



STORTINGET

# Representantforslag 77 S

(2019–2020)

fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Terje Halleland og Jon Georg Dale

Dokument 8:77 S (2019–2020)

---

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Terje Halleland og Jon Georg Dale om en effektiv forvaltning av ulvebestanden i tråd med bestandsmålet

---

Til Stortinget

### Bakgrunn

Rovdyrpolitikken vil alltid innebære konflikter all den tid Stortinget over tid har ønsket å opprettholde en bærekraftig bestand av ørn, jerv, gaupe, bjørn og ulv i Norge. For å bidra til konfliktdemping mellom ulike interesser har derfor Stortinget gjennom behandlingen av rovviltforliket fra 2011 lagt stor vekt på å skille forvaltningen i ulike soner, gjennom den såkalte todelte målsettingen som både skal ivareta forvaltningen av rovdyr og hensyn til beitenæringene og øvrige næringsinteresser i distriktene.

Rammene for norsk rovdyrforvaltning har gjennom denne enigheten i Stortinget vært lagt i rovdyrforlikene i 2004 og 2011, samt ulveforliket i 2016. Intensjonen med brede forlik har vært å oppnå stabile rammer rundt rovdyrforvaltningen og samtidig redusere konfliktnivået.

Forlikene har vært basert på at forvaltningen skal skje med utgangspunkt i forpliktelsene etter Bernkonvensjonen og etter naturmangfoldloven.

### Nødvendige endringer i naturmangfoldloven

De siste årene har man sett et betydelig og økende konfliktnivå mellom ulike interesser. Dette har spesielt gjort seg gjeldende i ulveforvaltningen. Til tross for at

det er gitt et betydelig antall fellingstillatelser på ulv i beiteprioriterte områder, har det vært en høyere ulvepopulasjon enn det Stortinget la til grunn i 2016. Der bestandsmålet i 2016 var fastsatt til fire til seks ynglinger hvorav tre skal være helnorske, viser tallene at det for årene etter ulveforliket har vært et gjennomsnitt per år på 8,6 valpekull.

Forslagsstillerne viser i den sammenheng til Innst. 330 S (2015–2016), jf. Meld. St. 21 (2015–2016), der det fremgår følgende:

«Flertallet vil peke på at et nytt bestandsmål er nødvendig fordi man ikke har kommet til enighet med Sverige om en felles forvaltning av den svensk-norske ulvestammen. Flertallet mener at bestandsmålet bør baseres på det faktiske antallet ynglinger hvert år og at grenserevirene skal telle med i en faktor på 0,5. 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 det har vært diskusjoner om ynglinger helt eller delvis utenfor ulvesonen skal telles med i bestandsmålet. Flertallet legger derfor til grunn at også ynglinger utenfor ulvesonen telles med. Flertallet har merket seg at bestandstallet har vært innenfor dette intervallet siden 2009. Flertallet foreslår: «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.»

Det er med andre ord nødvendig med en forvaltning som faktisk bidrar til å innfri intervallet Stortinget har forutsatt at ulvebestanden skal holdes innenfor. Dette forsterkes ytterligere ved at flertallet i energi- og miljøkomiteen i samme innstilling også skrev følgende:

«Flertallet mener at jakt er et konfliktdempende tiltak og viser til at dagens regelverk åpner for lisensfelling

også innenfor ulvesonen. Flertallet mener at en inkludering av ynglinger i grenserevirene i praksis vil innebære større muligheter for lisensjakt. Flertallet vil i den sammenheng peke på Bernkonvensjonens artikkel 9 nr. 1 som åpner for uttak for å avverge alvorlig skade på avling, husdyr etc. Flertallet foreslår: 'Stortinget ber regjeringen vurdere å tillate lik jakttid i og utenfor ulvesonen.'»

De siste månedene har en sett to ytterligere utfordringer ved forvaltningen av ulvebestanden i Norge.

Den første utfordringen er at det ikke ble gitt medhold til vedtaket fattet i rovviltnemndene i region 4 og 5 om uttak av ulveflokkene i Mangenreviret og Rømskogreviret med utgangspunkt i at vedtakene var for svakt begrunnet, og fordi hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 var usikkert.

Den andre utfordringen er at Borgarting lagmannsrett 29. januar 2020 skrev i sin domsslutning at regjeringen ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for fellingene av ulv i Julussareviret og Osdalsreviret i 2018. Selv om denne dommen er avsagt med dissens, samt at regjeringen har valgt å anke kjennelsen, mener forslagsstillerne at dette viser at hjemmelsgrunnlaget i naturmangfoldloven er utilstrekkelig. Videre viser både departementets vurderinger når det gjelder felling av ulvene i Mangenreviret og Rømskogreviret, at det i fremtiden må gjøres grundigere begrunnelser i rovviltnemndene i hvert enkelt tilfelle når fellingsvedtak fattes.

På denne bakgrunn mener forslagsstillerne det er nødvendig med endringer i naturmangfoldloven. Slike endringer vil kreve juridiske avveininger og et godt arbeid for at endringen skal kunne tillegges tilstrekkelig vekt ved en eventuell prøving for domstolene. Forslagsstillerne mener endringene bør uttømme det nasjonale handlingsrommet som Bernkonvensjonen gir. For å kunne gjøre seg nytte av ny lovanvendelse forut for beitesesongen 2020/2021 er det nødvendig med rask fremdrift på lovarbeidet, slik at Stortinget kan fastsette ny lov før sommeren 2020.

Forslagsstillerne fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest, og senest innen utgangen av april 2020, komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag til endringer i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, som uttømmer handlingsrommet etter Bernkonvensjonen for å ta hensyn til andre offentlige interesser av vesentlig betydning, herunder en klar forståelse av at å føre en forvaltning av ulv i tråd med Stortingets fastsatte bestandsmål er en slik offentlig interesse.»

Forslagsstillerne viser til at de fleste fellingstillatelser som er gitt de senere årene, er gitt med utgangspunkt i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Årsaken til dette har vært at man ikke har ment at det er grunnlag for å argumentere med at ulv fra ulvesonen

har tilstrekkelig skadepotensial etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Forslagsstillerne bestriker en slik fortolkning av skadepotensialet.

Det vises i den sammenheng til rapporten: «Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon» utarbeidet av Norsk institutt for bioøkonomi for Landbruks- og matdepartementet i 2016.

Denne rapporten viser i kapittel 5 en grundig oversikt over tap av beitedyr over flere tiår. Forslagsstillerne viser i den sammenheng til figurene 5.8–5.10 i rapporten, som enkelt skildrer tap av beitedyr til rovdyr i randsonen til forvaltningsområdet. I rapporten fremkommer det blant annet:

«Alle tre figurer viser et mønster hvor en betydelig del av kadaverfunnene gjøres i nærområdet utenfor forvaltningsområdet for den rovdyrarten som volder skade. Særlig tydelig er mønsteret for ulv, der tyngden av kadaverfunn ligger langs vestsiden av forvaltningssonen.»

Videre fremgår det av rapporten:

«Ett av resultatene av den geografiske differensieringen med egne rovdyprioriterte områder ser dermed ut til å være en økt belastning i nærområdene (randsonen) utenfor forvaltningsområdene. Dette gjelder for alle de fire rovdyrartene som inngår i områdeforvaltningen.»

Forslagsstillerne mener dette er tillagt for lite vekt ved forvaltningen av rovdyr, og mener på den bakgrunn at kunnskapsgrunnlaget i forvaltningen må gjennomgås og styrkes på dette området. Det er også etter forslagsstillerens syn behov for en større forståelse av skadepotensialet for beitenæringene i hele miljøforvaltningen.

På denne bakgrunn mener forslagsstillerne at det er behov for et omforent kunnskapsgrunnlag om potensialet for skade på beitedyr begått av ulv i ulvesonen, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen senest i august 2020 legge frem en gjennomgang av potensialet for skade på beitedyr begått av ulv fra ulvesonen, herunder betydningen dette kan ha for å fatte fellingsvedtak etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Landbruksdirektoratet og Norsk institutt for bioøkonomi involveres i arbeidet.»

### Mulighet for å forvalte bestanden

Forslagsstillerne viser til behandlingen av Dokument 8:41 S (2019–2020). Under behandlingen er forholdet mellom det faktum at ulv er en vernet art, og behovet for å forvalte Stortingets bestandsmål problematisert. I brev fra klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn datert 11. februar 2020 knyttet til forslag om å åpne for ordinær kvotejakt når bestandsmålet er nådd, skriver statsråden:

«Når det gjeld det konkrete forslaget om å innføre kvotejakt på ulv, vil eg vise til at ulv er ein kritisk truga og freda art i Norge og etter Bernkonvensjonen. Det er ikkje anledning innanfor desse rammene til å definere ulv som ein jaktbar art»

Dette viser noe av utfordringen for en effektiv ulveforvaltning i Norge. Bestandsmålet som Stortinget har fastsatt, blir ikke forstått som et måltall man faktisk søker å holde bestanden nede på.

I lys av dette faktum og det faktum at bestanden av ulv etter at bestandsmålet var fastlagt, ligger for høyt, er det behov for ytterligere tiltak for å kunne forvalte ulvebestanden.

De siste årene har man sett at det har vært en klar fortolkning av at det juridiske handlingsrommet for å forvalte ulvebestanden er større i beiteprioriterte områder enn i forvaltningsområdet for ulv. Forslagsstillerne vil likevel understreke at det fortsatt vil være behov for å kunne forvalte ulvebestanden innenfor forvaltningsområdet for ulv. Dersom det ikke skjer, vil forvaltningsområdet over tid kunne utvikles til å bli naturreservat. En slik utvikling vil etter forslagsstillerens syn være i strid med «ulveforliket» fra 2016.

Forslagsstillerne mener likevel at summen av det ovennevnte tilsier at det er nødvendig å innskrenke arealet i forvaltningsområdet for ulv, slik at mulighetene for å forvalte i tråd med bestandsmålet øker. En innskrenking av ulvesonen fra nord og vest vil også kunne dempe konflikter med etablert beitenæring.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest og senest innen august 2020 legge frem et forslag om å innskrenke det samlede forvaltningsområdet for ulv med 20 pst., samt en vurdering av hvilke områder som bør tas ut for å dempe konflikter med beitenæringene, og hvilke konsekvenser dette kan ha for mulighetene for å forvalte bestandsmålet.»

Forslagsstillerne viser til Innst. 330 S (2015–2016), hvor flertallet i energi- og miljøkomiteen hadde følgende merknad og forslag:

«Flertallet mener at jakt er et konfliktdependende tiltak og viser til at dagens regelverk åpner for lisensfelling også innenfor ulvesonen. Flertallet mener at en inkludering av ynglinger i grenserevirene i praksis vil innebære større muligheter for lisensjakt. Flertallet vil i den sammenheng peke på Bernkonvensjonens artikkel 9 nr. 1 som åpner for uttak for å avverge alvorlig skade på avling, husdyr etc. Flertallet foreslår: 'Stortinget ber regjeringen vurdere å tillate lik jakttid i og utenfor ulvesonen.'»

Det er etter forslagsstillerens syn allerede i dag rom for å ha lik jakttid både i og utenfor ulvesonen. Bestemmelsene i Bernkonvensjonen og gjeldende naturmangfoldlov er ikke til hinder for en slik fornuftsbegrunnet

forvaltningsforenkling. Begrunnelsene som legges til grunn for lisensfellingsvedtak, tilsier ikke at det skal være en differensiering av lengdene på lisensfellingsperiodene i og utenfor ulvesonen.

### **Rovviltnemndenes mulighet og ansvar for å begrunne fellingsvedtak**

Rovviltnemndene har en viktig rolle i å forvalte Stortingets vedtatte bestandsmål, styrke tilliten til forvaltningen og bidra til at konfliktene mellom ulike interesser dempes.

I lys av dommen fra Borgarting lagmannsrett 29. januar 2020 er det behov for å tydeliggjøre rovviltnemndenes ansvar og mulighet for å gi tilstrekkelige vurderinger av kriteriene for felling, og betydningen for lovanvendelsen som benyttes.

Forslagsstillerne mener det er avgjørende at rovviltnemndene settes i stand til å foreta selvstendige og reelle vurderinger av hjemmelsgrunnlag for felling. Det er derfor viktig at rovviltnemndene sikres direkte instruksjonsmyndighet over eget sekretariat.

Videre er det avgjørende for muligheten til en effektiv forvaltning at begrunnelsene fra rovviltnemndene er tilfredsstillende utformet. Rovviltnemndenes ansvar for dette bør klargjøres.

Forslagsstillerne fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gi rovviltnemndene full instruksjonsmyndighet over egne sekretariat.»

«Stortinget ber regjeringen klargjøre rovviltnemndenes ansvar for å tilstrekkelig begrunne fellingsgrunnlag og lovanvendelse i hvert enkeltstående fellingsvedtak.»

### **Oversikt over ulvepopulasjonens utbredelse**

Få om noen ulvebestand er grundigere kartlagt enn den sørskandinaviske ulvestammen. Likevel er tilliten til registreringen av populasjonen relativt lav. Dette bidrar til unødvendige diskusjoner om populasjonens størrelse og således til å svekke tilliten til forvaltningen.

Forslagsstillerne viser i den sammenhengen til Innst. 163 S (2019–2020), jf. Dokument 8:41 S (2019–2020), der følgende fremgår:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Framskrittspartiet og Senterpartiet mener det er avgjørende at det fastsatte bestandsmålet for ulv forvaltes i tråd med best tilgjengelig kunnskap om bestandstallet for perioden. Vilåret 'best tilgjengelig kunnskap' skal sikre forutsigbarhet med hensyn til hva som forventes av kunnskapsinnhenting.

Disse medlemmer mener at det bør utredes et system for å følge med i utviklingen i alle etablerte ulverevir som grunnlag for at nødvendig dokumentasjon forefinnes dersom/når det blir aktuelt å vurdere felling av ulv i etablerte revir.»

Forslagsstillerne mener en naturlig konsekvens av dette er at alle registrerte ulver i Norge merkes med GPS.

Dette gjør at dokumenterte observasjoner kan sammenholdes med faktisk sporing på allerede dokumentert ulv i Norge, og dermed kan man også i større grad til enhver tid ha oversikt over forekomsten av ulv.

I tillegg baner dette vei for en betydelig forbedret mulighet for effektive uttak dersom det vedtas skadefelling av ulv i beiteprioritert område, gjennom at dataene blir gjort tilgjengelig for fellingslag fra Statens naturoppsyn.

Det vises i den sammenheng til situasjonen på Hadeland i Oppland i 2016, der en ulv fikk gjøre betydelig skade på beitedyr i en lang periode etter første observasjon, og også etter at fellingstillatelsen var gitt.

En individmerking av hver norske ulv vil i langt større grad kunne forhindre lignende situasjoner i fremtiden. Det vil både redusere tapene for beitenæringen, redusere kostnader og dempe konfliktene.

Forslagsstillerne fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre GPS-merking av hele den norske ulvebestanden. Informasjonen gjøres tilgjengelig når skadefellingsvedtak er fattet.»

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen snarest, og senest innen utgangen av april 2020, komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag til endringer i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, som uttømmer

handlingsrommet etter Bernkonvensjonen for å ta hensyn til andre offentlige interesser av vesentlig betydning, herunder en klar forståelse av at å føre en forvaltning av ulv i tråd med Stortingets fastsatte bestandsmål er en slik offentlig interesse.

2. Stortinget ber regjeringen senest i august 2020 legge frem en gjennomgang av potensialet for skade på beitedyr begått av ulv fra ulvesonen, herunder betydningen dette kan ha for å fatte fellingsvedtak etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Landbruksdirektoratet og Norsk institutt for bioøkonomi involveres i arbeidet.
3. Stortinget ber regjeringen snarest og senest innen august 2020 legge frem et forslag om å innskrenke det samlede forvaltningsområdet for ulv med 20 pst., samt en vurdering av hvilke områder som bør tas ut for å dempe konflikter med beitenæringen og hvilke konsekvenser dette kan ha for mulighetene for å forvalte bestandsmålet.
4. Stortinget ber regjeringen endre bestemmelsene for lisensfellingsperioden for ulv slik at det ikke differensieres mellom områder i og utenfor ulvesonen. Lengden på lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen skal legges til grunn.
5. Stortinget ber regjeringen gi rovviltnemndene full instruksjonsmyndighet over egne sekretariat.
6. Stortinget ber regjeringen klargjøre rovviltnemndenes ansvar for å tilstrekkelig begrunne fellingsgrunnlag og lovanvendelse i hvert enkeltstående fellingsvedtak.
7. Stortinget ber regjeringen gjennomføre GPS-merking av hele den norske ulvebestanden. Informasjonen gjøres tilgjengelig når skadefellingsvedtak er fattet.

25. februar 2020

Morten Ørsal Johansen

Terje Halleland

Jon Georg Dale