert på vitenskapelige og økologiske krav av hva som vil utgjøre en livskraftig bestand av ulv i Norge, slik Bernkonvensjonen artikkel 2 krever.

Disse medlemmer mener derfor det av hensyn til helse og livskvalitet er spesielt viktig at myndighetene iverksetter kompenserende tiltak og prioriterer andre tilfredsstillende løsninger før felling kan vurderes. Disse medlemmer merker seg videre at flertallet av innbyggerne innenfor ulvesonen er positive til å ha en bestand av ulv, og at det å ha ulv i nærmiljøet for mange er en kilde til økt livskvalitet (jf. NRK 17. januar 2017).

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne merker seg at flere har tatt til orde for å etablere en økonomisk ordning som kan bidra til å lette belastningen for dem som lever med ulv i sine nærområder. Disse medlemmer mener at en slik økonomisk støtteordning kan bidra til å dempe konfliktene og øke den offentlige tilliten til forvaltningen av ulv i Norge.

Disse medlemmer mener videre at en ordning med økonomisk støtte til kommuner i ulvesonen som har en familiegruppe med ulv på sitt areal, kan disponeres av kommunestyrene, og at en andel av støtten kan f.eks. øremerkes til utvikling av lokalt næringsliv basert på bærekraftig og skånsom bruk av naturressurser.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forslaget til revidert nasjonalbudsjett for 2017 foreslå en ordning slik at kommuner med ulverevir tildeles midler til konflikt-dempende og tapsforebyggende tiltak.»

Forskrifter som regulerer lisensjakt på ulv

Komiteen viser til at lisensfelling av ulv reguleres i rovviltforskriften med hjemmel i viltloven § 12, og at viltloven § 12 ble opphevet da naturmangfoldloven trådte i kraft.

Komiteen legger til grunn at nødvendige endringer i rovviltforskriften tilpasses gjeldende lovverk.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Innst. 330 S (2015–2016), der det ble presisert at «forvaltningen av ulvestammen må etterstrebe

å skape tillit og respekt i befolkningen og søke å dempe konfliktnivået». Videre ble det der pekt på at «respekt av privat eiendomsrett må ligge til grunn også i rovviltforvaltningen». Blant annet av denne grunn ble det understreket 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».

Dette medlem vil understreke at størst mulig grad av regional forvaltning av rovdyrene fortsatt er et viktig prinsipp. Dette medlem mener derfor at rovviltmyndighetene skal kunne fatte vedtak om uttak etter hele naturmangfoldloven § 18, inkludert bokstavene b og c og det alternativet som nå er foreslått.

Dette medlem mener at kjernen i fjorårets og årets debatt om ulv er at Klima- og miljødepartementet ikke vil endre rovviltforskriften slik at den harmonerer med Stortingets vedtatte politikk.

Dette medlem viser til at når uttak ikke rokker ved bestandsmål, er lisensfelling et viktig forvaltningsverktøy. Stortinget har i tidligere rovviltforlik understreket at lisensfelling skal være hovedvirkemiddel for å regulere bestander av rovdyr. Dette medlem mener det ikke vil være mulig å oppfylle Stortingets vedtak uten at lisensfelling gjøres gjeldende også for § 18 c. Skadefelling vil gjelde enkeltindivid, ikke bestandsregulering, og er derfor uegnet til å oppfylle Stortingets vedtak.

Omtale av § 18 første ledd bokstav b i naturmangfoldloven

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at det ifølge bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b kan treffes vedtak om uttak av fredet vilt «(...) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom». Flertallet vil understreke at hunder også skal være omfattet av begrepet «husdyr». Flertallet viser til at denne bestemmelsen er i all hovedsak kopi av tilsvarende bestemmelse i Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1 annet strekpunkt.

Flertallet viser til høringen der det ble framhevet av flere at departementet ved endring av rovviltforskriften minst bør innlemme naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b som del av hjemmelsgrunnlaget for betinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv. Flertallet legger til grunn at regjeringen foretar en slik endring av rovviltforskriften snarest mulig.

Foreslåtte endringer av naturmangfoldloven § 18 annet ledd

Komiteen viser til forslaget fra regjeringen om å skrive Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd siste strekpunkt inn i naturmangfoldloven. Bestemmelsen slår fast at landene, under forutsetning av at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning og at uttaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse, kan «tillate, i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning, fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte ville dyr og planter i et lite antall». Bestemmelsen supplerer de øvrige grunnlagene for felling i artikkel 9.

Komiteen har merket seg at mange av høringsinstansene er negative til det foreslåtte lovendringsforslaget med ulike begrunnelser. Komiteen viser til at det under høringen 21. mars 2017 ble uttrykt av flere at lovendringsforslaget ikke ville gi et særlig større grunnlag for felling av ulv, men det ble samtidig påpekt at det er uproblematisk å tilpasse teksten i naturmangfoldloven til teksten i Bernkonvensjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til proposisjonen og de foreslåtte endringene i naturmangfoldloven § 18. Flertallet viser videre til avtalen mellom de fire samme partiene fra 30. september 2013 (samarbeidsavtalen), som danner grunnlaget for det parlamentariske samarbeidet i inneværende stortingsperiode. Flertallet viser til samarbeidsavtalens punkt 4 bokstav e, hvor partiene er enige om at «naturmangfoldloven ligger fast, men praktiseringen gjennomgås». Flertallet vil på bakgrunn av dette ikke endre naturmangfoldloven slik det er foreslått i lovproposisjonen. Flertallet viser for øvrig til sine respektive merknader i denne innstillingen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til denne flertallsinnstillingen som tydelig understreker at det ikke er behov for lovendringsforslag for å imøtekomme og forvalte ulv ut ifra Stortingets vedtak av 6. juni 2016.

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at den foreslåtte endringen om å innta et nytt annet ledd i naturmangfoldloven § 18 er et snevert unntaksvilkår som kun kan komme til anvendelse dersom de generelle vilkårene i § 18 først er oppfylt. Det første generelle vilkåret er at det ikke finnes noen annen

tilfredsstillende løsning, mens det andre generelle vilkåret er at uttaket ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse. Disse medlemmer vil understreke at den nye § 18 annet ledd ikke kan benyttes før grunnvilkårene for å ta i bruk unntaksbestemmelser er oppfylt. Dette understrekes også av departementet på side 53 i proposisjonen:

«Som det fremgår av sammenhengen, er det altså ikke slik at felling kan skje i alle tilfeller ett av vilkårene i første ledd er oppfylt. Etter annet ledd kreves i tillegg både at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.»

Disse medlemmer understreker at grunnvilkårene i 18 er kumulative. Det betyr at begge grunnvilkår må være oppfylt før en av unntaksbestemmelsene kan komme til anvendelse. Disse medlemmer vil også understreke at i tilfeller hvor alle vilkårene er oppfylt, er det opp til myndighetene å avgjøre hvorvidt et uttak skal foretas eller ikke. Det er ikke slik at uttak av ulv automatisk skal tillates dersom vilkårene ellers er oppfylt.

Disse medlemmer viser til at Norge har et selvstendig ansvar for å sikre en levedyktig bestand av ulvestammen, som fastslått i høyesterettsdom HR-2016-1857-A fra september 2016. Disse medlemmer understreker derfor at det er den norske bestanden som må være levedyktig all den tid Norge og Sverige ikke har inngått avtale om felles forvaltning av ulv. Disse medlemmer viser til at hvis den nye foreslåtte lovparagrafen skal komme til anvendelse, må Norge enten få på plass en levedyktig bestand på egen hånd eller inngå en avtale med Sverige.

Disse medlemmer mener at det i dag ikke er mulig å fastslå hva som vil utgjøre levedyktig norsk bestand, all den tid det ikke er gjennomført en vitenskapelig vurdering av dette i Norge. Disse medlemmer merker seg at Sverige har gjennomført en slik vitenskapelig vurdering og deretter fastsatt en forvaltning på bakgrunn av denne. I Sverige er ulven kategorisert som sårbar, ikke kritisk truet, som i Norge. Disse medlemmer merker seg at Sverige, hvor en levedyktig bestand er etablert, har fastsatt en lisensfellingsskvote på 11 pst. av bestanden i inneværende år. I Norge, som ikke har etablert et tilsvarende kunnskapsgrunnlag og hvor ulvens status er mer alvorlig, er det felt over 20 pst. av bestanden gjennom lisensfelling i år.

Faglig utredning av vilkår for en levedyktig norsk ulvebestand

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til komiteens høring 21. mars 2017 der førsteamanuensis Petter Wabakken ved Høgskolen i Hedmark redegjorde for den norske ul-

vebestanden. Flertallet merket seg at Wabakken presiserte at det ikke er gjort en selvstendig utredning av hva som kan definere en levedyktig bestand i Norge. Flertallet mener derfor det er viktig å foreta en faglig gjennomgang av bestanden av ulv i Norge. Flertallet vil påpeke at en slik utredning må ta hensyn til at Norge og Sverige deler en felles sørskandinavisk ulvebestand. Flertallet viser til at svensk rovdyrforvaltning påvirker den norske bestanden, fordi det i første rekke er svensk ulv som vandrer inn i områdene utenfor den norske ulvesonen.

Flertallet mener det er behov for en faglig gjennomgang av bestanden som grunnlag for den løpende forvaltningen av arten, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en faglig gjennomgang av den norske delbestanden av ulv.»

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener at det må etableres en egen forvaltningsplan for ulv i Norge, for å forhindre usikkerhet og konflikt i fremtidig forvaltning. Forvaltningsplanens formål må være å etablere kortsiktige og langsiktige mål for forvaltningen av ulv i Norge, og den må baseres på en vitenskapelig vurdering av bestanden. Forvaltningsplanen bør også inneholde en oversikt over hvilke tiltak som kan brukes i forvaltningssammenheng, for å oppfylle de to grunnvilkårene i loven om å ha en livskraftig bestand og om å sikre at alternative tiltak til felling er tilstrekkelig vurdert.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen etablere en forvaltningsplan for ulv i Norge med kortsiktige og langsiktige mål for forvaltningen av ulv i Norge og som baseres på en vitenskapelig vurdering av bestanden.»

Utredning av den genetiske opprinnelsen til ulvestammen i Norge

Komiteens medlem fra Senterpartiet har merket seg at regjeringen ikke har fulgt opp Stortingets vedtak 773 (2015–2016), som lyder:

«Vedtak 773

Stortinget ber regjeringen bestille en ny uavhengig utredning av den genetiske opprinnelsen til ulvestammen i Norge.»

Dette medlem understreker at denne utredningen vil utgjøre et viktig kunnskapsgrunnlag for norsk ulveforvaltning, og forventer at Klima- og miljødepartementet legger fram en tidsplan for arbeidet

i samband med forslaget til revidert budsjett for 2017.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjøre rede for arbeidet med en ny uavhengig utredning av den genetiske opprinnelsen til ulvestammen i Norge i samband med forslaget til revidert budsjett for 2017 og presentere en tidsplan for framdriften.»

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne vil vise til forskningsartikkelen «Norway's Wolf Policy and the Bern Convention on European Wildlife» (Trouwborst, Fleurke, Lindell 2017), som tar for seg tre hovedargumenter i den norske debatten, nemlig at (1) Bernkonvensjonen ikke foreskriver noen minimumsbestandsnivå for enkeltarter; (2) at det ikke er behov for en økning av ulv i Norge så lenge den skandinaviske stammen er sikret; og (3) Norge har formelt blitt irettesatt for sin ulvepolitikk av «The Standing Committee», organet som skal føre tilsyn med konvensjonens gjennomføring.

Disse medlemmer viser til at konklusjonen er at Norges bestandsmål for ulv er ikke i tråd med Bernkonvensjonen paragraf 2, og et høyere antall ulv i Norge hadde gjort det enklere å ta ut ulv etter artikkel 9 basert på andre kriterier enn det som legges til grunn i dag.

Disse medlemmer viser for øvrig til merknadene fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne i Innst. 330 S (2015–2016) om bestandsmål for ulv og ulvesone, der disse partiene blant annet la frem forslag om å øke bestandsmålet for ulv samt å iverksette skadeforebyggende tiltak.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen etablere en forvaltningsplan for ulv i Norge med kortsiktige og langsiktige mål for forvaltningen av ulv i Norge, og som baseres på en vitenskapelig vurdering av bestanden.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen i forslaget til revidert nasjonalbudsjett for 2017 foreslå en ordning slik at kommuner med ulverevir tildeles midler til konfliktdempende og tapsforebyggende tiltak.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen gjøre rede for arbeidet med en ny uavhengig utredning av den genetiske opprinnelsen til ulvestammen i Norge i samband med forslaget til revidert budsjett for 2017, og presentere en tidsplan for framdriften.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding romertall I og II fremmes av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

Komiteens tilråding romertall III fremmes av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen endre rovviltforskriften, slik at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for beitinget skadefelling og lisensfelling av ulv, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv.

II

Stortinget ber regjeringen legge flertallsmerkene i denne innstillingen (Innst. 257 L (2016–2017)) til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge.

III

Stortinget ber regjeringen foreta en faglig gjennomgang av den norske delbestanden av ulv.

Ola Elvestuen

leder

Eirik Milde

ordfører

